

**Estrategias Alternativas de Desarrollo para Bolivia: Repensando las Negociaciones en el
contexto de la OMC, el ALCA y la CAN**

Profesor Raymond Saner

Centro de Desarrollo Socio-Eco-Nómico (CSEND)

Ginebra, Noviembre 2003

Distinguidos Embajadores, damas y caballeros, es un placer estar de regreso en Bolivia, y de compartir este espacio con ustedes. Espero que lo que voy a decir sirva para alimentar la discusión sobre el desarrollo de este bello país, y los retos que enfrenta en las negociaciones comerciales a nivel regional, hemisférico y multilateral.

(Antecedentes:)

1. Esta ponencia se basa sobre las experiencias e impresiones que obtuve durante mis dos años de presencia en Bolivia. Durante este tiempo, trabajé en el desarrollo de dos proyectos. El primer proyecto fue sobre la generación de capacidad del comercio en Bolivia entre el dos mil (2000) y el dos mil uno (2001). El segundo proyecto fue sobre la generación de

capacidad sobre el Protocolo de Kyoto y las negociaciones del “Mecanismo de Desarrollo Limpio” (MDL), durante el dos mil dos (2002).

2. Las observaciones que haré no son nuevas. Ellas datan desde documentos elaborados a finales del dos mil uno (2001). Sin embargo, considerando los sucesos políticos recientes en Bolivia, las sugerencias sobre políticas que haré tienen aun más relevancia y merecen una discusión a fondo, tanto por las partes afectadas como por el electorado.

(Introducción:)

3. Bolivia está enfrentando un ambiente económico cada vez más difícil. Los Estados Unidos buscan una recuperación económica, sin generar de empleo y con un creciente déficit en su cuenta corriente. Preocupados por las implicaciones de la post-guerra en Afganistán e Iraq, se han concentrado en la “guerra contra el terrorismo”. Esta situación ata los recursos financieros y humanos estadounidenses en el futuro próximo. Como parte de los esfuerzos de dicha guerra, la reconstrucción de Afganistán e Iraq probablemente incluya el

otorgamiento de acuerdos comerciales preferenciales. Esto a su vez limitará lo que Estados Unidos pueda ofrecer a otros países como por ejemplo, Bolivia.

4. La Comunidad Andina de Naciones (CAN), es un mercado clave para las exportaciones de soya boliviana. Actualmente la CAN se encuentra fragmentada debido a desacuerdos internos. Las negociaciones para profundizar la integración de la CAN han sido pospuestas por años. Si los miembros no son capaces de resolver sus disputas y darle un nuevo impulso al proceso de integración, la CAN probablemente enfrente una fragmentación mayor ó, en el peor de los casos, la disolución.

5. Las negociaciones del ALCA y las discusiones sobre una mayor liberalización comercial en la Ronda de Doha de la OMC se iniciaron hace unos años. Sin embargo, ambos procesos han sido lentos y las negociaciones no avanzan como se esperaba. Aunque ambos procesos de negociación multilateral actualmente no progresan, puede que se activen nuevamente en un futuro cercano.

6. El ALCA y la OMC traerán nuevos beneficios gracias al acceso de mercados, pero también una mayor presión competitiva para las empresas bolivianas. Por ejemplo, puede que los socios comerciales de Bolivia exijan una mayor liberalización del régimen comercial del sector de servicios. Si Bolivia diese una concesión en este sector, ésta quizás sólo sea parcialmente recompensada por nuevas ofertas de acceso de mercados del NAFTA y la Unión Europea.

Veamos las Principales estrategias de desarrollo actuales:

7. Asumamos que el escenario anteriormente descrito se materializa. En tal caso, quizás sea necesario ampliar las actuales estrategias nacionales de desarrollo de Bolivia. En especial, debemos considerar la marcada preferencia por la exportación de productos de soya bolivianos y la esperanza de futuros ingresos de la venta de gas al Brasil, México y América de Norte. Ambas estrategias presentan debilidades que deben ser tomadas en cuenta.

8. Por ejemplo, los productos de soya bolivianos no son producidos de forma eficiente y sus costos de producción son elevados. Además, las condiciones de acceso a los mercados de socios comerciales clave como Colombia y Venezuela, no puede darse por sentadas y podrían cambiar con el tiempo. En cuanto a las expectativas de exportación de gas, el colapso de la compañía Enron pone en duda algunos de los esquemas de producción y distribución acordados entre los gobiernos bolivianos anteriores y las empresas extranjeras. Además, los costos ambientales producto de la extracción y el transporte del gas son inevitables y tendrán un impacto sobre el medio ambiente. Esto incitará a una manifestación de exigencias por parte de las comunidades locales que esperan beneficiarse con parte de los futuros ingresos gasíferos.

9. Yo fue preocupado por esta posibilidad hace dos años. Lamentablemente, los disturbios violentos de los meses de septiembre y octubre confirmaron mis preocupaciones.

Pero entonces, ¿cuáles son las alternativas?:

10. Brevemente, he explicado las estrategias actuales de desarrollo de Bolivia y el contexto nacional e internacional en el que están inmersas. Ahora les quiero hablar de las estrategias alternativas de desarrollo. Existen estrategias de desarrollo que podrían complementar significativamente las estrategias actuales. Dependiendo de la coyuntura económica mundial, éstas pueden ofrecer apreciadas fuentes alternativas de ingreso, desarrollo sostenible y empleo. Una de ellas es:

El Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto

11. Siguiendo las recientes negociaciones del Protocolo de Kyoto en Nueva Delhi, es probable que la Convención del Protocolo de Kyoto sea ratificada e implementada exitosamente o es posible que se crea un mercado de dióxido de carbono (CO₂) en Europa desde julio de 2004.

Esto puede ocurrir, a pesar de la actual abstención de los Estados Unidos, el emisor principal de CO2 a nivel mundial.

12. El objetivo del Protocolo de Kyoto es reducir las emisiones de CO2 y otras emisiones, como por ejemplo los gases de invernadero. Países con elevados niveles de CO2, pueden reducir sus emisiones si: 1) instalan tecnologías de generación de energía y producción limpias, ó 2) obtienen certificados de reducción de emisiones. Estos certificados son producto de proyectos desarrollados en los países que puedan ofrecer esquemas para reducir los gases de invernadero ó absorber las emisiones de CO2.

13. Uno de los proyectos para emitir certificados de reducción de emisiones desarrolla actividades de forestación y reforestación para crear “sumideros” forestales. Los “sumideros” son sembradíos de árboles que naturalmente absorben emisiones, reduciendo así los niveles mundiales de CO2.

14. Bolivia ha participado activamente en las negociaciones del Protocolo de Kyoto y espera importantes beneficios provenientes de sus “sumideros”. Así, sería capaz de atar las emisiones de CO2 provenientes de las industrias contaminantes presentes en países desarrollados, que prefieran pagar por los “sumideros” bolivianos, en vez de tener que instalar nuevas y costosas tecnologías de producción limpia.

15. Los “sumideros” podrían ser importantes fuentes de ingreso a largo plazo. Pero para que esto ocurra, es necesario que:

- los bosques sean cuidados y administrados de manera efectiva,
- la explotación forestal ilícita sea combatida,
- la reclamación ilegal de tierras (bajo el concepto de “tala y quema”) por parte de los campesinos indígenas sea controlada,
- las condiciones legales sobre el uso de la tierra sean transparentes, y
- las transacciones financieras resultantes de los ingresos del Mecanismo de Desarrollo Limpio no sean afectadas por el oportunismo de representantes del gobierno.

16. Estudios dirigidos por el Banco Mundial y el Ministerio de Desarrollo Sostenible de Bolivia

demuestran que los inversionistas extranjeros actualmente dudan en invertir en los “sumideros” bolivianos, ya que la mayoría de las condiciones mencionadas no se cumplen.

La solución sería incrementar la confianza del inversor en dichos “sumideros”. Esto se puede lograr construyendo la necesaria infraestructura física, legal y política y ofreciendo una gestión forestal profesional. Una vez que los “sumideros” compitan a nivel internacional, los inversionistas extranjeros estarán más interesados en invertir en las abundantes reservas forestales bolivianas.

17. Para poder garantizar “sumideros” estables y seguros, los bosques deben ser mantenidos

sobre la base de principios profesionales. Generar “sumideros forestales” no significa dejar un bosque intacto por 20 años. Este enfoque de “laissez-faire” aumentaría la probabilidad de fuegos forestales, arriesgando el acuerdo sobre las emisiones de CO₂. Una gestión forestal efectiva a favor de los certificados de CO₂ también implica la creación de empleo para las comunidades indígenas.

18. Además de la generación de ingresos provenientes de los “sumideros” de CO2 y los acuerdos del Mecanismo de Desarrollo Limpio, **los bosques administrados profesionalmente también pueden generar medios de ingreso tradicionales.** Por ejemplo, la exportación de madera, la industria agroforestal y los productos madereros como la carpintería. A su vez, éstos pueden ser distribuidos en América del Sur ó exportados hacia la Unión Europea y el NAFTA, especialmente si se trata de madera tropical. Siempre y cuando dicha explotación respete el acuerdo internacional sobre la biodiversidad y los estándares de la tala de madera tropical, estas actividades son prometedoras.

19. Aparte del Mecanismo de Desarrollo Limpio y la explotación forestal, los “sumideros” también pueden ser usados **para el desarrollo del eco-turismo y de productos artesanales relacionados, atrayendo una parte de la creciente industria del eco-turismo.** Muchos “eco-turistas” están interesados en la rica biodiversidad de Bolivia, reconocida mundialmente.

20. Otras actividades económicas adicionales podrían surgir de una **agricultura “astuta”** dentro ó cerca de los “sumideros”. Esta agricultura se basa en **el cultivo de frutos exóticos y la producción de alimentos benéficos para la salud** (uña de gato o estebia). Estos productos podrían brindar a Bolivia un reconocimiento único, en especial si cuenta con el respaldo de la protección de las indicaciones geográficas de la OMC. De tal forma, Bolivia podría convertirse en una fuente de suministro importante para los mercados de los países de la OECD.

21. Las estrategias mencionadas ofrecen **oportunidades de comercialización y mercadeo conjunto**, ya que los “sumideros”, el eco-turismo y los alimentos saludables, pueden reforzarse mutuamente en la legitimación de una marca. Esto le daría a la “Etiqueta de “Bolivia” ó “Hecho en Bolivia” un reconocimiento positivo y se convertiría en un aservo de reputación para el país.

22. Una ventaja adicional de este **esquema de desarrollo multifuncional** descrito, es la creación de empleo para las comunidades indígenas. A diferencia de la agricultura industrial

intensiva utilizada en la producción de soya en las tierras bajas, la promoción de los “sumideros forestales”, la biodiversidad, el eco-turismo y los alimentos saludables, también integraría a las regiones del Altiplano y tropicales de Bolivia al mercado de trabajo.

23. **Bolivia necesita generar empleo para la población indígena.** El empleo es la forma más efectiva para reducir la pobreza y fortalecer el proceso constructivo del diálogo social. Los indígenas enfrentan altos niveles de pobreza y son excluidos de los empleos de alto ingreso, debido a su pobre formación y entrenamiento. El esquema de desarrollo multifuncional que propongo, ofrecería oportunidades para facilitar una transición gradual a empleos con mayor valor agregado. Esto será posible, siempre y cuando el gobierno y los actores económicos utilicen al desarrollo multifuncional como oportunidad para capacitar y entrenar a las comunidades indígenas.

24. Finalmente, existen otras alternativas de desarrollo que aun pueden ser exploradas. Una de ellas es la participación de Bolivia en los mercados de los gases de invernadero, aparte del Protocolo de Kyoto. Otra alternativa es el manejo sostenible de recursos naturales, como por

ejemplo el comercio de productos “Bio” y la gestión de recursos hídricos. Todas estas son alternativas que pueden entrar en el plan de desarrollo multifuncional sin arriesgar una exclusión de las otras oportunidades.

Pero ¿cómo financiar esta estrategia alternativa de desarrollo?:

25. La exportación de gas significa la venta de un recurso limitado y no renovable. El agotamiento de las actuales reservas es inevitable a mediano y largo plazo. La pregunta que uno se plantea es: ¿Qué le sigue al efecto “El-Dorado”, producto de la explotación y venta de gas indiscriminada? ¿Qué hacer una vez que todo el gas se haya vendido y los ingresos se hayan gastado? Esta cuestión hasta ahora no ha sido discutida a fondo en Bolivia. Quizás se deba a que el anterior gobierno se concentró en la necesidad inmediata de generar recursos para asegurar la solvencia de la tesorería boliviana, y para el pago de su deuda externa con prestamistas internacionales y el Fondo Monetario Internacional.

26. Las estrategias cortoplacistas nunca han sido exitosas. Estudios sobre la creación de riqueza en países exportadores de recursos energéticos muestran que la gran mayoría de los países bendecidos por la naturaleza, frecuentemente terminan con altos niveles de corrupción, endeudamiento e inestabilidad social, además de crecientes incidentes de desastres ambientales.

27. En contraste con esta triste tendencia hacia la auto destrucción, Noruega ofrece una excelente excepción. La compañía estatal noruega STATOIL ha desarrollado importantes depósitos en tierra firme y en el Mar del Norte. Sin embargo, en vez de una explotación gasífera y petrolera cortoplacista y el uso indiscriminado de sus ingresos, el gobierno limita la producción. Así, evita un agotamiento prematuro de los recursos. Además, el gobierno coloca parte de los ingresos en un fondo de inversiones para luego financiar proyectos de infraestructura física y social, garantizando el porvenir de las futuras generaciones.

28. Para prevenir el agotamiento prematuro de los depósitos de gas en Bolivia y el consumo indiscriminado de los ingresos de esta industria, sería de gran beneficio **limitar la**

explotación de gas y añadir **un impuesto a la exportación**. Ambas medidas podrían prevenir la explotación destructiva de los recursos gasíferos. Esto serviría como un desincentivo para la venta de gas a precios bajos, debido a las limitadas ganancias. Al mismo tiempo, el **ingreso fiscal producto de la exportación** podría brindar recursos para construir la **infraestructura** necesaria para la **estrategia alternativa de desarrollo enfocada en los “sumideros”** y los acuerdos del Mecanismo de Desarrollo Limpio; el eco-turismo y la **biodiversidad; la producción forestal y los productos madereros; el cultivo de alimentos saludables y la protección de sus marca, y la artesanía local.**

29. Todo esto quizás ayude a **reducir la desigual distribución de ingresos, y aumente la participación de las comunidades campesinas e indígenas, de tal modo que se reduzca la disparidad social y la inestabilidad política.**

30. Esto nos lleva al objeto principal de mi ponencia, que es: **¿Cómo unificar la estrategia alternativa de desarrollo con las negociaciones comerciales de la OMC, el ALCA y la CAN para una pequeña economía como Bolivia?**

31. Sobre este tema, **hay 3 puntos** de suma importancia **que Bolivia debe tomar en cuenta cuando diseñe sus estrategias de negociación.**

32. **Primero** está la importancia de **crear coaliciones de manera eficiente y simultánea** en los diferentes foros de negociación. Para Bolivia, esto implica crear coaliciones tanto en la OMC, como en la CAN, el ALCA y a nivel bilateral con el Mercosur. **Este esfuerzo requiere:**

- **Un mecanismo de coordinación interministerial exitoso**, para evitar contradicciones en los diferentes foros
- **Consultas eficientes** con los representantes de los diferentes sectores económicos del país para preparar posiciones agresivas y defensivas en los diferentes foros
- **Un continuo seguimiento** de los desarrollos en las secretarías de los diferentes organismos y excelentes contactos bilaterales con los representantes de países clave para Bolivia

33. Segundo, Bolivia no debe olvidarse de **las demandas de aquellos países que temen los "efectos de dilución"**. Se trata de países que ya gozan de beneficios de la integración con fuertes socios comerciales y temen perderlos al tener que compartirlos con nuevos socios. En

el caso del ALCA, se trata principalmente de México y en menor medida de Canadá, que gozan del área del libre comercio con Estados Unidos, bajo el NAFTA.

34. También están los tradicionales socios comerciales, que, aunque no forman parte de un área de libre comercio, temen que se **diluyan los beneficios** ya adquiridos debido a nuevos proyectos de integración. Estos países, serán exigentes en las negociaciones, elevando el precio relativo de entrada para las pequeñas economías, como Bolivia. Como experiencia aleccionadora están los altos costos de entrada que tuvo que pagar Kirguistán al entrar a la OMC.

35. Bolivia debe prepararse para hacer ofertas que satisfagan a estos países que se sienten amenazados, pero debe asegurarse que no sea a un costo demasiado elevado. Para ello **debe diseñar una estrategia donde se estudien y exploten las oportunidades de común beneficio.**

36. Como tercer y último punto está la **necesidad de alinear las estrategias de negociación con las estrategias de desarrollo**. Si Bolivia desea aprovechar los efectos positivos y las externalidades vinculadas a la liberalización comercial, necesita tener la infraestructura y la capacidad. Esto es especialmente cierto en el caso de la inversión, y otras formas de presencia extranjera, como por ejemplo el sector de servicios y financiero.
37. En conclusión, **la formación de coaliciones eficientes y simultáneas, estar preparada para enfrentar demandas exigentes, la creación de infraestructura y capacidad, y el diseño de una estrategia nacional de desarrollo concertada** es la clave para Bolivia pueda emprender una negociación comercial con éxito.

(Palabras Finales:)

38. Espero que los temas, alternativas y propuestas que he desarrollado hoy, sirvan de estímulo para futuras discusiones sobre el desarrollo en Bolivia. Ha sido un placer contribuir con esta ponencia. Muchas gracias por su tiempo y atención.