

**7° Foro Económico, Colegio de Economistas de Santa Cruz
22 de octubre de 2014 – Santa Cruz de la Sierra**

INSERCIÓN DE BOLIVIA EN EL MERCOSUR

Por Agustín Saavedra Weise (*)

Introducción y antecedentes

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) está integrado por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia. En la actualidad, nuestro país participa del MERCOSUR como Estado en proceso de adhesión con derecho a voz, pero todavía sin voto. Casi con seguridad, su ingreso pleno se producirá durante la próxima Cumbre de Entre Ríos (Argentina). El ingreso pleno de Bolivia deberá ser ratificado por los Parlamentos de todos los países miembros.

El MERCOSUR tiene como Estados Asociados a Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam. Los dos últimos actualmente se encuentran en el procesamiento legal de su admisión como asociados.

.El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado en 1991 con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros fundadores plenos. En julio de 2012 se incorporó Venezuela, en una reunión cumbre que se llevó a cabo en Brasilia. Se trata de un espacio gigantesco de más de 14 millones de kilómetros cuadrados y con casi 300 millones de habitantes.

Conforme el artículo 1° del Tratado de Asunción, tratado constitutivo del bloque, el MERCOSUR implica:

1. 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;

2. 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;

3. La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

4. El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Creación del MERCOSUR y Bolivia

¿Cómo se gesta el MERCOSUR y cómo nace el vínculo de Bolivia con el MERCOSUR? A principios de la década del 90 corrían rumores de que se estaba negociando un acuerdo de integración regional que no tomaría en cuenta a nuestro país. Apercebido de esa situación, mientras ejercía las funciones de

embajador de Bolivia en la República Argentina, solicité permiso para negociar y fui autorizado por nuestras autoridades para intentar consensuar un texto y lograr que el mismo figurara en la declaración de los cancilleres al momento de firmarse el acuerdo constitutivo del nuevo pacto. Lo hice y con resultados positivos, a fin de que Bolivia no quede excluida de ese proceso, máxime considerando la constructiva política tradicional boliviana de ser tierra de contactos y de gravitaciones múltiples como país bisagra en el Cono Sur.

Nuestras gestiones dieron resultado. Los cancilleres del flamante organismo expresaron la voluntad de sus gobiernos -y su interés- de aprobar, conjuntamente con el gobierno de Bolivia, las distintas modalidades y alternativas existentes para concretar oportunamente su vinculación con el MERCOSUR, de conformidad con las normas establecidas en el Tratado de Asunción. Esto significó que Bolivia, desde el primer momento, no estuvo ausente del MERCOSUR, no fue una oportunidad que Bolivia perdió.

Así, pues, en torno al acceso de Bolivia al Mercosur dimos años atrás nuestra cuota de actividad diplomática para que Bolivia no esté ausente. Al respecto, existen tres fuentes básicas: los Comunicados N° 2 y N° 4 de los Cancilleres del MERCOSUR (1991) y la Declaración Presidencial conjunta de Las Leñas (1992), instrumentos que fueron negociados por el suscrito con la debida autorización de la Cancillería boliviana y desde ya, con la solidaria

aquiescencia de Cancilleres y colegas diplomáticos de los países amigos. Fue así como surgieron los siguientes documentos:

A) Declaración número 2, Asunción, 26 de marzo de 1991

1. Los Cancilleres de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asunción en ocasión de la firma del Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR);

2. Atendiendo y compartiendo el interés manifestado por la República de Bolivia de vincularse a los esfuerzos de constitución del Mercado Común del Sur;

3. Considerando la estrecha relación económica existente entre los cinco países, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, de la Cuenca del Plata y de proyectos de integración como la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Nueva Palmira);

4. Expresan su interés de explorar conjuntamente con el Gobierno de Bolivia, las distintas modalidades y alternativas existentes para concretar oportunamente su vinculación con el MERCOSUR, de conformidad con las normas establecidas en el Tratado de Asunción.

B) Declaración de los Cancilleres del MERCOSUR durante la Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata (Asunción, diciembre 1991).

C) Declaración de los Presidentes del MERCOSUR en Las Leñas, Provincia de Mendoza, Argentina (27 de junio 1992). En su parte pertinente reza así:

Los Presidentes de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Las Leñas en ocasión de la firma del Acuerdo de Transporte Fluvial de la Hidrovía Paraguay-Paraná;

Considerando la estrecha relación económica existente entre los cinco países en el marco de la ALADI, de la CUENCA DEL PLATA y de proyectos de integración como la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres - Puerto de Nueva Palmira);

Expresan su interés en explotar conjuntamente con el gobierno de BOLIVIA, las distintas modalidades y alternativas existentes para concretar oportunamente su vinculación con el MERCOSUR, de conformidad con las normas establecidas en el Tratado de Asunción.

Este tercer documento de Las Leñas fue de enorme importancia para consolidar la presencia latente de Bolivia en el MERCOSUR y prácticamente desde el inicio del proceso. Es importante repetirlo una vez más: Bolivia nunca estuvo ausente.

Evolución del MERCOSUR

El Tratado de Asunción tiene una serie de anexos, tales como el programa de liberalización comercial, solución de controversias, cláusulas de salvaguardia, otro anexo sobre liberalización

comercial y varios subgrupos de trabajo del grupo mercado común. El Capítulo IV de Adhesión y el Artículo 20, afirman que *“El presente Tratado estará abierto a la adhesión mediante negociación de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Pares después de cinco años de vigencia del Tratado; no obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo, las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extraregional”*. Bolivia formaba parte ya de la Comunidad Andina y obviamente era reacia a abandonarla, máxime siendo uno de los fundadores del Acuerdo de Cartagena de 1969. En segundo lugar, Bolivia, tal como lo expresamos antes, está llamada a convertirse en un país bisagra, en un país articulador; ese siempre ha sido nuestro postulado diplomático, ser tierra de nexos y de contactos. En función de ello y en la disyuntiva de ingresar o no ingresar al MERCOSUR, Bolivia se quedó en la Comunidad Andina, pero sí tuvo desde el primer momento una presencia en los primeros comunicados que se hicieron a nivel de Cancilleres y a nivel de Presidentes en el MERCOSUR, como someramente les he explicado.

El MERCOSUR tiene su Secretaría en Montevideo (Uruguay) y ésta presta apoyo a los demás órganos del MERCOSUR. Por otra parte, el proceso ha generado una serie de

ámbitos extraeconómicos; inclusive hay legalización de títulos de bachiller, de certificados de estudios, convalidación de títulos profesionales, etc. Todo ello está transformando a la institución no solamente en un mercado común sino en un proceso global de integración.

Con el tiempo, a lo largo de la continuidad de varias gestiones políticas y diplomáticas, los vínculos de Bolivia con el MERCOSUR se fueron ampliando. Bolivia pasó a formar parte del MERCOSUR como un Estado asociado y, en definitiva, hemos llegado a estos momentos actuales en los que ya estamos prácticamente a bordo de este proceso, que, seamos francos, no ha cubierto aún 100% las expectativas puestas en su creación. Lleva ya 23 años de funcionamiento y todavía arrastra muchos problemas. Asimismo, en el MERCOSUR –desde mi modesta perspectiva- todavía no se han fusionado debidamente usuales conceptos de intercambio y de mercado común con otros conceptos geoeconómicos y geofísicos de interés compartido que tienen lugar en el marco de la Cuenca del Plata. Ahora, con la incorporación de Venezuela -sumando la probable inclusión futura de Perú- vale la pena, para citar un solo ejemplo, retomar los antiguos conceptos del presidente peruano Fernando Belaúnde en torno a la posibilidad de unir las cuencas del Amazonas, del Plata y del Orinoco, para tener así una masa de integración hídrica tan importante como la integración económica, a la que además le serviría de poderosa arteria de circulación. Si bien algunos de estos

estudios se realizan en el seno de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que yo sepa, ellos no están en el catálogo de tareas del MERCOSUR.

Tenemos que tratar de visualizar lo positivo pero también cabe destacar lo negativo. Ningún proceso de integración en el subcontinente tuvo una evolución similar en su dinámica al de la Unión Europea. Aún estamos lejos de eso, marchamos con lentitud. Es una primer manifestación franca que tenemos que realizar como sana auto crítica. En América Latina mucho se habla pero poco se hace en materia de hechos concretos. Por otro lado, el relanzamiento del MERCOSUR dependerá fundamentalmente en el muy corto plazo de lo que sucederá en Brasil de aquí a escasos tres días, el próximo domingo 26 de octubre. En función de quien gane la segunda vuelta en la elección presidencial tendremos visiones y políticas claras en torno al futuro del MERCOSUR, las que vendrán de la mano de su socio más grande e importante. Por tanto, lo expresado aquí es temporario y cambiabile, se trata de meras ideas, ninguna está escrita a fuego ni con cincel.

El tema de fondo es que el MERCOSUR se encuentra en un punto crítico de inflexión a partir del cual declinará o avanzará. Así de simple.

Perspectivas para Bolivia en el MERCOSUR

Pese a haber sido al principio uno de los impulsores de la asociación de Bolivia con el MERCOSUR, desde que resido en Santa Cruz de la Sierra he cambiado algunas perspectivas. En el

reciente pasado hemos visto desde aquí varias acciones brasileñas y argentinas no muy convincentes en materia de cooperación e integración. Además, la fría realidad de los números nos señala que, aparte de la exportación de gas natural, el intercambio comercial de Bolivia con el MERCOSUR deja mucho que desear. Es aquí donde cabe una visión estratégica que -a mi modesto entender- no la han tenido para con sus socios menores los dos socios mayores, Brasil y Argentina. Este tipo de situaciones me hacen pensar en qué pasará una vez Bolivia se inserte plenamente en el MERCOSUR. Cuando nos encontramos a nivel de superestructura, con grandes declaraciones y apoyos, todo anda de maravillas. Pero luego se tropieza con serios inconvenientes una vez aterrizados en el terreno práctico. Allí la comprensión hacia Bolivia y la ayuda concreta al país dejan mucho que desear. Fíjense ustedes en el recurrente tema de las bananas podridas en la frontera con Argentina, por citar un caso. En Brasil se habla y se habla a favor de Bolivia, pero en los hechos concretos muchas políticas de ese país nos han perjudicado o no nos ayudan en nada, incluyendo hasta las actitudes que tuvieron en el reciente pasado algunos de sus diplomáticos y sus delegados en FONPLATA. Uno de los candidatos a la presidencia brasileña declaró además que si llega al mando ejercerá estrictos controles limítrofes, esto so pretexto de controlar el narcotráfico. Tal amenaza anticipa mayores problemas para nuestras zonas fronterizas en materia de intercambio comercial y humano.

Espero que estas actitudes poco constructivas cambien, pero Bolivia deberá estar siempre alerta. Opino que Bolivia tendrá que ver también la conveniencia de recrear en el seno del MERCOSUR la antigua URUPABOL, asociación informal de Uruguay, Paraguay y Bolivia que fue denunciada por Paraguay en 1982. Eso será útil para defender intereses comunes de los tres más pequeños frente a los otros dos grandes de la región.

Inclusive un tema tan importante para el oriente boliviano como es el de la soya lo podrían haber solucionado con facilidad Argentina y Brasil –si así lo hubieran querido– y esto ya desde mucho tiempo atrás. Recuérdese que ambos países son enormes productores mundiales. Tranquilamente podrían haber subsumido la totalidad de la producción boliviana como propia, proveyendo al unísono precios sostenibles y mercados directos para la soya boliviana. No fue así, siempre nos dejaron solos, a la deriva, dependiendo casi únicamente de las preferencias arancelarias y de las ventas a las naciones andinas. Esto creó como contraparte a lo largo del tiempo un legítimo temor de los productores bolivianos de oleaginosas por la inserción plena de Bolivia en el MERCOSUR sin negociar condiciones previas. En esa cita con la soya nos fallaron Brasil y Argentina, tal como le fallaron al Paraguay. Un cambio de actitud y una visión ampliada de los dos grandes podrían haber cambiado la historia; tal vez eso pueda modificarse de aquí en adelante si se abandonan posiciones pequeñas y se piensa en grande.

En términos energéticos, adquiere crucial importancia el tema del gas en la vinculación con el MERCOSUR. Tenemos las condiciones y las cantidades necesarias de fluido para poder convertirnos en el pivote energético de América del Sur. Es más, el gas es nuestra ventaja para evitar que nos traten con el desdén que los dos grandes han tratado hasta ahora a Paraguay y Uruguay en el MERCOSUR. No me refiero aún a Venezuela. Por ser su ingreso muy reciente, todavía no puede ser medido debidamente. Más allá del publicitado “Presal” brasileño o del también publicitado yacimiento de “Vaca Muerta” en la Argentina, es un hecho que el gas boliviano seguirá siendo necesario para abastecer a las zonas limítrofes argentinas de Salta y Jujuy como también a los estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul en Brasil. Son realidades geopolíticas y económicas, que felizmente juegan a favor de Bolivia.

Los vínculos de Bolivia con el MERCOSUR han continuado y van a continuar en forma positiva si persisten mentalidad estratégica y visión de largo alcance en todas las partes involucradas. La perspectiva en el caso de nuestro país es alentadora, por que Bolivia tiene de su lado el abastecimiento de un gas que seguirá siendo demandado por mucho tiempo tanto en Brasil como en Argentina. Eso –reitero- le servirá siempre para evitar ser objeto de tratos discriminatorios, como lamentablemente ha sucedido con Paraguay y Uruguay.

Ahora hay que ponerse a trabajar y procurar –al margen del gas- diversificar la oferta boliviana exportable al MERCOSUR, como también procurar desde esa amplia zona productos que hoy importamos de otros lugares. Al mismo tiempo, urge relanzar en lo interno al MERCOSUR dinamizando además sus relaciones con Europa, al mismo tiempo que se mantienen sus lazos con la Comunidad Andina de Naciones y con UNASUR. Hay que considerar la probable conexión con la Alianza del Pacífico y estimular los contactos del MERCOSUR con el NAFTA, Japón y China.

En materia de integración nada es definitivo, todo es posible, todo puede llegar a ser realidad si se ejecutan los esfuerzos que hacen falta. Confiemos en que Bolivia hará su constructivo aporte al bloque y confiemos en que el bloque sea solidario con Bolivia para así incrementar el progreso y el bien común. Compartimos enormes espacios comunes con los países hermanos del MERCOSUR, ello es un dato natural de nuestra existencia y posición geográfica. Hagamos lo mejor entre todos para salir adelante y marchar juntos por la senda del progreso.

Muchas gracias.

-----000-----

**(*) Economista y Politólogo, ex Canciller del Estado, Embajador y diplomático de carrera (jubilado) del Servicio Exterior.
Sitio Web: www.agustinsaavedraweise.com**