

Bolivia mira hacia el sur

El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales

DANIEL AGRAMONT LECHÍN

En julio de 2015 Bolivia fue admitida como miembro pleno del Mercado Común del Sur (Mercosur). Este hecho generó controversia interna ya que, desde 1969, el país es miembro de la Comunidad Andina (CAN). Más que por motivaciones económicas (el principal producto que el país exporta al bloque es gas, que no se verá afectado por el acuerdo), Bolivia ingresa en el Mercosur buscando mantener un fluido diálogo político. Esto se produce en un contexto de pérdida de peso regional de su otra gran apuesta: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada sobre todo desde Venezuela, pero también entre discusiones acerca del estancamiento del propio Mercosur.

Luego de tres años de espera, en julio de 2015 Bolivia fue admitida como miembro pleno en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Pero esta admisión generó mucha controversia en el ámbito local ya que, desde 1969, el país es miembro de la Comunidad Andina (CAN)¹, un bloque que trasciende la integración puramente

comercial. Bolivia tiene una estrecha vinculación con los países que conforman el Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela), pero por otro lado existieron siempre temores por posibles perjuicios económicos para Bolivia derivados de su ingreso al bloque sureño, tomando en cuenta la gran diferencia entre países,

Daniel Agramont Lechín: es economista, máster en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática Boliviana y máster en Globalización por la Universidad de Amberes (Bélgica). Fue funcionario en el Ministerio de Relaciones Exteriores y director en la Administración de Servicios Portuarios de Bolivia. Actualmente es coordinador de proyectos en la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Bolivia.

Palabras claves: integración, política exterior, Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Bolivia.

1. El artículo se referirá al bloque como «Comunidad Andina», aunque este nombre se utilizó recién a partir de la reestructuración de 1997; durante casi tres décadas, la denominación utilizada fue «Pacto Andino».

especialmente en lo que a producción industrial y competitividad se refiere.

Además de las implicaciones comerciales, lo interesante de su ingreso en el Mercosur es que implica un drástico viraje en la política exterior más reciente del país. Por un lado, desde las primeras negociaciones con el bloque –hace más de dos décadas–, Bolivia no quiso ser parte de la unión aduanera y tan solo buscaba reducir las barreras al comercio recíproco². Por otro lado, a partir del ascenso de Evo Morales a la Presidencia en 2006, el país decidió apoyar la integración bolivariana –corporizada en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)–, cuyo principio fundamental era «la integración entre los pueblos». Así, el ingreso de Bolivia en el Mercosur implica un giro no solo respecto a la política exterior boliviana en las últimas tres décadas, sino también respecto a la política de Evo Morales. Surge entonces la pregunta: ¿cuáles son los motivos que llevaron al gobierno del presidente Morales a este viraje? Tal vez más importante: ¿cuáles son los beneficios del ingreso en el Mercosur como miembro pleno, tomando en cuenta las actuales características de este bloque?

Se entiende que, al escribir sobre integración, entramos en uno de los temas más álgidos para la región,

porque hablamos de países que si bien siempre manifestaron su vocación integracionista, luego de más de cinco décadas, lograron tan solo avances limitados e insatisfactorios. A menudo se cita el legado de Simón Bolívar y el sueño de la construcción de la «Patria Grande», pero en la práctica, tras la firma de tratados que incluyen objetivos por demás ambiciosos, los progresos fueron decepcionantes.

En este marco, este artículo pone el foco en las motivaciones que tiene Bolivia para ingresar en el Mercosur y en cómo gestionará su ingreso, tomando en cuenta su pertenencia a otros esquemas de integración regional. Para tal efecto, se describirá cómo fue históricamente su asociación con este bloque, haciendo hincapié en las características que presenta actualmente, de manera que se puedan detallar las implicancias para un país que por primera vez logrará resolver el gran problema de la convergencia en la región.

■ Bolivia y la integración

En el imaginario colectivo boliviano, siempre estuvo presente la posición geográfica privilegiada como «corazón de Sudamérica». Esto no descarta que el pilar fundamental

2. Raúl Barrios Morón: *Política exterior boliviana. Tendencias y desafíos*, Udapex-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto / ILDIS, La Paz, 1995.

de la política exterior sea zanjar el problema de la «mediterraneidad», fruto de la pérdida del litoral marítimo a manos chilenas durante la Guerra del Pacífico, en el siglo XIX³. Más bien, tanto desde el punto de vista político como desde el económico, la geografía pone al país frente al gran desafío y la oportunidad de mantener estrechas relaciones con el resto de las naciones sudamericanas. Lo anterior es parte de la doctrina internacional boliviana que tiene un pilar que se define como «país de contactos». Como afirman Ramiro Orías et al.,

Bolivia busca construir su destino como país de gravitaciones múltiples y eje articulador de la región, haciendo realidad aquel lema geopolítico condensado en la frase que el ex-canciller Luis Fernando Guachalla acuñara en la década de los 30, «Bolivia país de contactos y no de antagonismos» (...) [Esto] representa la reacción contra el sistema artificial de las alianzas, de los bloques y de los ejes. Bolivia debe estar en contacto con sus vecinos, pero no unos contra otros, fomentando rivalidades, sino armonizando diferencias e intereses (...) La geografía impone a Bolivia, no una función aisladora y de aislamiento, sino de atracción, de unión, de soldadura entre los países que la rodean.⁴

Sobre la base de lo anterior, si bien Bolivia tiene fronteras y relaciones estrechas con los países de la costa del Pacífico, así como con los de la costa atlántica, la firma del Pacto Andino hizo que desde 1969 privilegiara su relación con los países de esa

subregión por sobre los del Cono Sur, al menos en cuanto a los compromisos asumidos dentro del bloque. No obstante, esto no significa que Bolivia haya decidido alejarse del sueño de la integración sudamericana, sino más bien que avanzó en primera instancia en el área andina por la voluntad que estos países mostraron de construir un proyecto conjunto.

Con el paso del tiempo, Bolivia fue dando pasos decisivos hacia la asociación e integración con los demás países de la región, buscando ese destino de país integrador. Y no nos referimos únicamente a los dos grandes y conocidos bloques que son la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y el Grupo Andino. Además de estos, Bolivia ha venido firmando una serie de acuerdos en diferentes materias que trascienden una simple liberalización de los intercambios comerciales.

■ Asociación de Bolivia con el Mercosur

No se puede comprender el reciente ingreso de Bolivia en el Mercosur sin

3. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: *Raíces de la doctrina internacional de Bolivia*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto / Academia Diplomática Rafael Bustillo, La Paz, 2004.

4. R. Orías, Alfredo Seoane y William Torres: «La política vecinal de Bolivia» en *Bolivia: país de contactos. Un análisis de la política vecinal contemporánea*, Udapex-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto / Fundemos, La Paz, 2001, p. 13.

poner la mirada en la gran vinculación geopolítica y económica que se tiene con este bloque. Como menciona el ex-ministro de Defensa Walker San Miguel, «para Bolivia, el ingreso al Mercosur tiene carácter estratégico. Nuestro país tiene el 70% de sus fronteras con los países que integran ese bloque y sumado a nuestra posición geográfica, nuestros recursos energéticos y el hecho incontrastable de ser un país-nudo de integración (...) colocan a nuestro país en una dinámica que no debe detenerse»⁵.

Esto no es algo nuevo. La doctrina internacional de Bolivia siempre consideró como un elemento clave el hecho de pertenecer a las tres regiones del subcontinente. El escritor y ensayista Jaime Mendoza concebía a Bolivia como una unidad histórica, geográfica y económica, con gravitación natural hacia tres grandes vías internacionales: el Pacífico, el Plata y el Amazonas. Coincidió de esta suerte con la famosa teoría de Julio Méndez sobre los tres destinos de Bolivia⁶.

Con el paso del tiempo, la diplomacia boliviana siempre tomó acciones orientadas a aumentar su gravitación en cada una de las regiones. Después de la Guerra del Chaco (1932-1935), un grupo de diplomáticos encabezado por Alberto Ostria Gutiérrez –bautizado «Pacto de Caballeros»– adoptó un programa de política internacional para el país que incluía como uno de los principales puntos de la política

exterior el formar parte de los sistemas del Pacífico, del Amazonas y del Plata. En 1969, además de ingresar en el Pacto Andino, Bolivia firmó el Tratado de la Cuenca del Plata que, aunque no fue un bloque de integración tan profundo como el primero, marcó la primera asociación con los países del Cono Sur, entendiendo la gran importancia que significaba ser parte de este sistema hidrográfico.

Adicionalmente, y como antecedente más reciente, es necesario recordar el acuerdo de complementación económica que Bolivia firmó con el Mercosur en 1996 en el marco de la Aladi; este acuerdo fue el de mayor envergadura hasta ese momento, ya que habilitó la profundización de varios convenios bilaterales que La Paz tenía con cada uno de los países. Haciendo historia, recordamos que la asociación de Bolivia con el Mercosur se enmarca en el proceso de liberalización económico boliviano, y este tratado aparecía como un paso lógico en esa dirección. Las negociaciones bilaterales se iniciaron a mediados de 1994, con el objetivo de suscribir un tratado que sustituyera los Acuerdos de Complementación Económica que se encontraban vigentes entre Bolivia y cada uno de los miembros

5. W. San Miguel Rodríguez: «Bolivia en el Mercosur» en *La Razón*, 26/7/2015.

6. Gustavo Medeiros Querejazu: «Jaime Mendoza y la política internacional de Bolivia» en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: ob. cit., p. 45.

del Mercosur⁷. A pesar del rechazo de los empresarios privados y la controversia que existía dentro del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, luego de varios meses de negociación, en diciembre de 1996, el país suscribe el Acuerdo de Complementación Económica N° 36 (ACE 36)⁸, cuyo objetivo principal fue la conformación de una zona de libre comercio en un plazo máximo de 18 años. Para 2014, absolutamente todo el universo arancelario fue liberado.

■ ¿A qué Mercosur ingresa Bolivia?

Cada vez que se lee un texto o se escucha alguna ponencia sobre el Mercosur, la opinión más recurrente es que se trata de un proceso estancado. Sin embargo, un análisis equilibrado debe considerar no solo las dificultades sino también los avances y cuál es el estado actual para poder entender las potencialidades y amenazas. En pocas palabras, a pesar del incumplimiento de los países de ciertos compromisos, el Mercosur todavía es un bloque de integración profunda que ha alcanzado el nivel de unión aduanera –casi completa–, además de tener normativa común para diversos temas económicos y políticos, como por ejemplo, régimen de inversiones o propiedad intelectual.

Para hablar del Mercosur, es importante recordar dos hechos puntuales. El primero es que se trata de un bloque creado a partir del acercamiento

entre Brasil y Argentina, al que se sumaron posteriormente Uruguay y Paraguay (y, más recientemente, Venezuela). El segundo es que, dado que el bloque nace en 1991 –en el contexto del auge del neoliberalismo en la región–, no es raro que los objetivos se hayan limitado a alcanzar los esperados beneficios de la liberalización del comercio entre los miembros. Entenderíamos así que este bloque «es la respuesta histórico-política del cono sudamericano al desenlace de la Guerra Fría y la caída de antiguos modelos de desarrollo económico»⁹.

La evolución posterior del Mercosur estuvo marcada por el desempeño de las economías de Brasil y Argentina, lo que afectó directamente la voluntad política de los gobiernos para profundizar o no la integración. En los años 90, el avance fue muy exitoso, debido a una coyuntura comercial favorable y a la recuperación de las economías de los miembros. En los

7. Estos acuerdos bilaterales de desgravación, también llamados «patrimonio histórico», negociados por Bolivia con cada uno de los países del Mercosur, fenecían a mediados de 1995. Los productos desgravados en el acuerdo con Argentina ascendían a 78, con Brasil, a 943, con Paraguay, a 68, y con Uruguay, solo a ocho. Asimismo, los niveles de desgravación fluctuaban entre 100% y 29%.

8. Durante este periodo de negociación se produjeron dos hitos: el temporal acercamiento y negociación entre el Grupo Andino y el Mercosur (negociación 4+5); y la firma de un acuerdo de complementación económica (ACE) entre el Mercosur y Chile.

9. Natividad Lorenzo: «Situación actual y perspectivas del Mercosur», Nota técnica NT/03/06, Fundación CILAE, Buenos Aires, 2006, p. 1.

primeros años se constituyó la zona de libre comercio y un arancel externo común que abarcaba hasta 88% del universo arancelario. Consiguientemente, se produjo un gran aumento en los flujos de comercio y capitales dentro del bloque. El comercio intrabloque pasó de 11% a 25,5% en el periodo 1990-1998¹⁰.

Sin embargo, la crisis económica y financiera que sufre la región a finales de la década de 1990 marca el fin de esa primera etapa e inicia otra en la que el interés nacional inmediato caracteriza las relaciones dentro del bloque¹¹. Así, en el periodo 1999-2003, se evidencia un repliegue por parte de los países y también una guerra comercial encubierta. Esto se refleja en las cifras, ya que el comercio dentro del bloque desciende hasta llegar a 11% en 2003, el valor que tenía antes de la conformación del Mercosur. Si bien no hubo retroceso en la eliminación de las barreras arancelarias, el método de protección de las economías nacionales fue la utilización de barreras no arancelarias, además del tipo de cambio. Más aún, las grandes diferencias en políticas macroeconómicas de cada uno de los miembros anularon la posibilidad de convergencia. Roberto Bouzas afirmaba ya en 2004:

Después de quince años de vigencia del Tratado de Asunción, el Mercosur ha avanzado de manera muy desigual hacia los objetivos originalmente establecidos. Si bien se eliminaron los aranceles a la importación sobre todo el universo de

bienes con excepción del azúcar y los automóviles, hubo avances muy modestos en la eliminación de las barreras no arancelarias, en la implementación efectiva de una política comercial común, en la armonización de otras políticas típicas de una agenda de integración profunda y en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política (regulatorias). En particular, la ausencia de mecanismos permanentes para tratar estas últimas en un contexto de eliminación rápida de los aranceles tuvo un impacto sobre los flujos de comercio y la localización de las inversiones en la región, creando tensiones políticas y presiones para el restablecimiento de la protección a través de mecanismos *ad hoc* y un aumento en el número e intensidad de las restricciones para arancelarias. En la práctica, las formas adoptadas por las estructuras de gobernanza regional no solo no facilitaron el avance hacia un proceso de integración profunda como el que se había concebido originalmente, sino que pusieron en cuestión la propia viabilidad de un modelo de integración más superficial, como quedó demostrado por el notable incremento en las restricciones comerciales que tuvo lugar en los últimos años.¹²

A partir de 2003, la región entró en un escenario de aumento constante en los precios de las materias primas que proveyó una coyuntura externa favorable para todos los países sudamericanos. Los productos basados

10. Se refiere al porcentaje de comercio en el interior del bloque respecto del total de comercio exterior.

11. Lorenzo, cit. p. 3.

12. R. Bouzas: «Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades», Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, 2005, p. 32.

en recursos naturales pasaron de representar 70,5% a 78,6% del total de las exportaciones en el periodo 2003-2013¹³. Si bien el comercio intrabloque en el Mercosur se incrementó, lo hizo de forma más modesta que en el pasado, hasta llegar a poco más de 55.000 millones de dólares en 2011, lo que representa casi 15% de aumento. En cambio, durante el mismo periodo, cada uno de los países miembros incrementó su vinculación comercial con el resto del mundo, y las exportaciones totales de los países del bloque alcanzaron en ese mismo año su máximo nivel, con 447.000 millones de dólares. Y es obvio que el aumento de los precios internacionales –acompañado de un incremento en los volúmenes producidos– hizo que se privilegiaran ciertos productos, lo que condujo a un proceso de reprimarización¹⁴ o lo que algunos autores llaman un proceso de desindustrialización en las economías emergentes¹⁵.

En el análisis anterior, no se puede dejar de lado a China y la reconfiguración en el comercio que está generando a escala mundial. En los últimos diez años, se ha evidenciado que el país asiático ha ido convirtiéndose en uno de los principales socios comerciales de América del Sur¹⁶. Principalmente, la región le vende a China materias primas y productos agropecuarios y, a cambio, compra bienes intermedios y finales. Al respecto, autores como Eduardo Gudynas afirman que este retorno al extractivismo ha generado

un retroceso en la integración productiva, porque hace que nuestros países compitan entre sí para vender materias primas, mientras se abandona la meta de la protección a productos con valor agregado. Específicamente para el Mercosur, Ariel Slipak sostiene que «la expansión de los vínculos comerciales (y el flujo ingresante de inversión extranjera directa) de Brasil y Argentina con China erosiona la relación comercial entre los socios sudamericanos, impidiéndoles el avance en un sendero de desenvolvimiento en base a impulsar su complementariedad intraindustrial en actividades de mayor contenido de valor agregado»¹⁷. Profundizando lo anterior, Gustavo Svarzman afirma que los países sudamericanos están

13. BID: «Informe Mercosur N° 19. Segundo semestre 2013. Primer semestre 2014», nota técnica N° IDB-TN 719, Buenos Aires, 2014.

14. A. Slipak: «Las relaciones entre China y América Latina en la discusión sobre el modelo de desarrollo de la región: hacia economías reprimarizadas» en *Iberoamérica Global* vol. 51, 2012, pp. 89-131.

15. Pierre Salama: «Preguntas y respuestas sobre la crisis mundial» en *Nueva Sociedad* N° 237, 1-2/2012, disponible en <www.nuso.org>.

16. En cuanto a las importaciones, China es el primer o segundo socio comercial de todos los países sudamericanos, mientras que en cuanto a las exportaciones la situación es la misma, a excepción de Bolivia y Ecuador. A. Slipak: «América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o 'Consenso de Beijing'?» en *Nueva Sociedad* N° 250, 3-4/2014, disponible en <www.nuso.org>.

17. A. Slipak: «La expansión de China en América Latina: incidencia en los vínculos comerciales argentino-brasileros», trabajo presentado en el Congreso de Economía Política Internacional, Universidad Nacional de Moreno (UNM), Buenos Aires, 5 y 6 de noviembre de 2014.

comprando cada vez menos manufacturas provenientes del Mercosur y es China quien está ganando estos espacios¹⁸.

A este escenario se debe agregar el hecho de que el comercio dentro del bloque sigue enfrentando serias barreras y restricciones. Esta cuestión representa un grave perjuicio para los intereses de los países más pequeños y es motivo de reclamo constante en cada reunión oficial. No nos referimos a un retroceso en la consolidación de una zona de libre comercio, sino más bien a las barreras no arancelarias que demuestran la falta de compromiso por parte de Brasil y Argentina. Estas barreras logran que todo lo avanzado en materia de liberalización sea inútil. Como era de esperar, Uruguay y Paraguay son los más afectados, dado que ellos compran una gran cantidad y variedad de productos, pero no logran vender la poca oferta exportable que tienen.

■ **Hacia una política exterior más pragmática**

Desde el anuncio en 2012 del ingreso como miembro pleno del Mercosur, Bolivia dejó en claro que ello no implicaba su salida de la CAN. Con esta acción, intentaba superar más de dos décadas de búsqueda fallida de convergencia entre ambos bloques. Si bien sería imposible pensar en la pertenencia a dos uniones aduaneras, el plan boliviano es posible debido

al retroceso que se operó en la CAN. Existe, sin embargo, una diferencia marcada con lo que sucedía en el pasado, y es que ahora Bolivia conformará una unión aduanera con el Mercosur y mantendrá su pertenencia a la CAN como zona de libre comercio¹⁹. Para los teóricos de la integración, este escenario hubiera sido impensable hasta hace una década, pero lo cierto es que la política de integración de los países es la continuación de la política económica, y el denominado «giro a la izquierda en la región» determinó un cambio drástico en la conformación de alianzas y bloques.

En este sentido, vale la pena resaltar el pragmatismo que está mostrando el gobierno de Evo Morales en estos últimos años, que evidencia un cambio respecto al radicalismo de los años iniciales de su mandato. Recordemos que en los primeros tiempos el Movimiento al Socialismo (MAS) buscó reconducir la

18. Los casos más críticos estarían en la industria de textiles, calzados y cueros, pero también en maquinarias, aparatos electrónicos y manufacturas de metales. G. Svarzman: «El Mercosur en perspectiva global», trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Integración y Desarrollo, Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz, 23 y 24 de julio de 2015.

19. Como miembro de la CAN, Bolivia ingresará a conformar una unión aduanera con el Mercosur, debido a que desde 2004 la CAN permitió a los miembros negociar con terceros (Decisión 598) y, además, en 2006 desestimó por completo la búsqueda del arancel externo común (Decisión 669). Por otro lado, Bolivia ingresará al Mercosur y mantendrá sus preferencias arancelarias con la CAN debido a que todos los países de ambos bloques son también miembros de la Aladi.

política exterior del país, orientándose a formar alianzas con países gobernados por la izquierda. Bolivia siguió el liderazgo de Venezuela y la política de integración se centró en el apoyo al bloque de contención al avance del capitalismo estadounidense. Este proceso, entendido como «antiimperialista», recibió un nombre que fue una clara alusión de contrapeso a las propuestas estadounidenses en la región: ALBA-TCP. Aunque sin imitar a Venezuela en su abandono del bloque andino, la política exterior boliviana mostró hasta hace algunos años una línea dura, que entendía que solo se podía asociar con países con la misma ideología. Es decir, la base de la integración era la política. Esto no solo se puso de manifiesto en la negativa del país de firmar un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos o un acuerdo de asociación con la Unión Europea (hacia lo cual existían múltiples cuestionamientos), sino también en todas las controversias que se mantuvieron con los países vecinos por acciones que el gobierno boliviano consideraba como una amenaza a la unión entre los pueblos²⁰. En cambio, en los últimos años, el país comenzó a mirar más allá de las ideologías y se firmaron varios tratados como los Acuerdos Complementarios de Ilo en 2012, con Perú.

Ante lo anterior, parece que perdería relevancia la pregunta sobre cuál es el bloque al que Bolivia debería pertenecer y más bien nos preguntamos

cuál es el que debería privilegiar. Consideremos que, además de tener varios tratados bilaterales en temas diversos, el país es miembro de tres bloques económicos –Aladi, CAN y ahora Mercosur– y de dos bloques políticos: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Además, es miembro de un bloque económico-político como el ALBA-TCP.

Respecto a la integración económica, a primera vista el Mercosur parece ser el bloque más importante, dado que es el principal comprador del país, con 51% del total de las exportaciones, mientras que la CAN alcanza tan solo el 10%. Sin embargo, profundizando el análisis, encontramos que 92% de las ventas al Mercosur corresponden a gas natural, mientras que, en el caso de la CAN, la situación es la inversa: la industria manufacturera representa 85% de las ventas al bloque²¹. Existe una clara dicotomía porque el Mercosur ha sido en las últimas tres décadas el principal comprador, pero por otro lado, el mercado de la CAN no puede despreciarse, porque sus integrantes son los grandes compradores de valor agregado

20. Podemos recordar las grandes tensiones con Perú durante todo el mandato de Alan García o las tensiones con Colombia durante la presidencia de Álvaro Uribe, que fueron principalmente por el apoyo a Venezuela.

21. Más del 75% de las exportaciones a la CAN son productos de la agroindustria boliviana, como derivados de soja y girasol.

(agroindustria), mientras que el Mercosur adquiere bienes primarios. En otras palabras, se mantienen estrechos vínculos con uno por complementariedad (CAN) y con otro por afinidad (Mercosur)²².

Adicionalmente, no se puede dejar de lado que la gran amenaza del ingreso en el Mercosur será la adopción del arancel externo común (AEC), que ofrece niveles elevados de protección a la producción industrial. En este punto, Bolivia deberá evitar que se produzca una desviación de comercio muy dramática²³, tomando en cuenta que las compras bolivianas al Mercosur representan tan solo 28% del total, mientras que Asia representa 29%, Europa 14% y Estados Unidos 11%. Para las negociaciones futuras en esta materia, no hay que olvidar que, a diferencia de lo que sucedió por décadas en la CAN, el Mercosur solo acepta que los países incumplan el AEC en una lista reducida de productos, que se estima será de 200 para Bolivia. No obstante, a priori se estima que el efecto anterior no sería de gran magnitud, ya que actualmente la protección arancelaria de Bolivia es de las más elevadas en el continente²⁴.

De lo expuesto se desprende que aunque el país tiene grandes intereses con ambos bloques, es claro que el ingreso al Mercosur no busca mayores mercados para la producción nacional. Esta decisión responde a motivos políticos

antes que económicos. Recordemos que ya se había alcanzado la zona de libre comercio y, además, para la venta de gas natural no se requiere de preferencias arancelarias. Más bien, podríamos afirmar que lo que Bolivia busca al dar este paso es aprovechar los beneficios políticos de la integración. Aunque este punto es muy criticado en el ámbito interno, parece que muchos olvidan que la política es una parte fundamental de los procesos de integración. Recordemos que la adhesión de Bolivia al Acuerdo de Cartagena se «hizo por razones esencialmente políticas. No podía quedar ausente de un proyecto de complementación (...) Las consideraciones comerciales y económicas vinieron después»²⁵.

22. No se incluye un análisis separado para el ALBA-TCP debido a que en los últimos años este bloque ha perdido su relevancia económica casi por completo. Los flujos comerciales y financieros nunca fueron su fuerte, pero actualmente ya ni siquiera se mantiene la cooperación que existía en el pasado. De esta forma, para el análisis consideramos a Venezuela como parte del Mercosur y a Ecuador como parte de la CAN.

23. Siguiendo el concepto clásico de Jacob Viner, nos referimos a evitar el reemplazo de importaciones más eficientes de países exteriores al bloque, por importaciones más caras de los socios del bloque.

24. Con el objetivo de revertir las políticas neoliberales, en 2007 Bolivia modificó su estructura arancelaria y elevó la protección, alcanzando en muchos productos el 40%, que es el máximo consolidado ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).

25. Gustavo Fernández: «Vinculación con el mundo. Bolivia y sus circunstancias» en Fernando Campero Prudencio et al.: *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, Harvard Club Bolivia, La Paz, 1999.

Podemos afirmar entonces que Bolivia tiene dos grandes objetivos políticos detrás de su ingreso al Mercosur: el primero es mantener un elevado y fluido diálogo político. Y esto es algo de suma importancia por la vinculación con esta región. Los puntos en la agenda con este bloque son mucho más amplios de lo que muchos académicos liberales quisieran admitir. Además de los tópicos clásicos de la integración económica –como aranceles y producción industrial–, tenemos que incluir otros como infraestructura, fronteras, narcotráfico, transporte (carretero y fluvial), tránsito, aduanas, energía, medio ambiente, facilitación del comercio, etc. Aquí es importante mencionar que se tienen que renegociar los contratos de gas natural con Brasil y Argentina y eso definirá el precio del producto que representa 51% de las exportaciones totales del país, precio que se basa en un contrato entre Estados.

A esto se suma el segundo objetivo, que es remediar la gran pérdida de relevancia política internacional de la CAN y el ALBA-TCP. Si bien la firma de tratados de libre comercio con EEUU (2008-2009) causó una gran división dentro de la CAN, a partir de 2012 la situación se agrava aún más ya que Perú y Colombia conformaron –junto con Chile y México– la Alianza del Pacífico, basada en la apertura comercial y el acceso a mercados. Por otro lado, la difícil situación interna por la que está atravesando Venezuela llevó a que el ALBA-TCP no sea un jugador

en el tablero regional y global, y que sea más bien sea un bloque de diálogo interno entre sus miembros.

En contraste, podemos mencionar que el Mercosur es un bloque con proyección política y que a escala mundial es considerado un actor significativo. Para comenzar tiene como miembros a Brasil y Argentina, importantes participantes en la economía global, ya sea por el tamaño de sus economías como por la gran escala de su producción agropecuaria y elevado nivel de producción industrial. Por otro lado, este bloque fue el gran contrapeso al avance de las políticas liberales de EEUU y Europa tanto en el nivel multilateral como en el regional. No se puede desconocer su proyección política, entendiéndolo que inclusive el proyecto regional del ALCA fue desestimado gracias al liderazgo que planteó el Mercosur en la resistencia. Actualmente, el peso político del Mercosur se refleja en la resistencia a los avances en diversos temas comerciales internacionales, tanto en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como en los tratados de EEUU y Europa tal como fueron planteados²⁶.

26. Brasil ejerció un liderazgo indiscutible en el condicionamiento de la profundización en la liberalización del comercio de manufacturas y servicios, demandando primero la liberalización de la agricultura. Actualmente, a pesar de que la firma de un TLC con EEUU está desestimada, se reiniciaron las conversaciones entre el Mercosur y la UE en vistas de poder conciliar posiciones y reanudar las negociaciones.

Así, podemos ver que la política exterior de Bolivia está buscando profundizar su integración con todos los países de la región dado que el ingreso al Mercosur no significará la renuncia a su gran bloque histórico, que es la CAN. Más bien entendemos que, ante el cambio de visión en los propios bloques, Bolivia está respondiendo con un cambio en su política de integración. La CAN, luego de más de 45 años de existencia, fue reducida por sus propios miembros a un bloque prioritariamente económico. Al contrario, a pesar de que el Mercosur nació como un proyecto con objetivos únicamente económicos, los temas políticos y sociales fueron ganando cada vez más espacio²⁷. Esto se acentuó con la llegada al poder de gobiernos de izquierda en los países miembros fundadores²⁸.

Concluimos que, con la membresía plena en los bloques del área andina y del Cono Sur, Bolivia logra dar un paso importante en la consolidación de un pilar histórico de su doctrina de política exterior, que es profundizar

su vinculación con los países de Occidente así como con los de Oriente. Esto se entiende únicamente aceptando que, para muchos países en la región, la búsqueda de mercados preferenciales ya no es el principal objetivo de la política exterior. Como miembro de la CAN y del Mercosur, Bolivia tendrá una vasta normativa e institucionalidad común para una diversidad de temas económicos, políticos y sociales, que trascienden la simple eliminación de las barreras a los intercambios comerciales. ☐

27. Ya en los 90 hubo avances como el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Olivos, que dotaron al bloque de un marco institucional, además de un procedimiento para la solución de controversias. Más recientemente se puede mencionar la reacción enérgica que tuvo el bloque ante la remoción del presidente Fernando Lugo en Paraguay en 2012 o ante la negativa por parte de tres países europeos de permitir el paso del avión del presidente Evo Morales en 2013.

28. Marianao Vallenilla: «Mercosur: de lo económico a lo político», Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2013, mimeo, disponible en: <<http://web.isanet.org/Web/Conferencias/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/64687126-f396-4862-a733-5f764198e99f.pdf>>.