

ANALISIS 
investigaciones

ANALISIS

investigaciones

18
SEPTIEMBRE 2024

Retos y desafíos de Bolivia en el MERCOSUR



Revista Análisis e Investigaciones N° 18

Director Fundación Hanns Seidel

Victor Hagemann

Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Gualberto Torrico

Editor de la revista

Franklin Pareja

Coordinadora general

Danea Vacaflor

Consejo Editorial

PhD Ariel Benavides Gisbert

PhD Andrés Santana Leitner

PhD Karina Medinaceli Diaz

PhD Gustavo Camacho Perez

PhD Marco Antonio Saavedra Mogro

PhD Boris Arias López

Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

Diagramación e impresión:

Plural editores

Depósito Legal:

4-3-326-2022 P.O.

La Paz - Bolivia, 2024

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Hanns Seidel Stiftung con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Hanns Seidel Stiftung.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

Índice

Presentación N°18.....	7
Introducción <i>Franklin Pareja</i>	14
Bolivia se adhiere al MERCOSUR en medio de pugnas ideológicas en la región <i>Javier Viscarra Valdivia</i>	15
Bolivia en el MERCOSUR: Convergencias, desafíos y oportunidades <i>Omar Rilver Velasco Portillo</i>	41
Bolivia, ¿miembro pleno del MERCOSUR? <i>Alberto Solares Gaité</i>	69
Bolivia, la Blanca Nieves, y el gigante MERCOSUR <i>Luis Fernando Romero Torrejón</i>	93

Presentación N°18

Es un gran honor introducir el decimoctavo ejemplar de la revista académica “Análisis e Investigaciones”, un logro derivado de la colaboración entre la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés y la Hanns-Seidel-Stiftung en Bolivia, una fundación política alemana. Este trabajo editorial es resultado de una fructífera colaboración de larga data entre ambas instituciones, que comparten el propósito de contribuir al debate a través de documentos y eventos de corte académico científico.

Para esta edición, se ha preparado un número con el título: “Retos y desafíos de Bolivia en el MERCOSUR”. Tenemos el agrado de contar con los siguientes expertos: El destacado especialista en derecho internacional e integración, Alberto Solares Gaité; el reconocido diplomático de carrera, abogado y periodista Javier Viscarra Valdivia; el distinguido economista tarijeño Luis Fernando Romero Torrejón y el destacado doctor en ciencias del desarrollo y economista Omar Rilver Velasco Portillo. Todos ellos son expertos con gran trayectoria, renovadas ideas y propuestas aplicables a la realidad.

En esta versión de la Revista que cuenta con cuatro artículos de análisis, se emprende una perspicaz revisión de la trayectoria histórica de vinculación de Bolivia con el MERCOSUR. También se examina en el estado actual del país andino y del bloque económico, con sus fortalezas y debilidades. Y, sobre todo, los autores nos presentan un

análisis detallado de posibles desventajas y ventajas, así como de los probables desafíos y beneficios de esta nueva alianza.

El 8 de julio 2024 Bolivia participó por primera vez como miembro pleno del Mercado Común de Sur. Doce días antes, La Paz fue escenario de un polémico intento de golpe de estado. La economía está con escasez de divisas, la polarización política sigue extremadamente alta, a un año antes de las elecciones nacionales. El estado plurinacional está viviendo en tiempos turbulentos. Al mismo tiempo existe tensión adentro del MERCOSUR. El presidente argentino Javier Milei no participó en la cumbre de jefes de estado del bloque regional en Asunción. Los miembros todavía no lograron consolidar una unión aduanera o una política común frente a otras regiones. Ambas partes enfrentan desafíos significativos.

Sin embargo, el ascenso de Bolivia como miembro pleno abre la puerta a diversos beneficios potenciales. La Fundación Hanns Seidel, una institución política de la República Federal de Alemania que vive y trabaja adentro de la Unión Europea, un bloque regional mucho más integrado y sólido en términos económicos y políticos, ve en este ejemplo los beneficios que vienen con la integración regional de países vecinos. Siempre saludamos la apertura de mercados, la reducción de fronteras y la cooperación y integración de diferentes naciones. Trabajamos en Bolivia desde hace más de 35 años al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo del país. La integración regional debería tener un impacto positivo en estos tres objetivos.

No obstante, quedo mucho de hacer. La ratificación es solo una primera etapa en este proceso. Como fundación, extendemos nuestro compromiso y apoyo a Bolivia en este camino, ya sea a través de análisis como esta publicación, actividades de formación, estudios o intercambios de ideas y experiencias, también de otros países.

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento por la maravillosa acogida que nuestra revista ha recibido del público en diversos ámbitos donde se ha difundido. También deseamos agradecer a todas las personas e instituciones que han sido parte de este emocionante desafío, el cual nos ha brindado una gran satisfacción al contribuir científicamente al debate y la generación de nuevos conocimientos a través de análisis rigurosos.

Al igual que en cada número de nuestra revista, esperamos que este tema en particular sea del agrado del lector, enriquezca su comprensión sobre este tema y aporte a un diálogo comprendido en Bolivia y América del Sur.

M.A. Victor Hagemann
Representante Hanns Seidel Stiftung Bolivia

Introducción

Bolivia se inserta al bloque de integración más importante e influyente de la región latinoamericana, el MERCOSUR, con ello, su incorporación plena constituye un hito fundamental y crucial en la vida económica presente y futura del país, y sus derivaciones que dicha medida podría suponer, considerando sus capacidades productivas, comparativas y competitivas .

Claramente pertenecer a un bloque de integración donde confluyen estados fuertes económicamente (a pesar de sus diferencias) y con alto nivel de institucionalidad como Uruguay, Paraguay y Brasil, conjuntamente Argentina que está tomando un rumbo diametralmente opuesto a los gobiernos que le precedieron, configura una situación delicada y con un grado de dificultad importante, dadas las actuales condiciones que ostenta nuestro país. Más allá de sonar lindo ser miembro pleno y contar con la membresía de pertenencia a un club tan selecto, no necesariamente son buenas noticias de forma automática.

Si bien es cierto de que en términos geopolíticos la posición de Bolivia podría obtener un incremento en su capacidad negociadora, debido a que las negociaciones bloque a bloque (ej MERCOSUR - UE) se darían de forma corporativa y eso podría generar beneficios interesantes, también se debe considerar que el MERCOSUR, es en esencia un mercado, en el cual los productos circularán de forma expedita

entre los estados miembros, potenciando sus aparatos productivos y liberando de trabas y regulaciones la circulación de mercancías.

Sin embargo, hoy por hoy, Bolivia es un Estado que produce muy poco y a baja escala, e importa casi todo, alimentos incluidos, situación que denota una profunda asimetría con respecto de sus pares (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Según el presidente del colegio de economistas de Tarija y articulista del presente número, Luis Fernando Romero, el año 2023 hemos exportado al Brasil un total de 124 productos por un valor de \$us . 1.568,6 millones, donde el 87% fue gas natural, 4% urea granulada y casi 2% ulexita natural. El año 2023, hemos importado alrededor de 3.478 productos por un monto de \$us . 1.910,83 millones. El producto de mayor demanda al Brasil fueron barras de hierro (4,47%), preparaciones con alcohol (3,67%) y vehículos (2,27%).

Como se puede observar, señala el especialista (Romero), existe una gran diferencia entre nuestras exportaciones vs las importaciones. Las exportaciones a Brasil solo representaron el 3,56% de las importaciones hechas de ese país en la gestión 2023, una relación abismal de 28 a 1. El saldo comercial el año 2023 fue negativo, por \$us . 338,2 millones. Desde el 2000 al 2023, hubo un 42% de gestiones con déficits comerciales con el Brasil. De manera acentuada desde el 2016, por la caída de la producción hidrocarburífera.

Por lo expuesto, no todo es color de rosa, Brasil era nuestro principal socio comercial; no obstante, desde la caída de la producción de gas, nuestra balanza comercial es negativa e “in crescendo”, además, nuestro producto estrella (gas) es cada vez más exiguo. Por otra parte, Argentina, nuestro segundo socio comercial, también comprador de nuestro gas, pronto dejará de serlo, los argentinos cuentan con una de las reservas de gas más grandes de Latinoamérica (Vaca Muerta), situación que hará que en el corto plazo prescindan completamente del gas boliviano, más al contrario, es probable que nosotros seamos los compradores, cuestión que en todo lo malo del asunto, es preferible, porque ya tenemos un gasoducto en operación que podría ser muy eficiente y conveniente para los futuros contratos de importación para el consumo interno o alquiler de los ductos para la re exportación hacia el Brasil u otros mercados.

El contexto no es el mejor, Bolivia ingresa al MERCOSUR en un momento de alta fragilidad económica, difícil situación política y clima social crispado, principalmente por la crisis múltiple que atraviesa. Empero, también existen oportunidades y ventajas que podrían ser aprovechadas si prima un sentido más pragmático, en un marco normativo regional que incida fuertemente en la institucionalidad democrática.

Como todos saben, la República Bolivariana de Venezuela también es miembro pleno, pero está con suspensión precisamente por la inobservancia a los fundamentos constitutivos del MERCOSUR. En este sentido, en fecha 5 de agosto de 2017, en aplicación del protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República Argentina, República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, mediante comunicado oficial, en su punto primero decidieron suspender a la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5to del protocolo de Ushuaia. Asimismo, en su punto tercero señalaron taxativamente que la suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7mo del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela.

El caso venezolano es emblemático, porque se trata de un país con gran poder exportador de hidrocarburos, minerales y otros, lo cual hubiera situado a este país en una condición de influencia gravitante; no obstante, como se puede apreciar, no solo se trata de cuestiones de poder económico y material, el MERCOSUR ha decidido establecer marcos normativos exigentes en cuanto a la vigencia y respeto pleno de la democracia y derechos humanos de sus estados miembros, situación que para el caso específico de Bolivia, podría ser desde la perspectiva ciudadana, una noticia muy positiva dado el carácter un tanto autoritario de nuestros gobernantes en los últimos tiempos.

Desde otra mirada, propia del derecho constitucional, el articulista, abogado y experto en relaciones internacionales Alberto Solares Gaité, nos expone una serie de argumentos sumamente interesantes que denotan la compleja y entramada arquitectura jurídica, que nuestro país debe logra compatibilizar con la norma regional, no

cabe duda de que los aspectos de orden institucional suelen ser complejos y divergentes según las miradas de una u otra corriente, empero, Solares Gaité, no solo explora la vena jurídica del asunto, sino que ofrece valdezas recomendaciones en la perspectiva de lo que supondrá desde un inicio, una relación que no ha hecho más que empezar pero que develará con el tiempo ciertas dificultades de orden normativo y geopolítico.

Siguiendo la línea del panorama internacional, el diplomático de carrera Javier Viscarra, realiza un análisis desde un a vena política, propia de las relaciones de poder a nivel regional, destacando que los vaivenes en las distintas fases del MERCOSUR han sido influenciadas en varias ocasiones por el tipo de gobiernos que tuvieron los distintos estados miembros, destacando que la situación de complejidad y turbulencia no es inherente únicamente a una cuestión vinculada solo a nuestra realidad, vale decir, todos los estados miembros han tenido fluctuaciones de más alto y bajo involucramiento.

Por último, el economista Omar Velasco, desde una perspectiva propia de un experto en el área, imprime un análisis empírico respaldado en una generosa cantidad de datos relevantes, para explorar y analizar las opciones que nos brinda la pertenencia al MERCOSUR, destacando una serie de factores que podrían traducirse en oportunidades para el país en el mediano y largo plazo, sin dejar de mencionar con claridad que las asimetrías entre los estados miembros es muy evidente todavía al de hoy.

Con los cuatro aportes descritos, el lector tendrá una panorámica que le permita entender mejor las implicancias de los retos y desafíos que Bolivia tiene de cara al futuro, en su condición de miembro pleno del MERCOSUR, huelga decir que las especialidades de la economía, derecho, relaciones internacionales y geopolítica son el sello particular de esta nueva oferta académica, esperando que sea del gusto y satisfacción del amable lector.

Franklin Pareja

EDITOR

Bolivia se adhiere al MERCOSUR en medio de pugnas ideológicas en la región

*Javier Viscarra Valdivia*¹

Resumen

Bolivia ha iniciado formalmente el proceso de adhesión al Tratado de Asunción, firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este bloque regional busca actualmente fortalecer su estructura para alcanzar una integración más profunda, en medio de una fuerte pugna política ideológica entre los gobiernos de los Estados Partes.

A pesar de sus 33 años de vigencia, el MERCOSUR no ha logrado consolidar una zona de libre comercio y menos una unión aduanera que culmine en una política comercial común frente a terceros países. Tampoco ha conseguido cerrar el acuerdo comercial con la Unión Europea, uno de los mayores desafíos que enfrenta el bloque y que, después de dos décadas de negociaciones, sigue sin resolverse.

1 Javier Viscarra Valdivia, diplomático de carrera, abogado y periodista, tiene maestrías en Relaciones Internacionales y en Integración Internacional, además del Postgrado en Economía Internacional con Wyoming, EEUU y PTC-ROC. Tras egresar de la Academia Diplomática, inició su carrera como tercer secretario, para ascender hasta ministro consejero. Representó a Bolivia en las embajadas ante la Casa Blanca, en Estados Unidos; ante la OEA, en Washington DC; ante la Federación de Rusia, en Moscú; y fue Encargado de Negocios en La Haya, Países Bajos. Fue representante alterno de Bolivia en la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional y la Organización contra las Armas Químicas, en Países Bajos. Fue presidente de la CICAD en la OEA y presidió varias comisiones mixtas diplomáticas en el tema drogas. Fue viceministro de Defensa Social. En comunicación, estuvo al frente de varios medios privados, también fue presidente de Televisión Boliviana y viceministro de Informaciones. Actualmente, es docente de Derecho Internacional y Periodismo.

Bolivia atraviesa un periodo complicado. A un poco más de un año de las próximas elecciones generales, el país se encuentra inmerso en una confrontación política y social constante, y su economía está seriamente debilitada tras casi 40 años de estabilidad, lograda desde la adopción de un nuevo modelo económico de corte liberal en 1986.

Este modelo comenzó a transformarse en 2006 con la implementación del “socialismo del siglo XXI”, que, en la práctica, ha coexistido con las políticas económicas del esquema anterior, incorporando elementos de un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario.

En estas circunstancias, y sin un estudio exhaustivo de las ventajas, desventajas, proyecciones y riesgos de pertenecer al MERCOSUR, el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en la fase inicial de un complejo recorrido hacia su adhesión como miembro pleno del grupo regional.

1. Introducción

El 8 de julio de 2024, el presidente de Bolivia, Luis Arce Catacora, depositó el instrumento de ratificación del Protocolo de Adhesión al Tratado de 1991, que constituyó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en manos del presidente de Paraguay, Santiago Peña, que tiene a su cargo la secretaría del mecanismo, en acto solemne realizado en Asunción, Paraguay, en el marco de la LXIV Cumbre de Presidentes de los Estados Partes.

Con este acto diplomático concluyó la primera parte del proceso de adhesión. Esta acción tomará efecto en 30 días, tras lo cual se iniciará un prolongado espacio en el que Bolivia deberá incorporar la extensa normativa del MERCOSUR, aprobada a lo largo de los 33 años de vigencia del proceso de integración.

Bolivia ingresa al MERCOSUR en medio de una inocultable pugna ideológica entre los gobiernos de los Estados Parte, sobre todo entre los mandatarios de Argentina y Brasil, pero también entre los de Argentina y Bolivia por los últimos acontecimientos políticos que precedieron a la reunión de julio en la capital paraguaya.

Asimismo, Bolivia inicia este proceso de adhesión sin contar con un estudio completo sobre las ventajas, desventajas, perspectivas y riesgos que implica pertenecer al mayor esquema de integración en América del Sur. Además de la publicación de algunos trabajos de investigación académica, de grupos y cámaras del sector privado, el Estado boliviano no cuenta con un análisis conocido que permita identificar la implicancia que tendrá para el país ser parte del proceso de integración que conforman Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Venezuela está suspendida).

Tampoco se conoce un análisis estatal del comportamiento comercial con esos países, tras 27 años de vigencia del Acuerdo de Complementación Económica (ACE 36) que Bolivia tiene firmado con el MERCOSUR. Existen algunas estadísticas privadas, que no son tan alentadoras como imaginaron los precursores del Acuerdo firmado hace 30 años. Según el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), en estos 27 años Bolivia exportó al grupo 68.000 millones de dólares, mientras que las importaciones alcanzaron a los 49.000 millones de dólares. Sin embargo, de acuerdo con la mirada del IBCE,

desgasificando la relación comercial bilateral, siendo que el gas no forma parte del ACE 36, se observa un déficit comercial crónico, el cual pasó de 238 millones de dólares en 1996 a 2.065 millones a septiembre de 2023. El déficit comercial acumulado de Bolivia con dicho bloque, entre 1997 y 2023, fue de 42.000 millones de dólares (2023).

Una interrogante necesaria, para entender las perspectivas comerciales que se abrirán al dejar el ACE 36 y pasar a ser miembro pleno del MERCOSUR, como exige el Protocolo de Adhesión firmado por Bolivia con el grupo, debería ser: ¿qué nuevas y diferentes metas y obligaciones le esperan a Bolivia una vez que se encuentre en el ejercicio pleno de su membresía en el grupo?

Por ahora se sabe que el MERCOSUR ya está abierto a la exportación de productos bolivianos, como resultado de un programa de desgravación arancelaria iniciado en 1997.

El Estado no ha ofrecido un análisis que responda a esta inquietud, sin embargo, tiene a su favor que aún queda algún tiempo para

absolver estas dudas. En el camino hacia la adopción efectiva de toda la normativa del MERCOSUR se debería contar con respuesta a la interrogante mencionada que, por supuesto, tiene múltiples aristas. Bolivia ingresará a un espacio de integración que en sus 33 años de recorrido tiene luces y sombras, pero aun así se presenta como una enorme oportunidad para potenciar el comercio boliviano y como un pilar para la negociación con terceros países. El gobierno, sin embargo, no puede fundar su derrotero en solo percepciones, por más optimistas que éstas aparenten ser.

La adhesión al MERCOSUR “trae más desafíos que oportunidades, ya que ahora el país deberá competir en el campo de los servicios, y negociar con terceros en bloque, algo que podría perjudicar”, según opinión de Gary Rodríguez, gerente general del IBCE, ofrecida en una entrevista reciente (2024).

El Tratado de Asunción, con el que se crea el sistema en 1991, tiene la apariencia de mostrarse estricto con respecto a una celosa normativa comunitaria; empero, la práctica indica que siempre es posible negociar ciertas flexibilidades que, en este caso, va a requerir el tamaño de la economía boliviana.

Los negociadores bolivianos deben apelar con mucho criterio a lo que estipula el artículo 6 del anexo número 1 del tratado fundacional, que señala: “Los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial (Anexo 1)”. Esta disposición está orientada a resolver las distorsiones que puedan presentarse en el grupo con respecto a las asimetrías de sus miembros. Bolivia, en su debido momento, debe procurar una Decisión que incluso mejore esta flexibilidad, a fin de avanzar gradualmente con las liberaciones, a un ritmo adecuado para el país.

En esta perspectiva, Bolivia tienen la obligación de contar con una fuerte institucionalidad diplomática, que debe estar secundada por un equipo técnico capacitado y con una sólida experiencia en la negociación internacional. Por ahora, esas capacidades están muy lejos de una Cancillería que ha sido devastada institucionalmente por el gobierno del presidente Luis Arce Catacora.

En estas condiciones, Bolivia elaborará el cronograma de armonización de la normativa del MERCOSUR, un bloque que desde su inicio fue ambicioso. Su objetivo era conformar un mercado común en casi 4 años, obviamente después de transitar por una zona de libre comercio y posterior unión aduanera. Sin embargo, la realidad nos muestra un esquema de comercio todavía con dificultades y una unión aduanera en ciernes.

Empero, políticamente el ingreso a este grupo es muy ventajoso. Se trata de un poderoso bloque de negociación en la comunidad internacional; cuenta con una balanza comercial favorable de 73.000 millones de dólares, según los indicadores oficiales del año 2023. Este balance es producto de exportaciones que totalizaron 379.000 millones de dólares frente a 305.000 millones de dólares de importaciones, según datos de la página institucional del MERCOSUR.²

1.1. Panorama del ingreso de Bolivia

El 29 de noviembre de 2023 se conoció la noticia de la aceptación de Bolivia como miembro pleno del MERCOSUR. El Senado del Brasil, después de casi una década de espera, había aprobado la adhesión boliviana como resultado de gestiones directas del presidente Luiz Inácio Lula da Silva para convencer a una parte del Senado opositor de su país, correspondiente al grupo partidario de Jair Bolsonaro, que aceptó el pedido con ciertos reparos. Se formará una comisión para visitar Bolivia y comprobar la situación del respeto a los derechos humanos, toda vez que uno de los requisitos para ser parte del grupo es el cumplimiento del Protocolo de Ushuaia suscrito también por Bolivia en calidad de Estado Asociado el 24 de julio de 1998, y que en su artículo 1 exige condiciones para los miembros del bloque al señalar lo siguiente: “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo”.

2 Ver <https://estadisticas.mercosur.int/>

En las observaciones presentadas en el Senado del Brasil, que era la última instancia de ese país para otorgar su aprobación a la adhesión de Bolivia, se mencionaron algunos hechos políticos ocurridos en el país. El senador brasileño Sergio Moro, que encabeza el grupo cuestionador, llegó a mencionar el tema de los presos políticos e incluso citó el caso de la expresidente Janine Añez, detenida hace casi 3 años.

El MERCOSUR nació el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, ante la entonces mirada escrutadora del continente que asistía a la creación de un mercado común impulsado por un ambicioso plazo para alcanzar sus metas. Se fijó inicialmente el 31 de diciembre de 1994 para lograr el objetivo. Después se pospuso el plazo en reiteradas oportunidades. El esfuerzo, hasta el presente año, después de más de tres décadas, solo alcanzó para conformar una zona de libre comercio con sus propias dificultades y una unión aduanera que sigue en proceso de construcción. Esta situación ha generado en los últimos años diversas reflexiones sobre el futuro del mecanismo y la necesidad de introducir algunos cambios. Estas posiciones fueron reflejadas en distintos momentos durante la última reunión de presidentes realizada en julio 2024 en Asunción, Paraguay.

Este proceso de integración regional abarca múltiples aspectos a fin de promover el desarrollo y la cooperación entre los países miembros del bloque, con los siguientes objetivos:

- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales.
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícolas, industriales, fiscales, monetarias, cambiarias y de capitales, de servicios, aduaneras, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.

Ingresar al MERCOSUR representa un importante desafío para el Estado Plurinacional de Bolivia. La oportunidad, sin embargo, llega en el peor momento de la economía boliviana, cuando el país se debate por evitar un colapso como el sufrido en 1985 cuando se afrontó una histórica hiperinflación de más del 20.000%, frenada en seco por una política de *shock* y un decreto promulgado el 29 de agosto de ese mismo año, el 21060, que inició una nueva etapa de estabilidad para la economía boliviana, que hoy nuevamente se deteriora a pasos rápidos debido a una cuestionada administración del Estado.

La economía de Bolivia, y consecuentemente su comercio, sufren por bloqueos carreteros en sus rutas más importantes debido a las recurrentes demandas sociales que se visibilizan de modo perverso en los caminos del eje troncal del país. También las vías internacionales de flujo comercial soportan paralizaciones; con ello, el comercio internacional boliviano pierde seriedad. El bloqueo registrado al comenzar el año 2023 en la carretera entre Bolivia y Perú, debido a conflictos políticos en el sur del vecino país, cuando cientos de camiones de transporte de mercaderías quedaron varados por casi tres meses, desnudó la fragilidad del flujo comercial.

En las últimas dos décadas, Bolivia ha gozado de una histórica bonanza económica debido a la exportación de hidrocarburos, hasta que este recurso se ha ido agotando, sin que se hayan realizado nuevas exploraciones de envergadura, como lo ha reconocido públicamente el presidente Arce Catacora.

La escasez de dólares en el mercado es otra de las señales del declive económico, ya que impide la ejecución fluida de importaciones para el consumo y la producción. La existencia inocultable de un dólar paralelo, cotizado entre 20% y 25% por encima del cambio oficial, además de una persistente elevación de los precios de los artículos de consumo, que contrastan con la machacante repetición desde el gobierno que asegura que Bolivia ostenta la menor inflación de la

región con un índice de 0,74% para el primer trimestre de 2024, conforman un panorama desalentador.

A estos acontecimientos, que no son excepcionales en Bolivia, debe sumarse el impacto que ocasionan los conflictos internacionales, como la guerra iniciada por Rusia en Ucrania, en febrero de 2022, la crisis económica de las potencias mundiales como China, que arrastra complejos problemas inmobiliarios, y la contracción en las dos economías más poderosas, Estados Unidos y Europa.

En el ámbito estrictamente comercial, que sin duda es el corazón del proceso de integración, la cara que presenta Bolivia en su ingreso al bloque tampoco es la mejor. “Bolivia retornó en 2023 al déficit comercial, con un saldo negativo de 585 millones de dólares americanos, profundizando la caída de las Reservas Internacionales Netas (RIN) del Banco Central de Bolivia (BCB)”, según reporta el editorial del IBCE, una institución reconocida en la publicación de estadísticas (2023).

El año 2024 no se presenta con signos de recuperación visibles; en cuanto a las exportaciones los números seguirán siendo negativos, debido al próximo final de contrato de la venta de gas a la Argentina, entre otras variables. En sus proyecciones, el IBCE presume que este año se puede superar la histórica caída de las exportaciones bolivianas registrada en 2023, que alcanzó a 2.800 millones de dólares respecto al año anterior, según datos oficiales del estatal Instituto Nacional de Estadísticas (INE), recogidos en la edición 32 del IBCE.

1.2. ¿Por qué se demoró el ingreso de Bolivia?

Nunca se pudo conocer las verdaderas razones del porqué Bolivia no fue parte del MERCOSUR desde el principio, cuando entonces gobernaba el presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993), que había establecido lazos muy cercanos con Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello, presidentes de Argentina y Brasil, respectivamente.

El argumento posterior para la no inclusión de Bolivia fue la pertenencia al Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones (CAN). Dijeron que esa doble membresía no resultaba coherente para considerar a Bolivia en el nuevo proceso de integración, algo que implícitamente fue incluido en el tratado fundacional, en el artículo 20 referido a las solicitudes de adhesión.

Este año, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia ha exteriorizado su satisfacción por el ingreso al MERCOSUR, destacando como histórico el hecho de que Bolivia se convierta en el primer país con participación en los dos grupos regionales de integración del sur del continente. Esta versión fue ratificada por el presidente Luis Arce Catacora en el discurso que pronunció durante la reunión de julio 2024, en Asunción, Paraguay. Arce sostuvo que Bolivia se convertirá en un Estado articulador entre los dos más importantes procesos de integración de América del Sur.

Empero, el gobierno aún no ha informado, con el detalle que sería deseable, las posibles consecuencias de una convergencia entre los dos procesos de integración o cómo Bolivia podría ser parte de ambos organismos sin causar inconvenientes para ese complejo entramado.

El acercamiento entre los dos bloques no es nuevo y la posible convergencia es un tema tratado hace dos décadas, cuando los dos grupos firmaron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE 56) destinado a alcanzar los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo de 1980. En uno de sus considerandos ya se mencionaba la relación alcanzada entre Bolivia y el MERCOSUR el 17 de diciembre de 1996.

Este ACE 56 fue suscrito el 6 de diciembre de 2002, pero no se tiene información sobre su posterior implementación, y la misma Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) consigna escasa información en su página oficial. Detalla que los países no internalizaron ese acuerdo, lo que, evidentemente, lo deja implícitamente archivado. Sin embargo, con la posterior firma de acuerdos denominados Acuerdos de Alcance Parcial-Complementación Económica (AAP.CE) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el número 58 y el número 59, con la participación de los países de ambos bloques, excepto Bolivia, se dejó la puerta abierta para la llamada convergencia.

Es probable que con el ingreso efectivo de Bolivia al MERCOSUR, y una vez que se realicen los avances de las etapas iniciales para la membresía plena de Bolivia, vuelva el debate y hasta las negociaciones sobre la denominada convergencia.

Después de 33 años de vigencia del MERCOSUR, atrás ha quedado aquella mirada algo estrecha de los primeros 5 años del Tratado, que según el artículo 20 impedía considerar la adhesión de países que fueran

parte de otro esquema de integración. En los años posteriores se vio, más bien, la pertinencia de una aproximación mayor a la Comunidad Andina.

Los propósitos de convergencia entre los procesos subregionales de integración surgieron a principios del presente siglo y ello quedó plasmado en la declaración firmada por doce presidentes suramericanos el 8 de diciembre de 2004 en la III Cumbre presidencial en la ciudad de Cusco, Perú. Allí quedó inscrito el propósito de los mandatarios de la región e incluso se usó expresamente el denominativo de convergencia: “La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio”.³

2. Un empinado proceso de adhesión

El proceso de adhesión de Bolivia al MERCOSUR, tras la algarabía inicial que acompañó al anuncio político y 6 meses después el depósito del instrumento de adhesión, realizado el 8 de julio del 2024, se presenta como un desafío extremadamente complejo para una Cancillería debilitada por la desinstitucionalización y la falta de un equipo humano capacitado para enfrentar este reto.

Esta poca claridad de la participación boliviana ha despertado inquietudes respecto a la aceptación de Bolivia en el grupo después de casi una década de haber sido congelada en Brasil. Las opiniones de algunos políticos de oposición apuntan a que la decisión de Brasil de aceptar el ingreso de Bolivia ha sido una decisión política, un espaldarazo del presidente Lula da Silva en favor de su colega Luis Arce Catacora, con quien comparte una línea política similar. Estas observaciones se han acentuado con la visita que ha realizado a Bolivia el mandatario brasileño y el evidente apoyo político que recibe Bolivia del gigante suramericano.

Las primeras reuniones realizadas entre los técnicos del gobierno, personal de la Cancillería y parlamentarios a cargo del proceso de

3 Ver, III Cumbre Presidencial Sudamericana (2004, 8 de diciembre). Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. Recuperado el 18 de abril de 2024 de https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf

adhesión, realizadas con carácter previo al depósito de la ratificación en Paraguay, no demostraban la celeridad esperada tras el entusiasmo inicial por la incorporación de Bolivia al MERCOSUR, según fuentes parlamentarias consultadas para este documento. Estos parlamentarios, que prefieren mantener el anonimato, son partidarios de apoyar el esfuerzo que sea necesario para consolidar la membresía plena en los próximos 4 años, de acuerdo con los plazos del protocolo firmado. Sin embargo, advierten con preocupación una cierta parsimonia entre los representantes del Ejecutivo. La canciller, Celinda Sosa Lunda, no asistió a los primeros encuentros de coordinación y tampoco estuvo en la presentación final en el Senado. El trabajo de armonización de la normativa del MERCOSUR requiere de la participación activa de quien, teóricamente, estará al frente de las negociaciones del país con el bloque.

Es comprensible la preocupación gubernamental que subyace a estas demoras, ya que se debe realizar numerosos cambios en la política comercial del país. Formalmente, se necesita trabajar en un complejo proceso de varias etapas para consolidar la adhesión, que culminará con la adopción del acervo normativo del MERCOSUR acumulado en sus 33 años de existencia.

Bolivia debe trabajar paralelamente en la optimización de su productividad ante las perspectivas de acceso a mercados regionales y extracontinentales. Se requiere planificar cómo se gestionará la apertura del mercado interno a los países del bloque, sin dañar la frágil industria nacional, entre otros retos.

El MERCOSUR, constituido por el Tratado de Asunción, cuenta además con otros 20 protocolos adicionales de indudable importancia que, en conjunto, conforman el marco jurídico del sistema. Bolivia, al adherirse como nuevo Estado Parte, se ha comprometido a armonizar internamente su contenido.

El bloque ha producido 4.686 normas que deben ser internalizadas gradualmente, y de las cuales 171 son protocolos, enmiendas y acuerdos de estricto cumplimiento. Sin embargo, muchas de estas normas han quedado obsoletas, han sido anuladas o enmendadas, lo que no reduce la complejidad y tampoco, en gran medida, el volumen del acervo normativo que debe ser incorporado a la legislación nacional.

En las tres décadas de existencia, desde el Consejo del Mercado Común (CMC), el órgano superior del MERCOSUR encargado de la conducción política del proceso de integración, se han emitido 1.088 decisiones obligatorias para los Estados Partes. El Grupo Mercado Común (GMC) se pronuncia mediante resoluciones que han sumado 2.075, a las que debe añadirse 1.352 directivas de la Comisión de Comercio.

2.1. Referéndum o ley corta

En medio del proceso de tratamiento de la Ley de Ratificación del Protocolo de Adhesión al MERCOSUR ha surgido la discusión sobre la necesidad o no de llevar adelante un referéndum sobre la adhesión, en consideración a lo que manda la Constitución Política del Estado en el numeral 4, párrafo II del artículo 257. Esta discusión se ha concentrado entre políticos oficialistas y opositores, analistas internacionales y los parlamentarios nacionales.

Al respecto, quienes aseguran la necesidad de aprobar la incorporación de Bolivia al MERCOSUR por la vía de un referéndum, consideran que el país, al ingresar al proceso de integración, hará una cesión de competencias institucionales a organismos internacionales, por ejemplo, para determinar la política arancelaria del país. Además, el texto constitucional da la opción de organismos internacionales o supranacionales. Y el MERCOSUR encaja en las descripciones, señalan, dejando una estela de duda.

La comisión de Política Internacional y Protección al Migrante, en su informe al pleno ALP-CD-CPIyPM No. 01 2023/2024 de la Cámara de Diputados, asegura que no existe necesidad de un referéndum. Por la naturaleza del MERCOSUR, no es un organismo supranacional, sino un organismo intergubernamental, en virtud a que los Estados miembros conservan su soberanía y las decisiones se toman por consenso. Añade el documento que el caso analizado no está comprendido dentro de los presupuestos señalados en el párrafo II del artículo 257 de la Constitución Política del Estado; en consecuencia, no requiere de aprobación mediante referendo popular vinculante. Será suficiente la aprobación de una ley corta, que está en las atribuciones parlamentarias.

2.2. La ruta hacia Asunción

Según el artículo 4 del Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR, una vez que se ha entregado la decisión boliviana en Asunción, deben correr 4 años para que se complete el trayecto hacia la membresía plena.

Han pasado casi 6 meses desde que se conoció la noticia de la aceptación de Bolivia como nuevo miembro del MERCOSUR y el tratamiento de la ley nacional de ratificación del protocolo. Una vez promulgada fue llevada por el mismo presidente hasta Paraguay. “...la adhesión al MERCOSUR debe ser considerada como un proyecto nacional, que supera las diferencia político partidarias”, según expresiones del diputado Gustavo Aliaga, en entrevista realizada al parlamentario de Comunidad Ciudadana (2 de mayo, 2024), quien realiza un estrecho seguimiento del proceso en su calidad de miembro adscrito a la Comisión de Política Internacional y Protección al Migrante de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, el depósito de la ratificación del Protocolo de Adhesión apenas es el principio de un empinado periplo. Según el artículo 12 del instrumento, en 180 días el grupo de trabajo conformado por las partes debe confeccionar el cronograma destinado a la armonización del acervo normativo del mecanismo de integración, y este debe quedar adoptado/internalizado por Bolivia en un plazo de 4 años a partir de la entrada en vigor del instrumento, que será el 8 de agosto de 2024.

Será un proceso gradual, según mandato del mismo protocolo de adhesión en su artículo 3:

El Estado Plurinacional de Bolivia adoptara, gradualmente, el acervo normativo vigente del MERCOSUR, a más tardar en cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el artículo 12 de este Protocolo establecerá el cronograma de adopción de dicha normativa.

En este recorrido, los especialistas bolivianos analizarán si efectivamente el MERCOSUR abre nuevos espacios para el comercio, la

integración productiva y las inversiones. Seguramente, la demorada adhesión ha sorprendido a los técnicos gubernamentales sin el análisis necesario, sin las herramientas para hacerlo y sin los profesionales especializados para afrontar el tamaño del desafío. Por decisión del presidente Arce, la Cancillería está bajo la administración de una persona que no tiene estudios ni experiencia en el campo de las relaciones internacionales, según se puede leer en la hoja de vida de la autoridad, publicada en la página oficial de Cancillería.

Entre las tareas urgentes para fortalecer el proceso de adhesión, está reponer la Unidad de Análisis de Política Exterior (Udapex), o una similar, que a estas alturas, si existiera, ya habría publicado un estudio completo de la participación boliviana en el mecanismo, como las decenas de ensayos y libros editados por esta unidad especializada que funcionaba en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la actualidad, y para enfrentar el gigante reto de ingresar al MERCOSUR, el Ministerio de Relaciones Exteriores está trabajando virtualmente a ciegas o rescatando viejos escritos y ayuda memorias, de los que los seguidores de la temática ni se enteran con la excusa de que la información que se maneja es “confidencial”.

Las tareas más delicadas comenzarán cuando el equipo nacional tenga que tratar técnicamente la incorporación del acervo normativo de todo el mecanismo legal-fundacional que acompaña al Tratado de Asunción a la legislación nacional, como los protocolos de Ouro Preto, de Olivos para la Solución de Controversias, el modificatorio de Olivos, de Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Constitutivo del Parlamento, cada uno con sus propias particularidades, y algunos, probablemente, con enunciados contrarios a la actual legislación nacional.

Los mandatos del compromiso de adhesión, sin embargo, permiten una salvedad en el último párrafo del artículo 1 del instrumento, que señala que “las Partes se comprometen a realizar las modificaciones a la normativa MERCOSUR necesarias para la aplicación del presente Protocolo”. Esto dejará en las manos de los negociadores de Bolivia y las otras Partes la mejor salida para aprovechar este artículo, que puede ser un aspecto clave de la relación.

En el caso de la solución de controversias, por ejemplo, el país no puede seguir poniendo en riesgo la inversión extranjera por normas que en el pasado reciente han producido resultados catastróficos, como es el caso de la exploración de hidrocarburos. En esta línea, la Ley 516 de Promoción de Inversiones de Bolivia, en su inciso III de la primera disposición adicional, señala que: “El tratamiento a las inversiones sujetas a acuerdos de integración supranacional se regirá por estos, siempre y cuando hayan sido ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia y se enmarquen en los preceptos constitucionales”.

Sin embargo, intentar transitar por este camino puede llevar a considerar la participación de Bolivia en el mecanismo de integración como de carácter supranacional. Esto podría abrir la interrogante sobre si era o no necesario aprobar la adhesión mediante referéndum, dado que la Constitución Política del Estado de Bolivia obliga a este proceso en casos de acuerdos con mecanismos supranacionales. Este aspecto ha sido soslayado con el justificativo de que el MERCOSUR es un mecanismo intergubernamental.

Al margen de esta consideración, con el antecedente mencionado, el trabajo se facilitará con el Protocolo de Olivos, que crea el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), un órgano jurisdiccional conformado por árbitros permanentes de la nacionalidad de cada Parte. El TPR ya ha resuelto importantes controversias, además de haber emitido cuatro opiniones consultivas, que van consolidando la aplicación uniforme del derecho comunitario.

Entre los aspectos más complejos estarán los llamados fundamentales del Tratado de Asunción, como la adopción de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), el Arancel Externo Común (AEC) y el Régimen de Origen del MERCOSUR.

Adoptar una nomenclatura común en el marco de un proceso de integración como el MERCOSUR implica establecer un sistema arancelario unificado que clasifique los productos comerciales de manera uniforme entre los países miembros. Entre las previsiones que se deben tomar con mucho cuidado está que en la estructura arancelaria del MERCOSUR se incluyen criterios distintos a la nomenclatura Nandina (de la CAN), por lo que se requerirá tiempo y precisión para

profundizar dichos criterios de desdoblamiento arancelario en la estructura de la nomenclatura.

Respecto al Arancel Externo Común (AEC), se tiene información de que, desde la mirada gubernamental, este aspecto se observa de manera positiva, como un posible freno a la competencia desleal entre las Partes y como una herramienta para fomentar la cooperación económica. Sin embargo, esto depende del tamaño de las economías y, en ese terreno, Bolivia está muy lejos de Brasil y Argentina, e incluso ahora de Uruguay y Paraguay. Los cuatro países llevan ventaja sobre Bolivia, que ha visto caer su economía en forma vertiginosa los últimos años, después del espejismo económico reflejado en las últimas dos décadas en razón de los altos precios del gas exportado por Bolivia.

También debe tenerse en cuenta que un AEC, sobre todo establecerlo y mantenerlo, requiere de un proceso de negociación complejo entre los países miembros, así como de mecanismos efectivos de implementación y supervisión para garantizar su cumplimiento, tareas que requieren una sólida institucionalidad.

El Arancel Externo Común del MERCOSUR está conformado por 18 niveles, con un arancel mínimo de 0%, un arancel máximo de 35% y un promedio simple de 10,32%. El arancel más frecuente es de 0%, seguido por los de 12,6%, 9%, 18% y 16%, respectivamente.

Las buenas noticias para Bolivia pueden confirmarse si se cumplen las pretensiones del país de poder internar, al ámbito del MERCOSUR, 1.500 productos tras un cambio en la clasificación arancelaria. Asimismo, parece posible que las partidas estratégicas, que suman unas 1.800 partidas, puedan ser exceptuadas por Bolivia.

Entre los tres desafíos grandes figura también el Régimen de Origen del MERCOSUR, que para el caso boliviano puede resultar interesante si se piensa en el objetivo de facilitar el comercio dentro del bloque, ya que teóricamente permite que los productos circulen libremente entre los países miembros sin enfrentar barreras no arancelarias, que son las que siempre han ralentizado las exportaciones bolivianas. Esto puede redundar en la promoción y desarrollo de las industrias nacionales que por ahora siguen aguardando se concreten, para pasar de la oferta electoral del gobierno a una realidad efectiva,

que ya por ahora solo se muestra como parte de una campaña política con miras a la reelección.

Los negociadores bolivianos tendrán que estudiar detenidamente los posibles criterios relacionados con la fabricación, transformación o procesamiento de productos dentro de los países miembros, así como el porcentaje mínimo de valor agregado que debe ser generado en la región para que un producto sea considerado originario. Bien negociados los términos, hasta se puede lograr un tratamiento beneficioso para algunos nuevos productos bolivianos, de encontrarse nichos interesantes en el territorio de los nuevos socios.

Obviamente, todo este nuevo engranaje al que Bolivia ingresará supone resignar autonomía en política comercial, pero inteligentemente abordado puede contrastarse con el aprovechamiento del beneficio de ser parte de un bloque sólido y con mucha solvencia para las negociaciones extrazona.

Enfrentar así, seriamente, un proceso como en el que Bolivia se ha comprometido como miembro pleno es un enorme reto que debe involucrar al Estado, pero también al sector productivo privado y, mejor aún, lograr sinergias entre ambos sectores para afrontar eficientemente el desafío.

2.3. El fantasma de Venezuela

Una de las enseñanzas que Bolivia tendría que tomar en cuenta en su ruta a la membresía plena en el MERCOSUR es aquella que dice: “Quien no conoce su historia está condenado a repetirla”, que comúnmente se atribuye al filósofo y escritor español George Santayana, quien originalmente escribió: “*Those who cannot remember the past are condemned to repeat it*”, con la idea subyacente referida a que el conocimiento del pasado es crucial para evitar repetir los mismos errores en el futuro. Por ello, es vital para Cancillería revisar detenidamente el caso venezolano en el grupo regional.

El proceso de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR comenzó con la firma del Protocolo de Adhesión el 4 de julio de 2006 y se formalizó con el depósito del protocolo el 13 de agosto de 2012. Sin embargo, la entrada en vigor del Protocolo de Adhesión se

produjo un año después, el 12 de agosto de 2013, después de diversas interpretaciones del derecho mercosuriano respecto a los pasos que debía seguir Venezuela para incorporar la normativa del bloque.

Según un análisis publicado por el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Venezuela, durante su membresía y para cumplir los compromisos del esquema, quedó ligada al MERCOSUR con un total de 244 normas, entre Decisiones, Resoluciones y Directivas, que debían ser incorporadas a su legislatura interna (Pastorino, 2017). Aunque todavía resultaba insuficiente, mostraban un notable esfuerzo para lograr la membresía plena.

A lo largo de su pertenencia al MERCOSUR, Venezuela enfrentó diversas dificultades. En julio de 2016, durante la presidencia *pro tempore* de Uruguay, surgieron discrepancias sobre el traspaso del mando a Venezuela, situación que llevó a una toma de hecho de la cabeza del grupo por parte de Venezuela sin un traspaso formal. En septiembre de 2016, los cancilleres de los Estados fundadores del MERCOSUR dieron un plazo a Venezuela para adoptar el acervo jurídico del bloque. Este plazo culminaba el 1 de diciembre de 2016, bajo la amenaza de perder los derechos como Estado Parte.

El incumplimiento de estas condiciones llevó a la suspensión de Venezuela el 5 de agosto de 2017, según lo dispuesto en el artículo 5 del Protocolo de Ushuaia. Esta medida se tomó tras constatar la ruptura del orden democrático en Venezuela. También se evidenció la falta de medidas eficaces para restaurarlo. Unos meses antes de la suspensión, el 14 de diciembre de 2016, Argentina asumió la presidencia del bloque, en un momento incómodo para el grupo, pues durante la XI Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común se negó el acceso a la canciller venezolana.

En las reflexiones sobre este proceso señaladas por el CURI, destacan la importancia de los principios democráticos en el MERCOSUR que, desde sus inicios, ha desarrollado mecanismos para preservar la democracia en los Estados Partes. Este es un aspecto que debe ser debidamente aquilatado por Bolivia, toda vez que la independencia de los órganos del Estado se restringe con más frecuencia, con cuestionadas disposiciones ordenadas por el gobierno de Luis Arce Catacora.

La suspensión de Venezuela se ha convertido en la segunda disposición aplicada con esa drasticidad en el MERCOSUR, invocando el tema democrático. La primera ocurrió con Paraguay en 2012, tras la destitución del presidente Fernando Lugo. No sería deseable que Bolivia corra la misma suerte.

3. La mirada externa del MERCOSUR

El MERCOSUR, en 33 años, ha logrado importantes progresos en procura de consolidar la zona de libre comercio y avanzar hacia la unión aduanera. También ha desarrollado intensas negociaciones para abrir otros mercados extrazona. Entre los miembros del bloque, desde hace unos años se reiteran pedidos por mejorar algunas normas que no permiten márgenes de maniobra unilaterales.

En esta normativa, la fórmula conocida como el 4+1, que impide negociaciones unilaterales con otros posibles socios externos, está siendo mirada por algunos analistas del MERCOSUR y por personas influyentes entre los miembros del grupo como un impedimento para la diversificación del comercio. Entre algunas reflexiones de los estudiosos está el caso del uruguayo Ignacio Bartesaghi, que sostiene que “es momento de valorar modelos más flexibles de integración que permitan una mayor contemplación de las realidades nacionales” (2021).

El caso de Uruguay puede ser un paradigma a seguir, pues este socio del MERCOSUR ha logrado elevar sus lazos comerciales con China tras una visita de su presidente Luis Lacalle Pou a Xi Jinping, presidente de la República Popular China, en Pekín, donde firmaron una Asociación Estratégica Integral en noviembre del año 2023.

Según la declaración conjunta, “en presencia de ambos jefes de Estado, se han suscrito más de 20 acuerdos en las áreas de comercio y fomento de inversiones”;⁴ pero más avanzado todavía es el

4 Ver, Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, Declaración Conjunta entre la República Oriental del Uruguay y la República Popular China sobre el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral (2023). Recuperado el 16 de abril de 2024, de https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2023/noticias/AL_682/declaracion.pdf

documento bilateral que destaca la “finalización del estudio conjunto de factibilidad sobre un posible Tratado de Libre Comercio (TLC) Uruguay-China”.

La relación de Uruguay y China, que recupera la posibilidad de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre esos dos países, debe ser objeto de una atenta mirada por parte del MERCOSUR que, probablemente, busque una ampliación del posible acuerdo a todo el bloque. Es posible también que, desde el lado chino, se considere la relación con Montevideo como un primer paso para un futuro acuerdo de mayor envergadura con el MERCOSUR. Sin embargo, para ello, debe sortear el no relacionamiento diplomático con Paraguay, que reconoce a Taiwán o a la República de China, y no a la República Popular China.

En el ámbito del bloque, ahora de 5 países y uno suspendido, será imperioso definir los alcances que tendrán las negociaciones con terceros, sean Estados, otros grupos de integración o bloques como el de la Unión Europea.

3.1. El acuerdo MERCOSUR-UE

Bolivia está ingresando al MERCOSUR en un momento clave de la negociación del bloque con la Unión Europea (UE), enfocado en consolidar el acuerdo comercial alcanzado hace 5 años y que al presente está estancado. Sin embargo, las nuevas señales muestran altas posibilidades de reconducirse en los próximos meses. La puesta en vigencia de este acuerdo podría ofrecer atractivas oportunidades para la región, incluida Bolivia que, con esta perspectiva, debería acelerar su participación en el grupo.

Después de 20 años de negociaciones, en junio de 2019 se logró el histórico acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, con importantes ventajas para las dos partes.

La asociación estratégica entre MERCOSUR y la Unión Europea supone la integración de un mercado de 800 millones de habitantes, casi una cuarta parte del PBI mundial y con más de 100.000 millones de dólares de comercio bilateral de bienes y servicios (MERCOSUR, 2019).

La última negociación de diciembre de 2023 concluyó en fracaso por la posición proteccionista de Francia de no llevar adelante el acuerdo con el grupo sudamericano, porque entiende que la competencia para su agricultura y ganadería sería de un alto impacto negativo.

Desde la perspectiva del MERCOSUR, en la que ahora se incluye Bolivia, la conclusión del acuerdo está considerada de alto beneficio estratégico para las dos partes. La UE es el primer inversor global, con un 30% del total mundial. Asimismo, importa el 17% del total de las compras mundiales de bienes y servicios, que representa el 20% del producto de la economía internacional, según los datos de la página oficial del MERCOSUR.

Las negociaciones se podrían reanudar en septiembre de este año con un panorama parlamentario europeo más claro, después de las elecciones de junio 2024. Según la nueva distribución de escaños, se puede presumir que el Parlamento Europeo seguirá apostando por el libre comercio.

Algunos observadores de la UE consideran poco significativo el crecimiento de escaños para los euroescépticos, siempre divididos entre las corrientes anti acuerdos comerciales y algunos más moderados, situación que no parece haber cambiado drásticamente y amenaza la agenda comercial de la Unión Europea. Y aunque la negociación de acuerdos comerciales corresponde a la Comisión Europea, el Parlamento tiene un rol crucial a la hora de definir con su voto la aceptación o rechazo de un acuerdo comercial.

Este panorama daría tiempo a que los negociadores bolivianos agudicen su atención y se involucren positivamente en las conversaciones. Europa importa diversidad de productos, algunos de los cuales son parte de la productividad del país, que puede impulsar su expansión con carne bovina, soja, además de perspectivas interesante de inversión en litio, que la UE ha mencionado entre sus intereses. Es cierto que, en contraparte, Bolivia como sus nuevos socios, deberá facilitar una mayor apertura al ingreso de vehículos, químicos, pesticidas y productos farmacéuticos. Por estas perspectivas, el gobierno tiene que acelerar el estudio de las potencialidades nacionales, ante la próxima consolidación de este acuerdo.

La disyuntiva es decisiva; apostamos por las corrientes del libre comercio internacional o nos volvemos a encapsular como en 2006, cuando Evo Morales decidió marginar a Bolivia del Acuerdo Multipartes entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, para después ni siquiera intentar una aproximación bilateral con este bloque.

Las palabras del canciller paraguayo, Rubén Ramírez, tras un taller de evaluación de alto nivel sobre la marcha del MERCOSUR, realizado en mayo de este año, muestran la visión con la que podrían mirarse los acuerdos del grupo.

Ningún país en nuestras condiciones tiene toda la potencia como para instalarse dentro de un escenario global, de grandes desafíos y tensiones. El MERCOSUR es realmente una de las principales herramientas para el desarrollo de nuestros países y de nuestra región, y tenemos que apreciarlo en su justa proporción (en MERCOSUR, 2024).

Por su parte, Lula da Silva, presidente de Brasil, durante una visita realizada a Uruguay en 2023, ya se había mostrado partidario de ajustes al mecanismo. “Es justo querer producir más y querer vender más...” ...dijo estar ‘totalmente de acuerdo’ con renovar al MERCOSUR ‘todo lo que sea necesario’” (AFP, 2023).

Sin embargo, acentuar demasiado los pedidos de flexibilización del mecanismo de negociación también puede afectar la fuerza del esquema. Podría afectarse la fuerza que hoy se tiene para negociar en bloque gracias al respaldo de una economía que en conjunto se muestra atractiva, pero que individualmente puede presentar debilidades, sobre todo para los países más chicos.

El pedido de cambiar o modificar la Decisión 32/00, que señala “...negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”, puede resquebrajar la fortaleza del mecanismo. Sin embargo, tampoco se puede ocultar que algunos de los miembros que buscan acelerar su inserción internacional estén analizando algunas opciones dirigidas a cómo alcanzar la flexibilización de las negociaciones bilaterales, sea eliminando la normativa o modificándola drásticamente, hasta establecer ciertas licencias para los miembros.

4. Conclusiones

Las autoridades bolivianas deberán reflexionar sobre el mejor camino a seguir en la adhesión y luego en su participación como parte del grupo. Marchar en solitario en negociaciones con la Unión Europea o aprovechar la fortaleza del grupo para ser parte de la negociación global son las opciones. En cualquier camino que se elija, el tiempo perdido es irrecuperable y atrás ya han quedado las veleidades del primer gobierno del MAS, que prácticamente cerró todas las vías de apertura al mundo por mantener posiciones ideológicas que hoy están mostrando los errores. Este segundo gobierno del MAS sigue dubitativo y, aunque tiene a la crisis tocando sus puertas, continúa empeñado en apostar su esfuerzo en esquemas estériles como el ALBA, cuando debería exigir a sus técnicos enfocarse primordialmente en el proceso de adhesión al MERCOSUR, que aún tiene 4 años por delante.

El factor político citado no solo es característica de Bolivia; los países del MERCOSUR también han participado muchas veces en el Acuerdo bajo sus intereses políticos. El manejo de los gobiernos ha variado como un péndulo caprichoso; desde Uruguay y el cambio de José Mujica-Tabaré Vázquez-Luis Lacalle, de tendencias contrapuestas, o Brasil, que transitó de un radical Jair Bolsonaro a un impulsor del socialismo del siglo XXI como Luiz Inácio Lula da Silva, y Argentina, del corrupto esquema de los Kirchner y Fernández al extremo de Javier Milei, cuyas ideas avanzadas sobre el liberalismo amenazan con remezones al grupo. Este problema de guiarse por afinidades ideológicas y no por políticas de Estado, como se aprecia, no es propio solo de Bolivia.

A lo largo de más de tres décadas, el MERCOSUR ha enfrentado una serie de cambios en las políticas económicas y comerciales de sus miembros, los cuales naturalmente han tenido un impacto en el proceso de integración. Sin embargo, a pesar de estos vaivenes políticos, que supuestamente no deberían influir,

el MERCOSUR ha logrado avances significativos: desde una agenda comercial que ha llevado rápidamente a la conformación del AEC, hasta un aumento importante del comercio intra-MERCOSUR, el reconocimiento de las asimetrías en el desarrollo de los países y regiones que conforman

el bloque, y una integración que va más allá de lo meramente comercial y económico (Masi, 2021).

Por supuesto que existen grupos y analistas rigurosos con el esquema que sí coinciden en la necesidad de cambios más radicales, quizá para lograr la necesaria empatía con las realidades individuales de sus miembros, lo que configura una observación de fondo que, como se ha mencionado en este texto, puede afectar la fortaleza del grupo si no se cataliza convenientemente.

La economista Sandra Polónia Ríos, directora del Centro de Estudios de Integración y Desarrollo (CEBRI), de opiniones influyentes en Brasil, habla de incompatibilidades del modelo, incluso señala que “el modelo de unión aduanera está alejado de los nuevos acuerdos comerciales regionales que se extienden por las diferentes regiones del mundo” y también en razón de “...la competitividad de las economías de los Estados miembros” (2021).

Es crucial para Bolivia superar y avanzar eficientemente en esta primera etapa del proceso de adhesión al MERCOSUR; aprovechar el entusiasmo, aunque sea a tientes, del gobierno del presidente Luis Arce Catacora, como demostró la canciller Celinda Sosa Lunda en su comparecencia ante la Cámara de Diputados el 14 de junio 2024,⁵ ajustar los objetivos económicos y comerciales como Estado y, fundamentalmente, recuperar los valores e instituciones democráticas.

5. Referencias bibliográficas

AFP (25 de enero de 2023). “Lula” considera “urgente” cerrar acuerdo de MERCOSUR con UE antes de negociar con China. AFP. Recuperado el 29 de abril de 2024. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230125-lula-en-uruguay-reuni%C3%B3n-con-lacalle-pou-y-gui%C3%B1o-a-la-oposici%C3%B3n-uruguaya>

5 Ver, Cámara de Diputados, Sesiones en vivo (2024, junio 16), <https://diputados.gob.bo/sesiones-en-vivo/?playlist=a2bb5a6&video=31f2b41>

Bartesaghi, I.

2021 Una invitación a la reflexión. En VV. AA., *Reflexiones sobre los treinta años del MERCOSUR*. Fundación Konrad Adenauer. Recuperado el 30 de abril de 2024. file:///C:/Users/Lenovo/Desktop/MERCOSUR/30%20años%20MERCOSUR%20reflexiones%20KAS%20UCU.pdf

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE)

2024 Un mundo de oportunidades. IBCE. Recuperado el 2 de mayo de 2024. <https://www.ibce.org.bo>

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE).

2023 *Bolivia y MERCOSUR. Boletín Electrónico Bisemanal N.º 1193*. IBCE. Recuperado el 16 de abril de 2024. https://ibce.org.bo/images/ibcecifras_documentos/CIFRAS-1193-Bolivia-Mercosur.pdf

Masi, F.

2021 MERCOSUR, treinta años después. ¿A las puertas de un nuevo proyecto para la región? En VV. AA., *Reflexiones sobre los treinta años del MERCOSUR*. Fundación Konrad Adenauer. Recuperado el 30 de abril de 2024. file:///C:/Users/Lenovo/Desktop/MERCOSUR/30%20años%20Mercosur%20reflexiones%20KAS%20UCU.pdf

MERCOSUR

2019 MERCOSUR cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea. Cancillería Argentina. *MERCOSUR*. Recuperado el 30 de abril de 2024. <https://www.mercosur.int/mercocur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/>

MERCOSUR

2024 El desafío del MERCOSUR es revitalizar su esquema de integración, afirma canciller paraguayo. *MERCOSUR*. Recuperado el 10 de mayo de 2024. <https://www.mercosur.int/el-desafio-del-mercocur-es-revitalizar-su-esquema-de-integracion-afirma-canciller-paraguayo/>

Pastorino, A.

2017 Algunas reflexiones sobre el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, su desempeño como socio

- pleno y su actual situación de ¿cesación? en sus derechos como tal. Análisis N.º 5/17. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Recuperado el 6 de mayo de 2024. <https://www.curi.org.uy/archivos/An%C3%A1lisis%20del%20CURI%205.pdf>
- Ríos, S. P.
2021 Treinta años del MERCOSUR: hora de madurar. En VV. AA., *Reflexiones sobre los treinta años del MERCOSUR*. Fundación Konrad Adenauer. Recuperado el 30 de abril de 2024. <file:///C:/Users/Lenovo/Desktop/MERCOSUR/30%20años%20Mercosur%20reflexiones%20KAS%20UCU.pdf>
- Rodríguez, G. (26 de junio de 2024). La economía boliviana en el contexto global. *Visión 360*. Recuperado de <https://www.vision360.com/articulos/la-economia-boliviana-en-el-contexto-global>

Bolivia en el MERCOSUR: Convergencias, desafíos y oportunidades

*Omar Rilver Velasco Portillo*¹

Resumen

En diciembre de 2023, Bolivia alcanzó su ingreso pleno al MERCOSUR. Este artículo analiza el estado de situación del comercio bilateral de Bolivia con el MERCOSUR. También se verifica la hipótesis de convergencia para evaluar las implicancias económicas de dicho acuerdo para Bolivia. Finalmente, se abordan algunos de los potenciales desafíos y oportunidades económicas para Bolivia derivados de dicha adhesión para los próximos años.

1. Introducción

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es el principal acuerdo de integración económico y comercial en la región de América del Sur. Fue creado en marzo de 1991 mediante el Tratado de Asunción y

¹ Es economista y doctor en Ciencias del Desarrollo por el CIDES-UMSA, Master of Art in economics por GeorgeTown University y tiene una especialización en finanzas públicas otorgada por la Ecole National d'Administration Publique en Francia. Actualmente se desempeña como docente de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés. Ha publicado libros e investigaciones premiadas. Para contactarse con el autor: orvelasco@umsa.bo

signado entre los países de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay,² con el objeto de facilitar a sus miembros la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos mediante la eliminación gradual de los derechos aduaneros, el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial unificada frente a terceros países u organismos de integración multilateral, así como la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales que promuevan la competencia en condiciones de igualdad (Tratado de Asunción, 1991).

En diciembre de 2006 Bolivia oficializó su intención de ingreso al MERCOSUR, hecho que fue aceptado en julio de 2015 por el Consejo del Mercado Común (CMC) mediante decisión CMC DEC. N° 13/15, por el cual se firmó el protocolo de adhesión de Bolivia al MERCOSUR en calidad de Estado Asociado de manera temporal, hasta la ratificación de dicho protocolo por cada una de las asambleas nacionales de los países miembros. Luego de una espera de cerca de 8 años de gestiones parlamentarias, el pasado 7 de diciembre de 2023 el presidente de Brasil, Luis Ignacio Lula da Silva, promulgó en su condición de presidente *pro tempore* el ingreso oficial de Bolivia como socio pleno al bloque. La adhesión de Bolivia al MERCOSUR se constituye en un hecho inédito en la integración comercial y económica del país.

Existe en la literatura económica un conjunto de razones que justifican el libre comercio como motor del crecimiento económico vinculado a la transferencia de tecnológica, la especialización, la competencia y ganancias de eficiencia. Además, según las teorías de convergencia económica, países con menores niveles de renta media podrían alcanzar a sus símiles de renta más alta o al menos reducir sus brechas en el tiempo si aprovechan sus potencialidades productivas. De comprobarse esa conjetura, se esperaría que la adhesión de Bolivia al MERCOSUR permita una convergencia natural hacia a la renta media del bloque.

2 Venezuela ingresó posteriormente, en 2006, al bloque, pero en razón al Protocolo de Ushuaia de 1998 fue suspendida en agosto de 2017 hasta que se recupere el orden democrático en ese país.

Este acuerdo podría implicar grandes ventajas y oportunidades para los bolivianos y sus empresas, pero también presenta enormes desafíos institucionales, de infraestructura y logística para el sector público y privado nacional.

En este artículo se analiza el estado de situación del actual comercio bilateral con los países del MERCOSUR, se verifica la hipótesis de convergencia y se analiza algunos de los potenciales desafíos y oportunidades económicas para Bolivia derivados de este acuerdo para los próximos años.

2. Importancia del MERCOSUR en las cuentas externas de Bolivia

Las estadísticas de balanza de pagos como el comercio exterior, la inversión extranjera directa, las remesas y el transporte de carga y pasajeros reflejan la influencia que tiene para Bolivia el MERCOSUR en términos de flujos de entrada y salida de divisas.

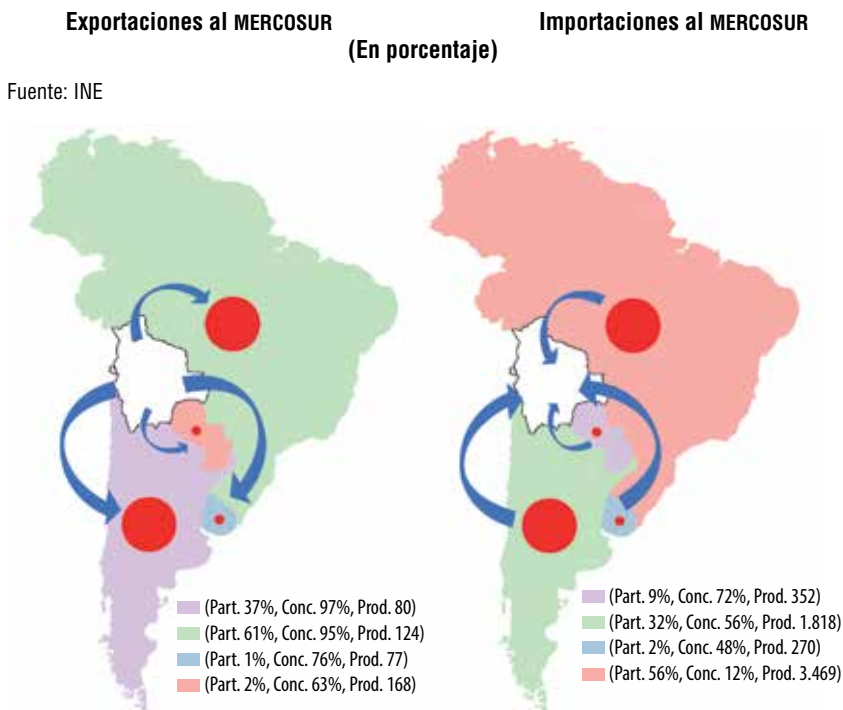
2.1. Importancia del comercio exterior

A lo largo de 2023, el MERCOSUR aglutinó cerca de un quinto del comercio exterior boliviano, concentrando 16% de las exportaciones (USD 1.794,9 millones) y 20% de las importaciones nacionales (USD 2.342,1 millones) al bloque (INE, 2023). Todo dentro del marco del Acuerdo de Complementariedad Económica (ACE) N° 36 que existe entre Bolivia y el MERCOSUR, vigente desde 1996 (ACE, 1996).

El comercio boliviano con el MERCOSUR está altamente concentrado en Brasil y Argentina. Las exportaciones bolivianas hacia estos dos países representan el 61% y 37% del total, respectivamente. En cambio, a Paraguay y Uruguay solo se exporta entre el 2% y 1% comparativamente. La situación de las importaciones es un poco menos centralizada. Desde el Cono Sur hacia Bolivia se importa principalmente de Brasil en un 56%, le sigue en importancia Argentina con el 32%, Paraguay 9% y Uruguay 2% (gráfico N° 1). La concentración del mercado es resultado de la concentración y poca diversificación productiva de nuestra economía, que se refleja en el menor número

de productos exportados en relación al número de productos importados, cuyo detalle se analiza más adelante.

Gráfico N° 1
Bolivia: Participación, concentración y número de productos
importados y exportados desde y hacia el MERCOSUR, 2023

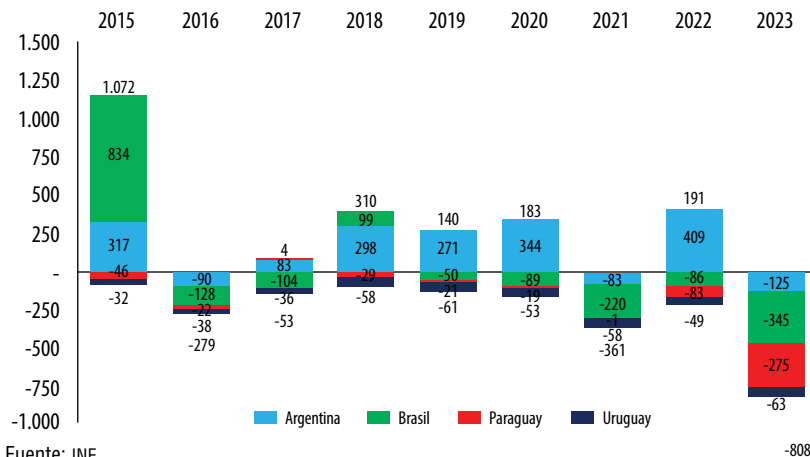


Desde una perspectiva de más largo plazo, se advierte un aumento tendencial del déficit comercial de Bolivia con el bloque sudamericano como consecuencia de una combinación de disminución de las exportaciones bolivianas y un aumento de las importaciones extranjeras, que amerita un análisis más pormenorizado.

El déficit comercial con la zona se fue ampliando en términos nominales y con un número cada vez mayor de países. En 2015, Bolivia exhibía amplios superávits comerciales con Argentina y

Brasil y pequeños déficits con Paraguay y Uruguay. Para 2023, el saldo comercial con el MERCOSUR alcanzó su registro más alto en la última década con USD 808 millones. El año pasado fue el tercer año discontinuo con déficit comercial simultáneo con todos los países del MERCOSUR, siendo los déficits con Brasil (USD 345 millones) y Paraguay (USD 275 millones) los más elevados. Le sigue en importancia los desbalances con Argentina (USD 125 millones) y Uruguay (USD 63 millones) (gráfico N° 2).

Gráfico N° 2
Balanza comercial entre Bolivia y los países del MERCOSUR, 2015-2023
 (En millones de USD)

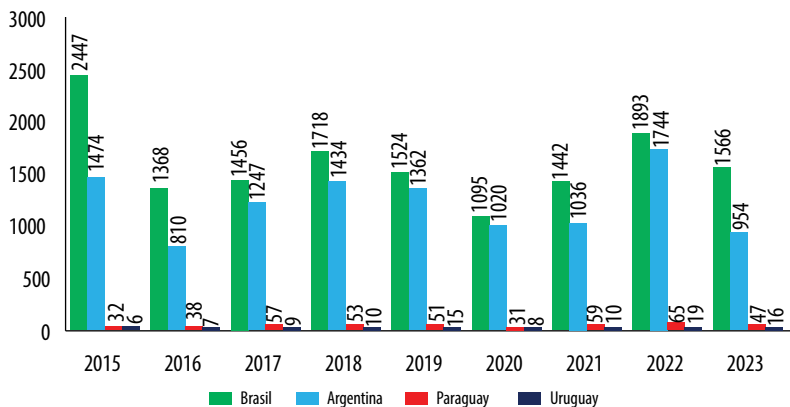


Fuente: INE

Una de las causas de cambio de la posición comercial de superavitaria a deficitaria –en cerca de una década– fue que las exportaciones bolivianas cayeron en un tercio entre 2015 y 2023, de USD 3.959 millones a USD 2.583 millones.

La disminución de las exportaciones está explicada por las menores ventas a Brasil y Argentina, en 35% y 36%, respectivamente, con una mínima compensación de aumento a los mercados de Uruguay en USD 15 millones y Paraguay en USD 10 millones en similar período (gráfico N° 3).

Gráfico N° 3
Bolivia: Exportaciones al MERCOSUR, 2015-2023
 (En millones de USD)

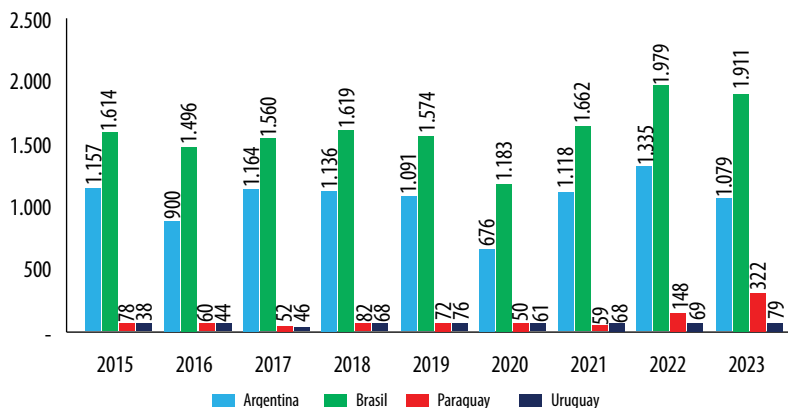


Fuente: INE

En contraste, las importaciones desde el MERCOSUR a Bolivia se incrementaron en los últimos años como resultado de las mayores necesidades de combustibles, suministros agrícolas, automóviles, medicamentos y polietilenos. En 9 años, las importaciones se elevaron en cerca de USD 500 millones adicionales, cuyos incrementos se dieron principalmente desde Brasil (USD 197 millones) y Paraguay (USD 244 millones).

Las importaciones provenientes desde Argentina mostraron una ligera caída en USD 78 millones (gráfico N° 4). Sin embargo, este dato se debe contraponer con el movimiento ilegal en la frontera boliviano-argentina, que bien podría infravalorar el verdadero monto de las importaciones argentinas de los últimos años a causa de la crisis cambiaria del vecino país que distorsiona los precios relativos y genera los incentivos al contrabando.

Gráfico N° 4
Bolivia: Importaciones del MERCOSUR, 2015-2023
 (En millones de USD)

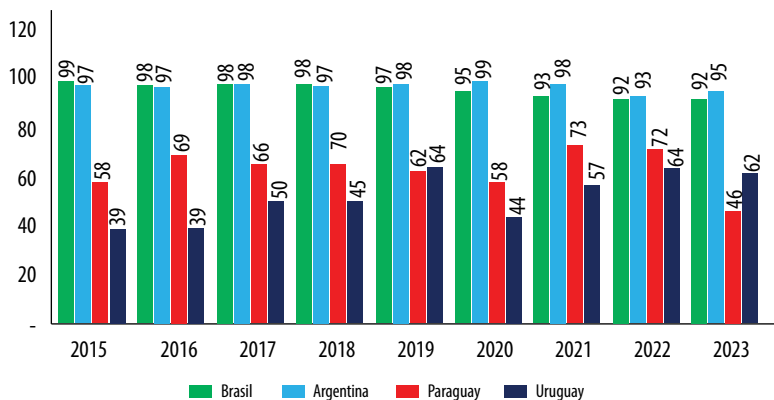


Fuente: INE

Otro rasgo marcado del comercio exterior entre Bolivia y el MERCOSUR es su alta concentración. Tres productos significan más del 90% de las exportaciones bolivianas al bloque. En 2023, el gas natural, las habas de soja y la urea representaron 92% del total de ventas a estos países. La concentración de exportaciones es todavía más alta en Brasil y Argentina. Si a la lista de productos anterior se le agrega, en el caso de Brasil, la ulexita, el GLP y los desechos de aluminio, y en Argentina la baritina, las piritas de hierro y la energía eléctrica, la representatividad de las exportaciones bolivianas es casi total (99%).

En cambio, las exportaciones nacionales a Paraguay y Uruguay están mucho más distribuidas. A Paraguay se exporta mayoritariamente GLP, urea y baterías, preparaciones tensoactivas para limpieza, desechos de productos animales y torta de soja, que presentan cerca de la mitad de nuestras exportaciones bilaterales (46%). Desde Uruguay se importa torta de soja, madera y productos derivados, palmito, plátanos y alcohol etílico, que en conjunto suman 62% de las exportaciones bolivianas a dicho país (gráfico N° 5).

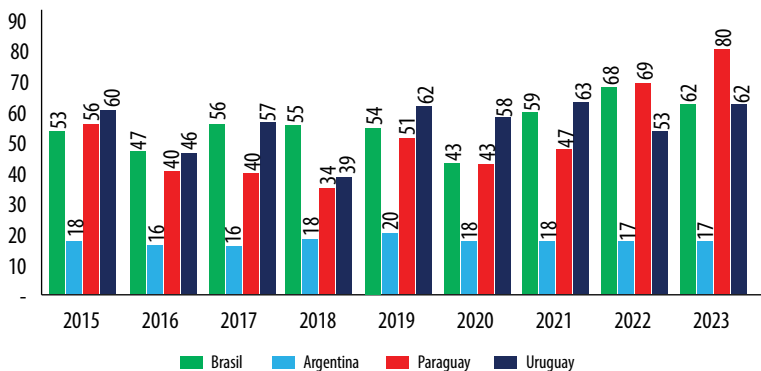
Gráfico N° 5
Índice de concentración (6 productos)
de exportaciones del MERCOSUR, 2015-2023
(En porcentaje)



Fuente: INE

En cambio, por el lado de las importaciones, su índice de concentración es mucho más bajo, aunque ascendente en los últimos años. Así, ejemplo para 2023, de Brasil importamos barras de hierro, polipropilenos, combustibles y aceites lubricantes, preparaciones para bebidas gaseosas, vehículos que en conjunto representan 17% de nuestras compras cariocas. Los argentinos nos suministran diésel, harina de trigo, vehículos, medicamentos y semilla de girasol, que en proporción llegan al 62% del valor total de importaciones. Desde Uruguay las compras bolivianas son mayoritarias en cebada malteada, insecticidas, fungicidas y herbicidas, medicamentos, leche y nata, en un 62%. Finalmente, destacan las compras paraguayas por su mayor concentración, puesto que en solo 6 productos: diésel, gasolina, medicamentos, herbicidas, recipientes de aluminio y demás tapas y tapones para botellas, absorben el 80% del total de compras guaraníes (gráfico N° 6).

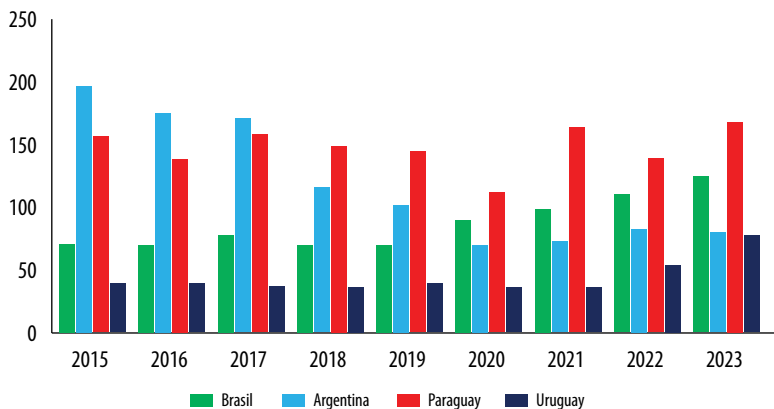
Gráfico N° 6
Índice de concentración (6 productos)
de importaciones del MERCOSUR, 2015-2023
(En porcentaje)



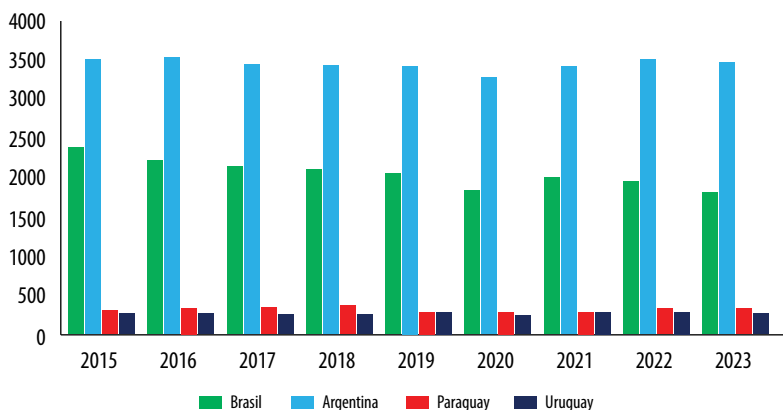
Fuente: INE

La mayor concentración de las exportaciones e importaciones se debe al número limitado de productos que se comercian entre países. El número de productos exportados de Bolivia al MERCOSUR se redujo de 367 a 330 entre 2015 y 2023. El descenso se debió a Argentina, cuyo número se redujo de 196 a 80 a causa de su crisis económica. En contraste, a Brasil se incrementaron de 71 a 124, a Paraguay de 156 a 168 y a Uruguay de 40 a 77 (gráfico N° 7).

Gráfico N° 7
Bolivia: Número de productos exportados al MERCOSUR, 2015-2023
 (En número de productos)



Bolivia: Número de productos importados del MERCOSUR, 2015-2023
 (En número de productos)



Fuente: INE

Por otro lado, en casi una década, el número de productos importados de manera formal disminuyó con Argentina en 562, con Brasil en 47 y con Uruguay en 35. Solo se incrementaron los productos importados con Paraguay en 18. Como consecuencia, el comercio

con el MERCOSUR se fue concentrando en menos productos en la última década.

2.2. Importancia en el transporte de carga y pasajeros

Transporte de carga

Bolivia comparte el 72% de su frontera con los países del MERCOSUR a excepción de Uruguay. En términos de las exportaciones, la casi totalidad de la carga boliviana transita a los mercados de Brasil (67%) y Argentina (32%). En cambio, el volumen de importaciones está más distribuido. En 2023, el 47% del volumen de las compras externas desde el bloque provinieron de Brasil, 38% de Argentina, 12% de Paraguay y solo 1,8% de Uruguay.

El transporte carretero es el medio más utilizado para el traslado de mercancías entre Bolivia y todos los países del Cono Sur. En 2023 representó, por ejemplo, cerca del 90% o más: Argentina (89%), Brasil (91%), Paraguay (99%) y Uruguay (90%). La principal vía de salida de las exportaciones a Argentina son los puntos fronterizos de Pocitos y Yacuiba en más de un 90%. Sin embargo, en los últimos dos años también se ha recurrido a las fronteras con Corumbá y Puerto Suárez, que son las más utilizadas en el Brasil. A este último país se le debe añadir las fronteras de Puerto Quijarro y Arroyo Concepción. El comercio carretero con Paraguay se realiza a través Boyuibe-Fortín Villazón, mientras que el acceso de productos bolivianos a mercados uruguayos utiliza los mismos pasos fronterizos con Argentina, es decir, Pocitos y Yacuiba.

La Hidrovía Paraguay-Paraná, que inicia en Bolivia y es compartida con los cuatro países, es uno de los puertos alternos a los chilenos y peruanos con que cuenta Bolivia y una salida soberana hacia el océano Atlántico. A pesar de su importancia, el comercio de mercancías es poco explotado. Por vía fluvial se importa de Argentina y Brasil 7% del comercio bilateral y se exporta 19% en el caso de Argentina y 4% a Paraguay.

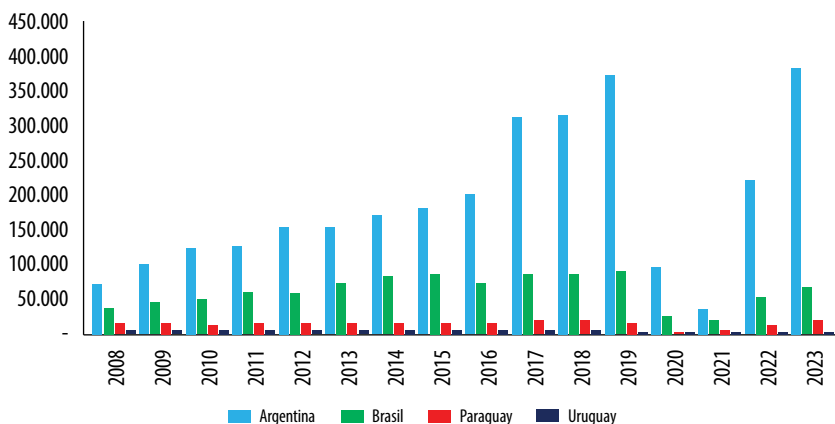
Finalmente, en el comercio sur-sur se resalta las importaciones por vía aérea desde Uruguay a Bolivia que representan 8,6%, siendo este el único país con el que Bolivia no comparte frontera.

Tránsito de pasajeros

En cuanto a flujo de pasajeros se refiere, se advierte un incremento importante entre Bolivia y sus pares, principalmente desde Argentina hasta antes de la pandemia. A partir de 2020 y 2021, el turismo receptor cayó drásticamente. Para 2023 se observa una vigorosa recuperación, principalmente de los turistas argentinos y paraguayos, superando los niveles prepandémicos.

Para 2023 el MERCOSUR contuvo al 22% de los visitantes extranjeros a Bolivia, proporción que se fue incrementando desde 2008, cuando llegó a 14%, de los cuales la proporción de argentinos representó dos terceras partes del turismo subregional en promedio durante ese período (gráfico N° 8).

Gráfico N° 8
Bolivia: Turismo receptor desde el MERCOSUR, 2008-2023
 (En número de visitantes internacionales)



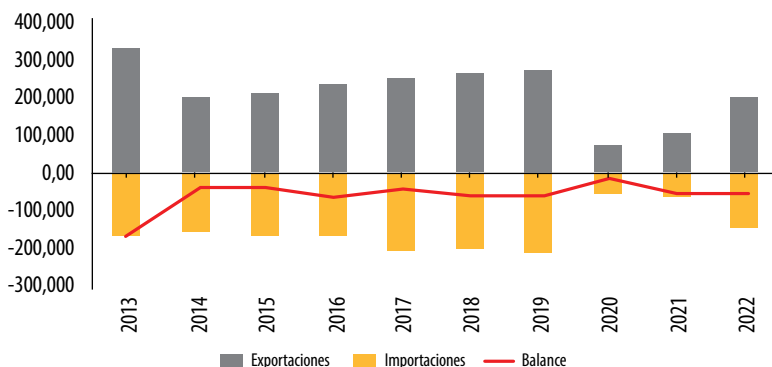
Fuente: INE

En 2022, el gasto realizado por los turistas extranjeros del MERCOSUR a Bolivia alcanzó USD 146,2 millones, es decir, el 27,6% de los ingresos por turismo de ese año. El 57% provino de turistas argentinos, 35% de brasileños y en mucho menor medida de paraguayos y uruguayos, en 5% y 2% respectivamente.

En otro lado, los bolivianos destinaron USD 202,4 millones por viajes a los países del Cono Sur, monto que representa el 30,5% del total de gasto en turismo emisor, de los cuales el 45% se consignaron en Argentina, 43% en Brasil, 10% en Paraguay y menos del 1% en Uruguay.

Como consecuencia, el balance de servicios turísticos entre Bolivia y el MERCOSUR mantiene un sesgo deficitario en contra de nuestro país, que en la última década representó una pérdida de divisas de USD 628 millones (gráfico N° 9).

Gráfico N° 9
Bolivia: Gastos en servicios turísticos con el MERCOSUR
(En millones de dólares)



Fuente: INE

2.3. Importancia en otras cuentas externas

Al mes de noviembre de 2023, el país sumó USD 1.287 millones en remesas familiares provenientes de los trabajadores bolivianos en el exterior, de las cuales USD 146 millones, es decir, el 11,4% provinieron de países del MERCOSUR como Brasil (USD 83,6 millones) y Argentina (USD 63,0 millones).

Por otro lado, durante el primer semestre de 2023, la inversión extranjera directa bruta (IEDB) proveniente del MERCOSUR sumó USD 51 millones, monto que representa el 25,2% del total de IEDB en ese período. En términos porcentuales, Argentina representó 45%,

Brasil 35% y Uruguay 20%.³ En relación a 2022, se advierte un aumento importante tomando en cuenta que en similar período llegó a USD 25 millones.

3. Hipótesis de convergencia y sus implicaciones políticas y macroeconómicas

La hipótesis de convergencia es un concepto desarrollado a partir del trabajo de Solow (1957), según el cual las economías menos desarrolladas tienden a crecer más rápido que las economías más avanzadas, lo que eventualmente podría llevar a una reducción de las disparidades económicas entre diferentes regiones o países. Desde un punto de vista empírico, este término fue estimado a partir de los trabajos de Barro (1991) y Barro y Sala-i-Martin (1992), y ampliado por Mankiw, Romer y Weil (1992) a principios de la década de los noventa.

La teoría del crecimiento económico distingue dos tipos de convergencia: beta (β) y sigma (σ). La convergencia beta señala una situación en la que las economías de menor renta per cápita logran crecer más rápidamente que las economías de renta per cápita más alta. De darse esta situación, existiría una relación inversa “aparente” entre la tasa de crecimiento del PIB per cápita y un nivel inicial de renta entre esas economías. En cambio, la convergencia sigma hace referencia a la dispersión de la renta per cápita entre grupos de economías, la cual tiende a disminuir a través del tiempo.

De acuerdo a la literatura económica, existirían diversas causas que pueden llevar a la convergencia económica gracias al comercio internacional. Por ejemplo, si las economías en desarrollo tienen acceso a tecnologías y conocimientos que ya han sido adoptadas en economías más avanzadas, les permitiría avanzar más rápidamente en su desarrollo. Asimismo, según la teoría de las ventajas comparativas desarrollada en 1817 por David Ricardo (Krugman, Obstfeld

3 La información para Paraguay no se la tiene desagregada en el *Reporte de capital privado extranjero en Bolivia, 2023* (BCB, 2023).

y Melitz, 2018), aquellos países en desarrollo que no sean eficientes en la producción de determinados bienes en relación a los países avanzados podrían beneficiarse del comercio internacional a través de la especialización si producen bienes en los que tienen un menor costo de oportunidad que los países avanzados.

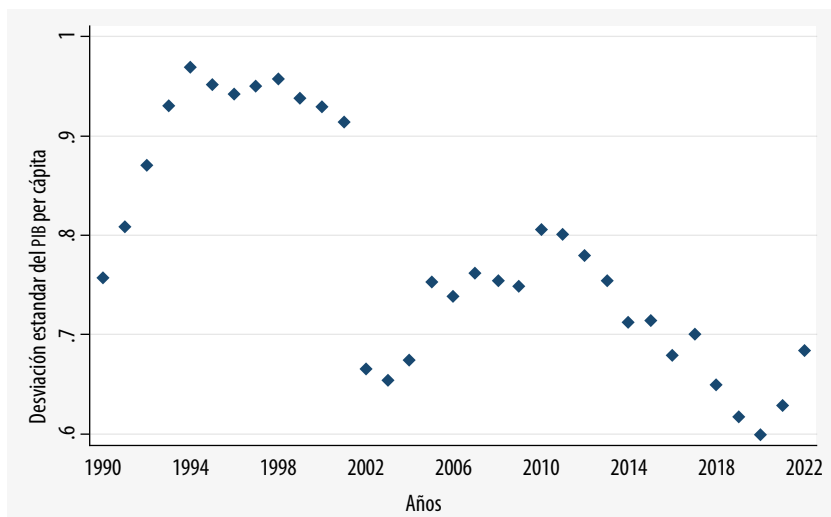
Por otro lado, las economías en desarrollo, al partir de un *stock* de capital más bajo, tienen la ventaja de experimentar tasas de crecimiento económico más altas a medida que invierten en capital físico y humano, porque los retornos del capital son más altos (Baumol, 1986), lo que incentiva a las empresas nacionales y extranjeras a invertir más en él.

En síntesis, desde la mirada del libre mercado, el comercio exterior puede contribuir a promover la convergencia de los niveles de ingresos entre países ya que facilita la transferencia tecnológica, la especialización, la competencia y el acceso a mercados más grandes que permiten explotar economías de escala.

De comprobarse la evidencia empírica entre los países del MERCOSUR esperaríamos que países como Paraguay y Bolivia, con menor nivel per cápita, estén convergiendo con sus pares de rentas más altas, lo cual permitiría concluir que el ingreso al MERCOSUR es beneficioso.

A fin de probar la hipótesis de la convergencia σ , se calculó la desviación estándar del crecimiento per cápita para los países de la región. El gráfico N° 10 permite confirmar la tendencia hacia la convergencia en el tiempo de las economías del MERCOSUR. Eso es así porque la diferencia de ingresos entre países de la región del Cono Sur se fue reduciendo desde cerca de una desviación estándar, durante la primera década de vigencia del acuerdo, al rango de 0,7 y 0,8 veces en el período 2002-2014. Incluso se advierte una volatilidad aún más baja en el período 2018-2023.

Gráfico N° 10
MERCOSUR: Convergencia sigma, 1990-2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL

Finalmente, se debe tener presente que, para continuar reduciendo las brechas entre países del MERCOSUR, se ha creado el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (Focem). A 17 años de su implementación a ejecutado USD 1.532 millones en un total de 56 proyectos destinados a áreas de infraestructura, investigación científica, mejora de los procesos productivos dirigidos a reducir la brecha entre los países del bloque y estimular la competitividad y desarrollo social principalmente de las economías menores del MERCOSUR (Focem, 2023).

4. Desafíos y oportunidades

4.1. Desafíos

Para completar la adhesión plena de Bolivia al MERCOSUR, el gobierno de Luis Arce promulgó la Ley 1567, ratificando el Protocolo

de Adhesión tal como establece el procedimiento del MERCOSUR. Posteriormente a su promulgación, el país deberá depositar dicho documento de manera oficial ante la República del Paraguay, actual presidencia *pro tempore* del bloque, a finales del mes de julio de 2024.

Una vez que este proceso termine, comienza el verdadero plazo de ingreso pleno al MERCOSUR. Los artículos 3 y 4 de dicho protocolo establecen un límite máximo de 4 años a Bolivia para la compatibilización y adaptación del acervo normativo del **Mefcosur** con el suyo. Este trabajo consistente en adoptar la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), el arancel externo común (AEC) y el régimen de origen del MERCOSUR (Protocolo de Adhesión de Bolivia, art. 3 y 4).

A efectos de su implementación, se creará un grupo de trabajo conformado por todos los países miembros para que –en un tiempo de 180 días a partir de su primera reunión– se definan: 1) un cronograma de desgravaciones arancelarias⁴ y 2) las condiciones a ser negociadas por Bolivia con terceros países o grupos de países a fin de alcanzar el arancel externo común del MERCOSUR.

Si bien existe cierta gradualidad en el cumplimiento de la normativa comunitaria, se debe avanzar rápidamente en la adecuación de la normativa del MERCOSUR para no correr riesgos de retrasos. Además, a partir de este año, los representantes bolivianos designados deberán formar parte activa de este grupo sin descuidar su participación como miembros plenos en el resto de grupos, subgrupos, foros, comités, reuniones y otras comisiones actualmente vigentes y en funcionamiento. El MERCOSUR abarca una densa estructura orgánica en diversas áreas como agricultura, economía, medio ambiente, industria, minería y energía, salud, trabajo, turismo, derechos humanos, pueblos indígenas, riesgos de desastres, cultura, educación, justicia, entre otros. Bolivia deberá fortalecerse institucionalmente para cumplir con los protocolos y gestiones administrativas en estos grupos en su condición de miembro pleno.

La NCM se encuentra dividida en 21 secciones, 97 capítulos y contiene más de 10.000 líneas arancelarias. El trabajo para nuestro país consistirá en armonizar y compatibilizar la nomenclatura

4 Contemplando las excepciones de acuerdo a normas vigentes del MERCOSUR.

arancelaria del bloque con la nuestra. Asimismo, el país deberá migrar a sistemas informáticos de uso común como el sistema SINTIA de tránsito aduanero.

Con el ingreso oficial de Bolivia al MERCOSUR quedará sin efecto el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 36 entre el MERCOSUR y Bolivia que entró en vigencia en febrero de 1997.⁵ El ACE N° 36 establece márgenes de preferencias que quedarán sin efecto, lo que implica que productos extranjeros provenientes de estos países puedan ingresar a Bolivia sin el pago de aranceles, es decir, a un precio más bajo. De igual manera, el acuerdo permitiría que las exportaciones bolivianas ingresen al territorio del Cono Sur en condiciones más competitivas, lo que demandará un esfuerzo productivo nacional para mantener los mercados locales intactos.

El proceso de desgravación también incluye la homogenización del tratamiento arancelario de Bolivia que hoy tiene el MERCOSUR con terceros países. Actualmente el ACE contiene 14 niveles arancelarios que van desde 0% hasta 35%. Entre las excepcionalidades, Bolivia deberá buscar mantener las preferencias arancelarias que actualmente tiene con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la cual también es miembro pleno desde 1969.

En términos productivos, la adhesión de Bolivia no será sencilla porque se trata de una especie de reinserción, después de haber reducido notablemente sus exportaciones de gas natural a los principales socios del bloque. Las exportaciones bolivianas están concentradas en materias primas; en cambio, del bloque importamos, además, suministros industriales y bienes de capital, lo que ha derivado en el deterioro de los términos de intercambio con la región y un balance comercial negativo.

Existe también la necesidad de revertir el déficit en servicios turísticos que tenemos con la región del MERCOSUR, para lo cual se debe hacer más atractivos los destinos turísticos, dotar de mayor infraestructura hotelera, logística y garantizar el libre tránsito de turistas en el país.

5 Este acuerdo establecía un área de libre comercio en un plazo máximo de 10 años.

Dicho esto, se debe reconocer que existen desafíos también para el propio bloque del MERCOSUR. En las últimas dos décadas, el MERCOSUR ha perdido peso económico e influencia en la región. El año 1991, cuando se creó, las exportaciones del bloque representaban 42% de las exportaciones latinoamericanas, frente al 33% que representa tres décadas después. Aunque se advierte un ligero repunte durante el último ciclo de auge de las materias primas, por lo que comenzó a recuperar terreno. Las crisis económicas de finales y principios de siglo en Argentina y Brasil, la inestabilidad política y social que caracteriza a la región, las alternancias de gobiernos de izquierda y de derecha cada 4 y 8 años que producen períodos cortos de afinidades políticas entre los dos regímenes más grandes del bloque, el veto temporal contra Venezuela, hicieron que el grupo pierda influencia en el subcontinente.

En ese contexto, Brasil optó por integrarse a los BRICS, Argentina mejoró sus relaciones comerciales con algunos países de la CAN y Uruguay sorprendió al bloque buscando de manera independiente un tratado de libre comercio (TLC) con China. El MERCOSUR tiene el desafío de consolidarse como el principal polo de integración en América del Sur y establecer un nuevo orden regional o ceder su liderazgo a las alianzas nacionales e intercontinentales. El ingreso de Argentina a los BRICS podría fortalecer más el bloque, pero también existe el riesgo de que las principales potencias del grupo orienten sus esfuerzos de integración transcontinental en lugar de fortalecer el intrarregional. El comercio regional entre sus miembros es aún muy limitado y los países son más sustitutos que complementarios en la producción de muchos productos.

4.2. Oportunidades

La nueva ruta del Potosí

Bolivia cuenta con los recursos de litio más abundantes del planeta. Esta cualidad natural nos lleva a suponer que la transición energética a nivel mundial –hacia energías menos contaminantes– no sería posible sin el litio boliviano. Nunca antes en la historia universal el mundo dependió tanto de lo que Bolivia podría decidir con su litio

como ahora. Por supuesto, no se trata de verse al ombligo, porque no somos el único país con estos recursos, sino de tomar conciencia como sociedad de la importancia geopolítica que tendrá nuestro país en las próximas décadas, aunque para que ello llegue falta un largo camino por recorrer.

Los países avanzados no están interesados en compartir su tecnología, con la cual Bolivia podría lograr una extracción más rápida de carbonato de litio y su industrialización a baterías. Está claro que producir carbonato de litio a corto plazo elevaría las rentas económicas, pero el verdadero negocio de litio está en su industrialización.

Los bolivianos enfrentamos la difícil tarea de no repetir los errores de la historia, que significaron el saqueo de nuestros recursos naturales durante la Colonia. Antes de ser República, Bolivia era más conocida por sus minerales de plata y estaño que se extraían del Cerro Rico de Potosí. Hoy se debe construir una nueva estrategia de reposicionamiento internacionalmente de la economía nacional. La nueva ruta del Potosí es la nueva agenda internacional que el Estado boliviano debe trazarse de reinserción a la economía mundial a partir de la geopolítica del litio y su industrialización.

Bolivia debe utilizar con sabiduría el recurso natural máspreciado que hoy tienen los bolivianos para que su aprovechamiento se convierta en un verdadero polo de desarrollo que eleve los ingresos fiscales, enfrente el cambio climático, industrialice la economía nacional y se reposicione internacionalmente como corazón energético planetario.

Pero para superar la fase del extractivismo se requiere de una verdadera gobernanza nacional en torno al litio y una estrategia geopolítica no solo a nivel nacional, sino a escala regional. Se debe comenzar reflexionando que la amenaza para su industrialización no está en la competencia que ejercen los países vecinos, sino en la dificultad de apropiarse de la tecnología altamente especializada que permita participar de toda la cadena de valor y que es poseída por unas pocas empresas transnacionales provenientes de países más avanzados que los nuestros (Estados Unidos, Canadá, Alemania y China), que no están dispuestos a transferirla fácilmente.

En una fase inicial se debe buscar entablar un acuerdo que permita la conformación de un cartel regional. La consolidación de un

bloque comercial mejoraría el actual poder de negociación individual que tienen los países en su carrera por explotar el mineral blanco, con respecto al cual las empresas transnacionales han optado por la estrategia de acuerdos separados para ejercer mayor influencia en los gobiernos nacionales. La unidad regional en torno a un mismo proyecto conjunto forzaría a las transnacionales a compartir su tecnología, sin la cual el proceso de industrialización en la región sería inviable incluso a mediano plazo, por los años que nos tomaría reinventar los procesos de producción, siendo que la demanda actualmente está en franca expansión.

En una fase mucho más avanzada se podría incluso pensar en la conformación de un *holding* regional que permita una mayor presencia en toda la cadena de valor, y no solo conformarse con la exportación de materias primas. La estrategia de integración regional no debería estar restringida a los países latinoamericanos con mayores reservas, sino que a la entidad supranacional podrían sumarse otros países, por razones estratégicas. El triángulo del litio podría convertirse en cuadrado, luego en un pentágono, un hexágono y así sucesivamente.

Un país como Brasil, que también tiene reservas de litio, aunque en cantidades mínimas todavía, podría aportar con sus capacidades industriales en la producción de automóviles, como la Argentina, además que cuentan con mercados amplios de consumidores para la fabricación de autos eléctricos. Considerando que la cadena de valor en el litio es bastante extensa, muchos más países como Uruguay y Paraguay pueden participar del mercado sin disminuir los beneficios al resto. Siguiendo el modelo europeo de elaboración de aviones, las partes de un automóvil eléctrico podrían ser repartidas entre los distintos países del MERCOSUR, de forma que todas las naciones participen, al menos parcialmente, de la cadena de valor, ya que sería difícil lograrlo aisladamente. La región no tendría la necesidad de exportar autos eléctricos a otros continentes porque el propio mercado interno sería lo suficientemente amplio para cubrir las capacidades productivas, por lo que los costos logísticos y de transporte para desconcentrar la actividad serían menores.

Esta idea no es tan descabellada. En Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial, se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), conformada por Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos e Italia, con el fin de regular el carbón y el acero, sectores estratégicos para la reconstrucción de Europa en aquel entonces y que años después daría lugar a la creación de la Unión Europea.

El papel de los gobiernos es fundamental porque a partir de consensos políticos se puede construir una gobernanza energética conjunta. Se tendría que diseñar una arquitectura supranacional sólida, resistente a cambios de gobiernos nacionales, y una institucionalidad nacional lo más uniforme posible, porque los actuales sistemas de explotación son muy heterogéneos. Serán necesarios acuerdos público-privados para garantizar la eficiencia productiva y para que se dé las condiciones para el florecimiento de las iniciativas privadas nacionales, y donde el sector público logre capturar la renta económica directa e indirectamente. Las diferencias ideológicas circunstanciales en el bloque no deberían ser un óbice al diálogo. De esa manera, la producción e industrialización del litio debería pasar a formar parte primordial de la agenda multilateral del MERCOSUR.

Este es un momento irrepetible de la historia para avanzar hacia una estrategia circular de unidad regional en torno a la geopolítica del litio. El mercado del litio es bastante dinámico y América Latina está entrando relativamente tarde a este proceso. Bolivia tiene el reto de consolidarse como una nación más competitiva, integradora y geopolíticamente más influyente. El MERCOSUR podría ser la llave para lograrlo.

Promoción al uso de monedas domésticas

El MERCOSUR va mucho más allá de la sola definición de un arancel común, abarca muchas otras dimensiones económicas que pueden ser aprovechadas por el país. En el ámbito del Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM), se debe continuar analizando y debatiendo propuestas para la coordinación macroeconómica.

El GMM se ocupa del monitoreo de las variables macroeconómicas de la región, así como del seguimiento y estudio de temas de interés

común encomendados por los ministros de economía y presidentes de bancos centrales del MERCOSUR. Asimismo, tiene a su cargo la elaboración y seguimiento de una metodología común para la armonización de estadísticas macroeconómicas de la región.

Sin duda, los temas más relevantes para la región en este momento están vinculados con el análisis fiscal de sostenibilidad de la deuda pública y los riesgos fiscales, y en la parte monetaria y externa, sobre la convergencia macroeconómica y la posibilidad de circulación de una moneda común entre los países del MERCOSUR. En esa línea, mejorar el sistema de pagos en moneda local (SML) podría traer potenciales ganancias a los países del MERCOSUR y muy particularmente a Bolivia.

El Sistema de Monedas Locales (SML) es un mecanismo creado por la decisión del MERCOSUR 25/2007, que permite realizar operaciones en las monedas de los países que integran el MERCOSUR. Este sistema permite reducir los costos de transacción. A partir de la decisión del MERCOSUR 9/2009, se autoriza a los bancos centrales a negociar de forma bilateral los términos y condiciones de operación entre los países miembros.

El SML fomenta el intercambio comercial entre monedas locales, profundiza el mercado de monedas y reduce los costos de transacción. Se constituye en un sistema de compensación y transferencia de valores transfronterizo que está integrado a los sistemas de pagos locales y que es optativo y complementario a otros sistemas de pagos transfronterizos. La tasa de cambio en el SML está representada por el mercado mayorista en ambos países y es un promedio comprador-vendedor de dichas transacciones. Quienes utilizan el SML pagan y cobran sus operaciones en sus respectivas monedas, no existiendo restricciones en cuanto a los instrumentos de pago a utilizarse. Los bancos centrales intervinientes no cobran comisiones, ni gastos relativos a los trámites que realicen.

Para Bolivia, este mecanismo contribuiría enormemente a facilitar el comercio boliviano con la región y ayudaría a reducir las presiones de liquidez en dólares que actualmente tiene las reservas internacionales. También podría ser una plataforma a partir de la cual se puedan realizar operaciones en yuanes, dado que tres de las cinco economías del bloque ya utilizan el yuan en sus operaciones comerciales y financieras.

Potenciales mercados

Otro punto a favor de este acuerdo es que el ingreso de Bolivia al MERCOSUR no solo involucra el acceso a los mercados del Cono Sur, sino que de manera indirecta permite el acceso a nuevos mercados en los cuales el MERCOSUR tiene firmado acuerdos comerciales como con Egipto, India, Israel y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU).

Recientemente el MERCOSUR ha logrado firmar un acuerdo TLC con Singapur, siendo este el primer acuerdo del bloque con un país Asia-Pacífico. Por otro lado, continúa las negociaciones con países como Canadá e Indonesia, y otros países de mutuo beneficio comercial. Sin embargo, en contra, se debe sopesar el hecho de que el ingreso al MERCOSUR impediría posteriormente que Bolivia negocie de manera unilateral Tratados de Libre Comercio (TLC).

Durante 2023, el MERCOSUR estuvo a poco de concretar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea después de 25 años de negociaciones, uno de los procesos más largos de la historia. Desde entonces hubo avances y retrocesos que han impedido su conclusión. A la fecha, después de intensos períodos de negociaciones, se han cubierto una amplia gama de temas, desde agricultura y manufactura hasta derechos de propiedad y bienes intangibles. Sin embargo, el acuerdo que debió ser culminado en la pasada gestión fue suspendido y no tiene fecha de reinicio. No obstante, se esperaría que el acuerdo retome fuerza luego de las elecciones parlamentarias europeas de 2024, dado que el MERCOSUR tiene una de las matrices energéticas más verdes del planeta y es líder en alimentos agroindustriales, de manera que podría contribuir más rápidamente a reducir las emisiones de CO₂, algo que a los socios europeos más les interesa (Arbache, 2023).

Ahora bien, se debe considerar que el MERCOSUR mantiene una política proteccionista bastante elevada, ya que es uno de los bloques comerciales con uno de los niveles arancelarios más altos, en promedio, en el mundo en sectores como la manufactura, productos químicos, productos farmacéuticos y la agricultura, lo cual puede ser una ventaja para Bolivia en el corto plazo para converger de forma más moderada y rápida, pero al mismo tiempo es una limitación del bloque para realizar nuevos acuerdos con otras regiones.

La ciudadanía del Cono Sur

El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR se encuentra en proceso de ampliación progresiva y se constituye en otro instrumento dinámico que dotará de nuevos derechos y beneficios a sus habitantes, en la medida que se esté incorporando las normas del MERCOSUR.

Los beneficios incluyen la libre circulación no solo de mercancías, sino de personas, sin la necesidad de un pasaporte con fines de turismo, trabajo, estudios, salud, entre otros. El uso de la licencia de conducir entre los países miembro sin la necesidad de sacar una nueva licencia; la posibilidad de estudiar fuera del país para realizar cursos de posgrado y especialización, al estar convalidados los diplomas académicos entre países; el acceso a derechos políticos como parte del bloque, son, entre otras, las ventajas que ofrece esta mayor integración económica y social.

5. Conclusiones

Actualmente, el MERCOSUR representa para Bolivia menos de un quinto de su comercio exterior, por lo cual existe la necesidad de ampliar las relaciones de intercambio de bienes y servicios con el bloque. Por otro lado, el comercio boliviano al MERCOSUR está altamente concentrado en términos espaciales y productivos y es resultado de la poca diversificación productiva de nuestros productos exportados en relación a los importados. En tal sentido, se debe emprender una estrategia de diversificación productiva a los mercados vecinos.

El déficit comercial boliviano con el bloque se fue ampliando preocupantemente en la última década, en su mayor parte por las menores exportaciones de gas natural. Las mayores compras de combustibles, suministros agrícolas, automóviles, medicamentos y polietilenos fueron, por el lado de las importaciones, las causas del incremento del desbalance comercial con la subregión.

De los resultados empíricos se advierte que la concentración de productos, la especialización en materias primas y el bajo nivel de inversión son algunos de los limitantes del crecimiento económico de la región del MERCOSUR.

Se ha confirmado la hipótesis de convergencia condicional *sigma* en la zona del MERCOSUR, lo cual tiene implicancias positivas en la adhesión de Bolivia al bloque subcontinental. No obstante, se debe tener en cuenta que Bolivia presenta asimetrías estructurales importantes con varios países del MERCOSUR, por lo cual la convergencia plena de nuestra economía demandará un cambio en la composición productiva muy grande y la necesidad de alcanzar ganancias de eficiencia. Afortunadamente, el Protocolo de Adhesión también plantea instrumentos que promueven la reducción de las asimetrías entre los Estados miembro, de manera de favorecer el desarrollo económico relativo equilibrado.

En términos administrativos, el ingreso de Bolivia al MERCOSUR implica la realización de un programa de liberalización comercial gradual en 4 años, a partir de: 1) adoptar la Nomenclatura Común, 2) adoptar el arancel externo común y 3) el régimen de origen del MERCOSUR. De cumplirse satisfactoriamente todos los procedimientos, Bolivia podría ocupar la presidencia *pro tempore* del bloque por primera vez en el segundo semestre de 2025, para lo cual deberá estar institucionalmente preparada.

Con el MERCOSUR, Bolivia adoptará una política comercial unificada que incentivará la competitividad externa de los países miembro. Con la adhesión, Bolivia tendrá acceso no solo a los mercados del Cono Sur, sino a todos aquellos con los cuales el MERCOSUR tiene acuerdos de libre comercio. Encontrar esas oportunidades del libre cambio dependerá críticamente de las capacidades productivas. Se debe también establecer un trabajo de gestión coordinada en fronteras, para reducir el contrabando de mercancías como una prioridad del Gobierno boliviano.

Considerando que la Hidrovía Paraguay-Paraná es la salida natural que tiene Bolivia al océano Atlántico, se debe potenciar la infraestructura portuaria para permitir la entrada de navíos de mayor calado que permitan un transporte pesado más amplio, para lo cual Bolivia deberá realizar cuantiosas inversiones que podrían estar comprendidas en el marco del Focem, dado el impacto social y económico que generaría para los países miembro además de Bolivia.

La promoción del Sistema de Monedas Locales podría contribuir a dinamizar mucho más el comercio regional y ayudar a aliviar a los países en el uso de divisas extranjeras. Finalmente, y más importante, Bolivia debe utilizar la plataforma del MERCOSUR como estrategia geopolítica para la producción e industrialización del litio boliviano.

6. Referencias bibliográficas

Acuerdo de Complementación Económica N° 36 celebrado entre los gobiernos de los Estados partes del MERCOSUR y el gobierno de la República de Bolivia. 17 de diciembre de 1996. Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Recuperado de <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca-05a6ae0icc969583257d8100416d1e/e194fee5b3812afco32577ea00670dfe?OpenDocument>

Arbache, J.

2023 El acuerdo del MERCOSUR-UE y la descarbonización. *Corporación Andina de Fomento*. Disponible en: [<https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2023/12/el-acuerdo-mercosur-ue-y-la-descarbonizacion/>]

Banco Central de Bolivia (BCB)

2023 *Reporte de capital privado extranjero en Bolivia, 2023*. Banco Central de Bolivia.

Barro, R.

1991 Economic Growth in a Cross Section of Countries.

Baumol, W. J.

1986 *Productivity and American Leadership: The Long View*. MIT Press.

Instituto Nacional de Estadísticas.

2023 *Boletín Estadístico Comex diciembre 2023*. Instituto Nacional de Estadísticas.

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

2023 Unidad Técnica FOCEM (UTF) - Secretaría del MERCOSUR (SM)

Krugman, P. R., Obstfeld, M., & Melitz, M. J.

2018 *International Economics: Theory and Policy* (11th ed.). Pearson.

- Mankiw, N. G., Romer, D., & Weil, D. N.
1992 A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.
- Sala-i-Martin, X.
1996 The Classical Approach to Convergence Analysis. *The Economic Journal*, vol, 106, No. 437, pp. 1019-1036.
- Solow, R.
1956 A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70, No. 1, pp. 65-94.
- Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991. Para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Recuperado de https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf
- Velasco, O., & Suntura, J. C.
2020 Crecimiento en base al endeudamiento: una discusión para el caso de América del Sur. En Cuadernos de Investigación Económica Boliviana (CIEB), Vol. 3(2), pp. 11-58.

Bolivia, ¿miembro pleno del MERCOSUR?

*Alberto Solares Gaité*¹

Resumen

La integración regional es uno de los fenómenos que caracteriza las actuales relaciones internacionales, constituyéndose en uno de los medios al que los países acuden en busca de promover conjuntamente su desarrollo. En la región tienen lugar diferentes procesos, uno de los cuales es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que aglutina a los países de la Cuenca del Plata. Bolivia, por su especial ubicación geográfica, tiene un permanente interés por participar en toda iniciativa de integración que se dé en la región y que le pueda representar mayores proyecciones; en tal perspectiva, desde hace años mostró su interés por vincularse con este bloque subregional,

1 Alberto Solares Gaité es un destacado especialista en derecho internacional e integración, con una formación académica que abarca licenciaturas en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Mayor de San Andrés, así como especializaciones en diversos centros académicos e instituciones tanto nacionales como internacionales, incluyendo la Universidad PRO DEO de Roma, la Fundación Getulio Vargas y la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Su trayectoria profesional incluye roles como asesor de la Representación de Bolivia ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena, consultor de organismos internacionales como la FAO, la OPS/OMS, el BID, entre otros, y docente en varias universidades, en las que ha impartido conocimientos sobre integración y materias afines. Además, es autor del libro *Integración: Teoría y Procesos. Bolivia y la integración* (2011) y de numerosas publicaciones y artículos sobre temas de integración, derecho económico internacional y derecho público.

lo que logró suscribiendo un acuerdo de asociación en 1997. No obstante, en los últimos años, la opinión pública se enteró de la decisión del gobierno de solicitar su adhesión como miembro pleno de este proceso, la misma que ha tenido una larga tramitación, influida por los movimientos pendulares de tipo ideológico existentes en nuestra región. Este trabajo tiene por objeto examinar las sucesivas etapas de vinculación de Bolivia con el MERCOSUR como escenario para luego analizar las dificultades, desafíos y beneficios de esta adhesión.

1. Introducción

La integración regional en América Latina ha sido una ambición largamente acariciada, buscando fortalecer la cooperación económica y política entre naciones vecinas. En este contexto, el Tratado de Asunción de 1991 marcó un hito al establecer el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), un bloque económico conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El Tratado de Asunción estableció un especial régimen de adhesión, que estaba abierto a los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) mediante negociación, pero solo después de cinco años de vigencia (1996). Sin embargo, antes de este plazo podían considerarse solicitudes de adhesión de países de la Aladi que no formaran parte de esquemas de integración subregional o de asociaciones extrarregionales.

La exclusión de Bolivia del Tratado de Asunción –pese a pertenecer a la Cuenca del Plata–, durante los primeros años del MERCOSUR, fue un episodio que resonó en la política regional. Mientras se invitaba a Chile a unirse directamente al bloque, Bolivia se encontraba marginada debido a su pertenencia al proceso subregional andino. Esta exclusión frustró los esfuerzos bolivianos por integrarse también a este proceso, dada su tradicional política de adherir a todos los procesos de integración que se dieran en Suramérica, por su especial ubicación geográfica.

A pesar de estos obstáculos iniciales, Bolivia fue perseverando en su búsqueda por acercarse al MERCOSUR. En tal perspectiva se

desarrollaron diversas negociaciones que resultaron en la firma de varios acuerdos comerciales, culminándose con la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica ACE 36 dentro del marco de la Aladi, en 1996, que le dio el estatus de “país asociado” y la posibilidad de contar con ventajas comerciales recíprocas.

Posteriormente, el inicio del proceso de adhesión plena de Bolivia al MERCOSUR se vio influenciado por la dinámica política regional de entonces, especialmente con el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina y su posterior ingreso al MERCOSUR, escenario desde el cual promovió la decisión del Gobierno boliviano de solicitar su adhesión. Esta decisión enfrentó opiniones encontradas dentro del país, que persisten hasta hoy, así como desafíos constitucionales. Si bien se reconocen potenciales beneficios de imagen al pertenecer a un bloque subregional que cuenta con la participación de los países más visibles de la región, estos beneficios deben sopesarse con los posibles costos y riesgos, como el impacto en la balanza comercial y la competencia desigual con países más desarrollados dentro del bloque.

La cuestión constitucional en Bolivia también surge como un factor importante en el proceso de adhesión al MERCOSUR. Requisitos como la compatibilidad del acervo normativo del bloque con la Constitución boliviana y la necesidad de un referendo popular plantean desafíos adicionales que deben abordarse antes de que la adhesión pueda ser ratificada plenamente.

En última instancia, el caso de Bolivia en el MERCOSUR ilustra los complejos desafíos que enfrentan los países en su búsqueda de la integración regional. Si bien existen beneficios económicos y políticos, también existen riesgos y obstáculos que deben superarse para lograr una adhesión exitosa y sostenible. En este sentido, la integración regional sigue siendo un proceso dinámico y en evolución en América Latina, que requiere un compromiso continuo y una gestión cuidadosa de las complejidades políticas y económicas involucradas.

El presente trabajo pretende realizar un análisis objetivo sobre las implicancias y probables resultados de la adhesión plena de Bolivia a este bloque subregional de integración, en circunstancias en las que aún no se ha dado la aprobación legislativa correspondiente.

2. La conformación del MERCOSUR

Una rivalidad tradicional en la geopolítica suramericana fue la de Argentina y Brasil, cuyas tendencias hegemónicas marcaron las relaciones de la región desde la Colonia hasta la época republicana, situación imposible de ser ignorada en cualquier intento de aproximación o cooperación entre los países de la subregión. Fue por ello sorprendente el rápido proceso de acercamiento e integración entre estos países a finales del siglo XX. Entre las principales motivaciones de este proceso, se señalan: la necesidad de superar su competencia hegemónica y conformar juntos una estructura de mayor influencia en la región; la restauración de sus procesos democráticos; la conveniencia de complementar sus sectores industriales, ampliar sus mercados y nivelar su desarrollo tecnológico. En realidad, a juicio nuestro, fue determinante la valorización de la integración como instrumento de desarrollo, venida a menos en las décadas anteriores.

El proceso de negociaciones entre estos dos países tuvo dos características importantes, por una parte, su rapidez operativa y, por otra, su inicial informalismo, por lo que se denominó la “Integración en mangas de camisa”. El proceso se inicia en noviembre 1985, como resultado de un encuentro presidencial que emitió la Declaración de Foz de Iguazú, instaurando un programa de cooperación e integración mediante la suscripción de 24 protocolos sectoriales, acudiendo a la vía que daba la Aladi para este tipo de aproximación.

Posteriormente, en noviembre de 1988, ambos países suscribieron un Tratado de Cooperación e Integración Argentino-Brasileño, que consagró el propósito de crear un espacio económico en un plazo máximo de 10 años. En julio de 1990, a través de la Carta de Buenos Aires, ambos países decidieron adelantar en cinco años el compromiso de conformar un mercado común y de aplicar una liberalización generalizada de aranceles, hasta diciembre de 1994.

El surgimiento de este proyecto bilateral despertó el interés de otros países de la Aladi, es así que en agosto de 1990 se reúnen los cancilleres y ministros de Economía de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, para analizar las posibilidades de conformar una agrupación subregional.

Más tarde se sumaría Paraguay. Como resultado de este encuentro, se invita a Chile, Paraguay y Uruguay a sumarse a este proyecto. Los dos últimos países aceptan y Chile se reserva un período de observación.

Finalmente, el 25 de marzo de 1991, en la capital del Paraguay, se suscribe el Tratado de Asunción como el instrumento constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Su objetivo es el de construir un mercado común hasta el 31 de diciembre de 1994, debiendo, en el período de transición, lograr una liberación comercial que dé lugar a una zona de libre comercio en la subregión; una unión aduanera con la adopción de un arancel externo común que proteja el mercado único; así como la libre circulación de los factores de producción: bienes, servicios, capitales y mano de obra. Es importante destacar que para el desarrollo de este proceso se adopta el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones en igualdad de condiciones para todos sus socios, es decir, se excluyen beneficios especiales en función del nivel de desarrollo de los países.

3. Virtual exclusión de Bolivia del Tratado de Asunción

El Tratado de Asunción estableció en su artículo 20 un sugestivo método de adhesión para el resto de los países de la Aladi. Si bien se declaraba que el Tratado estaría abierto a la adhesión, mediante negociación, a los países de la Asociación, esta posibilidad se podría concretar solo después de los cinco años de su vigencia. No obstante, dejaba abierta la posibilidad de considerar solicitudes de países de la Aladi que no formaran parte de esquemas de integración subregional o de asociaciones extrarregionales.

En otras palabras, constituía un Tratado cerrado por cinco años para Bolivia, por cuanto el país era miembro del proceso subregional andino, pero implicaba una invitación directa para la incorporación de Chile, dentro de los cinco años iniciales, toda vez que este país no participaba de ningún esquema de integración subregional ni de asociación extrarregional. No obstante, Chile no acogió esta insinuación directa y se abstuvo de solicitar una incorporación plena.

En Bolivia, esta exclusión causó mucha frustración, puesto que no solo se desvirtuaba su vocación integracionista y su política de no quedar fuera de ningún proceso integrador en la región, sino que el nuevo proceso que surgía en el Cono Sur desconocía su ubicación geográfica en esa región, no consideraba, además, que los cuatro países integrantes del MERCOSUR eran simultáneamente miembros del Tratado de la Cuenca del Plata, conjuntamente Bolivia, así como las importantes relaciones comerciales que existían entre nuestro país y el Brasil y la Argentina.

Las razones de esta exclusión quizá fueron evitar la desaceleración del proceso en su fase inicial con la participación de un país de menor desarrollo que hubiera demandado, sin duda, un tratamiento y consideraciones especiales –algo que no hizo Paraguay– que le permitieran ponerse a tono con el ritmo que se pretendía imprimir al proceso. Sin embargo, la situación de Bolivia no difería de la situación del Paraguay, país con el cual se compartió un tratamiento preferencial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) y se comparte también un régimen de apoyo especial en el marco de la Aladi, como Países de Menor Desarrollo Económico Relativo.

Otra de las razones, que tal vez primaron, era la incompatibilidad de la participación de un país en dos procesos que a la vez buscaban la conformación de uniones aduaneras.

En todo caso, Bolivia hizo cuestión hasta de honor nacional lograr su incorporación al MERCOSUR y sucesivos gobiernos trabajaron para concretar este objetivo. De todas maneras, se mantuvo en el marco de la Aladi la continuidad de los acuerdos comerciales bilaterales entre Bolivia y los cuatro países del MERCOSUR.

4. Negociaciones posteriores entre Bolivia y el MERCOSUR

En octubre de 1992, Bolivia formuló ante el Grupo del Mercado Común del MERCOSUR una propuesta relativa a su posible incorporación a este proceso. El Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, durante su reunión de enero de 1994, emitió un comunicado destacando la prioridad de un acuerdo comercial con Bolivia e invitándola

a participar, en calidad de observador, en algunos de los grupos de trabajo del MERCOSUR.

En 1995, el MERCOSUR emitió el Memorándum de Entendimiento para el Relacionamento de Bolivia con el MERCOSUR, en el cual se establecieron las bases para un acuerdo comercial con Bolivia, con vistas a la conformación de una zona de libre comercio en un plazo máximo de 10 años.

A finales de 1995, el MERCOSUR y Bolivia firmaron el acuerdo que fue registrado en la Aladi como Acuerdo de Complementación Económica ACE 34, con una duración de un año a partir del 1 de enero de 1996, dejando establecido el propósito de continuar posteriormente las negociaciones de un tratado de libre comercio más amplio.

En diciembre de 1996, los Estados Parte del MERCOSUR y Bolivia suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica ACE 36, sustitutivo del ACE 34 y que entró en vigencia en febrero de 1997, con el objetivo de formar una zona de libre comercio en un plazo máximo de 10 años, a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo.

Este hecho, no obstante recibir una autorización expresa para Bolivia de sus socios andinos, creó una situación ambigua en este proceso y fue objeto de un período de difícil relación con estos. Más aún si a partir de la firma del Acuerdo (ACE 36), el tratamiento formal que se les otorgó a Bolivia y Chile, país que también había suscrito un acuerdo similar, fue de países asociados al MERCOSUR y cuyos presidentes asistían en tal calidad a todas las reuniones, cumbres y eventos importantes. Sin embargo, a la postre, el resto de los países de la Comunidad Andina siguió el mismo camino, entablando procesos específicos de negociación de acuerdos de libre comercio dentro del marco de un proceso de convergencia entre Comunidad Andina y MERCOSUR. Estas negociaciones derivaron en la conclusión del ACE 58 entre Perú y MERCOSUR y del ACE 59 entre Colombia, Ecuador y Venezuela con el MERCOSUR.

En el caso de Bolivia, el ACE 36 tuvo una amplia ejecutoria mediante más de veinte protocolos adicionales, a través de los cuales se amplió la normativa que rige hasta ahora las relaciones comerciales con el MERCOSUR.

5. Vigencia del acuerdo de complementación económica (ACE 36)

La dinámica de las actividades del MERCOSUR, particularmente las de Brasil y Argentina, tienen una alta gravitación en Bolivia, empezando por constituir los mayores mercados de destino de las exportaciones tradicionales y más específicamente del gas boliviano. No obstante, esta relación comercial, por su naturaleza e importancia para nuestro país como proveedor del combustible y para Brasil y Argentina como compradores, tiene su propio régimen contractual y se daría –con todos los altibajos que experimenta– con o sin integración.

En cuanto al comercio de otro tipo de productos, al amparo del ACE 36, existe un claro déficit comercial, ya que Bolivia es mayormente importadora de productos argentinos y brasileros. Las exportaciones hacia esos países no representan magnitudes importantes. Con los otros países, Paraguay y Uruguay, el comercio recíproco es muy limitado y más bien competitivo hacia terceros, como en el caso del sector de oleaginosas, en el cual las exportaciones paraguayas, con tratamiento preferencial en virtud del ACE 59 de la Aladi, compiten con mayor ventaja en otros mercados, como el de Colombia, que es un país andino con las exportaciones de soya y derivados provenientes desde Bolivia.

En cuanto a la integración física, la relación con el MERCOSUR no es relevante, esta se halla confinada a las posibilidades que puedan realizarse en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata.

En el campo político es quizá donde se ha experimentado algunos resultados interesantes, especialmente para el MERCOSUR, puesto que la participación de Bolivia y Chile como países asociados ha contribuido a fortalecer la imagen internacional del MERCOSUR como el proceso más relacionado e importante en la región.

Finalmente, cabe destacar que el ACE 36, al darle a Bolivia el estatus de país asociado, le dio también la posibilidad de participar, como si fuera un socio pleno, en todas las proyecciones y actividades integracionistas distintas de las relativas a su integración económica, es decir, con este acuerdo, Bolivia –como también Chile que tiene,

como ya se dijo, una asociación similar— cuenta con la cobertura de ser parte de la integración de este bloque en otras dimensiones, como la cooperación política, la integración social y educativa y todos los programas distintos de la conformación de la unión aduanera que rige en el bloque. Así lo demuestran la suscripción del Protocolo de Ushuaia-Compromiso Democrático; Derechos Humanos: Proclamación de Río de Janeiro; y la Declaración de Zona de Paz, instrumentos jurídicos que se inscriben en la cooperación política y que fueron suscritos entre el MERCOSUR, Bolivia y Chile; así como una serie de otras normas que responden a las proyecciones de este proceso en otras áreas, como la educativa y la de salud.

6. Inicio del proceso de adhesión de Bolivia

En ocasión del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, frente a la suscripción por parte de Colombia y Perú de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos, Bolivia estuvo también a punto de hacerlo, siguiendo la pauta ideológica marcada por los países del ALBA. Se pensó seguir en ese momento la actitud de Venezuela, cuando este país planteó formalmente su incorporación al MERCOSUR, obteniendo la suscripción de un Protocolo de Adhesión, instrumento que estuvo pendiente de ratificación por los parlamentos nacionales del MERCOSUR durante más de 6 años. Bolivia realizó sondeos en forma similar para su incorporación plena al Mercosur que, si bien fueron acogidos diplomáticamente, no tuvieron mayor ejecución posterior. La posible incursión de dos países del ALBA en el MERCOSUR, con una visión diferente respecto al modelo económico y al concepto de libre mercado y de comercio, así como una posición política basada esencialmente en un radical anticapitalismo, al parecer, fue considerada como incompatible con la visión de inserción del MERCOSUR en los mercados internacionales.

No obstante, si se analiza la orientación dentro de la política subregional de los principales países integrantes del MERCOSUR, no es difícil darse cuenta de la afinidad que guardaban la Argentina y el

Brasil –en ese entonces–, ambos países miembros del Foro de São Paulo, hacia las corrientes del socialismo del siglo XXI lideradas por Cuba y Venezuela. Es así que, a pesar de la tardanza en la ratificación por el Parlamento del Brasil y de la ausencia del Paraguay, suspendido por el supuesto derrocamiento del presidente Lugo, Venezuela fue incorporada como miembro pleno del MERCOSUR en 2012.

Bolivia mantuvo su membresía en la Comunidad Andina y también como país asociado al MERCOSUR. Sin embargo, sorpresivamente, en oportunidad de una cumbre presidida por Venezuela –a cargo de la Presidencia *pro tempore* del MERCOSUR–, Bolivia apareció suscribiendo, en diciembre de 2012, un Protocolo de Adhesión a este bloque, iniciando de esta forma el proceso de su incorporación plena para convertirse en el sexto país miembro de este proceso de integración subregional.

Según el Protocolo, la adhesión debía culminar con la adopción del acervo normativo del MERCOSUR y de sus principales mecanismos, a más tardar, en 4 años a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión. Para el desarrollo de las tareas previstas, el Protocolo de Adhesión creó un Grupo de Trabajo que debería estar integrado por representantes de los cinco países y cuya función fue la de definir los cronogramas para aplicar los mecanismos, así como definir las condiciones a ser negociadas con terceros países para la adhesión de Bolivia a los instrumentos internacionales celebrados anteriormente por el bloque con ellos. El Grupo de Trabajo debió concluir todas las tareas previstas, a más tardar, en un plazo de 180 días a partir del inicio de sus reuniones.

Ante lo que parecía ser un inminente ingreso de Bolivia al Mercosur, en el país surgieron posiciones encontradas, se formularon criterios que resaltaban los beneficios y la conveniencia de esta incorporación, pero también se advertía sobre los riesgos económicos y políticos que podía implicar la misma.

Surgió también una preocupación en relación a los requisitos constitucionales que debían ser cumplidos para posibilitar la ratificación de esta adhesión por la propia Bolivia. Estos requisitos, en todo caso, pueden convertirse en un impedimento o en un importante diferimiento para la decisión política de adhesión plena al MERCOSUR.

No obstante, en forma inesperada, por razones internas del MERCOSUR relativas a la suspensión del Paraguay y su ausencia en el momento de la suscripción del Protocolo de Adhesión de Bolivia, en fecha 17 de julio de 2015, se tuvo que suscribir un nuevo Protocolo de Adhesión, idéntico al anterior de diciembre de 2012, pero con actualización de fecha, para permitir al Paraguay iniciar el trámite de ratificación.

La situación que se crea, por tanto, no es clara respecto a si se consideran válidas las anteriores ratificaciones legislativas del Protocolo inicial por parte de Venezuela en 2013 (antes de su suspensión del MERCOSUR) y de Argentina y Uruguay en 2014. Es decir, cabe la pregunta de si no se requiere, por parte de estos países, una ratificación del segundo Protocolo de Adhesión suscrito en 2015. La ratificación del Paraguay fue realizada ya sobre la nueva versión del Protocolo, en 2016, y la de Brasil, de acuerdo a versiones de prensa, recién en octubre de 2023, faltando aún la ratificación de la propia Bolivia para que esta sea considerada miembro de pleno derecho del MERCOSUR.

7. La cuestión constitucional en Bolivia

En otro orden de análisis, y volviendo al ingreso de Bolivia al MERCOSUR como miembro pleno, surge una cuestión que no es de menor importancia, ya que se trata del orden constitucional, y que puede convertirse en un impedimento o diferimiento para la efectiva adhesión plena al MERCOSUR.

En realidad, se trata de dos cuestiones previstas en la actual Constitución de Bolivia y que se refieren a la participación del país en procesos de integración. Si bien estos requisitos son procedimentales en general y no deberían representar mayor problema, en el caso de Bolivia, pueden constituirse en factores de dilación del proceso y también podrían transparentar la real opinión del país respecto a su incorporación en el MERCOSUR.

7.1. Necesidad de un referendo popular vinculante

La Constitución Política del Estado consigna en el “Capítulo de Relaciones Internacionales” (título VIII, capítulo 1) varias disposiciones relativas al régimen de los tratados internacionales, entre las cuales cobra relevancia, en relación al tema que nos ocupa, lo establecido en el numeral II del artículo 257, que señala expresamente que:

Requerirán de aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación los tratados internacionales que impliquen:

1. Cuestiones limítrofes
2. Integración Monetaria
3. Integración económica estructural
4. Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración.

En este caso, el problema radica en el concepto de “integración económica estructural” señalado en el punto 3, cuya intencionalidad, a nuestro juicio, es clara y se halla referida a procesos que por su naturaleza y alcance involucren aspectos fundamentales de la economía de los Estados participantes, buscando la complementariedad de sus estructuras económicas. Esta es la modalidad más frecuente en los procesos de integración, aunque existen también procesos menos complejos que involucran únicamente a uno o determinados sectores de la economía, así como procesos de integración física o de integración fronteriza que no implican aspectos estructurales de las economías.

Otro criterio pertinente es el relativo a los grados o etapas de profundidad integradora que persiga un proceso determinado. Para la teoría de la integración, un área de preferencias arancelarias o una zona de libre comercio constituyen etapas iniciales de integración, a diferencia de las etapas superiores como una unión aduanera que requiere la adopción de un arancel externo común; o un mercado común, en el cual circulen libremente los factores de la producción; llegando a la etapa de la unión económica en la cual se debe armonizar

y unificar las políticas y legislaciones económicas pertinentes. Por tanto, se puede, doctrinal y lógicamente, concebir a cualquiera de estas últimas etapas o grados superiores de integración como procesos de integración estructural.

En este contexto, el MERCOSUR, al tenor de lo dispuesto por el Tratado de Asunción, ha constituido una unión aduanera y tiene previsto establecer un mercado común, incluyendo –además– objetivos propios de una unión económica. En consecuencia, no se puede negar que constituye un grado superior de integración y, por tanto, un caso típico de integración estructural.

En consecuencia, el presupuesto contemplado en el numeral 3 del artículo 257.II de la Constitución Política del Estado (CPE) sería plenamente aplicable a la adhesión de Bolivia al MERCOSUR y, por tanto, obligatoria la convocatoria a un referendo vinculante en forma previa a la ratificación parlamentaria del Protocolo de Adhesión; a riesgo de vulneración constitucional, nulidad y responsabilidad por actos contrarios a la Constitución.

7.2. Acervo normativo

El artículo 202, numeral 9 de la CPE, le atribuye al Tribunal Constitucional el control previo de constitucionalidad en la ratificación de tratados internacionales. Le asigna, en consecuencia, la responsabilidad de certificar la compatibilidad de la norma internacional a ser ratificada con el ordenamiento constitucional vigente. Este control, a tono con la racionalidad y avance del derecho internacional, debe ser realizado en forma previa a la aprobación parlamentaria, por cuanto una revisión ulterior sería inconducente en materia de normas internacionales, pudiendo provocar un desconocimiento unilateral de la norma o acto ya ratificado, con la consiguiente responsabilidad internacional.

En el caso de la incorporación de Bolivia al MERCOSUR, de conformidad con el Protocolo de Adhesión, se debería adoptar el acervo normativo progresivamente, en un período de cuatro años, a cuyo efecto el mismo Protocolo creó un Grupo de Trabajo integrado por representantes de MERCOSUR y de Bolivia, para elaborar un cronograma que permitiría al país adoptar gradualmente las normas del

MERCOSUR. Este Grupo de Trabajo, al que se le dio un plazo de 180 días para realizar sus actividades, debería negociar mecanismos tan complejos como la adopción del Arancel Externo Común, las normas de su estructura institucional, la solución de controversias y la manera en que el país debería adherir a los acuerdos que el bloque tiene con terceros países.

Todo este trabajo, tan complejo y variado, se supone que debería haber sido realizado antes de iniciar el proceso de ratificación parlamentaria, incluso para facilitar el análisis de compatibilidad constitucional. Sin embargo, al parecer, ese Grupo aún no fue constituido, lo que crea incertidumbre respecto a cómo se irán cumpliendo los compromisos en el período de cuatro años, después de haberse ratificado el Protocolo por todos los países. En este escenario, por ejemplo, no existen pautas para ver cómo se están tratando situaciones complejas, como la que presenta el convenio suscrito por MERCOSUR con Israel, al que debería adherir Bolivia en mérito al Protocolo, pero ¿sin tener relaciones diplomáticas?

Pero lo que en realidad importa para nuestro análisis del régimen constitucional es clarificar el alcance del trabajo que tendrá el Tribunal Constitucional para determinar la compatibilidad constitucional de todos los instrumentos constitutivos, objetivos, mecanismos, acervo normativo y acuerdos suscritos por el MERCOSUR y sus países miembros con terceros países u otros bloques, compatibilidad que debe ser determinada en forma previa a la ratificación del Protocolo de Adhesión. Para el ejercicio de tal atribución (artículo 202, 9 de la CPE), el Tribunal Constitucional tendría que proceder a la revisión de compatibilidad de un universo enorme de instrumentos, declaraciones y acuerdos contenidos en el acervo normativo propio del MERCOSUR y emergentes de sus relaciones con terceros países y bloques de integración. En una apreciación gruesa, se estima ser necesaria la revisión de centenares, si no miles, de normas e instrumentos. Ahora bien, el cumplimiento de esta atribución constitucional, para ser válida, debe ser cumplida por el propio Tribunal, careciendo de oficialidad y legalidad para este propósito lo cumplido por los Grupos de Trabajo de las Partes. Existen riesgos de reconocer compatibilidad a normas

contradictorias con el ordenamiento constitucional nacional o a convenios suscritos con países con los cuales Bolivia no tiene relaciones.

8. Impacto de una adhesión plena

8.1. Beneficios

En realidad, el mayor y principal beneficio para Bolivia de su membresía plena en el MERCOSUR radicaría en lo simbólico y político, es decir, en el mejoramiento de imagen al pertenecer a uno de los más importantes bloques en el que participan las dos potencias regionales.

En el aspecto productivo, comercial o tecnológico, no es previsible que Bolivia reciba mayores u otros beneficios que los que recibe en su calidad de país asociado. Otro aspecto positivo podría constituir el libre tránsito por la Hidrovía Paraguay-Paraná, que es una vía factible de acceso al océano Atlántico, especialmente con productos agroindustriales de la zona oriental de Bolivia. Sin embargo, esta posibilidad es materia de otro tratado de integración física, el Tratado de la Cuenca del Plata, y este y otros derechos ya se hallan consolidados para Bolivia en el marco de ese proceso de integración que tiene como participantes a los mismos miembros del MERCOSUR, más Bolivia.

8.2. Costos y riesgos

Estos están mayormente referidos al comercio exterior boliviano. Comencemos señalando que si bien la balanza comercial entre el MERCOSUR y Bolivia, generalmente, es favorable a esta última, ello se debe, como se sabe, a las ventas de gas natural al Brasil y la Argentina; sin gas, las exportaciones bolivianas al bloque son mínimas.

¿La condición de socios plenos mejoraría la venta de hidrocarburos? No, por cuanto la venta de gas se enmarca en un régimen de acuerdos bilaterales autónomos, totalmente específicos, que con MERCOSUR o sin MERCOSUR se desarrollan en función de otros factores.

Exportaciones

En materia de exportaciones no tradicionales, las destinadas al MERCOSUR son muy escasas. Los productos bolivianos no tienen posibilidad de competir con economías industriales y agropecuarias de mayor tradición y desarrollo como las de Argentina y Brasil, e incluso Uruguay, además que tienen que enfrentar las conocidas políticas de proteccionismo de estos países. Por otra parte, la importancia que pudieran representar como mercados no es tal para Bolivia, ya que su reducido aparato productivo no es complementario, sino competitivo con los de los países del MERCOSUR, mostrando serias desventajas de desarrollo y escala.

Importaciones

Bolivia es neto importador de productos de Brasil y Argentina y en este campo se tiene una brecha comercial muy importante. En un proceso de liberación del comercio, ya los productos bolivianos no pueden competir ni siquiera en el mercado nacional, como ya se ha visto con el ACE 36. La desigualdad de condiciones afecta el relativo crecimiento de la industria boliviana.

Importaciones desde terceros países

Bolivia estará obligada a aplicar el Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR, compromiso adicional a los ya adquiridos con el ACE 36, con niveles superiores a los nacionales. Ello representará un impacto negativo en el consumidor boliviano y una típica figura de desvío de comercio, por cuanto nos veremos obligados a proteger la industria de otros países, fundamentalmente Brasil y Argentina, encareciendo costos si lo hacemos desde otros países y, muchas veces, sacrificando calidad.

Exportaciones hacia terceros

La menor competitividad y valor agregado de los productos bolivianos en el mercado externo, sumada a los problemas estructurales que

enfrenta, representa una relación desfavorecida de competencia, incluso frente a Paraguay (caso soya paraguaya).

9. Regreso a las asimetrías

La noción de la integración lleva implícito el principio del desarrollo armónico y equilibrado, que se traduce principalmente en la participación equitativa de beneficios o el equilibrio en los resultados, que permitan a todos los países integrantes crecer a un ritmo homogéneo en virtud de las oportunidades que se generan con la integración.

Según Gustavo Magariños, el reconocido profesor y diplomático uruguayo, crecer juntos significa ofrecer opciones equivalentes de prosperidad y una razonable equidad en la distribución de beneficios, de modo tal que todos los participantes del proceso se solidaricen con la empresa común y el poder integrador sea fortalecido al máximo (2000).

En realidad, aunque este principio no esté establecido expresamente en todos los textos constitutivos de los procesos de integración, aun para los que se realizan entre países desarrollados este principio está implícito, por cuanto ningún país aceptaría ser relegado y menos perjudicado en virtud de los efectos del proceso, así como tampoco se aceptaría la existencia de grandes y persistentes desequilibrios entre los socios. Y esto no solo por razones de índole moral, que por esencia son contradictorias a cualquier situación de desigualdad y solidaridad –bases fundamentales de todo proceso de integración consensual–, sino también por el principio de “eficiencia”, según el cual una distribución inequitativa de beneficios atentaría la misma marcha del proceso o demoraría el cumplimiento de sus objetivos que, por definición, deberán apuntar al beneficio conjunto.

Por tanto, la corrección de las desigualdades para restaurar la equidad y la eficiencia de un proceso, desigualdades que pueden tener como origen desniveles en el grado de desarrollo de los países participantes o en el mercado, debe ser objeto de políticas redistributivas como reacción a situaciones que puedan generar riesgos de inequidad o ineficiencia, especialmente en las áreas más rezagadas.

El principio del desarrollo armónico y equilibrado se complica en el caso de las integraciones “mixtas”, cuando participan en el mismo proceso países de economía avanzada y países de menor desarrollo, por un evidente desequilibrio inicial en las condiciones que no permite a los países avanzar al mismo ritmo en el proceso. En estos casos los problemas que enfrentan los países de menor desarrollo en el sistema internacional global se repiten también en el ámbito del proceso de integración respecto a los participantes de mayor desarrollo, frente a los cuales los países chicos se verán en la necesidad de levantar barreras que mitiguen una competencia con una productividad y competitividad mucho mayor. Asimismo, deberán controlar sus importaciones para lograr el equilibrio de sus balanzas de pago, prever que sus productos –generalmente primarios– no accederán fácilmente a los mercados de los países mayores y que tendrán una situación de desventaja en el flujo de tecnología e inversión para establecer industrias competitivas que mejoren su participación en el área integrada.

En consecuencia, en estos casos se requiere de tratamientos especiales o preferentes para los países de menor desarrollo que les permitan insertarse mejor en el proceso. Estas políticas de trato preferencial están tradicionalmente referidas a períodos de transición más extensos para la remoción de las barreras a la importación o a la concesión de ventajas especiales de acceso comercial a los mercados más desarrollados.

Sin embargo, en la experiencia concreta, los sistemas de apoyo a los países de menor desarrollo no han tenido efectos positivos relevantes; al contrario, se ha impuesto gradualmente la tendencia de los países mayores a ser renuentes a la concesión de ventajas que rebasen lo comercial. La solidaridad integradora no ha podido derribar todavía las murallas del interés nacional que impide tratar el mal de uno como un problema de todos. Sin embargo, y no sin razón, se han puesto de relieve las deficiencias estructurales de los países beneficiarios, cuya gravedad les impide, en muchos casos, aprovechar opciones que están a su disposición, al menos nominalmente. En todo caso, la tarea de atenuar desequilibrios entre países o regiones en el marco de la integración es mucho más compleja de lo que parece.

Frente a todo esto, lamentablemente, en el MERCOSUR no existe un tratamiento especial para los países de menor desarrollo que les posibilite participar en condiciones equitativas frente a los países más grandes, a diferencia de lo que se establece en otros procesos de la región, como la Aladi y la Comunidad Andina, en los que se reconoce un tratamiento preferencial, jurídicamente exigible, a los países pequeños.

En el caso del primer proyecto de integración comercial en la región, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) integrada por diez países sudamericanos más México, si bien existieron varias causas para su fracaso, se considera como una de las principales las grandes desigualdades en el tamaño de las economías y el nivel de desarrollo entre los países, que determinó el casi exclusivo aprovechamiento de los países de Abramex (Argentina, Brasil y México) de la ampliación de los mercados. Tenemos pues una experiencia directa y vivida en cuanto a las asimetrías en la integración. Ante el fracaso de la Alalc, fueron precisamente los países de la subregión andina que se plantearon el desafío de una integración más profunda, armónica y equilibrada, instrumentada por el Acuerdo de Cartagena, que fue en realidad una reacción ante la situación desfavorecida de los países medianos y de menor desarrollo. Se planteó, en realidad, un proceso de crecimiento industrial acelerado para permitir a estos países una mejor inserción en el proceso regional. La experiencia andina tuvo sus luces y sombras, pero tiene como precedentes históricos muy valiosos una filosofía de beneficio conjunto y tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo, que generó una vocación integradora altamente diversificada e institucionalizada que aún resiste todos los problemas y crisis, motivados en esta última época por diferencias políticas e ideológicas propias de la Guerra Fría, atenuadas en sus centros de origen, pero paradójicamente subsistentes en nuestras latitudes.

10. El MERCOSUR por dentro

En los apartados anteriores el análisis estuvo centrado en la problemática de Bolivia ante su ingreso al MERCOSUR. No obstante, para

tener una visión completa, consideramos necesario un breve repaso a la situación del propio MERCOSUR, es decir, un análisis del escenario al cual Bolivia aspira y se prepara para ingresar como socio pleno, con los derechos de membresía titular, pero también con los compromisos y adhesión vinculante a las obligaciones que esta situación le representará.

Para este análisis, es interesante destacar lo dicho por el Prof. Gustavo Svarzman –especialista en desarrollo económico e integración regional, docente de grado y posgrado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Católica Argentina (UCA) – al comentar el título de su ensayo: “El MERCOSUR, entre la integración y el *déjà vu*”. Él señala que el título tiene que ver con la vieja discusión de si el MERCOSUR está en la integración real o es más de lo mismo. Es decir, si la integración va a avanzar hacia una integración profunda o va a terminar siendo una reunión semestral de cancilleres y de presidentes “amigos” por la línea que actualmente siguen (2015).

Estas consideraciones del profesor son, a juicio nuestro, totalmente acertadas, puesto que en las últimas décadas el MERCOSUR no ha mostrado ningún avance significativo en su evolución hacia etapas avanzadas de integración, afectado por las recurrentes diferencias ideológicas que en sucesivos períodos se han venido dando, especialmente entre los países que lideran el proceso, Argentina y Brasil.

11. Conclusiones

A la luz de las consideraciones y reflexiones formuladas precedentemente, nos parece conveniente puntualizar las siguientes conclusiones:

- La valoración de la integración regional, como un instrumento de desarrollo y de articulación de esfuerzos entre los países –desde sus primeras manifestaciones con la conformación del proceso de integración europeo–, se mantiene vigente y adquiere mayor relevancia frente a un contexto internacional caracterizado, a la vez, por una creciente interdependencia global, así como por

una nueva confrontación entre bloques, escenario en el cual los países, individualmente, tienen poco que decir.

- Dentro de este panorama, la integración regional para los países en desarrollo resulta casi imprescindible, pues puede facilitar su desarrollo brindando sustento a su fortalecimiento productivo vía la ampliación de mercados, así como oportunidades de complementación y cooperación que los robustecen a la hora de insertarse en el contexto mundial.
- Para el caso concreto de Bolivia frente a la integración de la región, concurren todas estas motivaciones, a las cuales se suman las características que tiene por su ubicación geográfica en el corazón de Suramérica, que le da posibilidades de ser un centro articulador –lo que tradicionalmente en la política exterior boliviana se denomina como país de contactos– y, a la vez, le impone proyectarse hacia fuera de la región utilizando diferentes caminos, es decir, concretando sus proyecciones en una triple dimensión: amazónica, rioplatense y andina. En tal sentido, resulta natural su vocación integracionista que –tradicionalmente– se ha expresado en su interés y voluntad por participar en toda iniciativa de integración que se gesticione en la región.
- No por todo esto se debe desconocer que el camino de la integración resulta difícil y conlleva costos, sobre todo para los países pequeños como el nuestro, más aún si no se cuenta con condiciones especiales de participación que reconozcan la necesidad y el deber de garantizar a los países miembros condiciones que garanticen la equidad en el aprovechamiento de las ventajas que puedan derivar del proceso. Lo que en el caso concreto que analizamos es así, toda vez que el MERCOSUR no cuenta con un trato diferenciado para los países pequeños.
- Conjugando estos elementos –la necesidad que Bolivia tiene de participar en la integración del Cono Sur y, a su vez, de evitar costos e inequidades–, la asociación que logró con el MERCOSUR a través del ACE 36 constituye el escenario más pertinente en esta situación, toda vez que le permite gozar de un acceso libre

a los mercados del MERCOSUR (a la vez que ya es irreversible la apertura de su mercado a las exportaciones del bloque) y tener todos los derechos y obligaciones en todos los otros campos de la integración del bloque, tanto en lo político como en lo social. Esto le evitaría la adopción de un arancel externo común para manejar sus importaciones –que conlleva su adhesión plena–, con eventuales encarecimientos de costos y sacrificios en la calidad para el consumidor boliviano; por otra parte, permite que Bolivia vaya relacionándose con terceros países de acuerdo a sus políticas internas y no verse forzada a adherir a acuerdos internacionales que puedan estar por fuera de sus necesidades.

- Más allá de los aspectos recientemente comentados, también se debe tener en cuenta las implicancias que esta adhesión tiene respecto a los marcos constitucionales. Si bien nos parece inadecuada o poco pertinente para la dinámica que tiene la integración, la exigencia de un referendo para decidir sobre la adhesión de Bolivia a un proceso de integración estructural, hasta que no se modifique este precepto, está vigente y debe cumplirse si no se quiere dejar a futuro una situación de incertidumbre jurídica que, en cualquier momento, pueda generar la nulidad de la adhesión.
- Finalmente, no es menor la revisión de compatibilidad del acervo normativo que, también por precepto constitucional, debe realizar el Tribunal Constitucional, condición que al parecer no se ha cumplido antes que el Ejecutivo presente a consideración y aprobación del Legislativo el Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR, trámite que se encuentra en consideración de las instancias pertinentes del Poder Legislativo.

12. Recomendaciones

Pese a haber logrado el ingreso de Bolivia como miembro pleno del MERCOSUR, el largo y complejo proceso de adhesión abre una nueva etapa que debe ser enfrentada con el mismo tesón. Este nuevo contexto debe posicionarnos efectivamente como un miembro activo de esta

relevante entidad regional de desarrollo e integración, abriendo un nuevo horizonte para el país. Por lo tanto, debemos honrar nuestra presencia en uno de los procesos más cotizados de la integración Latinoamericana. Para ello será imprescindible un cambio de actitud, trascendiendo una visión primaria hacia la visión de un mundo modernizado y complejo que no tolera debilidades. El desarrollo reclama consciencia y esfuerzo nacional que debemos construir como un requisito indispensable para lograr auténtico progreso. Es posible que hayamos perdido esta visión al seguir esquemas extraños y obsoletos que nos mantienen en un estancamiento y falsa adhesión a ideologías superadas que sólo promueven un “vivir peor”.

Por otro lado, si bien ya somos miembros plenos del MERCOSUR, es esencial recordar que somos un país mayormente andino. Por ende, nuestras bases de una cultura integradora conciben un desarrollo equilibrado y armónico entre todos los países de la subregión. Desde este punto de vista, una de nuestras prioridades debe ser mantener, en todo caso, nuestra adhesión al proceso de integración subregional andino (CAN).

13. Referencias bibliográficas

Camacho, E.

2001 Informe de Consultoría *Constitución Política de Bolivia: reformas requeridas para su adecuación al Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina y al Proceso de Integración Latinoamericana. Propuesta al Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional*. Comunidad Andina. Constitución Política de Bolivia (2009).

Magariños, G.

2000 *Integración multinacional: teoría y sistemas*. Universidad ORT-Aladi.

Solares, A., Solares, A. M., Quevedo, J., & Cárdenas del Castillo, E.

2007 *Importancia de preceptos relativos a la integración económica en la nueva Constitución Política del Estado: Propuesta a la asamblea constituyente*. Fundación Boliviana para la Democracia

Multipartidaria.

Solares, A. M.

2009 Bolivia entre la CAN y el MERCOSUR. En *Comercio y política exterior boliviana: Evaluación de su desempeño y desafíos para el futuro* (pp. 183-237). Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Solares, A.

2011 *Integración: Teoría y Procesos. Bolivia y la integración*. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE).

Solares, A. (9 de junio de 2013). ¿Referendo para entrar al MERCOSUR? *Página Siete*.

Solares, A. (30 de junio de 2013). Adhesión al MERCOSUR: ¿Y el referendo? *El Deber*.

Solares, A. (15 de septiembre de 2013). ¿Es adecuado integrar el Mercado Común del Sur? *El Deber*.

Svarzman, G. (enero de 2015). *El MERCOSUR, entre la integración y el déjà vu*. Conversatorio Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES). La Paz, Bolivia.

Bolivia, la Blanca Nieves, y el gigante MERCOSUR

*Luis Fernando Romero Torrejón*¹

Resumen

El corazón de este artículo es conocer un poco más de la historia de Bolivia y el MERCOSUR, enfocándonos principalmente en sus relaciones comerciales desde el año 1996, cuando nuestro país formó parte de este espacio de integración como invitado. Ahora, este largo romance, parece llegar a un final feliz; dentro de cuatro años seremos socios plenos de este grupo económico/comercial. Pero antes de celebrar es pertinente saber cuán beneficioso fue para nuestro país hasta ahora y cuánto más podría ser si es que realmente ocurre esto. Ya firmamos los papeles, ¿seremos felices en este matrimonio?

1 Es economista tarijeño, titulado en la Universidad Autónoma “Juan Misael Saracho”, cuenta con una maestría en Administración y Gestión Pública. Tiene 20 años de experiencia profesional en la formulación y evaluación de proyectos y riesgo crediticio en la banca privada. Es docente en la Universidad Católica Boliviana, Universidad Uno y Universidad Domingo Savio, donde también funge como tribunal examinador. Actualmente, tiene el cargo de presidente del Colegio Departamental de Economistas de Tarija y es encargado del Instituto de Estadísticas Municipales. Asimismo, es analista e investigador económico con presencia a nivel nacional en diversos medios de comunicación y columnista en prensa escrita.

1. Introducción

Bolivia es un país en el corazón del Sudamérica, rico en recursos naturales, étnicos y culturales, con alrededor de 12 millones de habitantes, con una extensión de 1.098.581 km² y con un PIB nominal, a 2023, de \$us 45.464 millones, y cuyo crecimiento económico se basó principalmente en la exportación de materias primas.

Nuestro país, a pesar del tiempo, sigue con el mismo modelo económico primario exportador que en la Colonia explotó la plata, luego, en la época republicana, el estaño y zinc, y ahora, en la era del Estado plurinacional, el gas natural, con un actual sueño, el litio, que al parecer se va a esfumar.

Sin duda, nuestro país tiene un gran potencial para desarrollarse, basado en sus recursos naturales, pero también humanos poco explotados. Pero para cumplir este cometido no puede estar solo, no será fácil, necesita apoyo, colaboración y, sobre todo, financiamiento, para tener un desarrollo económico y social sostenible, de calidad, fuera de las materias primas, que permita incrementar su capital tecnológico, científico y humano para producir y exportar productos con valor agregado, entre ellos, mentes cualificadas.

Uno de los caminos que puede permitir llegar a esa meta es integrarse de manera económica y comercial con países de la región o con otros que crucen nuestras fronteras, siempre y cuando se tengan las reglas claras y estén en un marco donde podamos ser competitivos y aprovechar nuestras ventajas, porque si no, sería abrir la puerta para que entre el lobo y devore todo.

En los últimos meses, se estuvo hablando mucho de la posible adhesión de Bolivia al grupo de los BRICS, conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, al parecer más por un tema geopolítico que por un beneficio económico, al menos para sus miembros. Solo tenemos comercio exterior sostenido con Brasil y China, el cual es deficitario en términos comerciales, lo cual pone en cuestionamiento las ventajas y oportunidades reales para nuestro país, más allá de las grandes diferencias en cuanto al tipo económico y poblacional.

Considerando que tenemos 7.252 kilómetros de frontera con países como Brasil, Argentina, Chile, Perú y Paraguay, hay un abanico de

oportunidades para alianzas estratégicas, principalmente comerciales, tanto de manera bilateral como multilateral. Ya formamos parte de la Comunidad Andina, y estamos en proceso de adhesión al MERCOSUR, con la posibilidad de abrir plenamente nuestras puertas a gigantes como Brasil y Argentina.

En este sentido es importante conocer y analizar un poco qué es el MERCOSUR, sus características, objetivos y logros obtenidos como grupo económico y comercial de integración regional del cual formamos parte como país invitado. Para ello, es necesario un análisis enfocado en nuestra relación comercial con este grupo (y sus miembros), determinar los beneficios obtenidos hasta ahora, ventajas, desventajas y desafíos de aquí en adelante, hasta que nos convirtamos en socios plenos. El negocio suena y se ve atractivo, pero hay varias preguntas sobre la mesa: ¿estamos realmente preparados?, ¿es un arma de doble filo?, ¿es beneficioso para ellos o para nosotros?

2. Desarrollo

2.1. Definición y características del MERCOSUR

¿Qué es el MERCOSUR?

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nació como un acuerdo subregional de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), con la firma del Tratado de Asunción el 26 marzo de 1991.

La intención de ser un mercado común hasta el 31 de diciembre de 1994 no se dio, y luego de más de 30 años apenas se avanzó a una zona de libre comercio y unión aduanera imperfecta, con un lento proceso de armonización de políticas.

El MERCOSUR es un proceso abierto y dinámico. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional.

Como resultado, ha establecido múltiples acuerdos con países o grupos de países, otorgándoles, en algunos casos, carácter de Estados asociados, es la situación de los países sudamericanos. Estos participan en actividades y reuniones del bloque y cuentan con preferencias comerciales con los Estados Parte. El MERCOSUR también ha firmado acuerdos de tipo comercial, político o de cooperación con una diversa cantidad de naciones y organismos en los cinco continentes (MERCOSUR, 2023).

Países miembros

Actualmente está conformado por Estados Asociados (Partes) al MERCOSUR, que son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (que se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5 del Protocolo de Ushuaia), los cuales participan en actividades y reuniones del bloque y tienen preferencias comerciales negociadas con los Estados Partes.

Asimismo, están asociados al MERCOSUR países como Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Bolivia, que está próximo a ser socio pleno de este bloque económico.

Objetivos del MERCOSUR

- a. Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, con la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias.
- b. Establecimiento de un Arancel Externo Común y la adopción de una política comercial con relación a terceros Estados y coordinación de posiciones en foros regionales e internacionales.
- c. Coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales: de comercio exterior, agrícolas, industriales, fiscales, monetarias, cambiarias y de capitales, de servicios, aduaneras, de transportes y comunicaciones.

- d. Compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

**Gráfico N°1:
MERCOSUR y sus miembros**



Fuente: MERCOSUR

El MERCOSUR, datos económicos y de comercio

Su territorio tiene una extensión de 14.869.775 km², el cual es muy rico en recursos naturales, biodiversidad, flora, fauna y una magnífica naturaleza. Ahí se ubica una de las reservas de agua dulce más importante del mundo, el Acuífero Guaraní.

Tiene aproximadamente 295 millones de habitantes, con diversidad de etnias, culturas y riqueza humana, que hace que esta región tenga un gran potencial para su desarrollo.

Tomando en cuenta el PIB nominal de sus países socios, incluido Venezuela, tienen un valor de \$us 3.122.588 millones, lo cual los ubica como la quinta economía del mundo.

**Cuadro N° 1:
Población y PIB nominal del MERCOSUR, 2023**

N.º	PAÍS	POBLACIÓN (Nº de personas)	PIB NOMINAL (millones de \$us)
1	ARGENTINA	46.654.581	621.830
2	BRASIL	203.080.756	2.271.000
3	PARAGUAY	7.554.796	45.817
4	URUGUAY	3.519.286	77.313
5	VENEZUELA	34.090.650	96.628
TOTALES		294.900.069	3.112.588

Fuente: Institutos de Estadísticas Nacionales.
Elaboración propia

Respecto al Comercio Extrazona 2023:

- Intercambio comercial del MERCOSUR: \$us 668.731 millones
- Principales productos que MERCOSUR exportó: soja, petróleo, mineral de hierro, maíz y azúcar.
- Principales destinos de los productos de MERCOSUR: China (29%), Unión Europea (14%), Estados Unidos (12%), Chile (4%) y México (3%).

Datos del Comercio Intrazona 2023:

- Se llegó a un monto de \$us 47.411 millones.
- Principales productos comercializados por el MERCOSUR en intrazona: soja, vehículos para transporte de mercancías, energía eléctrica, vehículos para transporte de personas y trigo.

2.2. Antecedentes y situación actual de Bolivia en el MERCOSUR

Antecedentes

En 1986 Bolivia adquirió el estatus de Estado Asociado al MERCOSUR, así como Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, ninguno es socio pleno. Venezuela dejó la Comunidad Andina en 2006 para adherirse al MERCOSUR como Miembro Pleno, pero está suspendida desde diciembre del año 2016 por el rompimiento del orden democrático a partir de una comunicación de los ministros de Exteriores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que notificaron “el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte”, en nota dirigida a la Cancillería venezolana. Este anuncio fue formalmente ratificado el 5 agosto de 2017 y sigue vigente a la fecha.

Objetivos de Bolivia y el MERCOSUR

- a. Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a crear un espacio económico ampliado.
- b. Formar un área de libre comercio en un máximo de 18 años (eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias), a partir de 1997 hasta 2014.
- c. Establecer un marco normativo para la promoción y protección de inversiones.
- d. Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

2.3. ¿Cómo le fue a Bolivia con el comercio en el MERCOSUR?

La relación comercial con MERCOSUR ha sido históricamente difícil. La actitud manifiestamente “proteccionista”, anulando o dificultando el aprovechamiento de las preferencias pactadas, se ha manifestado a través de restricciones paraarancelarias: barreras

sanitarias, autorizaciones previas, procesos aduaneros burocráticos, exigencias técnicas y otros.

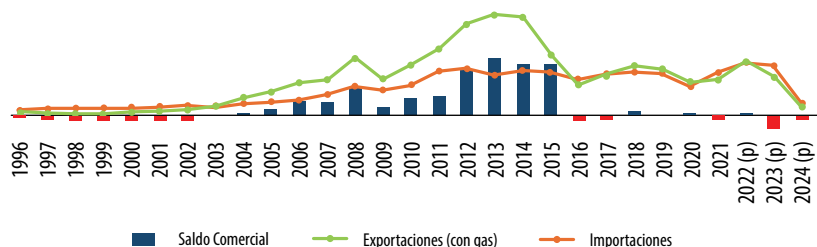
Bolivia mantiene un acuerdo comercial con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde 1997. Durante este tiempo, el total exportado por Bolivia al bloque ha sido de 69.000 millones de dólares y alrededor de 52.000 millones en importaciones. Desgasificando la relación comercial bilateral, siendo que el gas no forma parte del Acuerdo de Complementación Económica N.º 36 (ACE N.º 36), se observa un déficit comercial extraordinario y grave, el cual pasó de 350 millones de dólares en 1997 a 2.800 millones a 2023. El déficit comercial acumulado por Bolivia con dicho bloque entre 1997 y 2023, sin tomar en cuenta el gas natural, es de cerca a los 43.000 millones de dólares. En 1996, un año antes del ACE N.º 36, Bolivia exportaba 319 productos al MERCOSUR; 26 años después, el número de productos aumentó muy poco, solo a 336 en 2023, mientras que, en igual lapso, la cantidad de bienes comprados pasó de 2.416 a 3.849 productos. En 6 años (2018-2023), en promedio, Bolivia vendió al MERCOSUR apenas 350 millones de dólares, sin contar el gas natural, pero le compró, en promedio, 2.600 millones de dólares (IBCE, 2023).

Gráfico N° 2
Saldo comercial Bolivia y MERCOSUR (con y sin gas natural)

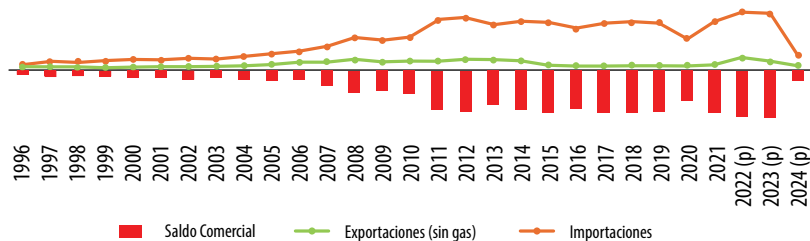
Bolivia: Balanza comercial con MERCOSUR (incluye gas)

Período 1996-2023 y avance al mes de abril del 2024

(En millones de dólares americanos)



Bolivia: Balanza comercial con MERCOSUR (sin gas)
Período 1996-2023 y avance al mes de abril del 2024
 (En millones de dólares americanos)



Fuente: INE
 Elaboración: IBCE

2.4 Comercio exterior con el MERCOSUR a 2023

Según datos arrojados por el IBCE en su *Cifras del comercio exterior boliviano 2023 (2024)*, se puede observar que Bolivia tuvo un valor en exportaciones, en 2023, hacia el MERCOSUR por \$us 2.588.267.667. De los cuales, el principal producto exportado fue el gas natural (79,08%), luego se sitúa el grano de soya (6,87%) y de ahí le sigue la urea granulada (2,79%); en total, se exportaron 336 tipos de productos. Es decir, al menos el 85% de nuestras ventas al MERCOSUR fueron materias primas, como parte de los insumos productivos a las industrias de sus países miembro, principalmente Brasil.

Exportaciones

Haciendo una breve comparación con los otros grupos económicos regionales a los que pertenece Bolivia, se puede observar que con la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) el año pasado exportamos 616 productos por un valor de \$us 4.609.638.338, donde el principal producto exportado fue el gas natural (44,4%). Por ejemplo, con la Comunidad Andina se vendió (193 productos) un monto total de \$us 1.1794.891.236, y lo que más se exportó fue la torta de soya (44,2%). En cambio, con el T-MEC (Tratado Comercial entre México,

Estados Unidos y Canadá), el año 2023 exportamos 292 productos por un valor de \$us 436.889.135, principalmente plata en bruto (24,77%). Finalmente, nuestras exportaciones a la Unión Europea llegaron a \$us 643.607.366 por la venta de 232 productos, donde destacó el estaño en bruto (28,91%).

Se puede concluir que, el año 2023, donde más exportamos fue a la Aladi, quedando en segundo lugar el MERCOSUR, tanto en valor como en volumen, además de la cantidad de productos vendidos. Principalmente a estos grupos de integración económica se vendieron sobre todo gas natural y minerales.

Importaciones

Del MERCOSUR importamos 3.849 diferentes tipos de productos por un valor de \$us 3.395.963.068, principalmente diésel (17,42%), gasolina (6,92%) y barras de hierro (53%). Mientras tanto, de la Aladi se compraron alrededor de 4.435 productos por un monto de \$us 5.620.064.477, donde destaca el diésel (27,9%). De la Comunidad Andina importamos por un valor de \$us 949.11.147 millones, de los 2.464 productos sobresale el diésel (22,65%). En cambio, al T-MEC, el año 2023, les compramos 3.715 productos valuados en \$us 1.070.279.287, lo que más se importó fue la gasolina (11,92%). Con la Unión Europea tuvimos una importación por \$us 1.102.158.234 en 3.642 productos, entre los cuales la gasolina (26,26%) fue el principal producto adquirido.

Cuadro N° 2
Saldos comerciales 2023 donde opera Bolivia

N.º	GRUPO COMERCIAL	EXPORTACIONES (\$us)	IMPORTACIONES (\$us)	DÉFICIT/SUPERÁVIT
1	MERCOSUR	2.588.267.667	3.395.963.668	-807.696.001
2	ALADI	4.609.638.338	5.620.064.477	-1.010.426.139
3	COMUNIDAD ANDINA	1.794.891.236	949.113.147	845.778.089
4	T-MEC	436.889.135	1.070.279.287	-633.390.152
5	UNIÓN EUPOPEA	643.607.366	1.102.158.234	-458.550.868
TOTALES		10.073.293.742	12.137.578.813	-2.064.285.071

Fuente: IBCE

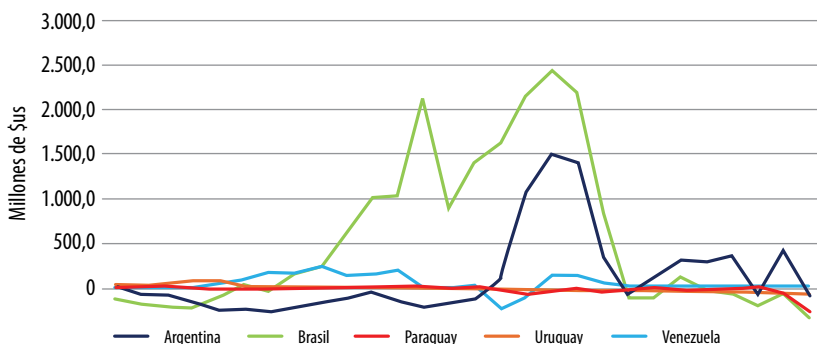
Elaboración: Propia

Como se observa en el cuadro N° 2, tenemos mayor comercio exterior con la Aladi que con el MERCOSUR, tanto en exportaciones como en importaciones; sin embargo, el año 2023 tuvimos un déficit comercial con ambos organismos. Revisando estos datos, a excepción de la Comunidad Andina, presentamos saldos comerciales negativos con estos grupos comerciales de integración económica, llegando a un monto total acumulado de \$us 2.064.285.071.

El común denominador del comercio exterior con el MERCOSUR, como con los demás grupos económicos y comerciales de los cuales Bolivia forma parte, es que exportamos mayormente gas natural y minerales, pero importamos principalmente carburantes, como diésel y gasolina, productos con los que, el año pasado y en este primer cuatrimestre de 2024, tuvimos problemas para su importación debido a la escasez de dólares en nuestras arcas fiscales.

2.4. Relación comercial con los países miembro (Estados Parte)

Gráfico N° 3
Saldo comercial con países miembro del MERCOSUR (1996-2023)



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
— Argentina	5,6	-80,0	-92,5	-168	-256	-240	-280	-227	-166	-129	-61,5	-156	-210	-172
— Brasil	-147	-192	-223	-232	-117	23,1	-55,9	156,2	223	616,8	1.004	1.031	2.122	882,4
— Paraguay	1,4	-1,6	-0,1	-3,0	-24,9	-18,3	-15,5	-12,4	-1,4	-0,8	4,6	-10,9	8,3	-9,2
— Uruguay	3,2	-2,4	43,1	70,5	65,3	5,5	-2,8	-3,1	-2,4	-3,6	-5,0	-7,0	-15,0	-15,5
— Venezuela	-12,8	-21,9	-12,3	-1,7	36,2	81,1	161,4	167,5	227,3	131,8	146,7	194,2	-2,3	-15,8

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
— Argentina	-134	108,0	1.060	1.500	1.410	340,1	-69,7	113,7	314,8	287,0	352,1	-75,5	411,6	-88,7
— Brasil	1.403	1.638	2.153	2.437	2.184	837,4	-117	-108	102,1	-40,9	-66,2	-212	-84,6	-338,2
— Paraguay	-11,4	-30,8	-58,1	-38,9	-29,7	-44,9	-19,9	5,9	-26,2	-17,6	-15,4	2,3	-81,5	-272,8
— Uruguay	-21,4	-19,5	-31,0	-27,9	-43,2	-25,5	-29,5	-35,9	-57,4	-59,2	-51,5	-56,4	-48,9	-63,3
— Venezuela	20,3	-238	-117	144,7	126,8	55,1	11,0	13,8	2,5	2,3	7,0	8,6	0,3	0,9

Fuente: INE
Elaboración: Propia

Si observamos los datos de la gráfica N° 3, los saldos comerciales (diferencia entre exportaciones e importaciones) soy muy variables, ya que dependieron del contexto económico interno y externo de cada uno de los países y de su relación comercial con Bolivia, que en el caso de Uruguay, Paraguay y Venezuela (suspendido desde 2016) fue bajo. En el caso de Argentina y Brasil, la situación fue diferente, principalmente por la exportación de gas natural hacia esos países,

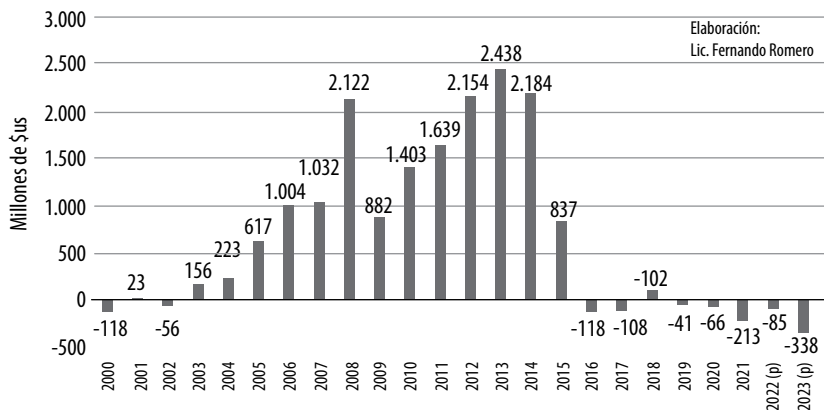
cuyos saldos comerciales, durante 1996-2023, alcanzaron un pico el año 2013, en el caso de Argentina de \$us 1.508 millones y en el de Brasil de \$us 2.439,9 millones. Sin embargo, desde 2013 hasta 2023, estos saldos comerciales descendieron en 106% y 114%, respectivamente, debido a la caída en la producción de gas natural en nuestro país (alrededor del 50%), lo cual limitó la venta de este hidrocarburo a estos países, incluso llevándose a cabo varias adendas por la imposibilidad de cumplir con los contratos de venta.

Desde que Bolivia es país invitado al MERCOSUR (sin tomar en cuenta el comercio exterior con Venezuela desde 2016) tuvo un saldo comercial acumulado de \$us 18.080,9 millones. Durante 1996 a 2023, con Paraguay y Uruguay tuvimos más saldos comerciales negativos, lo cual se tradujo en un déficit comercial acumulado de \$us 722,9 y \$us 439,8 millones. En cambio, destacaron los saldos comerciales acumulados positivos de Argentina y Brasil, este último por \$us 14.879 millones, fruto de buenos precios y de volúmenes importantes de exportación hacia ese país entre 2008 y 2014.

Un caso aparte, el comercio con el gigante de Brasil

Brasil, el país más grande de la región con 8.515.770 km² de extensión geográfica, con una población estimada para este año (2024) de 205.375.043 habitantes y con un PIB nominal que para este año ascendería a los 2,33 billones de dólares, según proyecciones del FMI, se ubica como la primera potencia de Latinoamérica y el Caribe.

Gráfico N° 4
Saldo comercial Bolivia-Brasil (2000-2023)



Fuente: INE
Elaboración: Propia

Dado que pronto seremos socios plenos del MERCOSUR, y vamos a tener un mayor vínculo comercial y económico con Brasil, lo cual es un gran reto y requiere un esfuerzo mancomunado entre el sector público y privado del país, es pertinente analizar brevemente cómo fue el comercio exterior con este gigante industrial.

El año 2023 hemos exportado al Brasil un total de 124 productos por un valor de \$us 1.568,6 millones, donde el 87% fue gas natural, 4% urea granulada y casi 2% ulexita natural. Asimismo, en el año 2023, hemos importado alrededor de 3.478 productos por un monto de \$us 1.910,83 millones. El producto más comprado de Brasil fueron barras de hierro (4,47%), preparaciones con alcohol (3,67%) y vehículos (2,27%).

Se observa una gran diferencia entre lo exportado e importado, nuestras exportaciones a Brasil solo representaron el 3,56% de las importaciones hechas de ese país en la gestión 2023, una relación abismal de 28 a 1. Con estas cifras se marca una gran diferencia no solo con Brasil, sino con el MERCOSUR en su conjunto en cuanto a competitividad, industrialización y mercado, lo que hace que entremos en gran desventaja.

Un dato adicional, que se considera importante, es que durante el período 2010 a 2023, en promedio, el gas natural ha representado el 94% de nuestras exportaciones al Brasil. Es más que evidente que a este país solo le vendemos materias primas y nosotros les compramos productos manufacturados, muestra clara de una economía poco industrializada y diversificada.

El saldo comercial el año 2023 fue negativo, por \$us 338,2 millones. Desde el año 2000 a 2023, hubo un 42% de gestiones con déficits comerciales con el Brasil. Déficit acentuado desde 2016 por la caída de la producción hidrocarburífera nacional, precios internacionales no tan favorables y adendas de por medio que quitaron fuerza a este sector energético.

¿Cómo se debe tomar los recientes acuerdos con el Brasil?

Los acuerdos con el Brasil, su gobierno y parte de su sector privado, firmados en este reciente mes de julio, son positivos, pero no resolverán la crisis económica en el corto plazo que vive Bolivia, ya que se necesitan medidas estructurales, sobre todo en el ámbito fiscal, para generar estabilidad política y social en el país, y un reajuste importante en el modelo económico y de gestión pública que garantice la actividad privada empresarial, tanto nacional como extranjera.

El presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, de una manera muy diplomática y cortés, dijo que la economía boliviana no estaba bien, que no se colmaron sus expectativas, que está peor que hace 10 años, y que esperaba ver un mayor desarrollo en el país. Incluso él, como los empresarios privados de Brasil que vinieron al país, condicionaron sutilmente la llegada de inversiones a nuestro país: siempre y cuando mejore nuestra economía, exista certidumbre, seguridad jurídica y estabilidad económica, política y social.

Se abren oportunidades y se presentan grandes retos para el sector público y privado nacional con estos acuerdos, memorándums, adendas y demás convenios firmados con Brasil, sobre todo en el campo energético, industrial, comercio exterior y otros. Esto debe plantear un plan estratégico y una sinergia a largo plazo entre el Estado (y sus diferentes niveles de gobierno) y el sector privado, para afrontar un nuevo escenario desafiante con Brasil y también con el MERCOSUR.

Tenemos una economía poco moderna, con bajo nivel de industrialización, donde el gas natural es lo que más exportamos a Brasil hasta la fecha. Eso se debe revertir, vender menos materia prima y más productos manufacturados, con valor agregado (basado en la ciencia y la tecnología), eso aportaría sin dudas a una mayor competitividad y desarrollo sostenible para Bolivia, pero también nos quitaría esa vulnerabilidad latente ante *shocks* externos o la puesta en escena con economías más grandes que la nuestra.

2.5. Adhesión de Bolivia como socio pleno al MERCOSUR

Después de intensas gestiones del gobierno boliviano con su homólogo del Brasil, en ocasión de la LXIII Cumbre de jefes de Estado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, promulgó el 7 de diciembre el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia a este organismo, lo cual representa un hito fundamental para la integración regional en términos económico-comerciales y de desarrollo social.

Durante la 64° Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR y Estados Asociados, desarrollada en Asunción, Paraguay, el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Luis Arce, entregó al presidente del Gobierno del Paraguay, Santiago Peña, el Instrumento de Ratificación del Protocolo de Adhesión al MERCOSUR.

La adhesión de Bolivia ya fue ratificada por los Estados Partes, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. De acuerdo con el Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR, la entrada en vigor será en 30 días y el país tendrá un plazo de hasta cuatro años para incorporar el acervo normativo del bloque.

La integración del Estado Plurinacional a este organismo regional le otorga al país voz y voto, lo cual ya representa un paso fundamental porque Bolivia deja el estatus de Estado asociado, que, si bien le permitía participar en las reuniones, no le abría la posibilidad de participar en la toma de decisiones sobre las políticas comunes que se establecen entre los Estados Parte.

Bolivia tiene una posición geográfica estratégica en el continente sudamericano. El 72% de sus fronteras está compartido con

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que conforman el bloque del MERCOSUR; así como la Hidrovía Paraguay-Paraná, que inicia en Bolivia y es compartida con los cuatro países, le permite al país una salida natural hacia el océano Atlántico.

Esta participación le permitirá a Bolivia integrarse a las cadenas productivas robustas y diversas, como son Brasil y Argentina, que abarcan desde productos agrícolas hasta motorizados.

Además de la integración en términos económicos, la adhesión de Bolivia al MERCOSUR también representa beneficios en términos sociales para los más de dos millones de bolivianos que residen en los países que integran este organismo, quienes adquirirán el estatus de Ciudadanos del MERCOSUR, que les ofrece derechos y beneficios que mejorarán su calidad de vida.

Estos beneficios van desde la libre circulación entre los países que integran la región, solo con su documento de identidad, sin necesidad de un pasaporte; las oportunidades para acceder a empleos productivos y dignos en igualdad de condiciones; el uso de su licencia de conducir en cualquiera de los países que integran el organismo, entre otros.

En el caso de la educación, el MERCOSUR promueve políticas que benefician la movilidad de los estudiantes, quienes pueden cursar carreras certificadas que brindan garantías sobre el nivel académico de la región.

En el ámbito institucional, entre otros, la adhesión del país permitirá la integración entre ciudades fronterizas, con la facilitación de las operaciones administrativas en migraciones; la cooperación judicial y consular, permitiendo que los residentes bolivianos permanentes en los países del MERCOSUR accedan a una defensa en las mismas condiciones que los residentes nacionales; así como el acceso a derechos políticos ante el organismo regional.

El camino que falta

Después de la promulgación del Protocolo de Adhesión por parte de Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia debe cumplir con una serie de procedimientos administrativos en el interior del país para concluir con el proceso de integración plena al MERCOSUR.

Después de casi siete meses de espera para el tratamiento y la aprobación de la normativa en la Asamblea Legislativa Plurinacional, la ley de ratificación del protocolo de adhesión de Bolivia al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Proyecto de Ley N° 225/2023-2024 de Ratificación del Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR, fue sancionada, remitida y promulgada el 3 de julio de 2024 por el pleno de la Cámara de Senadores, lo cual dio el curso legislativo correspondiente a dicha ley.

El pasado 8 de julio, dicho instrumento fue depositado por el presidente Luis Arce en la República del Paraguay, en su calidad de país depositario de este bloque económico. A partir de ello se iniciará el proceso de adopción del acervo normativo del organismo regional, lo cual deberá concluir en un plazo de cuatro años.

Haciendo un poco de historia, Bolivia inició su proceso de adhesión hace ocho años. Brasil era el único país al que faltaba aprobar el ingreso de Bolivia al MERCOSUR. En 2013 ya lo hizo Venezuela, antes de su suspensión del organismo; en 2014 lo hicieron la República Argentina y la República Oriental del Uruguay; y en 2016, la República del Paraguay.

El único artículo del proyecto de ley dice:

De conformidad con el numeral 14 del Parágrafo 1 del Artículo 158 de la Constitución Política del Estado, el inciso b) del Parágrafo 1 del Artículo 33 y el Artículo 37 de la Ley N° 401, de 18 de septiembre de 2013, de Celebración de Tratados, se ratifica el “Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR” firmado en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 17 de julio de 2015, y cuyo texto forma parte de la presente Ley.

Luego de su promulgación en el Órgano Ejecutivo, se formalizó el Depósito del Instrumento de Ratificación del Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay.

A partir de este momento, Bolivia tiene un plazo de hasta cuatro años para adoptar todo el bagaje normativo del bloque y consolidar el libre comercio recíproco con Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

Según el artículo 13 del Protocolo de Adhesión, “el Estado Plurinacional de Bolivia adoptará, gradualmente, el acervo normativo vigente del MERCOSUR, a más tardar en cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento”.

En diciembre del año pasado, en la sesión 63 del MERCOSUR en Río de Janeiro, Brasil, el presidente brasileño Luiz Inácio Lula Da Silva promulgó el Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR como miembro pleno. De esta forma se completó el proceso de incorporación plena, toda vez que Argentina, Paraguay y Uruguay ya antes habían dado su visto bueno. Con lo ocurrido en la sesión 64 del MERCOSUR en Paraguay, este proceso casi llega a su fin, falta poco para que Bolivia sea miembro pleno de este bloque, con todo lo que implica esto.

2.6. Ventajas y desventajas de ser socio en pleno del MERCOSUR

Estas son las ventajas más importantes del MERCOSUR para sus Estados miembros según la declaración de sus propios principios:

Ventajas para los Estados Partes

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países.
- El establecimiento de un arancel externo común.
- La adopción de una política comercial común.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte.
- La armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.
- La libre circulación de los ciudadanos del bloque.

Ventajas para el exportador

- El arancel exterior común hace más interesante la exportación a alguno de sus países miembros.
- La modernización de los regímenes comerciales en los países integrantes hace más atractiva la exportación.
- El MERCOSUR como bloque supone un objetivo muy interesante al englobar segmentos de mercado muy diferentes.
- El MERCOSUR sienta las bases que establecen el marco de un área bidireccional de libre comercio con la Unión Europea.

Desventajas para sus integrantes

- Desproporción entre países miembro, en cuanto a tamaño, recursos y configuración interna.
- Problemas internos derivados de los diferentes sistemas políticos imperantes.
- Diferencias idiomáticas, que también pueden suponer una barrera al dificultar la comunicación (mínima).
- Asimetrías en cuanto a la productividad derivadas de los distintos grados de desarrollo e industrialización.

Aspectos negativos para el exportador

- Nivel de infraestructura desigual y deficiente en muchas áreas.
- Burocratización excesiva en algunos casos.
- Escasez de recursos que ralentiza el acceso a través de sus puertos.
- Sistemas de licencias de importación.
- Otro tipo de barreras no arancelarias.

2.7. Lo bueno y lo malo de la adhesión de Bolivia al MERCOSUR

Adherir a un bloque proteccionista como el MERCOSUR entrañará muchos más desafíos que oportunidades para el país, tanto para el sector privado como para el Estado y el gobierno en sí. El Protocolo de Adhesión para el ingreso de Bolivia como miembro pleno al MERCOSUR establece obligaciones adicionales al libre comercio que ya tenemos desde 1997 en el campo de bienes tangibles, que, hasta 2023, ha devengado a Bolivia un déficit comercial acumulado con dicho bloque por 42.000 millones de dólares (sin contar el gas que exportamos, ya que no forma parte de lo negociado). Habrá que ver cómo nos afectará en el futuro el libre comercio en servicios y la libre circulación de capitales y personas entre los países, sin duda, una mayor competencia para Bolivia frente al portento y la capacidad institucional de países como Brasil y Argentina, e incluso Paraguay y Uruguay, que nos han sacado mucha ventaja en los últimos años.

Pero hay otra preocupación, no menor: la política comercial común con relación a terceros países bajo la “fórmula 4+1”, que implicará que Bolivia pierde su derecho de negociar bilateralmente acuerdos comerciales con otros países ya que tendrá que hacerlo en bloque, en función de lo cual hay que recordar que, en más de 30 años de vida, MERCOSUR, por su sesgo proteccionista, no ha negociado y puesto en vigencia un solo convenio que resulte relevante frente a tratados y acuerdos de libre comercio de última generación negociados por otros países como Chile, Perú, Colombia, Ecuador y México, por ejemplo.

A ello habrá que sumar la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de comercio exterior, agrícolas, industriales, fiscales, monetarias, cambiarias y de capitales, de servicios, aduaneras, de transportes y comunicaciones; además de la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, sabiendo que, desde su creación en 1991 hasta 2023, MERCOSUR ha adoptado más de 4.500 normas, una gran parte de lo cual deberá aplicarse en 4 años a partir de la adhesión. La gran pregunta es si el país está preparado institucionalmente para semejante reto.

Se dice que Bolivia tendrá la posibilidad de un tratamiento diferenciado, aunque se resumirá a “temporalidades” (con plazos

de cumplimiento obligatorio). En cuanto al acceso al Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (Focem) para dar apoyo a los países más pequeños (Paraguay y Uruguay) para proyectos de infraestructura, desarrollo productivo y capacitación, su cuantía no es lo que fuera deseable para encarar la “camisa de once varas” en la que innecesariamente se está metiendo Bolivia, por ejemplo, en cuanto al cumplimiento del Protocolo de Ushuaia relativo al “Compromiso Democrático” o “cláusula democrática”, en función del cual el año 2012 fue suspendido Paraguay (por el rompimiento del orden democrático), mientras que Venezuela sigue suspendida desde el año 2016 por no respetar los derechos humanos.

2.8. Desafíos y oportunidades del ingreso pleno al MERCOSUR

Bolivia firmó el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR en diciembre de 2012, desde entonces los Parlamentos de los Estados Parte lo aprobaron, siendo el Senado del Brasil el último que lo ratificó y el presidente de dicho país quien promulgó el Protocolo de Adhesión el 7 de diciembre de 2023, con lo que el país puede avanzar ahora en la consolidación de este nuevo desafío integracionista.

Sin embargo, al momento de aprobar el Senado brasileño el Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR, quedó establecida la necesidad de que, en un máximo de 180 días, vendrá al país una comisión para verificar el cumplimiento de la llamada “cláusula democrática” establecida por el Protocolo de Ushuaia. Hay que recordar que Venezuela optó en 2006 por entrar como miembro pleno del MERCOSUR y logró su adhesión formal en agosto del año 2012; sin embargo, se encuentra “suspendida” por el rompimiento democrático en ese país.

El ingreso de Bolivia como miembro pleno al MERCOSUR supondrá nuevos desafíos para el sector privado y obligaciones adicionales para el Estado boliviano, por ejemplo, avanzar del libre comercio de bienes a la libre circulación de servicios, capitales y personas; por otra parte, la armonización de políticas, por ejemplo, las arancelarias, en función de la Tarifa Externa del MERCOSUR, y la política exterior, para la negociación con terceros en conjunto con MERCOSUR.

Más allá de la aspiración de mostrarnos como parte de un bloque portentoso como el MERCOSUR, serán más los desafíos que las oportunidades que devengará este nuevo estatus de integración, por la competencia adicional y porque el país cederá soberanía en el campo de la convergencia de políticas (Exterior, 2023).

3. Conclusiones

- a. El ingreso o adhesión plena de Bolivia al MERCOSUR le significará un escenario con grandes desafíos para su estructura productiva, industrial e institucional, la cual es limitada o inferior a este bloque y al de sus países miembros.
- b. Se ha demostrado que en términos de comercio exterior hemos tenido una gran desventaja traducida en un déficit acumulado desde 1997 a 2023 de alrededor de \$us 43.000 millones. En el año 2023 el déficit comercial fue de \$us 807.696.001 millones.
- c. Únicamente tenemos un comercio fluido, al menos en exportaciones, con Argentina y Brasil, principalmente de gas natural, si quitásemos esta variable, con estos países y con el MERCOSUR hubiésemos siempre presentado un saldo comercial negativo.
- d. Tenemos una limitada competitividad industrial y comercial para la oferta de bienes y servicios para con el MERCOSUR, ya que a pesar de tener en un futuro un arancel cero, estará coartada por barreras administrativas, técnicas y otras de nuestro propio país.
- e. Se abrirán las puertas para un posible flujo mayor de productos, servicios, capitales y personas (profesionales y no profesionales), una nueva situación para la que nuestro país aún no está preparado o en condiciones de afrontar estos retos por venir.
- f. Respecto a lo anterior, más allá del tema comercial, donde evidentemente tenemos menos competitividad e institucionalidad, se presentará un escenario tal vez de grandes desafíos para el mercado laboral local con la presencia de ciudadanos del MERCOSUR.

- g. Al entrar plenamente en el MERCOSUR, Bolivia deberá asumir la Tarifa Externa Común, la cual tiene un fin proteccionista para el bloque. Esto podría elevar los aranceles y, por ende, los precios de los productos que provengan de otros países, por ejemplo China y EUA.
- h. Bolivia no podrá negociar de manera bilateral, sino en bloque, ningún tratado comercial, lo cual limitará mayores posibilidades de desarrollo. Esto teniendo en cuenta que el MERCOSUR no logró un acuerdo importante con otros países o grupos comerciales mundiales.
- i. Algo positivo es que nuestro país, como socio pleno, puede acceder al Fondo de Convergencia Estructural (Focem) para obtener recursos para la inversión nacional en búsqueda de desarrollo, competitividad e institucionalidad.
- j. Entrar al MERCOSUR será un gran reto para el sector público y privado del país, ya que deberán reconstruir o reajustar sus políticas, principalmente comerciales, para adoptar las formas y normas del MERCOSUR, con más desafíos que beneficios.
- k. Se observan más desventajas que ventajas para Bolivia considerando su actual estructura industrial, económica y productiva, y un plazo de 4 años no será suficiente para ser mejoradas, no, al menos, para los grandes retos del MERCOSUR.

4. Recomendaciones

- I. Sin dudas, si es que logramos adherirnos plenamente como miembros o Estado Parte del MERCOSUR, esto debe significar establecer una política de Estado integral y sostenible donde concurren acciones en común entre el sector público y privado que permitan encarar de manera eficiente los grandes retos y desafíos que se vendrán pronto.
- II. Como se determinó que 4 años es un plazo muy pequeño para equiparar la competitividad con el bloque del MERCOSUR,

incluso con economías como Paraguay y Uruguay, se debe implementar políticas que hagan un reajuste legal y normativo que permitan crear un escenario óptimo o competitivo para el sector exportador nacional.

- III. Se debe gestionar medidas dentro y fuera del MERCOSUR que busquen proteger a la industria, oferta laboral y producción nacional ya que estamos entrando en gran desventaja. El pertenecer a este grupo debe permitir aprovechar al máximo sus beneficios, sin que esto signifique comprometer nuestro desarrollo a largo plazo.
- IV. Si bien cuando seamos parte del MERCOSUR ya no podremos hacer acuerdos comerciales de manera bilateral, eso no excluye que los podamos hacer durante estos 4 años restantes. Por lo tanto, debemos gestionar diversos acuerdos de comercio exterior que no limiten nuestras posibilidades de expansión, considerando las trabas futuras.
- V. El gobierno nacional deberá analizar y asumir las acciones pertinentes en este período de adhesión para preparar, generar las condiciones y buscar una efectiva competitividad para nuestra industria y fuerza laboral, ante la inminente apertura a un mercado regional donde estaremos en desigualdad de condiciones, lo cual puede jugarnos muy en contra.

Concluyendo este artículo, con el corazón en la mano, es pertinente hacer una breve reflexión sobre Bolivia y el MERCOSUR. No se puede negar que formar parte de grupos de integración económica y comercial es vital para que cualquier país mejore su comercio exterior, tenga más posibilidades de crecer económicamente, desarrolle sus potencialidades público/privadas y pueda generar mejores condiciones de vida para sus habitantes. Sin embargo, no todo lo que brilla es oro, por eso intento mostrar los retos, ventajas, desventajas y un panorama general de la presencia de Bolivia en el MERCOSUR y cómo esto cambiaría su estatus cuando sea un socio pleno.

Nosotros prácticamente somos la Blanca Nieves, una doncella económica ante un grupo comercial con dos de las más grandes naciones

industrializadas de América Latina y el Caribe, Brasil y Argentina, sin dudas unos gigantes. Históricamente, con ambos, hemos demostrado una ineficiencia comercial en términos de intercambio, principalmente traducido en déficits. Cuando las reglas del juego cambien y esté marcada la cancha, ¿estaremos preparados para el partido?

Son 4 años de camino restante, debemos trabajar en una sinergia entre el Estado y el empresariado privado, con una planificación estratégica, una asignación óptima de recursos y una normativa idónea que nos permita tener institucionalidad y relativa competitividad ante un escenario realmente desafiante. El MERCOSUR, para Bolivia, puede ser un arma de doble filo, depende de cómo lo encaremos y lo que hagamos de aquí en adelante.

5. Referencias bibliográficas

Exterior, I. B.

2023 *Ingreso de Bolivia al MERCOSUR como miembro pleno*. (Completar esta entrada, falta el nombre de la editorial o la institución a cargo de la publicación.)

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE)

2023 *Bolivia y MERCOSUR*. Boletín Electrónico Bisemanal, No. 1193. IBCE. Obtenido de <https://ibce.org.bo/ibcecifras/index.php?id=1189>

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). (2024). *Cifras del comercio exterior boliviano 2023*, año 32, No. 318. IBCE. Obtenido de <https://ibce.org.bo/images/publicaciones/CE-318-Cifras-Comercio-Exterior-Boliviano-2023.pdf>

MERCOSUR

2023 <https://www.mercosur.int/>. Obtenido de <https://www.mercosur.int/>: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/> (Hay más de una dirección URL, ¿se trata de varios textos? El artículo sólo refiere uno del año 2023. Esto puede ser confuso. Se sugiere hacer esta entrada como las anteriores, especificando títulos y separándolos si se refieren a lecturas diferentes).

