

ECONOMÍA

# BOLIVIA Y EL MERCOSUR: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

**Daniel Agramont-Lechín**  
**Sergio Alberto Fernandez**  
**Marwin Flores Orellana**

Julio 2024

ECONOMÍA

# BOLIVIA Y EL MERCOSUR: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

**Daniel Agramont-Lechín**  
**Sergio Alberto Fernández**  
**Marwin Flores Orellana**

Julio 2024

# Índice

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>RELACIÓN COMERCIAL BOLIVIA-MERCOSUR .....</b>	<b>6</b>
	2.1 Evolución de los socios comerciales .....	6
	2.1.1 Exportaciones .....	7
	2.1.2 Importaciones .....	8
	2.2 Comercio Bolivia-mercosur .....	8
	2.2.1 Exportaciones .....	8
	2.2.2 Importaciones .....	10
	2.3 Evaluación crítica de aprovechamiento del ACE-36 .....	10
	2.4 Conclusiones .....	14
<b>3.</b>	<b>IMPACTO LEGAL DE LA ADHESIÓN DE BOLIVIA AL MERCOSUR .....</b>	<b>15</b>
	3.1 Introducción .....	15
	3.2 Instrumentos constitutivos del MERCOSUR y normativa comunitaria .....	15
	3.3 La cesión de soberanía en el MERCOSUR desde la perspectiva de la normativa comunitaria .....	16
	3.4 Obligaciones dimanantes del Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR y el marco legal vigente .....	18
	3.5. Solución de Controversias, Inversiones y Seguridad Jurídica .....	20
	3.6. Grupo de Relacionamiento Externo (GRELEX) y acuerdos comerciales extrarregionales y posible adhesión de Bolivia. ....	21
	3.7 Conclusiones .....	21
<b>4.</b>	<b>TENSIONES ECONÓMICAS DE LA ADHESIÓN DE BOLIVIA COMO MIEMBRO PLENO .....</b>	<b>23</b>
	4.1 Oportunidades comerciales .....	23
	4.2 Arancel Externo Común (AEC) .....	25
	4.3 Conclusiones .....	28
<b>5.</b>	<b>CADENAS REGIONALES DE VALOR Y LAS OPORTUNIDADES DE BOLIVIA EN EL MERCOSUR .....</b>	<b>29</b>
	5.1 Conceptualización: las Cadenas globales de Valor (CGV) .....	29
	5.2 Modalidades de integración productiva en las CGV .....	29
	5.3 Evaluación del potencial de inserción internacional de Bolivia a las CGV del MERCOSUR .....	30
	5.4 Conclusiones y recomendaciones .....	34
<b>6.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>36</b>
<b>7.</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>38</b>

## 1.

## INTRODUCCIÓN

Después de más de una década de negociaciones y los procesos políticos que siguieron a la negociación del Protocolo de Adhesión, su ratificación congresal por parte de los miembros del MERCOSUR, ha vuelto a poner este importante tema en la agenda nacional. La decisión de Bolivia de integrarse plenamente al MERCOSUR refleja un compromiso renovado con la integración regional en Sudamérica, un proceso que ha sido largo y complejo, pasando por diversas etapas a lo largo de tres décadas, involucrando múltiples facetas económicas, políticas y jurídicas. Esta incorporación es significativa no sólo para Bolivia, sino también para el MERCOSUR, ya que representa una expansión y profundización de su ámbito de influencia y cooperación. Sin embargo, dado que el MERCOSUR tiene a dos de las economías más grandes e industrializadas de Sudamérica, este gran paso para Bolivia viene acompañado no sólo de expectativas sino también de dudas sobre un aprovechamiento efectivo.

Bolivia, situada estratégicamente en el corazón del continente sudamericano, ha tenido históricamente una fuerte vocación integradora (Seoane, 1995; Seoane & Gómez-García, 1995; Orías, 2002; Asín, 2002; Zelada, 2000). Su posición geográfica le ha permitido ser un puente natural entre las distintas subregiones de Sudamérica, facilitando el comercio y la cooperación regional (Mendoza, 1935; Ostria-Gutiérrez, 1953). Como afirman Orías, Seoane & Torres, (2004: 13),

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.

Esto se ha manifestado en la participación activa de Bolivia en diversas iniciativas y organizaciones regionales a lo largo de los años, buscando siempre fortalecer sus vínculos con sus vecinos y promover un desarrollo conjunto que beneficie

a toda la región (Agramont, 2010). El país es miembro del proceso de integración más grande de América Latina, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) –desde su predecesora ALALC–, pero además es miembro fundador del Pacto Andino que desde 1969 busca una integración profunda que va más allá de temas comerciales.

Sin embargo, desde la creación del MERCOSUR en 1991, Bolivia ha enfrentado una dicotomía en su política exterior. A pesar de tener una relación comercial sustancial con el bloque, Bolivia ya era miembro de la Comunidad Andina (CAN), lo que complicaba el avance normativo hacia una integración plena con el MERCOSUR (Rico, 1996, 2005; Agramont, 2010). Esta dualidad de pertenencia a dos bloques regionales con distintos marcos regulatorios y objetivos de integración planteó desafíos considerables para Bolivia, obligándola a equilibrar sus intereses y compromisos en ambas organizaciones. La dicotomía se convirtió en un tema central de debate en la política comercial y exterior del país.

En 1996, en un esfuerzo por avanzar hacia una mayor integración económica con el MERCOSUR, Bolivia firmó el Acuerdo de Complementación Económica No. 36 (ACE-36) en el marco de la ALADI. Este Acuerdo tenía como objetivo la liberalización del comercio entre Bolivia y los países del MERCOSUR en un plazo determinado, creando así un marco de cooperación económica y facilitando el comercio de bienes y servicios. El ACE-36 representó un paso importante hacia la integración económica y sirvió como base para las futuras negociaciones de una membresía plena en el MERCOSUR.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> En la práctica, Bolivia, sin ser miembro pleno, sólo liberalizaba el comercio con mercosur. Sin embargo, esto significó perforar el aec andino y fue aceptado porque se lo presentó como una profundización de las preferencias dentro de aladi.

se iniciaron a mediados de 1994, con el objetivo de suscribir un tratado que sustituyera los Acuerdos de Complementación Económica que se encontraban vigentes<sup>2</sup> entre Bolivia y cada uno de los miembros del MERCOSUR” (Agramont, 2015: 19).

Es preciso recordar que este tratado comercial complementó la institucionalidad ya existente entre Bolivia y los diferentes países del MERCOSUR. En las décadas previas, de acuerdo a intereses específicos, se suscribieron varios acuerdos regionales en áreas relacionadas a la integración y la cooperación como el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná, además de acuerdos bilaterales de integración energética, acuerdos de integración gasífera (Rico, 1996).

Empero, además, la llegada del siglo XXI evidenció un aumento sustancial en la importancia del MERCOSUR para Bolivia debido al aumento de los flujos comerciales. Esta creciente interdependencia comercial motivó la reflexión sobre la necesidad de profundizar la institucionalidad entre Bolivia y el MERCOSUR, buscando no sólo consolidar los vínculos comerciales existentes, sino también ampliar las oportunidades de cooperación en otras áreas estratégicas. Esto simultáneamente coincidió con la voluntad de expansión de los propios miembros del MERCOSUR, sin olvidar que fue un proceso lleno de fricciones y dificultades dentro del bloque (Bouzas, 2001; Sánchez Solano, 2023; Rodríguez, 2022; Peyrani & Geffner, 2013).

Contrariamente, en este período, la Comunidad Andina (CAN) perdió progresivamente relevancia política, principalmente debido a las desavenencias que se originaron dentro del bloque por las visiones ideológicas contendientes. Por un lado, países como Venezuela, Bolivia y Ecuador fueron parte del llamado ‘giro a la izquierda’, con la victoria de líderes de izquierda y que, desde sus primeros meses en el poder, tuvieron como misión principal recuperar el rol del Estado en la organización económica (Lievesley & Ludlam, 2009; Panizza, 2009). Por otro lado, los diferentes gobiernos elegidos en Colombia y Perú tuvieron como objetivo principal mejorar la inserción internacional a través de la profundización de la liberalización y privatización (Dominguez, Lievesley & Ludlam, 2011). Durante este mismo periodo, Bogotá y Lima negociaban un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Producto de esta creciente tensión, Venezuela decide abandonar la CAN en 2006.<sup>3</sup> En los años siguientes, a pesar de que ninguno de los demás gobernantes pretendía dar pasos tan radicales, lo

que sí hicieron fue aplicar una lenta y progresiva flexibilización de las normas en temas que cada uno se consideraba como obstáculos para sus agendas nacionales,<sup>4</sup> incluido el arancel externo común que siempre fue un obstáculo importante para la convergencia CAN-MERCOSUR.

Lo anterior fue allanando progresivamente el camino para que Bolivia considerara una membresía plena en el MERCOSUR, como parte de la nueva política de integración implementada desde 2006 (Agramont, 2010). Así, desde el anuncio en 2012 sobre su 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 (Miranda, 2000; Pizarro, 2009; Gómez-Mera, 2017). Luego de tres años de negociación del protocolo de adhesión, en diciembre de 2012 Bolivia fue admitida como miembro pleno en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, ya que Paraguay se encontraba suspendido del bloque desde junio del mismo año, fue necesario un segundo protocolo que fue firmado en julio de 2015, esta vez con la aquiescencia de los 5 Estados miembros. Acorde a la normativa del bloque, restaba todavía un siguiente paso legal: la ratificación del mencionado protocolo por parte del parlamento de cada uno de los miembros, incluido Bolivia. Este proceso demoró 8 años. Luego de la ratificación de Brasil en 2023, la presión quedó sobre Bolivia, siendo el único país cuyo legislativo no ratificó el acuerdo. En enero de 2024 el Órgano Ejecutivo envía un proyecto de ley para tal efecto y comienza el proceso. Luego de casi 6 meses de debate legislativo, la ley que ratifica la adhesión fue aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y promulgada por el presidente Luis Arce el 5 de julio de 2024.

En base a lo anterior, el objetivo de este trabajo es profundizar en las principales ventajas y desafíos que enfrenta Bolivia con su membresía plena en el MERCOSUR. Dado que el MERCOSUR ha evolucionado desde un bloque puramente comercial en su fundación a incluir diversas áreas de integración política (Zelicovich, 2016), el análisis contemplará tanto los aspectos comerciales como los jurídicos. Este enfoque integral permitirá entender mejor las implicaciones de esta membresía para Bolivia y las oportunidades que se abren en términos de cooperación regional y desarrollo económico.

El proceso legal de incorporación, luego de las ratificaciones por parte de todos los miembros, incluye un período de cuatro años para el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Protocolo de Adhesión. Se espera pues que el presente documento sirva de orientación para el debate público que se instalará en el país y, finalmente, coadyuve en la toma de decisiones. Esto debido a que Bolivia tendrá que internalizar “todo el acervo normativo en un plazo máximo de cuatro años, a partir de la entrada en vigencia del protocolo” (Peyrani & Geffner, 2013: 11).

2 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, sólo a ocho. Asimismo, los niveles de desgravación fluctuaban entre 100% y 29%.

3 El motivo ulterior fue que el entonces presidente Hugo Chávez encontraba diferencias irreconciliables ante la negociación de Colombia y Perú de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos (EEUU).

4 Para profundizar este tema referirse a Chiriboga-Vega (2009), Álvarez y Peyrani (2011), Blanco Alvarado (2014), Romero, 2009.

El documento está dividido en cuatro partes. Primero se presenta un análisis ex post de la integración comercial, evaluando casi 30 años de vigencia del Acuerdo de Complementación Económica N°36 (ACE-36) y sus impactos sobre los flujos comerciales tanto de exportación como de importación. A continuación, las secciones 2 y 3 ofrecen un análisis ex ante sobre las tensiones jurídicas y comerciales que surgen de la incorporación plena al MERCOSUR. Específicamente, la sección 2 analiza a detalle las tensiones que surgen de la entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión y el andamiaje jurídico boliviano en vigencia que

debe observarse, así como la aplicación de su acervo normativo, mientras que la sección 3 profundiza las oportunidades y desafíos comerciales, incluyendo una revisión a detalle del arancel externo común (AEC) del MERCOSUR. Finalmente, la sección 4 profundiza la mayor oportunidad comercial que se presenta para Bolivia: su participación en las cadenas regionales de valor. Partiendo de las escasas oportunidades comerciales encontradas en la sección 3, esta última parte afirma que la gran ventana de oportunidad es la producción de bienes intermedios en los cuáles Bolivia puede tener ventaja.

## 2.

# RELACIÓN COMERCIAL BOLIVIA-MERCOSUR

Daniel Agramont-Lechín

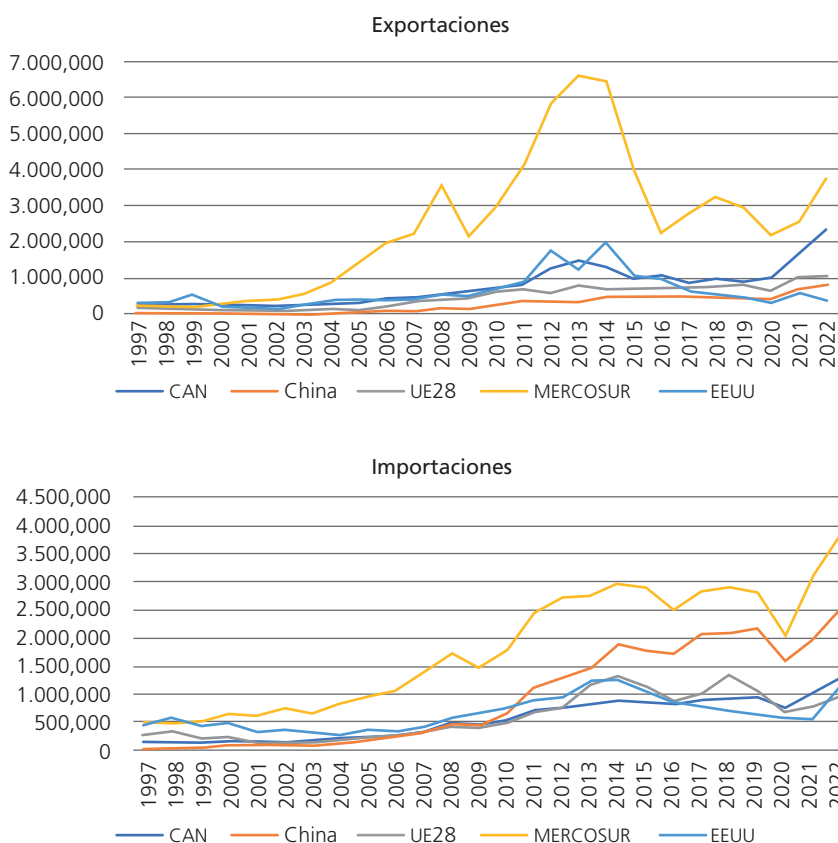
### 2.1 Evolución de los socios comerciales

En la búsqueda por comprender la importancia del MERCOSUR para la economía boliviana, se hace preciso primeramente analizarlo en comparación con los demás socios comerciales. Como muestra la figura 1, el MERCOSUR se convirtió en el principal socio para las exportaciones desde el año 2002 y para importaciones desde el año 1998. Esta tendencia continuó en crescendo y la brecha con otros países se profundizó durante el siglo XXI. Salvo la caída de 2008-2009 (debido a la crisis financiera y económica de EEUU y Europa) en todos los años hasta 2014 se experimentó un crecimiento sostenido.

Un análisis detallado de las exportaciones encuentra que sólo 2 de los 4 miembros del MERCOSUR son los grandes receptores de exportaciones bolivianas. Durante todo el siglo XXI –con excepción del año 2022–, Brasil fue el principal comprador de Bolivia, mientras que Argentina fue el segundo durante 10 años de este mismo período. Durante el boom de precios de materias primas, estos dos países fueron receptores más del 50% de las exportaciones bolivianas. En cambio, Paraguay y Uruguay nunca llegaron a representar ni siquiera el 1%.

Gráfico 1.

**Exportaciones e importaciones, por principales socios comerciales, en miles de \$us., 1991-2021**



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade.

En adición, es importante resaltar el crecimiento exponencial que experimentaron las exportaciones en el marco del MERCOSUR, pasando de casi de \$us. 800 millones en 2002 a 6.500 millones en 2014. Sin embargo, es también necesario mencionar que este crecimiento coincidió con el gran aumento internacional de precios de commodities y que tuvo una gran correlación con el comportamiento durante 2013 y 2014, pues las exportaciones al MERCOSUR representaron 6 veces más que el próximo socio, EEUU. A esto se debe añadir la baja de producción de gas, causada por el agotamiento progresivo de los pozos en Bolivia. Así, a partir de 2015, como se ve claramente en la Figura 1, las ventas al MERCOSUR disminuyeron drásticamente, oscilando entre \$us. 2.000 y 3.000 millones. En 2022, India se convirtió en el mayor socio comercial de Bolivia con 17% del total mientras que Brasil y Argentina quedaron en segundo y tercer lugar respectivamente. Para 2023, la caída sostenida de la producción de gas hizo que Argentina se ubicase en cuarto lugar con 9% y, aunque Brasil recuperó el primer puesto, tan solo recibió 14% de las exportaciones bolivianas.

La Tabla 1 permite entender estos datos con una perspectiva histórica. La primera conclusión es que a pesar de que el MERCOSUR ya era el principal socio comercial de Bolivia desde la década de años sesenta, durante el siglo XXI la brecha se amplía más aún. De 26% del total de exportaciones durante el período neoliberal, el MERCOSUR se convierte en receptor de casi el 50% durante el período del boom de precios internacionales comúnmente referido como superciclo de los commodities (Fernandez *et al.*, 2021). Luego de la caída de precios, en la etapa llamada post-boom, el MERCOSUR disminuye un poco su importancia, pero todavía recibe 45% del total de exportaciones bolivianas.

Con respecto a las importaciones, como se ve en la figura 1, la importancia del MERCOSUR fue creciente desde la firma del ACE-36 y ya para el año 1999 sobrepasó a EEUU, quien fue el principal socio desde los años 70. Durante el siglo XXI, la importancia del MERCOSUR no hizo más que crecer, pasando

de \$us. 600 millones en el año 2000 a casi \$us. 3.000 millones en 2014. Los siguientes años, aunque las importaciones desde el MERCOSUR se mantuvieron relativamente constantes, un dato importante es la creciente importancia de la China y que esto vino acompañado principalmente de una disminución de las compras de EEUU.

Profundizando el análisis separado por países, es evidente que son Brasil y Argentina los dos socios mayores dentro del MERCOSUR.<sup>5</sup> Es más, durante la mayor parte del siglo XXI, estos dos fueron el segundo y tercer destino más importante respectivamente para el total de importaciones bolivianas, superados únicamente por China. Al igual que sucede con las exportaciones, Paraguay y Uruguay son socios menores con 1% y 0,5% respectivamente, durante la mayoría de los años del período de análisis.

### 2.1.1 Exportaciones

Profundizando en las exportaciones, y buscando entender el rol del MERCOSUR en este aspecto, se desagregaron los datos de acuerdo al sector económico. Queda claro que mientras el MERCOSUR<sup>6</sup> compra casi exclusivamente hidrocarburos, la Comunidad Andina (CAN) es el mayor mercado para las exportaciones no tradicionales bolivianas, tanto manufactura como agricultura (Figura 2). Esto se ha ido acentuando con los años. La lenta disminución de exportación de petróleo a través de Arica hizo que las exportaciones de hidrocarburos, a partir de la década de 2010, sean casi exclusivamente al MERCOSUR. En cambio, en esta misma década, la CAN se consolidó como el gran comprador en términos de agricultura y agroindustria. En tercer y cuarto lugar se encuentran EEUU y UE. Es importante resaltar que, aunque los datos muestran que ambos son compradores estables de la manufactura boliviana, esto se debe a las exportaciones de estaño en lingotes. Es decir, estos dos socios son grandes compradores de minerales y, además de zinc y plata en concentrado, el estaño sí se exporta luego de haber sido fundido.

Tabla 1.

#### Bolivia, principales socios comerciales, en porcentaje, de acuerdo con períodos seleccionados

Período	CAN	China	EU+UK	MERCOSUR	EEUU	Resto Mundo
Sustitución Importaciones (1960-1986)	4%	0%	14%	29%	23%	25%
Neoliberalismo (1986-2004)	17%	0%	11%	26%	23%	23%
Boom (2004-2014)	11%	2%	6%	49%	8%	23%
Post-boom (2014-2022)	12%	6%	9%	45%	6%	22%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central (2023). Informe de la deuda pública externa al 31 de diciembre de 2022.

Nota: SDEP: Servicio de la deuda externa pública. RB: Reservas Brutas.

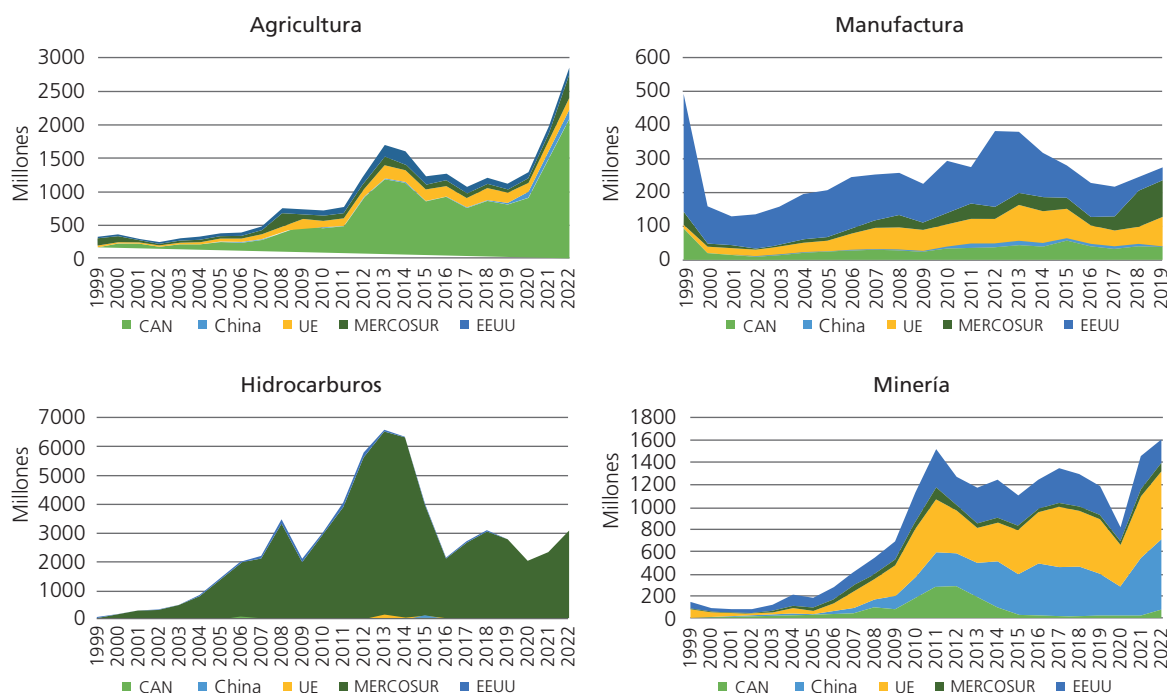
<sup>5</sup> Los datos se encuentran en el anexo 1.

<sup>6</sup> La evolución histórica se encuentra en el anexo 2.



Gráfico 2.

**Exportaciones por sector, países destino seleccionados, en porcentaje**



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade.

### 2.1.2 Importaciones

Analizando las importaciones, desagregando por uso económico, la principal conclusión es el ascenso progresivo de China hasta convertirse en el principal socio. Y, como muestra la Figura 3, esto es verdad para todas las categorías. Es decir, en casi dos décadas China se convirtió en la mayor fuente para la adquisición de bienes de consumo, intermedios y de capital por parte de Bolivia. Lo anterior vino en desmedro de los otrora grandes socios comerciales de Bolivia, EEUU para bienes de capital, EU para bienes de transporte y MERCOSUR para bienes de consumo. Respecto a este último, hay un dato no menor que es la importación de Bolivia de combustibles y que, aunque es la mayor importación, es muy variable debido a que, en determinados períodos, la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) determina comprarlos de otras fuentes. Por otro lado, la importación de bienes de capital, transporte y consumo desde el MERCOSUR se ha mantenido bastante estable desde el año 2010.

### 2.2 Comercio Bolivia-MERCOSUR

En la anterior sección quedó claro que el MERCOSUR es el principal socio comercial en términos agregados. También se vio que es el mayor comprador de hidrocarburos. Esta sección busca profundizar en el análisis para entender la verdadera significancia comercial de este bloque, desde una perspectiva

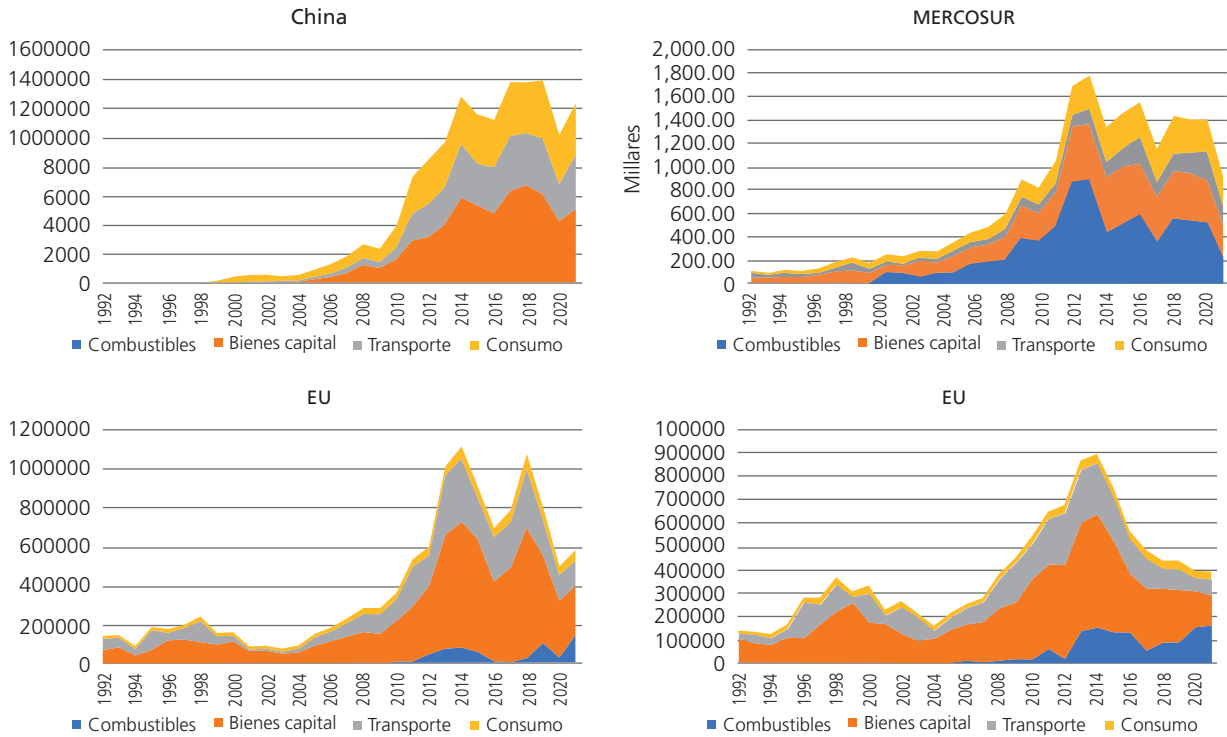
histórica. Esto además permitirá entender el impacto de la firma del ACE-36 el año 1996 y que entró en vigor en 1997 y liberalizó progresivamente los aranceles entre ambos hasta llegar a cero en 2011.

### 2.2.1 Exportaciones

Como se puede evidenciar en la Figura 4, la mayor venta al MERCOSUR es el gas natural que se exporta a dos países, Brasil y Argentina. Se evidencia un crecimiento exponencial desde el año 2001 hasta el 2014 –salvo la caída de 2009 por la crisis financiera internacional–. Este fenómeno tiene tres explicaciones. En primer lugar, la finalización del gasoducto al Brasil que, si bien demoró 4 años en construirse, es el resultado de un proceso de casi 25 años (Echazú, 2019). En segundo lugar, las mayores reservas de gas encontradas en la década previa. En tercer lugar, el aumento de los precios internacionales, llamado superciclo de los commodities (Fernández *et al.*, 2021). En base a esto, de menos de \$us. 400 millones en 1999, las exportaciones de este recurso al MERCOSUR llegaron a casi \$us. 6.200 millones en 2014. Sin embargo, siguiendo el comportamiento cíclico, con la caída de los precios, desde el año 2015 se vio una caída igual de significativa y las exportaciones desde 2016 hasta 2022 tuvieron un valor de \$us. 2.500 millones en promedio. Este fenómeno también se debe a la caída en la producción de gas y, aunque los precios tuvieron una mejora desde 2021, esto no logró que las exportaciones sobrepasen los 3.000 millones.

Gráfico 3.

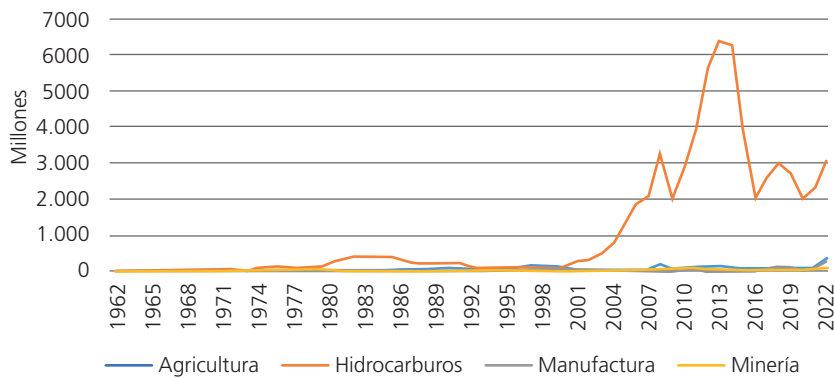
**Importaciones por principales socios, por categoría, períodos seleccionados, en porcentaje**



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade.

Gráfico 4.

**Bolivia, exportaciones al MERCOSUR, por sectores, en miles de \$us**



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade.

La importancia del gas es tal que representó anualmente, en promedio, 84% de las exportaciones bolivianas a este bloque desde 2003 hasta 2023. Es más, desde 2012 hasta 2020, el gas representó en promedio 92% de las exportaciones a dicho bloque. Sólo el año 2023 se ve una reducción significativa, alcanzando el 78% del total, lo que significa un retorno al año 2006. El resto de productos exportados es muy variable.

de acero. Luego, en menor medida están los plásticos, alimentos y vehículos.

Respecto a la evolución en el tiempo, llaman la atención los 3 grandes saltos que se dieron en el siglo XXI. Un rápido crecimiento se da en 2003, y luego una caída en 2008 por la crisis financiera global. Posteriormente hay una gran recuperación en 2010

Tabla 2.

**Bolivia, principales productos de exportación al MERCOSUR, en porcentaje del total, de acuerdo a períodos seleccionados**

2005		2010		2015		2022	
Producto	%	Producto	%	Producto	%	Producto	%
Gas	68,0%	Gas	83,0%	Gas	94,0%	Gas	81,0%
Torta de soya	8,0%	Torta de soya	5,0%	Banano	1,0%	Soya	7,0%
Aceite de soya	2,0%	Aceite de soya	2,0%	Boratos	0,0%	Abonos	5,0%
Petróleo	2,0%	Vegetales	1,0%	Bario	0,0%	Banano	1,0%
Grano de soya	1,0%	Aceite de girasol	1,0%	Torta de soya	0,0%	Boratos	1,0%
Banano	0,4%	Banano	0,4%	Castaña	0,2%	Fertilizante	0,4%
Boratos	0,3%	Boratos	0,3%	Vegetales	0,2%	Aluminio (desperdicio)	0,3%
Aceite de girasol	0,3%	Madera cortada	0,3%	Petróleo	0,1%	Hydrazina	0,3%

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade.

A principios del siglo XXI, la torta de soya y el aceite de soya eran el segundo y tercer producto de exportación con 8% y 2% respectivamente. Desde el año 2012, el grano de soya (7%) y la urea (5%) se convirtieron en el segundo y tercero respectivamente. El banano se exportó constantemente durante todo el siglo XXI, aunque su importancia es baja, llegando como máximo a 2% del total exportado.

### 2.2.2 Importaciones

En la anterior sección quedó claro que el MERCOSUR es el principal socio comercial de Bolivia para importaciones. Lo interesante es que, profundizando en los datos, tal como muestra la Figura 5, es una relación comercial muy variada y diversificada. Es decir, contrariamente a las exportaciones que son concentradas sólo en materias primas, el MERCOSUR le vende a Bolivia una gran gama de productos desde bienes de consumo hasta bienes intermedios y de capital. Entre los principales productos están los combustibles y productos químicos, seguidos de manufacturas y productos

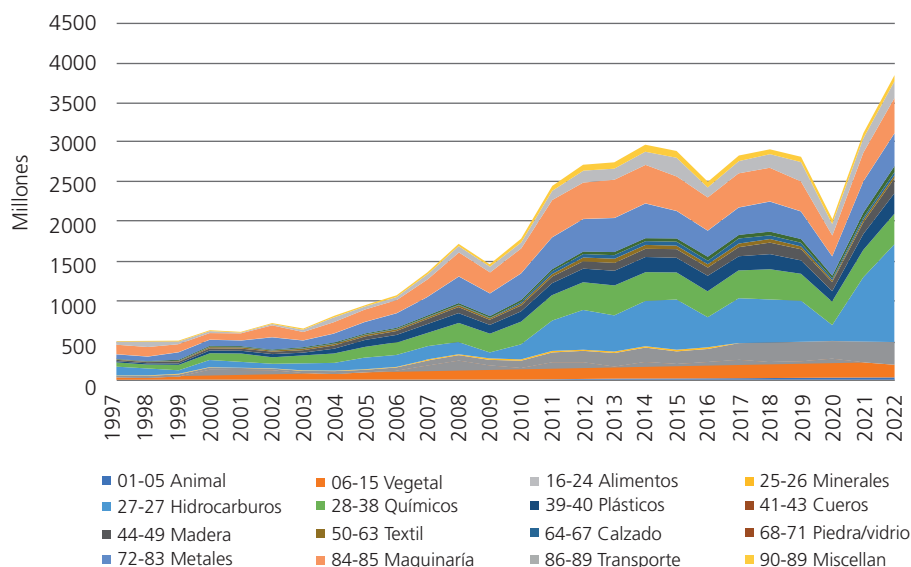
hasta la gran caída por la pandemia del Covid-19. Luego, a partir de 2021 hay un efecto rebote muy importante, llegando a niveles nunca antes experimentados. El producto que promovió este salto, como se puede ver, fue el combustible.

### 2.3 Evaluación crítica de aprovechamiento del ACE-36

Esta sección busca realizar una evaluación ex post del ACE-36 para comprender con mayor detalle el por qué de la situación descrita en el capítulo anterior. Es decir, el ACE-36 fue firmado para promover la industria nacional, aumentando las ventas al MERCOSUR, pero los resultados de la sección anterior nos muestran que el aprovechamiento fue casi inexistente. En primer lugar, como muestra la figura 6, la balanza comercial fue positiva y el crecimiento fue muy significativo desde 2009 hasta 2013. Sin embargo, desde 2014, coincidiendo con la caída de precios internacionales del petróleo, el superávit comercial disminuyó y los años siguientes fue cercano a cero. Es más, desde 2021 la balanza pasó a ser negativa.

Gráfico 5.

**Bolivia, importaciones del MERCOSUR, de acuerdo con capítulos del sistema armonizado (HS),<sup>7</sup> en miles de \$us**



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade

En adición, no se puede dejar de lado que, si se descarta el gas natural, como muestra el Gráfico 6, la balanza comercial fue considerablemente deficitaria para Bolivia durante todos los años del período de análisis. Este tema es importante porque hay que recordar que el gran aumento en las exportaciones de gas no está relacionado al ACE-36, si no que se debió a otros factores, como fue explicado en la sección anterior.

En base a lo anterior, la pregunta que surge es: ¿por qué además del gas no se incrementaron las exportaciones de otros bienes al MERCOSUR? Existen cuatro explicaciones para esta situación y el objetivo de esta sección es analizarlas una por una:

1. Falta de demanda por parte de MERCOSUR
2. Competencia directa del MERCOSUR con la base productiva boliviana

3. Barreras que impiden la exportación efectiva por parte de Bolivia

4. Falta de oferta exportable o baja competitividad por parte de Bolivia

La Tabla 3 recopila diferentes datos que permiten analizar estos cuatro puntos. Dado que se quiere buscar oportunidades de exportación de valor agregado, esta tabla muestra las principales exportaciones no-tradicionales de Bolivia en el año 2001, es decir, que no correspondan a minería ni hidrocarburos.

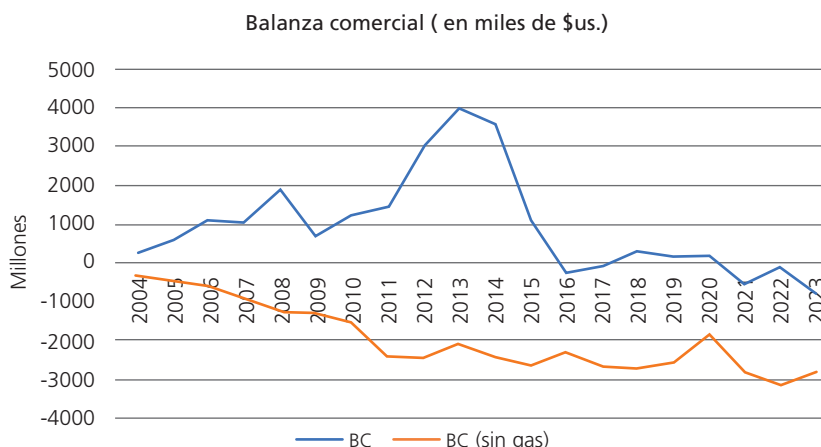
La primera conclusión es que, para las 4 principales exportaciones no-tradicionales del año 2001, que representaban 63%, no existen oportunidades comerciales porque somos competidores netos con el MERCOSUR<sup>8</sup> (torta de soya, aceite de soya, castaña y joyería). Esto no se debe a que el MERCOSUR no consume estos productos, sino más bien a que este bloque es el mayor productor mundial de oleaginosas (en grano y también industrializadas) y también es gran exportador de castaña y madera.

La tercera pregunta se refería a si son más bien las barreras las que impiden que los productos bolivianos accedan al mercado del MERCOSUR. El ACE-36 establecía un cronograma de reducción progresiva de los aranceles y que tomaba en cuenta las preferencias ya adquiridas en ALADI. Específicamente, tal como dice el tratado:

<sup>7</sup> El Sistema Armonizado (HS, por sus siglas en inglés) es un sistema de nombres y números universalmente reconocido, utilizado para la clasificación de bienes comercializados. Desarrollado y mantenido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), categoriza los productos utilizando un código de seis dígitos, que es uniforme en todos los países. A nivel de 2 dígitos, clasifica los bienes en 99 capítulos, cada uno definiendo una categoría específica de producto: Animales vivos y productos animales (Capítulos 1-5), productos vegetales (Capítulos 6-15), productos alimenticios (Capítulos 16-24), minerales (Capítulos 25-26), combustibles (Capítulo 27), productos químicos (Capítulos 28-38), plásticos y caucho (Capítulos 39-40), cueros y pieles (Capítulos 41-43), madera (Capítulos 44-49), textiles y ropa (Capítulos 50-63), calzado (Capítulos 64-67), piedra y vidrio (Capítulos 68-71), metales (Capítulos 72-83), maquinaria y equipos electrónicos (capítulos 84-85), equipo de transporte (capítulos 86-89) y misceláneos (capítulos 90-99).

<sup>8</sup> Como se puede apreciar en la sexta columna, las importaciones del MERCOSUR de estos productos son menores que la oferta exportable boliviana.

Gráfico 6.

**Bolivia, balanza comercial con el MERCOSUR, con y sin gas natural, en miles de \$us**

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade

Las Partes Contratantes conformarán una Zona de Libre Comercio en un plazo de 10 años a través de un Programa de Liberación Comercial, que se aplicará a los productos originarios y procedentes de los territorios de las Partes Contratantes. Dicho Programa consistirá en desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los gravámenes vigentes para terceros países en el momento de despacho a plaza de las mercaderías.

Este Acuerdo incorpora las preferencias arancelarias negociadas con anterioridad entre las Partes Signatarias en los Acuerdos Parciales o Regionales en el marco de la ALADI, en la forma como se refleja en el Programa de Liberación Comercial. Para tales efectos, se acuerda: aplicar el comercio recíproco, a partir del 28 de febrero de 1997 (texto ACE-36, 1996: 4)

Al respecto, es importante resaltar, como muestra la Tabla 3, que el MERCOSUR tiene aranceles elevados justamente para productos en los cuales Bolivia tiene su única oferta exportable: aceite de soya (10%), castaña (18%), joyería (55%) y la preferencia regional (8va columna) no otorga una rebaja significativa. Estos aranceles elevados también se observan en el caso de productos que Bolivia exporta, aunque en cantidades pequeñas: hilandería, leche, azúcar, textiles, obras de carpintería. De esta forma, la reducción progresiva de aranceles del ACE-36, que comenzó en febrero de 1997 y se buscaba llegar a la liberación completa en 10 años, significaba una gran oportunidad para los productos bolivianos, debido al margen de protección que recibían.<sup>9</sup>

Sin embargo, como muestra la Tabla 2, durante los 25 años de vigencia del ACE-36 y luego de 15 años de eliminación de aranceles, no se logró incrementar las exportaciones de ninguno de estos productos potenciales y los dos únicos productos que se venden a este bloque, además del gas natural, son grano de soya (1201) y fertilizantes (3104) con 7% y 5% del total respectivamente.

En base a lo anterior, se encontraron dos motivos por los cuáles no se logró un aprovechamiento efectivo del ACE-36, uno interno y el otro externo. El factor interno se refiere a la escasa base productiva en Bolivia. Entonces, aunque efectivamente existe un mercado potencial enorme (color rojo en la sexta columna de la Tabla 3), fue la oferta boliviana exportable la que no aumentó a niveles que permitan aprovechar ese mercado, en productos como azúcar, textiles, lácteos, café, hortalizas, frutas y muebles. En la mayoría de los casos, la oferta exportable boliviana no llegaba ni al 5% del mercado potencial, lo que indicaba grandes oportunidades de crecimiento. Sin embargo, en las siguientes dos décadas se evidenció que la oferta exportable boliviana creció muy poco (anexo 2).

El factor externo se refiere a medidas implementadas por países del MERCOSUR y que previenen que haya un aumento de exportaciones bolivianas. Partiendo de que los aranceles se redujeron hasta llegar a cero, las barreras que frenaron la incursión de nuevos productos y el aumento de otros, son medidas sanitarias y técnicas. Estas barreras, clasificadas como no-arancelarias son un tema por demás controversial porque parten del supuesto de que la gobernanza económica global permite a los países establecer las barreras que considere necesarias para proteger la vida y salud humana y animal, además de garantizar estándares mínimos de calidad (anexo 3). Sin embargo, es también reconocido al más alto nivel en la OMC que estas medidas fueron, desde la firma del GATT, utilizadas como proteccionismo encubierto.

<sup>9</sup> Diferencia entre el arancel preferencial y el arancel NMF.

Tabla 3.

**Principales productos de exportación de Bolivia al mundo, que cumplan los requisitos especificados, año 2001**

2001	Todos los productos	Valor exportado (miles \$us.)	% total	Imp MERC.	Bol/	Arancel NMF <sup>10</sup>	Pref. Regional ALADI	Barrera no Arance.
				(miles \$us.)	MER			
2304	Torta de soya	185.474	35%	206.828	90%	6%	3,12%	33
1507	Aceite de soya	74.352	14%	93.884	79%	10%	9,36%	35
7113	Joyería	40.725	8%	17.617	231%	18%	0,00%	0
801	Castaña	27.746	5%	9.512	292%	55%	28.60%	49
4407	Madera aserrada	20.757	4%	57.235	36%	6%	0,00%	8
1512	Aceite girasol	19.546	4%	38.643	51%	10%	0,00%	34
4104	Cueros	16.192	3%	261.441	6%	10%	0,00%	13
1517	Otros aceites	14.498	3%	151.720	10%	12%	0.00%	36
1208	Harina de soya	13,668	3%	8.288	165%	10%	5,20%	37
4418	Obras de carpintería	12,397	2%	12.828	97%	14%	0,00%	20
1701	Azúcar	9.983	2%	116.054	9%	16%	0,00%	42
6110	Suéteres "jerseys"	9.193	2%	99.659	9%	35%	0,00%	4
6105	Camisa de punto	9.073	2%	27.674	33%	35%	18,20%	4
2306	Tortas girasol	8.921	2%	673	1326%	6%	0,00%	33
5205	Hilados de algodón	7.585	1%	22.895	33%	18%	9,36%	3
402	Leche	6.615	1%	267.404	2%	28%	0,00%	44
713	Hortalizas de vaina	6.540	1%	120.205	5%	0%		56
901	Café, incl. tostado	5.830	1%	36.738	16%	10%	0.00%	43
9403	Muebles	5.822	1%	203.919	3%	18%	9,36%	9
6109	"T-shirts" camisetas	3.835	1%	74.574	5%	35%	0	4
2528	Boratos naturales	3.683	1%	17.753	21%	4%	0	9
2008	Frutas y demás	3.414	1%	68.872	5%	14%	0	43
1008	Alforfón, mijo	2.418	0%	19.418	12%	0%	0	50
803	Plátanos	1.735	0%	102.904	2%	10%	0	37
1201	Habas de soja	1.615	0%	233.722	1%	0%	0	54
2825	Hidrazina	1.305	0%	13.344	10%	2%	1	33

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade.

10 El término "arancel NMF" se refiere al "arancel de la Nación Más Favorecida" (NMF por sus siglas en inglés: Most Favored Nation). La cláusula de NMF es un principio fundamental en el comercio internacional y está incorporada en acuerdos comerciales y en las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Bajo la cláusula de NMF, un país se compromete a tratar a otros países de mane-

ra no discriminatoria en términos de aranceles y otras condiciones comerciales. Esto significa que, si un país otorga ciertos beneficios comerciales, como la reducción de aranceles, a un socio comercial específico, también debe otorgar esos mismos beneficios a todos los demás miembros de la OMC, a menos que haya acordado lo contrario mediante un acuerdo de libre comercio o una exención específica.

En el caso del MERCOSUR, como muestra la última columna de la Tabla 3, los requisitos no arancelarios son elevados, teniendo más de 30 o 40 en varios casos. Específicamente, para las principales exportaciones no-tradicionales bolivianas, salvo en el caso de joyería, se tienen más de 30 requisitos para cada producto.

## 2.4 Conclusiones

Durante el siglo XXI, el MERCOSUR ha consolidado su posición como el mayor socio comercial de Bolivia, tanto para exportaciones como para importaciones. Sin embargo, queda claro que la relación no ha sido provechosa para Bolivia, evidenciándose una fuerte tendencia centro-periferia. Mientras para Bolivia las exportaciones en este

periodo correspondieron a gas natural en más del 90%, las importaciones fueron productos variados con una creciente tendencia de media y alta tecnología.

Esto coadyuva a concluir que el aprovechamiento del tratado comercial ACE-36 fue muy bajo por el lado de Bolivia. Además de la relación basada en gas y que tiene contratos de largo plazo, los demás productos que Bolivia podría exportar son competidores de la base productiva del MERCOSUR y la eliminación de aranceles no tiene efecto alguno en mejorar su competitividad.

Al contrario, la liberalización de aranceles a productos del MERCOSUR sí ha servido principalmente a la industria argentina y brasilera a sobrepasar en ventas a los anteriores socios comerciales de Bolivia como EEUU y la Unión Europea.



## 3.

## IMPACTO LEGAL DE LA ADHESIÓN DE BOLIVIA AL MERCOSUR

*Sergio Alberto Fernández*

### 3.1 Introducción

La doctrina de la política exterior y la geopolítica boliviana reconoce su papel en la región como país bisagra, de múltiples gravitaciones, tierra de contactos, no de antagonismos. Esto desde luego obedece a su posición central en el subcontinente sudamericano, la convergencia de siete unidades fisiográficas y tres de las cuatro principales cuencas hidrográficas que bañan sus tierras: Amazónica, del Plata y Cerrada o Lacustre. Este rol se ha visto acentuado desde 1969 a la fecha hacia el Pacífico con la suscripción del Acuerdo de Cartagena que creó el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina. Desde el año 2012 es que la balanza ha tendido a re-balancearse hacia el Atlántico con la suscripción del primer Protocolo de Adhesión de Bolivia al Mercado Común del Sur (en adelante, MERCOSUR), aunque sin la presencia de Paraguay por estar suspendido en aquel entonces.

Esta travesía incompleta de 12 años, como nunca, está próxima a culminar al estar ahora únicamente pendiente la ratificación del instrumento de adhesión por parte de Bolivia. Empero, este último paso no es tan sencillo como parece, ya que existe una serie de dificultades legales domésticas, tanto de interpretación como de aplicación. Por si fuera poco, lo que viene después de perfeccionar la adhesión es más complejo aún, considerando las características inherentes a un proceso de integración en actual fase de unión aduanera, pero cuyo horizonte es convertirse en un mercado común y las obligaciones dimanantes de esta situación. El presente documento abordará estas cuestiones y procurará arrojar luz sobre aspectos a considerarse al momento de tomar decisiones de cómo afrontar las nuevas responsabilidades para el Gobierno de Bolivia, además de posibles beneficios que se pueden capitalizar más allá de aquellas estrictamente relacionadas con el comercio.

### 3.2 Instrumentos constitutivos del MERCOSUR y normativa comunitaria

Durante los años ochenta, las negociaciones del eje argentino-brasileño impulsaron la integración latinoamericana hasta la firma del Acta de Integración firmada el 20 de julio de 1986.

Posteriormente, en 1988 fue firmado el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre ambos países, incluyendo 23 protocolos referidos a sectores o materias específicas. En un principio se apuntó hacia la conformación de un mercado común para el año 2000, pero como resultado de los progresos alcanzados con tales instrumentos, fue adelantada para la primera mitad de los años noventa (Valencia Vega, 2004). Finalmente, estas negociaciones incluyeron a Paraguay y Uruguay y culminaron con la firma del Tratado de Asunción de 26 de marzo de 1991.

Durante la Cumbre del MERCOSUR realizada el 17 de julio de 2015 en Brasilia, los Estados miembros suscribieron el instrumento internacional llamado "Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR" que, en esta segunda ocasión, sí contó con la participación y aquiescencia de Paraguay. Consecuentemente, los Poderes Legislativos de Venezuela (30 de julio de 2013), Argentina (2 de julio de 2014), Uruguay (7 de mayo de 2014) y Paraguay (28 de junio de 2016) ratificaron el citado Protocolo, quedando pendientes únicamente Brasil y Bolivia. Siete años después, el Gobierno de Brasil ratificó dicho Protocolo y el 18 de diciembre de 2023, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado del bloque en Río de Janeiro, depositó el instrumento de adhesión ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay (depositario de los acuerdos internacionales del MERCOSUR), perfeccionando así el proceso. El epílogo de este proceso yace ahora en las manos del Gobierno Boliviano, que debe también internalizar el Protocolo siguiendo su procedimiento legislativo.

Este proceso de adhesión implica ratificar el **Tratado de Asunción** de 1991 que crea el MERCOSUR, así como los instrumentos posteriores que son parte integrante y conforman el bloque fundacional del MERCOSUR: el Protocolo de **Ouro Preto** que involucra toda la arquitectura institucional, sus objetivos e instrumentos de integración, además de otorgarle personería jurídica ante el Derecho internacional (Colectivo, 1999: 49); el **Protocolo de Olivos** para la Solución de Controversias en el MERCOSUR; el **Protocolo Modificador del Protocolo de Olivos** (mecanismos que se analizarán



con más detalle más adelante); el **Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR** y el **Protocolo Constitutivo del Parlamento de MERCOSUR**.

### 3.3 La cesión de soberanía en el MERCOSUR desde la perspectiva de la normativa comunitaria

La naturaleza jurídica del Derecho de la integración en cuanto a aspectos doctrinales establece que la *supranacionalidad* involucra una cesión de competencias a órganos comunitarios. En el presente caso sobre la adhesión de Bolivia al MERCOSUR corresponde analizar si se aplicaría esta figura para determinar si se aplica o no un último requisito legal para perfeccionar esta adhesión.

El caso del MERCOSUR es muy particular analizado desde los ojos del Derecho de la integración. Dentro de las etapas de la integración, el mercado común constituye una cuarta etapa luego de la zona de preferencias arancelarias, la zona de libre comercio y la unión aduanera. De acuerdo al jurista Eduardo Sutter Schneider, el "mercado común se presenta, como aspiración ulterior del proceso (...). Evidentemente, esa integración que interesa en un principio sólo a los aforos aduaneros, termina ahora por abarcar las materias más diversas, escapando de lo económico y proyectándolo a lo social y político. En este tipo de integración existe una verdadera cesión de competencias de los Estados miembros a la comunidad creada. Los Estados dejan de tener el monopolio para dictar las normas aplicables a su territorio. Claro está que esa cesión o transferencia de poderes será un acto voluntario y soberano, que constituirá al mismo tiempo el tratado internacional creador de la comunidad económica en gestación" (Sutter, 1986: 10). Es así como el Tratado de Asunción (1991) concibe al MERCOSUR, como un mercado común que debía estar conformado hasta 1994 y para ello, involucraba alcanzar objetivos fundamentales (Art. 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;
- 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;
- 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;

- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.
- Para la constitución de un mercado común (art. 3 del Tratado de Asunción), los Estados adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia.

Pese a aquella elevada voluntad política, las primeras reuniones y cumbres presidenciales pusieron de relieve la histórica rivalidad entre Brasil y Argentina, como una especie de competencia de qué Estado cobraba más protagonismo con delegaciones cada vez más numerosas, posiciones más intrincadas y propuestas de toda índole, una más diferente y contestataria que la otra. Al mismo tiempo, Paraguay y Uruguay sintieron ser el patio trasero donde se jugaba este aparente juego de suma cero entre Buenos Aires y Brasilia y sin importar quién ganase, tanto Asunción como Montevideo debían subirse a un carro que no era el suyo. Con todos estos antecedentes, el 17 de diciembre de 1994 se firma el llamado Protocolo de Ouro Preto, el cual establece y detalla la arquitectura institucional del MERCOSUR y, contrario a su naturaleza, a la doctrina y práctica internacional, crea y otorga naturaleza intergubernamental al Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio, sus máximas instancias decisorias, como se analizará a continuación.

En ese contexto, existe duda razonable sobre su aplicabilidad, ya que posiblemente Bolivia deba realizar un procedimiento jurídico de consulta (referéndum popular) para determinar finalmente su adhesión al Mercado Común del Sur. Sobre el particular, es necesario analizar primeramente el marco legal boliviano y la composición jurídica e institucional del MERCOSUR para determinar si existe cesión de competencias soberanas o no.

Como se mencionó anteriormente, el marco institucional del MERCOSUR está compuesto por:

- El Consejo del Mercado Común (CMC), su órgano supremo, que emite Decisiones;
- El Grupo Mercado Común (GMC), que emite Resoluciones;
- La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), emite Directivas (Barrios, 1995: 148).

De acuerdo al artículo 42 de Protocolo de Ouro Preto, las normas comunitarias dictadas por los órganos decisorios del MERCOSUR (decisiones, resoluciones, directivas), son de *aplicación obligatoria* para los Estados Partes. Asimismo, en su artículo 37 se establece que estas normas imperativas se toman por consenso de todos los Estados Partes (es decir, siempre y cuando no medie la oposición de alguno de ellos). En otras palabras, el método de votación es muy similar al utilizado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

(art. 27, párrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas), donde los miembros permanentes tienen un “derecho a veto” tácito. No existiría una imposición en la adopción de normas comunitarias sobre Bolivia que, en una eventual adhesión plena al MERCOSUR, requiera contar con su aquiescencia para que una decisión sea adoptada. Para el caso de la Comunidad Andina, por el contrario, las decisiones se toman por mayoría, es decir  $\frac{3}{4}$  de los Estados deben estar de acuerdo, por lo que, de existir un Estado en desacuerdo con el proceso de adopción de normas comunitarias, éste debe acatar la determinación de la mayoría.

A la luz de la teoría de la integración, la normativa comunitaria puede ser originaria o derivada. La normativa originaria estaría integrada por los instrumentos constitutivos,<sup>11</sup> y la normativa derivada por actos legislativos (inmediatamente aplicables en cada Estado miembro ya que no requieren ninguna medida de ratificación, recepción o reproducción por parte del Estado para integrarse a su ordenamiento jurídico nacional, a partir de la publicación en el diario oficial de la organización internacional), y actos no legislativos (cuya adopción es excepcional, en virtud a que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a cada Estado miembro y se conserva la modalidad de control por los Estados que requieren un proceso de internalización, afectando el principio de supranacionalidad).

Cuando se trata de una supranacionalidad directa de actos legislativos, el grado de coerción será aplicado de acuerdo con sus instrumentos constitutivos, en los cuales se señalan los mecanismos de control, así como las instancias administrativas encargadas de ello. Por su parte, el Principio General de Efecto Directo establece que las normas supranacionales afectan directamente a los particulares y, por lo tanto, son oponibles ante las jurisdicciones nacionales. Para ser directamente aplicable, la norma comunitaria tiene que estar desprovista de ambigüedades y ser incondicional, es decir, que no requiera para su aplicación medidas de ejecución, ni de las autoridades comunitarias ni de las nacionales.

Dentro de la categoría explicada arriba se encuentra la CAN en virtud al Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN, el cual establece en su Capítulo I, **Del Ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina**, que las Decisiones obligan a los Países miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina (art. 2). Asimismo, las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior (art. 3). Finalmente, establece

que los Países miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (art. 4). Ello implica una preponderancia de las normas comunitarias que adquieren efecto vinculante independientemente de un proceso de internalización.

En contraste, el caso específico del MERCOSUR es muy diferente ya que se aplica el modelo de los actos no legislativos en virtud a la Decisión CMC N° 23/00, “Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Parte”, estableciendo en su parte dispositiva que la incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes *debe seguir un proceso de internalización*. Esta disposición conserva la atribución soberana de cada Estado miembro de aplicar (o no) una norma de Derecho comunitario del MERCOSUR.

Del análisis de esta estructura y sistema institucional adoptado por el MERCOSUR, se puede destacar que sus normas son mayormente de carácter intergubernamental. Las decisiones emanadas de las diversas instancias intergubernamentales tienen que ser necesariamente complementadas con disposiciones internas de cada uno para llegar a tener fuerza de ley (Valencia Vega, 2004: 119).

Ahora, existen más criterios que considerar para determinar si existe una cesión de soberanía o no. La mayor parte del análisis de este aspecto clásicamente se ha concentrado en la faceta comercial. Sin embargo, un proceso de integración –más aún un mercado común– es multidimensional, por lo que son muchas las variables que se pueden considerar. Por poner algunos ejemplos completamente alejados de temas comerciales, la patente única del MERCOSUR, la solución de diferencias, asuntos migratorios, etc.

El factor clave para entender la cesión de soberanía en el MERCOSUR es la *extraterritorialidad* de la acción estatal y la interacción con actores fuera de las jurisdicciones nacionales. Es decir, cómo la acción de otros Estados incide en las políticas públicas de un Estado hasta convertirse en obligatorias. Ello hace que las fronteras de los Estados sean permeables a influencias externas. Aunque la soberanía westfaliana defiende la independencia de los Estados, la colaboración regional y la toma de decisiones conjuntas pueden erosionar esta soberanía al influir en las políticas internas. Esto se ilustra en el Protocolo de Ouro Preto del MERCOSUR, artículos 38, 40 y 42 que obliga a los Estados miembros a incorporar las decisiones del MERCOSUR en su normativa nacional. Utilizando el ejemplo de la Resolución GMC No. 33/2014 que crea la patente única del MERCOSUR, es decir una matrícula identificatoria para vehículos miembros del bloque que ya es usada en Uruguay desde marzo de 2015, en Argentina desde abril de 2016, en Brasil desde octubre de 2018 y en Paraguay desde julio de 2019. Una vez internalizada esta norma, las autoridades de tránsito y control vehicular de cada Estado miembro ceden su competencia para determinar la distribución de números y letras, dimensiones, colores, etc.

<sup>11</sup> En este caso, el Tratado de Asunción y los Protocolos de Ouro Preto, de Olivos y su modificación, de Asunción sobre Compromiso con la Protección y Promoción de los Derechos Humanos del MERCOSUR, y al Constitutivo del Parlamento, mismos que forman parte integrante del Tratado de Asunción y se aplican a sus Estados parte *ipso jure* una vez que entren en vigor.

En asuntos migratorios es un tema más sensible aún, ya que, en virtud al objetivo de alcanzar una *libre circulación*, el MERCOSUR ha avanzado en la aprobación de la llamada 'Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR'. El texto destaca la protección de los derechos de los ciudadanos del MERCOSUR a través de normativas consensuadas entre los países miembros durante los últimos 25 años. Estas normas abarcan áreas como educación, salud, trabajo, seguridad social y migración. Se destacan la posibilidad de circulación en la región utilizando cédulas de identidad nacionales (competencia cedida por las autoridades de control migratorio), del reconocimiento recíproco de diplomas escolares de nivel básico y medio (competencia cedida por los Ministerios de Educación) y la aprobación de un acuerdo de seguridad social regional (competencia cedida por los Ministerios de Trabajo y de Salud). Para el caso de solución de diferencias, más adelante se explica con mayor detalle el Protocolo de Olivos y el caso de las inversiones.

### 3.4 Obligaciones dimanantes del Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR y el marco legal vigente

Para alcanzar los objetivos del Tratado de Asunción, los instrumentos que contempla dicho instrumento son (art. 4): el programa de liberación comercial; la coordinación de políticas macroeconómicas; un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales (para lo cual se crearon subcomisiones). De igual manera, se contempla el principio de trato especial y para los países de menor desarrollo económico relativo (Paraguay y Uruguay), mediante la adopción de medidas destinadas a crear un régimen de salvaguardia. Finalmente se encuentra el esquema que pretende preservar o mantener los acuerdos establecidos en el seno de la ALADI.

- De los instrumentos de integración que emplea, la eliminación de derechos aduaneros, restricciones no arancelarias y de cualquier otra medida equivalente, podría implicar una cesión de soberanía puesto que se trata de una negociación que crea una zona de libre comercio mutuamente acordada entre las Partes que emana de su libre y espontánea voluntad.
- Por otra parte, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales podría considerarse una cesión de soberanía, pero desde el punto de vista de la extraterritorialidad, ya que la coordinación también es producto de la voluntad soberana de sus Estados Partes, y no de la imposición de ninguno de sus órganos supranacionales.
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de la nomenclatura común del MERCOSUR y la armonización de legislaciones implicarían una cesión de competencias, pero debilitada por las constantes excepciones planteadas por sus Estados miembros.

Una vez que Bolivia alcance el estatus de Estado miembro pleno, contará con un plazo de cuatro años para incorporar

todo el acervo normativo que ha venido desarrollando en los últimos 30 años, el cual llega a las 4.473 normas comunitarias, entre Decisiones, Resoluciones y Directivas. A abril de 2024, el total de normas aprobadas por los Órganos Decisorios aprobaron 1.088 decisiones, 2.075 resoluciones y 1.310 directivas.

La **Constitución Política del Estado**, en su artículo 258 establece en su párrafo I que los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley. Asimismo, señala en su párrafo II 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.

- Por su parte, el artículo 410 establece que "La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país". De este análisis se concluye que el sistema normativo boliviano se adecúa a la teoría monista del Derecho internacional, donde las normas internas e internacionales conviven en un mismo ordenamiento jurídico. En el caso de Bolivia, es aún más pronunciada la tendencia monista porque participa en un número de procesos de integración en la región, con diferentes niveles de ambición (tal es el caso de la Comunidad Andina, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, el Tratado de la Cuenca del Plata, URUPABOL, ALADI, ALBA y próximamente MERCOSUR), cuyas normas comunitarias pasan a ser parte de la normativa boliviana en un mismo sistema como parte del bloque de constitucionalidad.

En el caso concreto del MERCOSUR, a la luz del artículo 257 de la Constitución Boliviana y lo expuesto anteriormente, se genera una duda razonable en cuanto a las características normativas y estructurales que definen al bloque de integración, si las mismas cumplen con una "cesión de competencias institucionales en el marco del proceso de integración" o a "integración económica estructural", que haga exigible su aprobación mediante referendo popular vinculante.

El tenor literal del texto constitucional, parágrafo II del artículo 196 señala: "En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterio de

interpretación, con preferencia, *la voluntad del constituyente*, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto”.

La *voluntad del constituyente* hace referencia a la revisión y análisis de la documentación aprobada por los miembros de la Asamblea Constituyente (2006 - 2007) que fundamentan la redacción del texto constitucional, y que pueden incluir consideraciones que amplíen, aclaren y enriquezcan el debate sobre la naturaleza doctrinal del articulado constitucional en materia de relaciones internacionales e integración.

Con respecto a esta voluntad, el informe final de la Comisión encargada del tema, para considerar aprobación vía referéndum, menciona en el Informe de Mayoría, con referencia a la aprobación de los tratados, tres aspectos de tipo procedimental: “...la norma general es que todo tratado internacional negociado y firmado por el Poder Ejecutivo debe ser aprobado por el Poder Legislativo para su entrada en vigencia. El segundo caso consiste en un listado positivo de cinco casos en los cuales además deberá convocarse previamente a Referéndum popular vinculante por el alcance y la envergadura de dichos tratados, y el tercer procedimiento es el de los Tratados Internacionales, que por sus implicaciones limitadas pueden ser aprobadas por el poder Ejecutivo” (TIII, V2:2378).

Con referencia a la “lista positiva de los cinco casos” que precisarían referéndum, existe la siguiente fundamentación: “Considerando la enorme importancia que tiene para el país los temas que se detallan en el presente artículo, es necesario que se convoque a un referendo popular vinculante para proceder a su aprobación mediante ley. Esta es una forma de garantizar el ejercicio de la democracia en temas cruciales que hacen a la vida del Estado” (TIII, V2:2379).

Por su parte, el Informe de Minoría señala que: “En el caso de tratados que afecten la soberanía territorial o su ejercicio, la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse, será autorizada por Referéndum convocado por el Poder Ejecutivo y ratificado por la mayoría absoluta de los votantes”. Entre los motivos sostiene que: “a pesar de que la tradicional exigencia de ratificación congresal ha quedado reducida a los tratados que importan grandes responsabilidades para el Estado contratante, la nueva Constitución boliviana debe incorporar también la necesidad de participación de los ciudadanos, reflejada en las múltiples propuestas de la sociedad civil que demanda una participación directa en la ratificación de aquellos tratados que comprometen el atributo esencial del Estado: su soberanía territorial” (...) *Sobre esa misma línea [...] los acuerdos constitutivos de organizaciones internacionales, como ser la CAN o el MERCOSUR, a pesar de su sustrato comercial, merecen una referencia diferenciada en razón de la múltiple capacidad que tiene de afectar, a través de las normas que emiten, los órdenes jurídicos internos* (TIII, V2:2391).

Sobre el particular, esta última explicación se dio en sentido de que, a diferencia de otros organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos o la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, donde

el carácter de sus decisiones y resoluciones provienen de su carácter netamente intergubernamental y, por ende, no revisten un efecto vinculante directo las normas emanadas de la naturaleza supranacional que teóricamente implican los procesos de integración como la CAN y el MERCOSUR. Es decir, la sujeción a órganos comunitarios se arrojan cuotas de poder de sus Estados miembros y cuyas voluntades soberanas se encuentran dentro de la organización que a menudo adoptan la unanimidad como criterio en sus órganos colegiados para crear normativa (Dupuy, 1960: 544). Por ello el constituyente hace una distinción que requiere una atención especial al momento de adherirse a organismos internacionales, en este caso a bloques de integración.

Respecto a la *constitucionalidad de la adhesión*, tanto la Constitución boliviana como la voluntad del constituyente, manifiestan la preocupación por garantizar el ejercicio de la democracia en temas cruciales de la soberanía del Estado, a través del involucramiento y participación activa de la ciudadanía. Sin embargo, se requiere analizar la estructura del MERCOSUR para considerar si éste ingresa en las siguientes categorías:

**a. Integración económica estructural.** Existe cierta imprecisión con respecto a lo establecido en la Constitución con referencia a esta denominación ajena a la doctrina de la integración. Todo proceso integrador, en mayor o menor grado, puede inducir a una renovación de las estructuras económicas, políticas y sociales, dada la importancia de un precepto constitucional. Por ello se requiere determinar qué es o no una integración económica estructural y qué instancia (Ejecutivo, Legislativo u otra) tendría la potestad de realizar tal calificación.

**b. Cesión de competencias institucionales.** La posibilidad de cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, conforme a la Constitución, está ligado al concepto de jerarquía normativa.

Al tenor de esta disposición constitucional, resulta exigible el referéndum popular para todos aquellos Tratados en los que la cesión de competencias institucionales sea un elemento esencial, lo cual es posible sólo a partir de cierto grado de integración y cuando éstos establezcan órganos comunitarios.

En cuanto a la **Ley de Celebración de Tratados**, esta norma es concordante con el artículo 258 de la Constitución, ya que replica en su artículo 42, párrafo I, las mismas cuatro causales. Asimismo, estipula en su artículo 45 la cláusula de constitucionalidad, la cual establece que el Tribunal Constitucional se pronunciará previamente sobre la constitucionalidad del contenido de los tratados sometidos a referendo.

Por su parte, el Artículo 42 de la misma norma (Referendo popular vinculante previo a la ratificación de los tratados internacionales), además de citar los cuatro casos anteriores, indica: “II. Si el Tratado Internacional fuera aprobado por



referendo, se remitirá a la Asamblea Legislativa Plurinacional para su ratificación mediante Ley, para formar parte del ordenamiento jurídico interno con tal rango; I. Si el resultado del referendo popular vinculante fuere negativo, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá renegociar o en su caso archivar el Tratado Internacional; III. Los referendos populares vinculantes previos a la ratificación de un Tratado Internacional, se realizarán cuando sean previstos por la Constitución Política del Estado o solicitados por iniciativa popular o por representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, los mismos se cubrirán con recursos del Tesoro General del Estado”.

### 3.5. Solución de Controversias, Inversiones y Seguridad Jurídica

Sin duda alguna, uno de los beneficios más sobresalientes del ingreso de Bolivia al bloque MERCOSUR, es la seguridad jurídica que le aportaría, hoy por hoy una de las debilidades principales del Estado Boliviano. Esto se debe a que inversores extranjeros identifican a la falta de una justicia independiente, corrupción de funcionarios de alto, mediano y bajo rango, antecedentes de expropiación e interrupción en la conducción de negocios y falta de expertos en inversión extranjera directa en áreas específicas. De este conjunto de cuestiones, el MERCOSUR podría mitigar los efectos de dos de ellos, al incorporarse a un foro de solución de diferencias internacional como es el **Protocolo de Olivos** y adherirse al **Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR**.

El **Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR**, de 18 de febrero de 2002, está vigente desde el 2 de enero de 2004 e instituye un sistema de solución de controversias, renovado y acorde al desarrollo del proceso de integración que impulsa e introduce algunas innovaciones al sistema de solución de controversias, como es la “Elección del Foro”, la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR), conformado por cinco árbitros designados, uno por cada Estado miembro y con el fin de controlar la legalidad de los laudos arbitrales, y los mecanismos de control de legalidad.

En el caso de que entre dos Estados surja una controversia, en primer lugar, se podrán establecer mecanismos relativos a aspectos técnicos y opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión. Posteriormente se recurrirá a negociaciones directas en procura de encontrar una solución mutuamente satisfactoria entre las Partes. A seguir, se puede optar por el procedimiento de intervención del Grupo Mercado Común del MERCOSUR, el cual evaluará la situación y, como podría ser el caso donde se involucra Bolivia como Estado en proceso de adhesión al MERCOSUR (aunque aún no miembro pleno), el Grupo Mercado Común podrá formular comentarios o recomendaciones al respecto. Posteriormente se puede resolver la controversia en un arbitraje ad hoc a través de una lista de árbitros elegidos. Una vez evacuado el laudo, puede interponerse un recurso de laudo arbitral ante el citado Tribunal, que estará integrado por tres árbitros: dos

de los países litigantes y el tercero, que será el presidente del panel y que se sortearán entre los otros jueces que no sean nacionales de esos Estados.

La bondad particular de este Protocolo es que contempla un Capítulo XI dedicado a reclamos de particulares, incluyendo personas físicas o jurídicas con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal. Ahora, si bien el Protocolo de Olivos permite la elección del foro, una vez elegido ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto, por lo que la decisión debe estar bien fundamentada.

Es necesario mencionar que, en el escenario de que Bolivia perfeccione su adhesión a Olivos, no hace falta ninguna modificación legislativa para que empresas extranjeras en cualquiera de los Estados Parte puedan acudir a este foro internacional, ya que la actual Ley de Conciliación y Arbitraje establece:

**Artículo 5. (EXCLUSIÓN EXPRESA).** Quedan excluidas de la aplicación de la presente Ley:

2. Los acuerdos comerciales y de integración entre Estados, suscritos por el Estado Plurinacional de Bolivia, los cuales se regirán por las disposiciones sobre conciliación y arbitraje que determinen las partes, en el marco de éstos.

Por ello, un foro internacional creado en el marco de Olivos, tendría jurisdicción *de facto* y *de jure* sobre controversias surgidas entre inversor-Estado que involucren a Bolivia. De acuerdo con su artículo 54, la adhesión al Tratado de Asunción significa *ipso jure* la adhesión a Olivos. Es un caso evidente de cesión de soberanía ya que se reconocería la jurisdicción de un foro internacional sobre diferencias que atañen directamente al Estado Boliviano, sin necesidad de realizar ninguna acción posterior para internalizarlo.

Asimismo, existe y está en vigencia el **Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual**, vigente desde el 05/08/1994 - Art. 5 a) y 9 ii) Decisión CMC N° 023/2000. Este instrumento contempla diversas situaciones como ser: a) controversias que se suscitan entre un Estado parte y un tercer Estado, para cuya solución se prevé la vía diplomática y el arbitraje internacional; b) controversias que involucran a un Estado parte receptor de la inversión y a un inversor de un tercer Estado, para cuyo caso se establecen las consultas amistosas y/o los tribunales competentes del Estado parte en cuyo territorio se llevó a cabo la inversión, o el arbitraje internacional (Longaric, 2021).

Por su parte, el nuevo **Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR** de 7 de abril de 2017 institucionaliza condiciones jurídicas estratégicas que fomentan la inversión recíproca y aumentan la previsibilidad

necesaria para atraer inversores extra-regionales.<sup>12</sup> En su artículo 24 se contempla que en caso de que una diferencia persista, el Estado Parte involucrado podrá someterla a los procedimientos y mecanismos de solución de controversias vigentes en el MERCOSUR, es decir, Olivos.

### 3.6. Grupo de Relacionamento Externo (GRELEX) y acuerdos comerciales extrarregionales y posible adhesión de Bolivia.

La Decisión CMC 22/2011 de 19 de diciembre de 2011 crea el GRELEX, cuyas funciones son, *inter alia*, asesorar al Grupo Mercado Común en materia de negociaciones externas del MERCOSUR en áreas económico-comerciales; dar seguimiento a los acuerdos económico-comerciales suscriptos por el MERCOSUR; coordinar y realizar el seguimiento de las negociaciones económico-comerciales en el proceso de adhesión de terceros países al MERCOSUR; coordinar las Comisiones Administradoras u órganos equivalentes de los acuerdos económico-comerciales suscriptos por el MERCOSUR y elaborar y realizar las actualizaciones de los textos base de las distintas disciplinas incluidas en los acuerdos económico-comerciales con terceros países y grupo de países.

GRELEX es también un potencial beneficio de la adhesión al MERCOSUR, ya que actualmente Bolivia no tiene ningún acuerdo comercial extrarregional. A través de GRELEX, se abren las puertas a acuerdos con Canadá, Corea del Sur, EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), Egipto, India, Israel, Líbano, Singapur, Vietnam y por supuesto con la Unión Europea. Sin embargo, es más fácil escribirlo que hacerlo ya que el Protocolo de Adhesión establece en su artículo 8 que el Grupo de Trabajo Bolivia - GT-Bolivia (creado en virtud al artículo 12 del mismo instrumento), definirá las condiciones a ser negociadas con aquellos países o grupos de países. Durante algunas de las negociaciones del GT-Bolivia, los Estados miembros afirmaron que todos los acuerdos en negociación, firmados y ratificados, contemplan una cláusula de adhesión para nuevos Estados que se adhieran al MERCOSUR. Empero, luego de la revisión de 4 de dichos instrumentos, no se pudo encontrar dicha cláusula en ninguno de ellos. Por ello, tendrán que ser negociaciones directas y siempre y cuando exista la voluntad política para negociar de parte del Estado o bloque extrarregional. No sería osado pensar en redactar un nuevo protocolo específico que establezca lineamientos y condiciones para estas negociaciones ya que Venezuela, hoy suspendida del bloque, también debería entablar estos acercamientos extra bloque una vez que normalice su situación.

Con respecto al Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea, todavía queda pendiente de ratificar y entrar

en vigencia. El 28 de junio de 2019, después de 20 años de negociaciones, éstos acordaron una asociación que marca una nueva era en las relaciones entre ambos bloques. El acuerdo incluye compromisos sobre comercio, cooperación y diálogo político y crea un mercado de 778 millones de habitantes. En su componente comercial, la UE se compromete a liberalizar el 92% de las importaciones provenientes del MERCOSUR, mientras el bloque sudamericano liberará gradualmente el 91% de las importaciones europeas. Para el caso de Bolivia, se abriría también el camino hacia su incorporación a este instrumento, pero es todavía un escenario hipotético. Es más pragmático pensar en adherirse al Acuerdo Multipartes de la Unión Europea con la Comunidad Andina, cuyas puertas están abiertas hace varios años y es, en esencia, el mismo esquema, pero sin el ancla de la obligación de negociar en bloque, por lo que es posible pensar en la aplicación de la Cláusula de Habilitación de la OMC y obtener un trato especial y diferenciado en temas sensibles para Bolivia como servicios, propiedad intelectual y compras públicas.

### 3.7 Conclusiones

El MERCOSUR, como proceso de integración en fase de unión aduanera pero que apunta a convertirse en un mercado común, involucra objetivos que incluyen alcanzar un mercado común que adopte un arancel externo común, una armonización de políticas comerciales y la coordinación de políticas macroeconómicas. Estos aspectos, a la luz de la teoría de la integración, involucran una cesión de competencias soberanas a instituciones supranacionales, pero la *praxis* comunitaria al interior del MERCOSUR se aleja en varios aspectos de la supranacionalidad y se asemejan en muchos casos a un esquema intergubernamental.

El proceso de toma de decisiones al interior del MERCOSUR requiere de un consenso de todos los Estados miembros, es decir, cada Estado posee un "derecho a veto" implícito similar al sistema de votación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que implica que no pueden aprobarse decisiones del MERCOSUR cuando hay Estados en desacuerdo.

Respecto a los instrumentos de integración del MERCOSUR, el arancel externo común, por un lado, si bien se encuentra estipulado en el Tratado de Asunción, en la Decisión 22/94 y en una serie de posteriores instrumentos conexos, éste ha sido constante y sistemáticamente postergado para su entrada en plena vigencia y se ha vulnerado por excepciones de todos los Estados miembros.

Con relación a las decisiones, resoluciones y directivas del MERCOSUR, mismas que constituyen la base de su Derecho comunitario, también se encuentran alejadas de la naturaleza jurídica del Derecho de integración ya que carecen de supranacionalidad en virtud del art. 40 (i) del Protocolo de Ouro Preto y la Decisión CMC No. 23/00, misma que establece que la normativa MERCOSUR debe seguir un proceso de internalización al ordenamiento jurídico de los Estados Parte para que cobren plena vigencia. Este aspecto

<sup>12</sup> Vale la pena aclarar que el antecesor de este instrumento fue el Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección recíproca de Inversiones en el MERCOSUR, mismo que fue derogado por la Decisión CMC N° 03/17. (Art. 5 inc. a) y Art. 9 ii) de la Decisión CMC N° 23/00). Estuvo vigente desde su aprobación el 17 de enero de 1994 hasta el 7 de abril de 2017, pero que nunca fue internalizado por los Estados miembros.

contraviene los supuestos de supremacía y aplicación directa de las normas comunitarias que postula la doctrina respecto al Derecho de la integración.

A la luz de la soberanía westfaliana, la cesión de competencias institucionales a organismos al interior del MERCOSUR es parcial, ya que sí se puede considerar adoptar un arancel externo común, un régimen común de origen, una nomenclatura común y la obligación de negociar en bloque como cesión de competencias soberanas. Sí se puede percibir una cesión de soberanía en materia de solución de controversias ya que el mecanismo creado por el Protocolo de Olivos obliga a los Estados miembros el reconocimiento *ipso facto* de la jurisdicción de los Tribunales Ad Hoc y sus laudos son de cumplimiento obligatorio.

La cesión de soberanía en el MERCOSUR se da en sentido de la extraterritorialidad de sus políticas y acciones, ya que las mismas moldean el comportamiento de sus Estados miembros y, una vez internalizada la normativa comunitaria, es de cumplimiento obligatorio y disminuye las competencias de instancias gubernamentales, como es el caso de la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR que involucra atribuciones sociales, educativas, migratorias, entre otras.

Con respecto a la posible adhesión de Bolivia a acuerdos extra-bloque en el marco de GRELEX, el Protocolo de Adhesión

(art. 8) establece que el Grupo de Trabajo Bolivia, definirá las condiciones a ser negociadas con aquellos países o grupos de países. Durante algunas de las negociaciones del GT-Bolivia, los Estados miembros afirmaron que todos los acuerdos en negociación, firmados y ratificados, contemplan una cláusula de adhesión para nuevos Estados miembros, pero luego de la lectura de los acuerdos extrarregionales no se pudo encontrar dicha cláusula. Por ello, la forma y procedimiento legal para que Bolivia se adhiera a estos esquemas será mediante negociaciones directas, a no ser que el GT-Bolivia se reúna y determine las condiciones de negociación, y que el otro Estado las acepte.

La única forma de determinar a ciencia cierta si corresponde un referéndum para determinar la adhesión de Bolivia al MERCOSUR, es la consulta ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, como Órgano encargado de la interpretación y explicación del lenguaje empleado en el texto de la Constitución, a objeto de establecer el sentido claro y preciso de la norma, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 5 de la Ley No. 027 de 6 de julio del 2010 "Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional", que a la letra indica: "se presume la constitucionalidad de toda ley, decreto, resolución y actos de los Órganos del Estado en todos sus niveles, hasta tanto el Tribunal Constitucional Plurinacional resuelva y declare su inconstitucionalidad", *siempre y cuando goce de legalidad, legitimidad y emita un fallo imparcial.*

## 4.

## TENSIONES ECONÓMICAS DE LA ADHESIÓN DE BOLIVIA COMO MIEMBRO PLENO

Daniel Agramont-Lechín

### 4.1 Oportunidades comerciales

Como se vio en el capítulo 1, el mayor desafío para la relación comercial de Bolivia con el MERCOSUR es el nulo aprovechamiento comercial dado que se exporta casi exclusivamente hidrocarburos, que tienen una infraestructura y logística propia, con contratos de largo plazo. Es decir, no necesitan de tratados de liberalización de aranceles.

Mirando hacia adelante, esta es precisamente la mayor tensión en el ámbito económico: encontrar oportunidades

de exportación que justifiquen el ser miembro de un bloque de integración que nació con fines comerciales. Entonces, siguiendo la misma metodología aplicada en el capítulo 1, este acápite busca identificar cuáles podrían ser las oportunidades comerciales a futuro para productos bolivianos de valor agregado en el MERCOSUR.

El primer dato importante es que la diversificación de la matriz productiva en Bolivia fue casi inexistente. Esta es una

Tabla 4.

#### Principales 12 exportaciones no-tradicionales de Bolivia, 2022, varios indicadores<sup>13</sup>

Código	Producto	Valor exportado (en miles \$us)	% Exp. totales	Arancel NMF	Pref. Reg. ALADI	Tipo P.R. ALADI	Medidas No Arancel	Compet.
2304	Torta de soya	920.977	7%	6%	3,12%	AR.PAR4	33	Si
1507	Aceite de soya	572.708	6%	10%	9,36%	AR.PAR4	35	Si
1201	Haba de soja	221.707	2%	0%			54	Si
202	Carne bovina	125.765	0,90%	10%	0%		42	Si
801	Castaña	115.410	1%	55%	29%	AR.PAR4	49	Si
1512	Aceite de girasol	107.888	1%	10%	0%	AR.AM1	20	Si
7113	Joyería	87.543	0,60%	18%	0%	AR.AM1	0	No
2528	Boratos naturales	83.528	0,60%	4%	0%	AR.AM1	9	No
3102	Urea	78.005	1%	0%			32	No
206	Despojos carne	62.501	0,40%	10%	0%	AR.AM1	45	Si
1701	Azúcar	60.878	0,50%	16%	0%	AR.AM1	42	Si
1008	Quinua	57.344	0,30%	0%			50	No

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade.

<sup>13</sup> La tabla completa con los 30 productos principales se encuentra en el anexo 6.



dificultad estructural propia boliviana y debe ser el punto de partida para luego analizar recién la relación con el MERCOSUR. Específicamente, como se corrobora en la tabla 2 y la tabla 4, los productos no-tradicionales que se exportaron en el año 2022 casi no han tenido variación alguna respecto al año 2001.<sup>14</sup> Además del crecimiento lento de las pocas exportaciones no-tradicionales, esto vino en paralelo con un aumento de importancia absoluta y relativa de los sectores extractivos (anexo 3). Si bien en 2001 las principales 20 exportaciones no-tradicionales representaban 31% del total, en 2022 estas mismas tan solo llegaron a 26% del total. Además, las oleaginosas son todavía la principal exportación no-tradicional del país con un 17% del total.

En base a esto, refinando el análisis, la pregunta que se busca responder es: ¿cuáles de los productos que Bolivia produce tienen oportunidades comerciales en el MERCOSUR? Pero no sólo eso, dado que el objetivo principal de la firma del ACE-36 fue la apertura de mercados para productos de valor agregado, se definieron dos condiciones básicas para escoger los productos potenciales:

1. Cuentan actualmente con oferta exportable.
2. Pertenecen a la categoría no-tradicionales (se depura minería e hidrocarburos)

Los resultados de la metodología anteriormente explicada se encuentran en la Tabla 4. Varias conclusiones emergen de estos datos. En primer lugar, se evidencia que fuera de sectores extractivos, la oferta exportable boliviana es muy pequeña en cuanto a valor (tercera columna). No se tiene ningún producto que supere los \$us. 1.000 millones y tan solo 7 productos superan los \$us. 100 millones. Destacan las oleaginosas, corroborando que es la única industria existente en el país con varios productos derivados de soya y girasol. Una segunda conclusión es que para casi todos los productos existe ya una preferencia regional en el marco de ALADI y entonces, la eliminación de aranceles del ACE-36 no se evidencia como una necesidad imperiosa, salvo para aceite y torta de soya y para castaña (columnas 5 y 6). En tercer lugar, el MERCOSUR tiene medidas no-arancelarias muy exigentes, teniendo algunos productos más de 50.

Con la información contenida en esta tabla, se pretende identificar los bienes finales que tengan mayores opciones para incrementar sus ventas al MERCOSUR. Para esto, es necesario aplicar un último paso a la metodología: dado el gran tamaño de la base productiva de países como Argentina o Brasil, se necesita determinar si los productos escogidos son complementarios o si más bien son competencia. Es decir, si el MERCOSUR tiene ya una considerable producción o no. Como se puede observar en la columna 9 de la tabla anterior, de las principales 20 exportaciones no-tradicionales de Bolivia, el MERCOSUR es competencia para más de la mitad. Como se sabe, este bloque es el principal exportador de oleaginosas

del mundo y uno de los principales productores agropecuarios con productos como carne, lácteos, azúcar y alcohol (anexo 8) así que se hace muy difícil para Bolivia poder competir.<sup>15</sup>

Depurando los productos en los cuáles se tiene competencia y concentrándose en los productos en los cuales Bolivia y el MERCOSUR son complementarios, nuevamente la principal limitante es la oferta exportable boliviana. Como se puede observar en la Tabla 5, tan solo un producto resultó en más de \$us. 100 millones exportados en 2022: urea. La importancia de este producto radica en el hecho de que el MERCOSUR es una potencia agrícola y por ende uno de los principales importadores de fertilizantes. Así Bolivia tiene un mercado potencial de varios miles de millones de dólares. Esto es complementado por la ventaja natural de la cercanía geográfica y de la inexistencia de aranceles. Además, el hecho de que ya existan exportaciones significa que se cumplió con las 32 medidas no arancelarias.

Empero, la duda surge respecto a los demás productos. Se trata en su mayoría de productos manufacturados, algunos agrícolas y dos minerales. El mayor problema, como se puede ver, es la falta de oferta exportable. Por ejemplo, el banano que ya se exporta al MERCOSUR, tuvo en 2022 exportaciones de menos de \$us. 47 millones y, a pesar de que existe una gran demanda por este producto en el MERCOSUR, no se evidenció un aumento en la oferta en Bolivia en la década previa. En el anexo 1 se encuentra la comparación con las importaciones del MERCOSUR. La conclusión es la misma: el problema es la falta de oferta.

Además de este producto, se encontró que Bolivia tiene potencialidad para incrementar las exportaciones al MERCOSUR de joyería, boratos, quinua, carbonato de litio, madera aserrada y tablillas de madera.<sup>16</sup> Como puede evidenciarse en la Tabla 5, es Bolivia quien debe hacer un esfuerzo en no solo en aumentar la oferta exportable si no también en cumplir con las vastas medidas no arancelarias que en productos como la quinua llega hasta 50. En este punto, la membresía plena en el MERCOSUR brinda una gran oportunidad de reducir esto. El ACE-36 solo liberalizó el comercio y Bolivia tiene que cumplir con medidas sanitarias y técnicas para comercio extra bloque. En cambio, los miembros del bloque aplican normas específicas y que, en muchos casos, como por ejemplo con las normas de origen, son menos exigentes.

<sup>14</sup> Los datos completos se encuentran en el anexo 4.

<sup>15</sup> La tabla completa con los 30 productos principales se encuentra en el anexo 5.

<sup>16</sup> Un dato interesante es el hecho de que, salvo las tablillas de madera, ninguno de estos productos necesita del ACE-36 para preferencias porque el arancel NMF ya es cero o porque tiene preferencia regional de ALADI.

Tabla 5.

**Principales 20 oportunidades de exportación de Bolivia al MERCOSUR, excluyendo sectores extractivos y productos competidores, año 2023**

#	Código	Producto	Valor exportado	% Exp. totales	#	Código	Producto	Valor exportado	% Exp. totales
			(miles \$us)					(miles \$us)	
1	3102	Urea	194.409	1%	10	2825	Hidracina	28.622	0,20%
2	7113	Joyería	87.543	0,60%	11	3104	Carbonato de litio	24.985	0,20%
3	2528	Boratos naturales	78.765	0,60%	12	713	Hortalizas de vaina	23.530	0,20%
4	1008	Quinua	46.868	0,30%	13	6501	Sombreros	21.876	0,20%
5	803	Banano	46.540	0,30%	14	901	Café	16.303	0,10%
6	402	Leche	41.012	0,30%	15	7602	Desperdicios de aluminio	13.979	0,10%
7	2836	Carbonato	37.835	0,30%	16	2008	Otros frutos	13.357	0,10%
8	4407	Madera aserrada	36.356	0,30%	17	4104	Cueros y pieles	12.383	0,10%
9	4409	Tabillas	35.991	0,30%	18	4819	Cajas, sacos	11.108	0,10%

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade.

## 4.2 Arancel Externo Común (AEC)

Un tema que merece especial atención es el AEC del MERCOSUR porque este era uno de los principales obstáculos al momento del anuncio del ingreso pleno de Bolivia al MERCOSUR en 2012. Desde que se firmó la asociación comercial a través del ACE-36, se tenía la limitante de que Bolivia era miembro fundador del Pacto Andino, que desde sus inicios buscó consolidar un AEC, logrando este cometido en 1995. Para poder avanzar con la liberalización comercial con Chile, México y MERCOSUR y no romper con el AEC Andino, Bolivia firmó acuerdos de complementación contemplados en la normativa ALADI. De esta forma, a pesar de que se rompió con la lógica de un arancel externo común, no se requirió en la práctica que Bolivia renunciara a su membresía en la Comunidad Andina (CAN). Por su lado, el MERCOSUR cuenta desde 1995 con un AEC y, de la misma forma como sucedió en la CAN, la negociación del ACE-36 y otros tratados de complementación dentro de ALADI, fueron autorizados como exclusiones.

Se evidencia de esta manera que la membresía plena de Bolivia en el MERCOSUR estaba obstaculizada por la imposibilidad de ser miembro de dos uniones aduaneras diferentes, cada una con su propio AEC. Entonces, avanzar con las negociaciones supondría que indefectiblemente Bolivia iba a verse forzada a escoger la membresía de uno solo: CAN o MERCOSUR. Esta era una decisión sumamente controversial porque la CAN siempre ha sido el principal mercado para productos de valor agregado de Bolivia (Agramont, 2024); mientras que el MERCOSUR, como se mostró en el capítulo 1, se convirtió en el mayor socio comercial de Bolivia hace más de 3 décadas. Sin embargo, es importante resaltar que actualmente esta controversia ya no existe dado que el AEC de la CAN ya no está vigente de manera obligatoria para los miembros.<sup>17</sup> Así, la

modificación de los aranceles en Bolivia responde únicamente a los intereses individuales de Bolivia y se puede realizar siguiendo únicamente procedimientos internos. En base a esto, el análisis de la presente sección se centra en encontrar las divergencias del AEC del MERCOSUR con la estructura arancelaria boliviana. Es decir, lo que se pretende es identificar las similitudes y diferencias entre ambos, y determinar con cuáles productos se tiene más impacto para Bolivia. Hay dos puntos a considerar al respecto. En primer lugar, el AEC del MERCOSUR está diseñado para proteger la industria de este bloque y, por el contrario, Bolivia es un país con nula producción y su arancel tiene objetivos netamente fiscales. En segundo lugar, tal como se explica en el capítulo anterior, el AEC no es aplicado de absoluta por los miembros y, tal como sucedió en la CAN, existen varias excepciones que aplican los países.

Además, es menester mencionar que existe una tensión que no se puede clasificar como económica pero que a nivel técnico tendrá que ser resuelta: la nomenclatura arancelaria.

En base a lo anterior, esta sección procede a analizar técnicamente el AEC y los choques que existirían con Bolivia. A primera impresión, analizando la estructura arancelaria de ambos a *nivel capítulo del sistema estándar (SITC)*, no se encuentra gran diferencia. Bolivia muestra tener niveles de protección muy parecidos al MERCOSUR en cuanto a manufacturas, alimentos y commodities diversos. En ese sentido, Bolivia tendría niveles de protección más elevados para bebidas y tabaco, productos químicos y combustibles.

Empero, un análisis más pormenorizado (*nivel dos dígitos del SA*) revela que existe una divergencia considerable en varios

efecto las decisiones las decisiones 370, 465 y 535 y aquellas que las sustituyan, modifiquen o complementen sobre el arancel externo común. Esta decisión fue el complemento a dos decisiones anteriores que flexibilizaron el cumplimiento del AEC: 1) Decisión 667 del 8 de junio 2007 y 2) Decisión 695 del 11 de febrero de 2003.

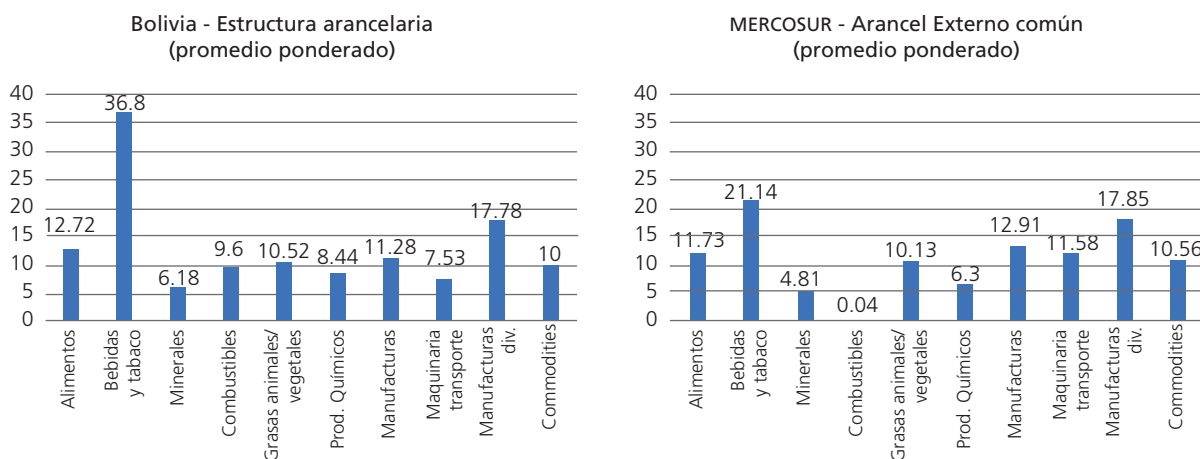
<sup>17</sup> Específicamente, mediante la Decisión 805 de 24 de abril de 2015, la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) dejó sin

productos, con volúmenes de importación significativos para Bolivia. Dejando de lado los hidrocarburos, la tabla siguiente muestra que la protección del MERCOSUR es considerablemente más elevada que la de Bolivia para manufacturas y vehículos de diversa índole. Por ejemplo, podemos resaltar los capítulos 84 y 87 del SA, que son dos de los más importantes para la vida cotidiana de los bolivianos ya que son de consumo masivo y no tienen producción nacional. Como se puede apreciar en la columna final de la siguiente

tabla, el AEC del MERCOSUR es casi 50% más elevado que el boliviano en ambos casos. Lo propio sucede para el capítulo 85 (maquinarias eléctricas) y el capítulo 72 (hierro y acero) en los cuales la protección del MERCOSUR es un tercio más elevada que la boliviana. En la siguiente tabla vemos todos los demás casos en que existe este mismo problema, aunque son productos con menor importancia relativa. Aun así, resalta que la protección del MERCOSUR es casi 20% más elevada que la de Bolivia en promedio.

Gráfico 7.

**Estructura arancelaria de Bolivia y de MERCOSUR, a 1 dígito del sistema de clasificación estándar (SITC)**



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade

Tabla 6.

**Divergencia entre el arancel boliviano y el Arancel Externo Común del MERCOSUR, a dos dígitos del SA**

Código (SA)	Nombre	% Import. de Bolivia	Arancel Bolivia	AEC	Diferencia	Arancel Bol. como % MERCOSUR
				MERCOSUR		
27	Hidrocarburos	24%	7,73	0,4	-7,33	-1833%
84	Máquinas y aparatos	11%	3,67	7,04	3,37	48%
87	Vehículos	9%	8,21	15,24	7,03	46%
85	Maquinaria eléctrica	6%	7,89	11,45	3,56	31%
72	Hierro y acero	6%	6,65	9,99	3,34	33%
39	Artículos de plásticos	6%	10,18	11,89	1,71	14%
38	Químicos	4%	9,22	11,28	2,06	18%
30	Productos farmacéuticos	3%	6,43	7,8	1,37	18%
73	Artículos de hierro y acero	3%	11,86	14,69	2,83	19%
40	Artículos de goma	2%	10,11	12,07	1,96	16%
90	Óptica	2%	6,21	8,63	2,42	28%
21	Artículos varios	2%	12,29	15,34	3,05	20%
11	Artículos molino	1%	11,67	10,34	-1,33	-13%
48	Papel y cartón	1%	11,20	12,73	1,53	12%
33	Aceites	1%	11,36	13,93	2,57	18%

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade.

El mayor problema del punto anterior es que se trata de bienes finales, de consumo diario en Bolivia y que, en caso de aplicar el AEC del MERCOSUR, se estará protegiendo esos productos en desmedro del resto. Es decir, se estará desviando el comercio de los demás socios en favor del MERCOSUR. Como muestran los datos en la siguiente tabla, el principal competidor del MERCOSUR para estos productos en el mercado boliviano es China. En algunos productos todavía EEUU continúa siendo un competidor y en otros se tiene a Perú, Japón y otros. Llama la atención que en la mayoría de los casos son China y el MERCOSUR los que tienen más del 50% del mercado boliviano.

Profundizando el análisis a 4 dígitos del SA, la gran conclusión es que el AEC del MERCOSUR es más alto que el arancel

boliviano en todos los casos. La Tabla 8 muestra los productos que Bolivia más importa y los datos completos pueden encontrarse en el anexo 7. Además, es importante resaltar que la diferencia es significativamente más alta para los productos de los capítulos de la partida 80. Es decir, mientras que, para productos químicos, plásticos y hierro el AEC del MERCOSUR es más elevado, entre 20% y 100%, para maquinarias, maquinarias eléctricas y vehículos de transporte, el AEC es 3, 4 y hasta 5 veces más elevado que el boliviano. Por ejemplo, mientras Bolivia cobra un arancel de 9,5 para vehículos (8703) y un arancel de 1,9% para tractores (8701), el AEC es de 33.8% y 20.1% respectivamente. De la misma forma, mientras Bolivia tiene un arancel de 2,7% para máquinas de cosechar (8433) y 5,6% para máquinas de centrifugado, el AEC es de 13,2% y 10,7% respectivamente.

Tabla 7.

**Principales proveedores a Bolivia de determinados productos manufacturados, a dos dígitos SA**

38 - Productos químicos			39 - Plásticos			72 - Hierro y acero		
Total	462.474	%	Total	633.814	%	Total	603.715	%
China	198.784	43	Brasil	185.371	29	Brasil	225.223	37
Argentina	54.419	12	China	150.562	24	China	213.223	35
Brasil	50.034	102	Perú	83.409	13	Perú	115.797	20
EEUU	28.996	6	EEUU	51.781	8	Argentina	17.706	3
Uruguay	25.240	5	Argentina	39.249	6	Turquía	7.528	1

84 - Maquinarias			85 - Maquinaria eléctrica			87 - Vehículos		
Total	1.360.057	%	Total	653.671	%	Total	1.081.160	%
China	411.385	30	China	296.144	45	China	306.341	28
Brasil	285.678	21	Brasil	106.907	16	Brasil	166.926	15
EEUU	132.224	10	España	35.773	6	Japón	129.397	12
Italia	67.670	5	México	32.232	5	India	97.281	9
Japón	56.682	4	Alemania	27.937	4	Suecia	53.936	5

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade.

Tabla 8.

**Bolivia, principales importaciones de manufacturas, a 4 dígitos del sistema armonizado, 2023**

Código	Producto	Valor	Arancel	Arancel	%
		(miles \$us)	Bolivia	MERCOSUR	
8429	Topadoras	134,831	0	6,6	6600%
8418	Refrigeradores	81,186	6	15,6	260%
8471	Máquinas de datos	69,356	8,4	10,5	125%
8433	Máquinas de trillar	68,509	2,7	13,2	489%
8421	Centrifugadoras	56,774	5,6	10,7	191%
8517	Teléfonos	122.544	9,4	3,4	36%
8544	Hilos, cables	75.686	10,4	11,6	112%
8502	Electrógenos	74.883	0,9	16,1	1789%
8504	Transformadores	41.260	5,2	9,7	187%
8528	Televisión, radiodifusión	38.740	11,7	16,9	144%
8703	Vehículos para transporte	443.987	9,5	33,8	356%
8704	Transporte de mercaderías	197.316	7,6	30,0	395%
8701	Tractores	149.267	1,9	20,1	1058%
8708	Partes de vehículos transporte	107.954	9,5	14,2	149%
8711	Motocicletas	81.089	9,6	19,1	199%
8702	Vehículos transporte >=10	52.422	9,4	22,9	244%
7214	Barras de hierro o acero	229.822	9,3	11,4	123%
7210	Productos hierro en frío	129.928	9,6	11,4	119%
7208	Productos hierro en caliente	69.829	7,7	11,0	143%
7209	Productos planos de acero	44.169	4,8	11,5	240%
3808	Insecticidas	368.548	9,5	12,0	129%
3824	Fundición	28.049	9,4	12,0	128%
3811	Preparaciones antidetonantes	8.696	9,6	11,0	109%
3901	Polímeros de etileno	108.043	8,9	11,0	119%
3902	Polímeros de propileno	74.243	9,3	13,0	144%
3920	Placas de plástico	65.388	9,3	10,0	108%
3907	Poliacetales	61.493	5,8	11,0	195%

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade.

### 4.3 Conclusiones

Existen dos tensiones económicas principales al analizar la adhesión de Bolivia como miembro pleno del MERCOSUR: las oportunidades comerciales y el arancel externo común. La primera tensión hace referencia a las oportunidades efectivas que Bolivia pueda tener de aprovechar para incrementar ventas de valor agregado al MERCOSUR. Esta duda continúa vigente desde los años noventa cuando ya el empresariado privado se oponía a un tratado con el MERCOSUR y fue ratificada por el Viceministro de Comercio Exterior e Integración cuando dijo que "Bolivia busca la membresía plena para corregir el error histórico que fue el ACE-36" dado que al sólo eliminar aranceles no brindó oportunidades comerciales efectivas debido a barreras no arancelarias.

El análisis cuantitativo encontró que se tienen escasas oportunidades comerciales, basándose en la oferta exportable del año 2022. Esto se debe en primer lugar a que, en Bolivia, tanto la oferta exportable como la diversificación productiva es escasa. En segundo lugar, la mayoría de los productos no-tradicionales que exporta

Bolivia tienen una feroz competencia en el MERCOSUR. Específicamente la industria de soya y girasol, además de lácteos, carne, azúcar y alcohol. En tercer lugar, se encontró que a pesar de que los aranceles son cero, la mayoría de los productos enfrentan vastas barreras no arancelarias y que son verdaderos obstáculos para Bolivia. Aun así, se encontró que hay potencialidad en productos como urea, boratos, joyería, banano, quinoa.

Respecto al arancel externo común, como era de esperarse, se encontró que existe discrepancia entre los productos protegidos debido a que el MERCOSUR tiene a dos grandes productores y su AEC está diseñado para proteger esa industria. Bolivia tiene una estructura arancelaria bastante proteccionista, pero aun así se encontró que en varios capítulos del SA los aranceles del MERCOSUR son más del doble. Donde más dificultades se encontró fue en los productos en los cuales el MERCOSUR compite con los países industrializados, principalmente China: maquinarias diversas, automóviles y vehículos de transporte, hierro y acero, plásticos, químicos, medicamentos y cosméticos. Entonces, de aplicarse este arancel, la previsión es que éstos subirían de precio.

## 5.

# CADENAS REGIONALES DE VALOR Y LAS OPORTUNIDADES DE BOLIVIA EN EL MERCOSUR

Marwin Flores Orellana

### 5.1 Conceptualización: las Cadenas globales de Valor (CGV)

Durante los últimos años, se han observado cambios profundos en los métodos de fabricación a nivel mundial. El modelo de producción en grandes instalaciones ubicadas en naciones de ingresos elevados, que implicaba una estrecha relación entre la fabricación y los principales mercados globales ha perdido fuerza, dando paso a la tendencia de la deslocalización de la producción. Así, las diversas fases de la fabricación ya no tienen que ocurrir necesariamente en un único país o sitio, sino que atraviesan las fronteras nacionales en una o más ocasiones, generando procesos de producción a escala mundial.

La manera en que las grandes compañías organizan la producción ha evolucionado hacia un modelo donde la elaboración de un producto o servicio se divide en distintas fases productivas entre varios países, influenciadas por diversos factores como la disponibilidad de recursos, la reducción de costos, la búsqueda de habilidades específicas y la cercanía a los principales mercados de consumo. Este fenómeno ha sido identificado con diferentes términos, pero el concepto de las 'Cadenas Globales de Valor' (CGV) se ha popularizado para describirlo (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005; Gereffi, 2014).

La investigación académica ha sugerido que unirse a estas redes de producción puede ser una estrategia para fomentar el crecimiento económico, especialmente para naciones en vías de desarrollo (Baldwin, 2012; Cattaneo, Gereffi & Staritz, 2010; Taglioni & Winkler, 2016). Desde esta perspectiva, involucrarse en las CGV, incluso en etapas donde la contribución al valor es limitada, no solo facilita el aumento de las exportaciones, sino que también abre oportunidades para avanzar hacia fases más sofisticadas y mayor generación de valor, lo que se conoce como procesos de *upgrading*. Sin embargo, la dependencia en la exportación de materia prima complica la capacidad de avanzar hacia procesos que faciliten una mayor retención de valor agregado.

Un desafío adicional para los países de la región, incluso más significativo, radica en su considerable distancia geográfica respecto a los principales centros de producción y consumo a nivel mundial (Kowalski, Gonzalez, Ragoussis & Ugarte 2015). Esta distancia representa una barrera, agravada por las deficiencias relativas en la infraestructura física vinculada al comercio internacional (CEPAL, 2019).

De hecho, gran parte de lo que se ha descrito como CGV, corresponde a cadenas regionales, donde la proximidad geográfica desempeña un papel crucial (Gereffi, G., & Sturgeon, 2013; Morrison, Pietrobelli & Rabelotti, 2008; Blyde, 2014). Específicamente, la mayoría de los procesos productivos transnacionales se concentran en tres "mega fábricas" globales: Norteamérica, centrada en Estados Unidos, Europa, con base en Alemania, y Asia, liderada por China (Durán Lima, 2013). Su desarrollo ha estado estrechamente ligado a la firma de acuerdos comerciales bilaterales los que, por ejemplo, nuestra región se considera como un medio para el crecimiento y desarrollo económico, al entender que esta podría generar mayores beneficios económicos y sociales que la integración individual de los países en los procesos productivos globales.

Por otro lado, la evidencia planteada por Milberg (2004) refiere que la inserción en los segmentos "inferiores" de las CGV –caso común en naciones en vías de desarrollo–, donde varias empresas compiten en términos de costos para proveer a aquella que encabeza la cadena, no facilita la captura de una porción significativa del valor agregado generado, lo que resulta en beneficios limitados.

### 5.2 Modalidades de integración productiva en las CGV

En este sentido, la inserción puede ser medida en función de sus etapas en las que se identifican tres segmentos distintivos:



el *upstream*, *midstream* y *downstream*. El primero comprende las actividades primarias relacionadas con la obtención de materias primas, insumos y componentes esenciales. Estas actividades abarcan la fase inicial de extracción, cultivo o fabricación de elementos fundamentales para la posterior elaboración de bienes y servicios. En contraste, el *midstream* se refiere a las actividades de transformación, ensamblaje y fabricación de productos semielaborados o intermedios. Este segmento implica la conversión de las materias primas y componentes básicos en productos con un nivel más elevado de complejidad y valor añadido. Por último, el *downstream* engloba las actividades concernientes a la comercialización de productos finales al consumidor. Cada uno de estos segmentos es esencial en el análisis ya que permite medir el grado de valor a lo largo de la cadena.

Asimismo, Koopman (2011) plantea como herramienta la evaluación de los “encadenamientos exportadores” para medir el grado de inserción en las CGV. Los “encadenamientos hacia atrás”, indican el porcentaje del valor agregado en las exportaciones de cada país o sector que proviene del extranjero, mientras que los “encadenamientos hacia adelante”, se determina como el porcentaje de valor agregado nacional en las exportaciones que experimenta algún tipo de procesamiento en el país de destino y es posteriormente reexportado.

Bajo este último esquema, es posible distinguir tres modalidades de integración productiva. En el primero se encuentran aquellos países cuyas exportaciones muestran un bajo contenido extranjero en comparación con la media y una parte sustancial de sus exportaciones es reexportada a través de sus socios comerciales (“encadenamientos hacia atrás”). Estos países suelen exhibir una matriz exportadora dominada por recursos naturales que son empleados en procesos productivos posteriores y demandan pocos insumos importados.

En la segunda variante, se observan países con altos índices en los “encadenamientos hacia atrás” y bajos en los “encadenamientos hacia adelante”. Las exportaciones de estos países se sitúan en las últimas etapas de las cadenas de producción y dependen en gran medida de insumos extranjeros. Por estos motivos, sus exportaciones no son utilizadas en los procesos productivos posteriores, dado que su matriz exportadora está principalmente conformada por bienes o servicios finales.

Finalmente, en la tercera modalidad se considera a los países que muestran niveles intermedios de ambos “encadenamientos”. Estos países exhiben una gama más amplia de productos exportados, siendo la mayoría de ellos enviados a China y a otros países desarrollados.

En síntesis, puede postularse que aquellos países que se sitúan en el *upstream* y, simultáneamente, manifiesten “encadenamientos hacia atrás”, constituyen indicadores inequívocos de una integración limitada en CGV. Esto se debe a que su participación en el proceso productivo se restringe a las etapas iniciales, sin abarcar los segmentos intermedios o

finales. Es decir, su aporte se limita a la exportación primaria, sin alcanzar las fases posteriores de transformación, reexportación o procesamiento que tienen lugar en otros países. Por otro lado, los países posicionados en el ámbito del *midstream/downstream* y que, a su vez, exhiben “encadenamientos hacia adelante”, reflejan una participación más activa y significativa en las CGV. Su presencia en estas fases más avanzadas indica una integración más profunda, lo que sugiere una mayor capacidad para agregar valor y participar en procesos de innovación y desarrollo tecnológico dentro de la economía mundial.

Bajo estos planteamientos, es importante cuestionar si la adhesión de Bolivia al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en calidad de miembro de pleno derecho, supondrá una oportunidad para su inserción en las CGV, aprovechando la proximidad geográfica y las sinergias económicas con los otros cuatro países integrantes, o, por el contrario, se limitará a continuar fortaleciendo su participación en las cadenas regionales de valor.

### 5.3 Evaluación del potencial de inserción internacional de Bolivia a las CGV del MERCOSUR

En función al planteamiento anterior, la metodología del modelo *Input-Output* (MIO), desarrollada por Leontief (1973), surge como la herramienta más idónea para evaluar la inserción internacional de un país al descomponer sus exportaciones e identificar sus “encadenamientos” hacia adelante y hacia atrás en las CGV. Sin embargo, la obtención de los datos necesarios para construir un MIO representa un desafío para países como Bolivia, debido a las limitaciones en la disponibilidad y calidad de la información estadística. Esta situación puede generar distorsiones en el análisis, especialmente en contextos donde la recolección de datos económicos es menos sólida. Por ejemplo, la CEPAL se encuentra actualizando los MIO para los países de la región; en el caso de Bolivia, en 2022 se reportó que la construcción de la matriz con datos hasta 2018 se encontraba en proceso. También es relevante mencionar el trabajo realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en las tablas MIO entre países. Sin embargo, la información de los Estados miembros de nuestra región es escasa.

En este sentido, la clasificación de los bienes comerciados internacionalmente mediante los Capítulos del Sistema Armonizado (SA) emerge como un enfoque metodológico pertinente para explorar la posición relativa de un país dentro de las CGV. La meticulosidad de esta clasificación permite una delimitación de los productos intercambiados, facilitando así el análisis de la inserción de un país en estas cadenas. Específicamente, la asignación de productos a los primeros capítulos del SA, asociados frecuentemente con materias, sugiere una ubicación en los “encadenamientos hacia atrás” y en el *upstream*. Por ejemplo, productos agrícolas, minerales o manufactura básica, típicamente clasificados en estos capítulos iniciales, delimitan un contexto de producción orientado hacia insumos básicos. En contraste, la asignación de productos a capítulos intermedios o avanzados del SA,

donde predominan bienes con mayor valor agregado, como productos electrónicos o farmacéuticos, insinúa una inserción en los “encadenamientos hacia adelante” y en el *midstream* o *downstream*. De esta manera, el análisis de la distribución de las exportaciones en relación con los Capítulos del SA proporciona una apreciación de la posición de un país en las CGV, permitiendo discernir entre la producción de insumos primarios y productos finales con un mayor valor agregado.

Bajo el argumento planteado, se toma como base el trabajo realizado por CEPAL (2018) en la construcción de las MIO regionales y los sectores de convergencia en los que identifica al sector primario con los siguientes grandes grupos: agricultura, caza y pesca, silvicultura y explotación forestal, pesca y acuicultura, extracción de carbón y lignito, extracción de petróleo crudo y gas natural, extracción de minerales metálicos, otras explotaciones mineras y canteras, actividades de servicio de soporte minero; sector intermedio: fabricación de productos alimenticios, fabricación de bebidas, fabricación de productos del tabaco, fabricación de textiles, fabricación de prendas de vestir, fabricación de cuero y productos conexos, fabricación de madera y productos de madera y corcho, fabricación de papel y productos de papel, impresión y reproducción de soportes grabados, fabricación de coque y productos refinados del petróleo, fabricación de productos químicos, fabricación de productos farmacéuticos básicos y preparados farmacéuticos, fabricación de productos de caucho y plástico, fabricación de otros productos minerales no metálicos, fabricación de hierro y acero básicos, metales no ferrosos, productos metálicos fabricados); y, sector terciario: equipos informáticos, electrónicos y ópticos, equipo eléctrico, maquinaria y equipo no eléctrico, vehículos de motor, remolques y semirremolques, barcos y embarcaciones, otro equipo de transporte, otras manufacturas.

Según los lineamientos planteados, se presenta en la Tabla 1 los capítulos del Sistema Armonizado (SA), estableciendo su relación con las cadenas globales de valor (CGV) en función del tipo de sector, tipo de encadenamiento y tipo de segmento. Se considera que esta estructura proporciona una visión sistemática de cómo se distribuye el SA con los sectores económicos, los tipos de encadenamiento presentes y los segmentos de la cadena de valor en los que se ubican.

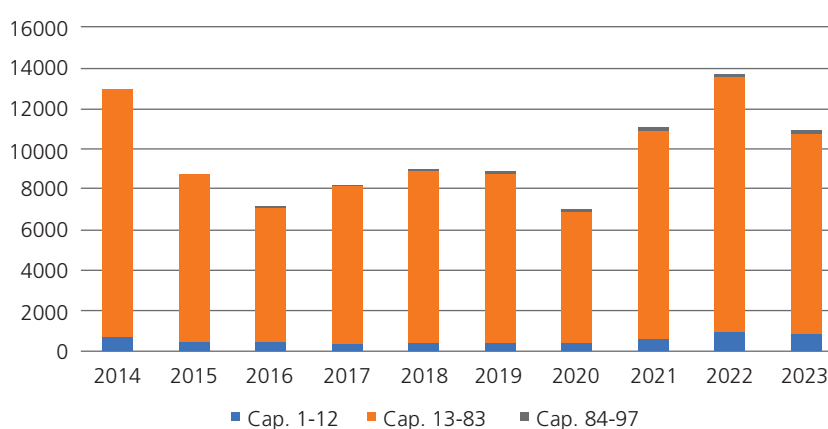
Tabla 9.  
**Clasificación de Capítulos del SA según principales criterios de las CGV**

Capítulo SA	Tipo de sector	Tipo de encadenamiento	Tipo de segmento
Del 1 al 12	Sector primario	Atrás	<i>Upstream</i>
Del 13 al 83	Sector secundario	Atrás	<i>Midstream</i>
Del 84 al 97	Sector terciario	Adelante	<i>Downstream</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL en la construcción de las MIO regionales.

Los resultados expuestos en el Gráfico 8 ofrecen una visión detallada de las exportaciones de Bolivia durante el período comprendido entre 2014 y 2023. Destacan principalmente por su pertenencia al sector secundario y se caracterizan por un encadenamiento hacia atrás, correspondiente al segmento *midstream*, que representa el 93% del total. Por otro lado, el *upstream* se posiciona en un modesto 6%, mientras que el *downstream* apenas alcanza el 0,64%.

Gráfico 8.  
**Exportaciones de Bolivia al mundo según segmentación de las CGV en el SA (2014-2023), en miles de USD**

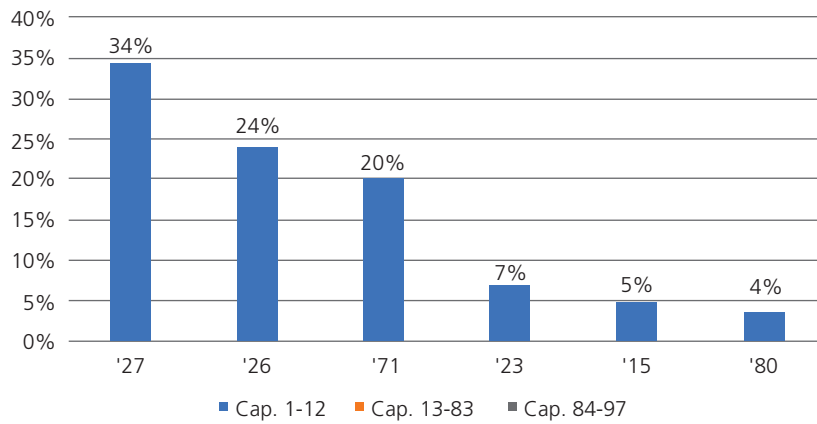


Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade



Gráfico 9.

**Exportaciones de Bolivia al mundo en el *midstream* según capítulos del SA (2014-2023)**  
(expresado en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade

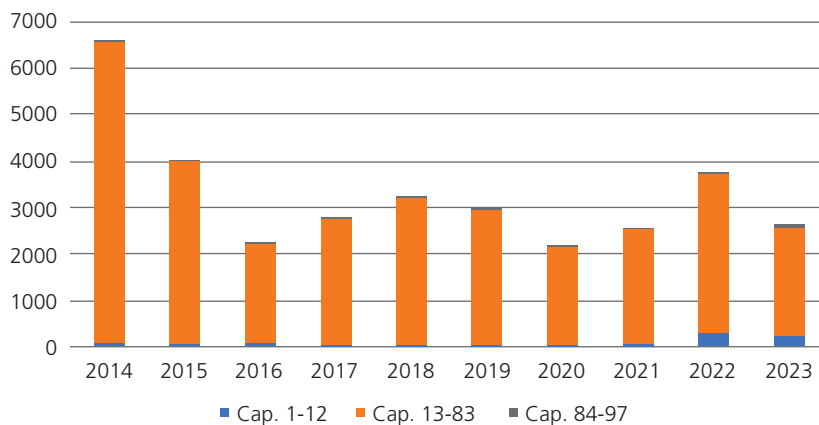
Asimismo, sólo tomando el segmento principal mostrado en el Gráfico 9, se establece que la participación de Bolivia en el sector secundario de las CGV se caracteriza por la exportación de productos vinculados a tres capítulos: 34% al capítulo 27 (Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales), 24% al capítulo 26 (Minerales metalíferos; escorias y cenizas), y 20% al capítulo 71 (Perlas finas o de cultivo, piedras preciosas o

semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas).

En lo referido a las exportaciones al MERCOSUR, en el Gráfico 10 observamos nuevamente el comportamiento en el que Bolivia corresponde al tipo de “encadenamiento hacia atrás” con un promedio del 96%, seguido de un 3% en el sector primario y un ínfimo 0,5% en el sector terciario.

Gráfico 10.

**Exportaciones de Bolivia al MERCOSUR según segmentación de las CGV en el SA (2014-2023)**  
(expresado en miles de USD.)



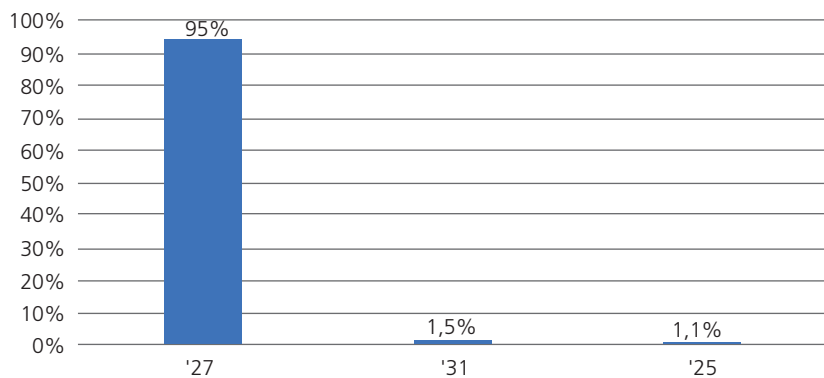
Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade

Tomando las exportaciones del *midstream* en el Gráfico 11, se establece que la participación de Bolivia en el sector secundario de la CGV de MERCOSUR es explicada en un 95% por la exportación de los productos que se encuentran en el capítulo 27 (Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales). Los capítulos 31 (Abonos) y 25 (Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos) no son significativos en el análisis.

atrás y adelante”, tienen una presencia significativa en las exportaciones de la región. Esta diversificación refleja una inserción variada y equilibrada en las CGV, lo que sugiere una participación integral en diferentes segmentos de la cadena de producción global. Además, evidencia la capacidad del MERCOSUR para generar valor agregado en múltiples sectores económicos, no limitándose únicamente a la exportación de materias primas, sino también incluyendo productos manufacturados y servicios con un alto valor agregado.

Gráfico 11.

**Exportaciones de Bolivia al MERCOSUR en el midstream según capítulos del SA (2014-2023), expresado en porcentaje**



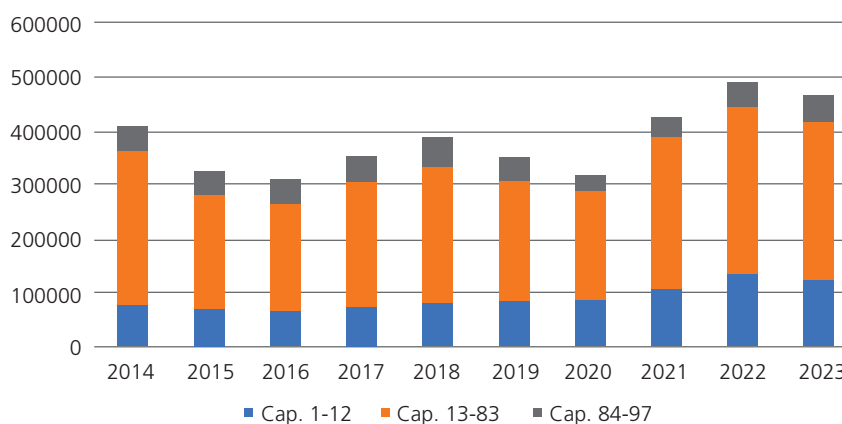
Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade

Pasando al desempeño del MERCOSUR en las CGV, en el Gráfico 12 se observa que su matriz exportadora se encuentra bastante diversificada, siendo el sector primario representado con un 24%, el sector secundario con un 64% y el sector terciario con un 11%. Esto implica que el *midstream* y el *downstream*, es decir, las etapas de “encadenamiento de

La Tabla 10, se observa que en el *midstream* del MERCOSUR es relevante los principales productos del capítulo 27 (Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales), seguidos del capítulo 26 (Minerales metalíferos; escorias y cenizas) y el capítulo 23 (Residuos y desperdicios de las industrias

Gráfico 12.

**Exportaciones del MERCOSUR al mundo según segmentación de las CGV en el SA (2014-2023), expresado en miles de USD**



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Commtrade

alimentarias; alimentos preparados para animales.). Por otra parte, en productos vinculados al downstream resaltan los del capítulo 87 (Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios, y el capítulo 84 (Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos).

Como se muestra en el cuadro anterior, Bolivia exhibe una participación significativa en la exportación de productos

considerable en el MERCOSUR, su contribución al mercado global es relativamente baja, excepto en productos químicos inorgánicos y manufacturas de madera, lo cual refleja un encadenamiento hacia atrás que puede ser aprovechado por las exportaciones bolivianas.

Por otra parte, no se evidencia potencialidades significativas para el sector terciario, lo que sugiere una ausencia o baja participación de Bolivia en la exportación de productos de alto valor agregado dentro de las CGV del MERCOSUR.

Tabla 10.

**Productos potenciales de exportación de Bolivia para aprovechar las CGV del MERCOSUR según capítulos del SA (2014-2023), expresado en porcentaje**

Capítulos del SA	Tipo de sector	Tipo de encadenamiento	Tipo de segmento	Cap. SA	Descripción	Exportaciones totales de Bolivia al MERCOSUR	Exportaciones totales del MERCOSUR al mundo
Del 1 al 12	Sector primario	Atrás	Upstream	8	Frutas y frutos comestibles	4,50%	0,55%
				10	Cereales	0,08%	4,81%
Del 13 al 83	Sector secundario	Atrás	Midstream	25	Sal, azufre, tierras y piedras	6,60%	0,26%
				28	Productos químicos inorgánicos de metales preciosos, de metales las tierras raras	0,62%	1,27%
				31	Abonos	18,50%	0,12%
				44	Madera carbón vegetal y manufacturas de madera	2,25%	1,22%
				71	Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas	0,31%	2,13%
Del 84 al 97	Sector terciario	Adelante	Downstream	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade

del sector primario hacia el MERCOSUR, destacándose en la exportación de frutas y frutos comestibles (Capítulo 08) con un 4,50% y cereales (Capítulo 10) con un 0,08%. No obstante, estas exportaciones constituyen una fracción reducida del total de exportaciones del MERCOSUR al mundo, lo que evidencia un menor grado de potencialidad de aprovechamiento de las CGV de los productos bolivianos.

En cuanto al sector secundario, se observa una mayor diversificación, con Bolivia exportando productos como sal, azufre y tierras (Capítulo 25) con un 6,60%, abonos (Capítulo 31) con un 18,50%, y madera (Capítulo 44) con un 2,25%. A pesar de que estos porcentajes indican una presencia

## 5.4 Conclusiones y recomendaciones

El análisis refleja la importancia estratégica del MERCOSUR en la producción y exportación de productos en las CGV. La concentración de productos sugiere una fuerte presencia en la industria de los combustibles y aceites minerales, indicando una participación en la cadena de suministro de energía a nivel mundial. Además, la prominencia de productos de los capítulos 87 y 84 resalta la especialización en la fabricación de vehículos automóviles, maquinaria y equipo mecánico, evidenciando una capacidad significativa para la producción de bienes de alto valor agregado en el sector manufacturero.

Según los resultados presentados, se puede inferir que la adhesión de Bolivia al MERCOSUR no representaría una inserción significativa en las CGV. Esta conclusión se basa en la observación de una competencia indirecta en el capítulo 27 que limitaría la capacidad de Bolivia para añadir valor. Asimismo, en los restantes capítulos identificados (31 y 25), Bolivia carece de la capacidad necesaria para participar en las CGV manejadas por el MERCOSUR a nivel global. Este análisis también indica que la integración de Bolivia en las CGV lideradas por el MERCOSUR se vería obstaculizada por desafíos considerables, especialmente en términos de competitividad y capacidad productiva en sectores clave. La incapacidad para generar valor agregado en el capítulo 27 y la limitada capacidad de participación en otros capítulos estratégicos sugieren que Bolivia enfrentaría dificultades significativas para establecer conexiones efectivas en las CGV.

La inserción internacional de Bolivia se caracteriza por su dependencia en recursos naturales, cuya exportación constituye un elemento central de su economía. Estos recursos, una vez exportados, son sometidos a sucesivos procesos de transformación en otros países, lo que representa un total "encadenamiento hacia atrás" en las CGV. Este fenómeno ilustra la posición de Bolivia en la cadena de producción global, donde su participación se concentra mayormente en el *upstream*. Sin embargo, la limitada integración en etapas posteriores de la cadena, como el *midstream* o *downstream*, sugiere que Bolivia enfrenta desafíos para capturar valor agregado y diversificar su economía.

Basándose en el análisis del portafolio exportador de Bolivia, con una fuerte presencia en productos del sector secundario como combustibles minerales y minerales metalíferos, se establece un potencial para una mayor participación en las cadenas regionales, específicamente en el segmento *midstream* de las CGV. Esto implica que Bolivia podría enfocarse en fortalecer su capacidad de transformación y valor agregado en estos

sectores, aprovechando las sinergias económicas y geográficas con los países miembros del MERCOSUR.

El análisis de las exportaciones de Bolivia al MERCOSUR muestra un patrón de participación destacado en los sectores primario y secundario, con una diversificación en la gama de productos exportados. Sin embargo, la contribución de Bolivia al mercado global del MERCOSUR sigue siendo limitada, especialmente en términos de exportaciones de alto valor agregado.

En base a lo anterior, se proponen las siguientes recomendaciones de política pública para lograr un mayor aprovechamiento comercial del MERCOSUR:

- Establecer programas de subsidios y créditos blandos destinados a las empresas que busquen diversificar su producción hacia sectores con mayor valor agregado y enfocados a la capacitación y formación de recursos humanos especializados en áreas como la ingeniería, la tecnología de la información y la gestión de la innovación.
- Promover el desarrollo y fortalecimiento de clústeres industriales y parques tecnológicos específicos que se alineen con las fortalezas y capacidades comparativas de Bolivia, en lugar de una promoción generalizada de estas estructuras. Esto implica realizar un análisis exhaustivo de los sectores industriales y tecnológicos con potencial para el crecimiento y la innovación en el país, identificando aquellos que puedan generar sinergias y ventajas competitivas significativas.
- Implementar políticas de inversión en infraestructura que no solo mejoren la conectividad y la eficiencia logística en Bolivia, sino que también fomenten la participación del sector privado y la atracción de inversión extranjera en proyectos de desarrollo logístico.

## 6.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agramont-Lechín, D.  
2010 *Desafíos y oportunidades ante las nuevas características del regionalismo*. Friedrich-Ebert-Stiftung. La Paz.
- Agramont-Lechín, D.  
2015 *Bolivia mira hacia el sur: el ingreso al MERCOSUR y la política exterior de Evo Morales*. Nueva Sociedad, (259), 15. Friedrich-Ebert-Stiftung. Buenos Aires.
- Agramont-Lechín, D.  
2024 *China and the Andean Community: Opportunities and Risks out of the Decoupling Process*. The Chinese Economy, 1-22. doi.org/10.1080/10971475.2024.2350127.
- Álvarez, C., & Peyrani, J.  
2011 *Los caminos de la integración*. FLACSO.
- Asamblea Legislativa Plurinacional  
2006-2007 *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano*.
- Asín, J.  
2002 *Asimetrías e integración sudamericana*. UDAPEX. Konrad-Adenauer-Stiftung. La Paz.
- Baldwin, R.  
2012 *Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going*. CEPR Discussion Paper No. DP9103.
- Barrios, R. et al.  
1995 *Política Exterior Boliviana: Tendencias y Desafíos*. La Paz: UDAPEX ILDIS.
- Blanco Alvarado, C.  
2014 *La crisis de la Comunidad Andina*. Revista de derecho, (42), 1-32.
- Blyde, J. S.  
2014 *Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains*. Inter-American Development Bank.
- Bouzas, R.  
2001 *El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?*. Desarrollo económico, 179-200.
- Caetano, G. & Hernandez, D (Coord.)  
2022 *30 años del MERCOSUR. Trayectorias, flexibilización e Interregionalismo*. Universidad de la República.
- Cattaneo, O., Gereffi, G., & Staritz, C.  
2010 *Global value chains in a postcrisis world: A development perspective*. The World Bank.
- Chiriboga-Vega, M.  
2009 *¿Es la CAN un esquema vigente de integración?* Friedrich-Ebert-Stiftung. Quito.
- Colectivo  
1999 *Listas del MERCOSUR: la Guía de los Multimercados*. Buenos Aires: Conforguías S.A.
- Cossío, F & Zambrana, H.  
1995 *La integración internacional de Bolivia. Grupo andino-MERCOSUR*. UDAPE. La Paz.
- Dominguez, F., Lievesley, G. & Ludlam, S.  
2011 *Right-wing Politics in the New Latin America: Reaction and Revolt*. Bloomsbury Publishing.
- Echazú, C.  
2019 *Evaluación del sector hidrocarburos*. Friedrich-Ebert-Stiftung. La Paz.
- Gereffi, G.  
2014 *Global value chains in a post-Washington Consensus world*. Review of International Political Economy, 21(1), 9-37.
- Gereffi, G., & Sturgeon, T.  
2013 *Global value chain-oriented industrial policy: The role of emerging economies*. In D. K. Elms & P. Low (Eds.), Global value chains in a changing world (pp. 329-360). WTO Publications.

- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T.  
2005 *The governance of global value chains. Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.
- Gómez-Mera, L.  
2017 *Governance as regional integration: ALADI, CAN and MERCOSUR. In Handbook of South American Governance* (pp. 147-158). Routledge.
- Humphrey, J., & Schmitz, H.  
2002 *How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? Regional Studies*, 36(9), 1017-1027.
- Kowalski, P., Gonzalez, J. L., Ragoussis, A., & Ugarte, C.  
2015 *Participation of developing countries in global value chains: Implications for trade and trade-related policies*. OECD Trade Policy Papers No. 179.
- Longaric, K.  
2021 *Aspectos Jurídicos en los Procesos de Integración: América, Europa y Asia*. Plural editores. La Paz.
- Mendoza, J.  
1935 *El macizo boliviano*. Arnó Hermanos.
- Miranda, I.  
2000 *Comunidad Andina-MERCOSUR. Friedrich-Ebert-Stiftung*. Buenos Aires.
- Morrison, A., Pietrobelli, C., & Rabellotti, R.  
2008 *Global value chains and technological capabilities: A framework to study industrial innovation in developing countries*. Oxford Development Studies, 36(1), 39-58.
- Orías, R.  
2002 *La Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿espacio comunidad? UDAPEX. Konrad-Adenauer-Stiftung*. La Paz.
- Ostria-Gutiérrez, A.  
1953 *Una obra y un destino: la política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*. Impr. López.
- Peyrani, J., & Geffner, M.  
2013 *MERCOSUR ampliado y la Alianza del Pacífico. Friedrich-Ebert-Stiftung*. Buenos Aires.
- Pizarro, R.  
2008 *El difícil camino de la integración regional. Friedrich-Ebert-Stiftung*.
- Quijano, J. M.  
2005 *MERCOSUR: ¿el relanzamiento? Nueva Sociedad*, 199, 53-58. Friedrich Ebert Stiftung. Buenos Aires.
- Rico, V.  
1996 *Las relaciones entre Bolivia y el MERCOSUR. Friedrich-Ebert-Stiftung*. La Paz.
- Rico, V.  
2005 *La integración sudamericana y su proyección estratégica*. UDAPEX. CAF. La Paz
- Rodriguez, D. (Coord.)  
2022 *El futuro del MERCOSUR Una mirada interdisciplinaria desde Uruguay*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Montevideo.
- Rodriguez, M.  
2012 *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva No. 7/2012. "Tratados de comercio en América del Sur: tendencias, perspectivas y desafíos"*. Corporación Andina de Fomento, Cyngular Editores.
- Romero, M.  
1999 *La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad*.
- Sánchez Solano, A. A.  
2023 *Las fallas estructurales de negociación política en el MERCOSUR que impiden su éxito como proceso de integración sudamericano entre 2000-2009*.
- Seoane, A. & Gomez-García, V.  
1995 *Propuestas de desarrollo hacia afuera y el nuevo regionalismo*. UDAPEX. Friedrich-Ebert-Stiftung. La Paz.
- Seoane, A.  
1995 *Bolivia y el MERCOSUR: nuevas perspectivas de relacionamiento*. UDAPEX. Friedrich-Ebert-Stiftung. La Paz.
- Sutter Schneider, E.  
1968 *El Derecho de la integración: sus características*.
- Taglioni, D., & Winkler, D.  
2016 *Making Global Value Chains Work for Development*. The World Bank.
- Valencia-Vega, A.  
2004 *Integración Boliviana y Latinoamericana. Juventud*. La Paz.
- Vasconcelos, R. C. D.  
2015 *Organizaciones internacionales y tratados asociativos: por una nueva clasificación de los sujetos de derecho internacional*. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, 3(6), 178-206.
- Zelada, A.  
2000 *Bolivia, temas de la agenda internacional*. UDAPEX. PNUD. La Paz
- Zelicovich, J.  
2016 *El MERCOSUR frente al "regionalismo del siglo XXI": algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración*.

# 7.

## ANEXOS

Anexo 1.

**Principales exportaciones no-tradicionales de Bolivia, 2001 y 2022, comparadas con las importaciones del MERCOSUR, a 4 dígitos del SA**

2001	Producto	Exportación (en miles \$us)	Impor MERCOSUR	Bol/MERC	2002	Total	Exportación (en miles \$us)	%	Impor MERCOSUR	Bol/MERC
2304	Torta de soya	185,474	206,828	90%	2304	Torta de soya	980,825	7%	105,000	934%
1507	Aceite de soya	74,352	93,884	79%	1507	Aceite de soya	856,506	6%	9,071,341	9%
7113	Joyería	40,725	17,617	231%	1201	Grano de soya	334,479	2%	50,602,381	1%
801	Castaña	27,746	9,512	292%	801	Castaña	197,434	1%	59,618	331%
4407	Maderra aserrada	20,757	57,235	36%	3102	Fertilizante	194,409	1%	8,113,191	2%
1512	Aceite de girasol	19,546	38,643	51%	1512	Aceite	132,326	1%	100,162	132%
4104	Cueros y pieles	16,192	261,441	6%	202	Carne bovina	120,069	1%	240,545	50%
1517	Otros aceites	14,498	151,720	10%	7113	Joyería	87,543	1%	76,231	116%
1208	Harina de soya	13,668	8,288	165%	2528	Boratos	78,765	1%	63,159	125%
4418	Obras de carpintería	12,397	12,828	97%	2207	Alcohol	72,692	1%	219,580	33%
1701	Azúcar	9,983	116,054	9%	1701	Azúcar	66,102	0,5%	301,068	22%
8431	Partes máquinas	9,704	328,672	3%	206	Carne procesada	58,197	0,4%	27,073	215%
6110	Suéteres "jersey"	9,193	99,659	9%	1208	Harina de soya	48,424	0,4%	7,821	619%
6105	Camisas de punto	9,073	27,674	33%	1008	Quinoa	46,868	0,3%	23,067	203%
2306	Tortas de girasol	8,921	673	1326%	803	Plátano	46,540	0,3%	247,743	19%
5205	Hilados de algodón	7,585	22,895	33%	1207	Other oil	45,483	0,3%	46,673	97%
402	Leche	6,615	267,404	2%	402	Milk and cream	41,012	0,3%	466,044	9%

Anexo 2.

**Medidas no arancelarias del MERCOSUR para países seleccionados**

País	230400	80241	120110	80310	440711	71310
	(torta de soya)	(castaña)	(grano de soya)	(plátano)	(madera cortada)	(vegetales)
Argentina	21	28	27	30	12	32
Brasil	33	50	64	37	17	56
Paraguay	6	49	36	34	15	50
Uruguay	24	11	3	9	5	63

Anexo 3.

**Bolivia, principales exportaciones, por valor, en miles de \$us., 2001 y 2023**

2001				2001			
Cod.	Total	1,349,865	%)	Cod.	Total	10,910,868	%)
2711	Gas natural	243,616	18%	7108	Oro	2,482,434	23%
2304	Torta de soya	185,474	14%	2711	Gas natural	2,074,189	19%
2608	Cinc concentrado	118,945	9%	2608	Cinc concentrado	1,326,273	12%
7108	Oro	92,164	7%	2304	Torta de soya	920,977	8%
1507	Aceite de soya	74,352	6%	2616	Palta concentrada	887,145	8%
8001	Estaño sin alear	50,645	4%	1507	Aceite de soya	572,708	5%
2616	Plata concentrado	49,536	4%	8001	Estaño sin alear	387,299	4%
2709	Petróleo	47,329	4%	1201	Grano de soya	221,707	2%
7113	Joyería	40,725	3%	2607	Plomo concentra	213,548	2%
801	Castaña	27,746	2%	202	Carne bovina	125,765	1%
4407	Madera aserrada	20,757	2%	7106	Plata aleada	115,955	1%
1512	Aceite de girasol	19,546	1%	801	Castaña	115,410	1%
4104	Cuero	16,192	1%	1512	Semilla girasol	107,888	1%
1517	Margarinas	14,498	1%	2528	Boratos	83,528	1%
1208	Harina de soya	13,668	1%	3102	Fertilizantes	78,005	1%
2710	Petróleo	12,615	1%	206	Carne bovina	62,501	1%

Anexo 4.

**Bolivia, Principales exportaciones no-tradicionales, en porcentaje, 2001 y 2022**

2001			2022		
Código	Producto	% total	Código	Producto	% total
2304	Torta de soya	14%	2304	Torta de soya	7%
1507	Aceite de soya	6%	1507	Aceite de soya	6%
7113	Joyería	3%	1201	Habas de soja	2%
801	Castaña	2%	801	Castaña	1%
4407	Madera aserrada	2%	3102	Fertilizantes	1%
1512	Aceite de girasol	1%	1512	Aceite de girasol	1%
4104	Cueros	1%	202	Carne bovina	0,9%
1517	Otros aceites	1%	7113	Joyería	0,6%
1208	Harina de soya	1%	2528	Boratos naturales	0,6%
4418	Art. Madera	0,8%	2207	Alcohol	0,5%
1701	Azúcar	0,7%	1701	Azúcar	0,5%
8431	Partes máquinas	0,7%	206	Despojos carne	0,4%
6110	Suéteres "jerseys"	0,7%	1208	Harina de soya	0,4%
6105	Camisas de punto	0,7%	1008	Alforfón, mijo	0,3%
2306	Tortas girasol	0,7%	803	Plátanos	0,3%
5205	Hilados de algodón	0,6%	1207	Semillas de soya	0,3%
402	Leche	0,5%	402	Leche	0,3%
713	Hostalizas de vaina	0,5%	2836	Carbonatos	0,3%
901	Café, incl. Tostado	0,4%	4407	Madera aserrada	0,3%
9403	Muebles y sus partes	0,4%	4409	Tablillas	0,3%
Total		37%	Total		26%



Anexo 5.

**Complementariedad o competencia para las principales exportaciones no-tradicionales de Bolivia en el MERCOSUR, desagregado por países, varios indicadores con datos del año 2022**

Código	Producto	Exportaciones (miles \$us.)	%	Ranking	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
2304	Torta de soya	980,825	7%	5	1	2		7
1507	Aceite de soya	856,506	6%	4	2	1		7
1201	Grano de soya	334,479	2%	10	1	3	5	6
801	Castaña	197,434	1%	13	19			85
3102	Fertilizantes	194,409	1%	40	54			
1512	Aceite girasol	132,326	1%	22	50	7		60
202	Carne bovina	120,069	1%	28	1		7	8
7113	Joyería	87,543	1%	44	54			
2528	Boratos	78,765	1%	2		3		
2207	Alcohol	72,692	1%	24	3	39		18
1701	Azúcar	66,102	0,50%	44	1	17		54
206	Carne procesada	58,197	0,40%	24	7	17		23
1208	Harina de soya	48,424	0,40%	4				35
1008	Quinoa	46,868	0,30%	9	36	18		
803	Plátano	46,540	0,30%	30				48
1207	Otras semillas	45,483	0,30%	31	24	104		13
402	Leche	41,012	0,30%	44		11	10	45

Anexo 6.

**Bolivia, principales exportaciones no-tradicionales, 2022, varios indicadores**

Código	Producto	Valor export. (en miles \$us)	% EXP totales	Arancel NMF	Pref. Reg. ALADI	Tipo P.R. ALADI	Medidas N° Arance.	Compet.
2304	Torta de soya	920.977	7%	6%	3,12%	AR.PAR4	33	Sí
1507	Aceite de soya	572.708	6%	10%	9,36%	AR.PAR4	35	Sí
1201	Habas de soja	221.707	2%	0%			54	Sí
202	Carne bovina	125.765	0,9%	10%	0%		42	Sí
801	Castaña	115.410	1%	55%	29%	AR.PAR4	49	Sí
1512	Aceite de girasol	107.888	1%	10%	0%	AR.AM1	20	Sí
7113	Joyería	87.543	0,6%	18%	0%	AR.AM1	0	No
2528	Boratos naturales	83.528	0,6%	4%	0%	AR.AM1	9	No
3102	Urea	78.005	1%	0%			32	No
206	Despojos carne	62.501	0,4%	10%	0%	AR.AM1	45	Sí
1701	Azúcar	60.878	0,5%	16%	0%	AR.AM1	42	Sí
1008	Quinoa	57.344	0,3%	0%			50	No
1208	Harina de soya	48.424	0,4%	10%	5%	AR.PAR4	37	Sí
1207	Semillas de soya	46.388	0,3%	0%			48	Sí
803	Banano	44.414	0,3%	10%	0%	AR.AM1	37	No
4407	Madera aserrada	39.941	0,3%	6%	0%	AR.AM1	8	No
2207	Alcohol	38.657	0,5%	20%			31	Sí
2306	Tortas girasol	35.949	0,2%	6%	0%	AR.AM1	33	No
402	Leche	33.824	0,3%	28%	0%	AR.AM1	44	Sí
4409	Tablillas	24.859	0,3%	10%	5%	AR.PAR4	20	No

Código	Producto	Valor export. (en miles \$us)	% EXP totales	Arancel NMF	Pref. Reg. ALADI	Tipo P.R. ALADI	Medidas N° Arance.	Compet.
2825	Hidrazina	24.275	0,2%	2%	1%		33	No
6501	Sombreros	23.645	0,2%	18%	0%	AR.AM1	3	No
713	Hortalizas de vaina	21.410	0,2%	0%			34	No
3104	Abonos minerales	18.101	0,2%	0%			34	No
2836	Carbonatos	14.650	0,3%	0%			32	No
1202	Maní	14.598	0,1%	0%			69	No
2008	Frutas	14.058	0,1%	14%	0%	AR.AM1	43	No
7602	Desperdicios de aluminio	12.175	0,1%	0%			0	No
901	Café	11.734	0,1%	10%	0%	AR.AM1	43	No
4819	Cajas, sacos	9.476	0,1%	16%	8%	AR.AM1	21	No
4104	Cueros y pieles	9.399	0,1%	4%	0%	AR.AM1	13	No
1905	Galletas	8.380	0,1%	18%	9%	AR.AM1	32	No

Anexo 7.

**Bolivia, principales importaciones a 4 dígitos del SA para los capítulos 84, 85, 38, 72, 87 y 39, en \$us. miles, incluyendo aranceles**

Código	Producto	Valor (en miles \$us)	Arancel Bolivia	Arancel MERCOSUR	%
8517	Teléfonos	122.54	9.4	3.4	36%
8544	Hilos, cables	75.686	10.4	11.6	112%
8502	Grupos electrógenos	74.883	0.9	16.1	1789%
8504	Transformadores	41.260	5.2	9.7	187%
8528	Televisión, radio	38.740	11.7	16.9	144%
8507	Acumuladores eléctricos	33.926	5.4	14.1	261%
8536	Interruptores	27.995	10.5	15.2	145%
8516	Calentadores eléctricos	23.641	12.	16.6	137%
8537	Cuadros, paneles	18.322	7.3	18.4	252%
8518	Micrófonos y sus soportes	17.071	9.6	9.5	99%
8501	Motores y generadores	16.057	3.3	14.9	452%
8359	Lámparas eléctricas	13.496	9.3	9.1	98%
8523	Soportes grabar	13.106	9.7	15.4	159%
8535	Interruptores	12.261	7.1	10.7	151%
8509	Aparatos electrónicos	12.102	11	7.7	70%
8543	Máquinas y aparatos eléctricos	11.894	5.1	11	216%
8512	Aparatos eléctricos	11.122	8.1	15.7	194%

Código	Producto	Valor (en miles \$us)	Arancel Bolivia	Arancel MERCOSUR	%
8429	Topadoras frontales	134.831	0	6.6	6600%
8418	Refrigeradores	81.186	6	15.6	260%
8471	Máquinas para tratamiento	69.356	8.4	10.5	125%
8433	Máquinas de cosecha	68.509	2.7	13.2	489%
8421	Centrifugadoras	56.774	5.6	10.7	191%
8417	Hornos industriales	53.31	5.7	12.4	218%
8481	Artículos de grifería	45.818	7.7	13.8	179%
8413	Bombas para líquidos	44.953	3.7	14.2	384%
8432	Máquinas agrícolas	44.903	2.5	13.3	532%
8474	Máquinas de clasificar	44.447	6.3	13.4	213%
8424	Aparatos mecánicos	43.924	0.3	12.0	4000%
8479	Máquinas con función	42.299	2.6	13.2	473%
8409	Partes de mores	39.116	5.8	12.5	216%
8431	Partes de máquinas	37.705	8.9	9.7	109%
8443	Máquinas para imprimir	36.954	5	7.6	152%
8414	Bombas de aire	35.47	3.6	12.3	342%

Código	Producto	Valor (en miles \$us)	Arancel Bolivia	Arancel MERCOSUR	%
3808	Insecticidas, raticidas	368.548	9.5	12	129%
3824	Preparaciones aglutinantes	28.049	9.4	12	128%
3822	Reactivos de laboratorio	20.149	7.2	1	14%
3811	Preparaciones antidetonantes	8.696	9.6	11	109%
3819	Líquidos para frenos	6.991	9.6	13.3	139%
3809	Aceleradores de tintura	4.734	9.6	13	140%
3802	Carbón activado	4.094	7.5	10	135%
3817	Mezclas de alquilbencenos	3.700	8	12	150%
3820	Preparaciones anticongelantes	3.483	9.6	13.4	140%

Código	Producto	Valor (en miles \$us)	Arancel Bolivia	Arancel MERCOSUR	%
7214	Barras de hierro	229.822	9.3	11.4	123%
7210	Productos de hierro	129.928	9.6	11.4	119%
7208	Productos de hierro	69.829	7.7	11	143%
7209	Productos planos	44.169	4.8	11.5	240%
7216	Perfiles de hierro	28.560	4.8	11.4	238%
7213	Alambrón de hierro	28.411	9.6	11.4	119%
7217	Alambre de hierro	24.844	9.5	10.1	106%
7225	Productos planos	14.898	13.9	10.7	77%

Código	Producto	Valor (en miles \$us)	Bolivia	MERCOSUR	%
8703	Automóviles para turismo	443.987	9.5	33.8	356%
8704	Vehículos transporte	197.316	7.6	30	395%
8701	Tractores (excepto carretillas)	149.267	1.9	20.1	1058%
8708	Partes de vehículos	107.954	9.5	14.2	149%
8711	Motocicletas y velocípedos	81.089	9.6	19.1	199%
8702	Vehículos automóviles	52.422	9.4	22.9	244%
8716	Remolques y semirremolques	21.191	8.3	25.3	305%
8714	Partes de motocicletas	13.363	9.6	15.1	157%
8705	Vehículos automóviles	7.025	3.5	29.1	831%
8712	Bicicletas incompletas	4.758	9.6	26.2	273%
8715	Coches sillas y vehículos	1.374	12	19.1	159%
8713	Sillas de ruedas	809	4.8	7.5	156%
8707	Carrocerías de vehículos	565	14.4	24	167%
8709	Carretillas automóvil	39	8.2	13.4	163%

Código	Producto	Valor (en miles \$us)	Bolivia	MERCOSUR	%
3901	Polímeros de etileno	108.043	8.9	11	119%
3902	Polímeros de propileno	74.243	9.3	13	144%
3920	Placas de plástico	65.388	9.3	10	108%
3907	Poliacetales y resinas epoxi	61.493	5.8	11	195%
3923	Envasado de plástico	56.493	11.4	17	151%
3904	Polímeros de cloruro de vinilo	46.952	7.8	12	159%
3903	Polímeros de estireno	39.243	6.7	10	152%
3924	Vajilla y demás	30.275	9.6	17	179%
3917	Tubos, juntas	29.454	10.4	11	109%
3926	Manufacturas de plástico	29.115	10	14	141%
3906	Polímeros acrílicos	16.681.	9.3	10	104%

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Daniel Agramont Lechín** es Coordinador de Proyectos de la Friedrich Ebert Stiftung y miembro de la junta de asesores de la Cooperación Flamenca (VLIR-UOS). Es economista, con maestría en globalización y desarrollo de la Universidad de Amberes en Bélgica. Diplomático de carrera, graduado de la Academia Diplomática Boliviana con una maestría en relaciones internacionales. Candidato a doctor en ciencia política en la Universidad Goethe de Frankfurt. Profesor titular y director de la maestría en Desarrollo Sostenible de la Universidad Andina Simón Bolívar. Investigador asociado de la Universidad Libre de Berlín y del Peace Research Institute Frankfurt (HSFK). Fellow del Center of Advanced Latin American Studies de la Universidad de Kassel. Cuenta con varios libros y papers publicados sobre relaciones internacionales y desarrollo económico.

**Sergio Alberto Fernández** es abogado internacionalista y diplomático de carrera, graduado de la Academia Diplomática Boliviana con una maestría en diplomacia y relaciones internacionales, especializado en comercio exterior y relaciones internacionales con una maestría de la Escuela Europea de Negocios. Obtuvo también la

maestría en Servicio Exterior, Política y Seguridad Globales de la Universidad de Georgetown como becario Fulbright. Se ha desempeñado como Jefe de la Unidad de Integración Regional durante 5 años en el Ministerio de Relaciones Exteriores, donde estuvo a cargo del proceso de adhesión de Bolivia al MERCOSUR. Es docente universitario de varias universidades incluyendo las Universidades Andina Simón Bolívar, Mayor de San Andrés y Católica Boliviana, donde impartió varias docencias en integración y derecho de la integración. Actualmente escribe su tesis para optar al grado de doctor en ciencia política y relaciones internacionales.

**Marwin Flores Orellana** es Ingeniero Comercial especializado en los campos de Comercio Internacional y Cadenas de Suministro. Cuenta con estudios académicos de posgrado a nivel maestría en Negocios Internacionales en la Universidad de Barcelona en España, y maestría en Comercio y Relaciones Internacionales en la Escuela Europea de Negocios. Además, ha ocupado el cargo de Director General de la Autoridad Portuaria de Bolivia. Con una trayectoria de 10 años como docente de pregrado y posgrado, también es autor de artículos y libros relacionados con temas de Comercio Internacional, Integración y Logística.

## EDITOR

Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia  
Av. Hernando Siles, esquina calle 14 - Obrajes # 5998

info.bolivia@fes.de  
<https://bolivia.fes.de/>

**Facebook: @BoliviaFES**

**Twitter: @BoliviaFes**

Coordinador de Proyectos:  
Daniel Agramont Lechín  
**daniel.agramont@fes.de**

Edición:  
José Manuel Baptista

Diagramación  
Oscar Alejandro De la Reza Arza

Queda terminantemente prohibido el uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin previa autorización escrita de la misma.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

**ISBN: 978-9917-629-05-4**  
**DL: 4-2-4768-2024**

## RESUMEN EJECUTIVO



Una vez cumplidas las formalidades para que Bolivia se convierta en Miembro Pleno del MERCOSUR, comienza una etapa de cuatro años para el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Protocolo de Adhesión y una puerta abierta a negociar los acuerdos extrarregionales que el bloque ya tiene firmados. La verdadera prueba a la cesión de soberanía recién comienza, trascendiendo lo comercial y entrando en una serie de dimensiones más complejas aún, incluyendo la esfera migratoria y laboral, propias de una libre circulación.

Durante el siglo XXI, el MERCOSUR ha consolidado su posición como el mayor socio comercial de Bolivia, tanto para exportaciones como para importaciones. Sin embargo, queda claro que la relación no ha sido provechosa para Bolivia, evidenciándose una fuerte tendencia centro-periferia. Mientras para Bolivia las exportaciones en este periodo correspondieron a gas natural en más del 90 %, las importaciones fueron productos variados con una creciente tendencia de media y alta tecnología.



En base a lo anterior, el objetivo de este trabajo es profundizar en las principales ventajas y desafíos que enfrenta Bolivia con su membresía plena en el MERCOSUR. Dado que el MERCOSUR ha evolucionado desde un bloque puramente comercial en su fundación a incluir diversas áreas de integración política, el análisis contemplará tanto los aspectos comerciales como los jurídicos. Este enfoque integral permitirá entender mejor las implicaciones de esta membresía para Bolivia y las oportunidades que se abren en términos de cooperación regional y desarrollo económico.