

Estrategias Alternativas de Desarrollo para Bolivia:

Raymond Saner, CSEND, La Paz- Ginebra, Noviembre 2003

Antecedentes:

El presente estudio se basa sobre la experticia e impresiones obtenidas durante mis dos años de experiencia en el desarrollo de proyectos en Bolivia, la cual comprendió: 1) un proyecto de generación de capacidad del comercio en Bolivia durante el 2000 y 2001, y 2) un proyecto de generación de capacidad sobre el Protocolo de Kyoto y las negociaciones del MDL en el 2002. Las sugerencias expuestas en este documento datan desde diciembre de 2001. Considerando los acontecimientos políticos recientes en Bolivia, las sugerencias sobre políticas hechas en este estudio cobran aun más relevancia y merecen una discusión a fondo, tanto por las partes afectadas como por el electorado.

Introducción:

Bolivia está enfrentando un ambiente económico cada vez más difícil. Los Estados Unidos intentan una recuperación económica tentativa, sin generación de empleo y con un creciente déficit en la cuenta corriente. Preocupados por las implicaciones de la post-guerra en Afganistán e Iraq y concentrados en la “guerra contra el terrorismo”, dicha situación inevitablemente 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, que a su vez limitará lo que Estados Unidos pueda ofrecer a otros países como Bolivia.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), un mercado clave para las exportaciones de soya boliviana, se encuentra fragmentada debido a desacuerdos internos. Las negociaciones con miras a profundizar la integración de la CAN han sido postpuestas por años. Si los miembros de la CAN no son capaces de resolver sus disputas y darle un nuevo impulso al proceso de integración, los países miembro probablemente enfrenten la fragmentación o, en el peor de los casos, la disolución de la CAN.

Las negociaciones para la creación del ALCA y las discusiones sobre una mayor liberalización comercial en la Ronda de Doha de la OMC se iniciaron hace unos años, pero ambos procesos son lentos y las negociaciones no avanzan como se esperaba desde un inicio.

Aunque ambas negociaciones multilaterales de comercio actualmente no progresan, éstas probablemente se activen nuevamente en un futuro cercano. El ALCA y la OMC generarán nuevos beneficios provenientes del acceso a mercados, pero también una mayor presión competitiva para las empresas bolivianas. Por ejemplo, es de esperarse que los socios comerciales de Bolivia exijan una mayor liberalización del régimen comercial del sector de servicios, concesión que probablemente sólo sea parcialmente recompensada por nuevas ofertas de acceso a mercados de NAFTA y los países de la Unión Europea.

Principales estrategias de desarrollo actuales:

Asumiendo que el escenario descrito anteriormente se materialice, quizás sea necesario ampliar las actuales estrategias nacionales de desarrollo, especialmente en cuanto a la marcada preferencia por la exportación de productos de soya bolivianos y la esperanza de futuros ingresos de la venta de gas al

Brasil y probablemente a México y América de Norte. Ambas estrategias presentan debilidades que deben ser tomadas en cuenta.

Por ejemplo, los productos de soya bolivianos no son producidos ni pechados de forma eficiente, y el acceso a los mercados de socios comerciales clave no puede darse por sentado (siendo este el caso de Colombia y Venezuela). En referencia a las expectativas de exportación de gas, el colapso de Enron Co. pone en duda algunos de los esquemas de producción y distribución acordados entre los gobiernos bolivianos anteriores y las empresas extranjeras. Además, es de esperarse que los costos ambientales inevitables producto de la extracción y el transporte del gas tengan un impacto en el medio ambiente y conlleve a la manifestación de exigencias por parte de comunidades locales que esperan verse recompensadas y beneficiadas con parte de los futuros ingresos gasíferos.

Yo predije dicho desenlace hace dos años. Lamentablemente, los disturbios violentos de los últimos dos meses confirman mis predicciones.

Estrategias alternativas de desarrollo:

Lo que sigue son estrategias de desarrollo que podrían complementar significativamente las estrategias discutidas previamente y, dependiendo de la coyuntura económica mundial, ofrecen apreciadas fuentes alternativas de ingreso, desarrollo sostenible y empleo. Estas son:

a) Mecanismo de Desarrollo Limpio (Protocolo de Kyoto)

Siguiendo las recientes negociaciones del PK en Nueva Delhi, es muy probable que la Convención del PK sea ratificada e implementada exitosamente, a pesar de la actual abstención de los Estados Unidos, el emisor más significativo de CO₂ a nivel mundial.

El objetivo del PK es reducir las emisiones de CO₂. Países con elevadas emisiones de CO₂, pueden reducirlas si: a) instalan tecnologías de producción limpias, ó b) compran certificados de reducción de emisiones de otros países que ofrezcan esquemas para atar y reducir los gases de CO₂. Uno de estos esquemas es mantener los bosques intactos, para que los árboles absorban las emisiones de CO₂, actuando como “sumideros” donde dichas emisiones son capturadas y contenidas, reduciendo los niveles mundiales de CO₂.

Bolivia ha participado activamente en las negociaciones del PK y espera importantes beneficios provenientes de sus “sumideros” (bosques), capaces de atar las emisiones de CO₂ provenientes de las industrias contaminantes presentes en países desarrollados, que quizás prefieran pagar por los “sumideros” bolivianos en vez de instalar nuevas y costosas tecnologías de producción limpias.

Los “sumideros” podrían ser importantes fuentes de ingreso a largo plazo si:

- a) los bosques son cuidados y administrados de manera efectiva,
- b) la explotación forestal ilícita es combatida
- c) la reclamación ilegal de tierras (bajo el concepto de “tala y quema”) por parte de los campesinos indígenas es controlada y combatida
- d) las condiciones legales sobre el uso de la tierra son transparentes, y
- e) las transacciones financieras que resulten de los ingresos provenientes del MDL no sean afectadas por el oportunismo de representantes del gobierno.

Estudios dirigidos por el Banco Mundial y el MSDP de Bolivia demuestran que los inversionistas extranjeros actualmente dudan en invertir en los “sumideros” bolivianos, ya que la mayoría de las condiciones esbozadas previamente no se cumplen. La solución sería incrementar la confianza del inversor en dichos “sumideros” 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.

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, ya que un enfoque de “laissez-faire” aumentaría la probabilidad de fuegos forestales, arriesgando el acuerdo sobre las emisiones de CO₂. La gestión forestal efectiva a favor de los certificados de CO₂ también implica la creación de empleo para las comunidades indígenas.

Además de la generación de ingresos provenientes de los “sumideros” de CO₂ y los acuerdos de MDL, los **bosques administrados profesionalmente** también **pueden generar medios de ingreso tradicionales**. Por ejemplo, la exportación de madera ó de productos madereros como la carpintería, podrían ser distribuidos en América del Sur ó exportados hacia la Unión Europea y 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.

Aparte de los ingresos del MDL y la explotación forestal, los mismos “sumideros” pueden ser usados para el desarrollo del **eco-turismo y otros productos artesanales relacionados, atrayendo una parte de la creciente industria del eco-turismo**. Muchos “eco-turistas” se sienten atraídos por la rica biodiversidad de Bolivia, reconocida mundialmente.

Otras actividades económicas adicionales podrían surgir de una **agricultura “astuta”** dentro ó cerca de los “sumideros”, basada en **el cultivo de frutos exóticos y productos agrícolas benéficos para la salud** (por ejemplo, productos de carne de llama bajos en colesterol, o vegetales y frutas como la Quinoa, Tarwi y Amaranto). Estos productos podrían brindar a Bolivia un reconocimiento único, en especial si cuenta con el respaldo de la protección que ofrecen las indicaciones geográficas de la OMC, de tal forma que Bolivia sea una fuente de suministro importante para los mercados lucrativos de los países de la OECD.

Las estrategias mencionadas ofrecen **oportunidades de comercialización y mercadeo conjunto**, ya que los “sumideros”, el eco-turismo, los alimentos saludables, etc. pueden reforzarse mutuamente en el reconocimiento de una marca, convirtiendo la etiqueta de “Bolivia” ó “Hecho en Bolivia” en el reconocimiento positivo y un aservo de reputación.

Una ventaja adicional del **esquema de desarrollo multifuncional** descrito, es la creación de empleos para las comunidades indígenas. A diferencia de la agricultura industrial intensiva aplicada en la producción de soya en las tierras bajas, la promoción de los “sumideros forestales”, la biodiversidad, el eco-turismo y la producción de alimentos saludables, etc. también integraría las regiones del altiplano y tropicales de Bolivia.

Bolivia urge de la generación de 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 desempleo y son excluidos de los empleos de alto ingreso, debido a sus pobres conocimientos y habilidades. Los empleos vinculados al esquema de desarrollo

multifuncional propuesto, también ofrecería oportunidades para facilitar la transición a empleos con mayor valor agregado de manera gradual, siempre y cuando el gobierno y los actores económicos usen la oportunidad para capacitar y entrenar a las comunidades indígenas.

Financiamiento de la estrategia alternativa:

La exportación de gas significa la venta de un recurso limitado y no renovable. El agotamiento de las actuales reservas de gas es un inevitable hecho. La pregunta que uno se plantea es: ¿Qué le sigue al efecto “El-Dorado”, producto de la explotación y venta de gas indiscriminada, una vez que todo el gas se haya vendido y los ingresos se hayan gastado? Esta cuestión hasta ahora no ha sido discutida suficientemente, en parte porque el anterior gobierno boliviano se concentró en la necesidad inmediata de generar recursos par asegurar la solvencia de la tesorería boliviana, así como el pago de su deuda externa con prestamistas internacionales y el FMI.

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

Contrastando con esta triste tendencia hacia la auto destrucción en la mayoría de los países con abundantes recursos, 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 para evitar un agotamiento prematuro de los recursos, y 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.

Para prevenir el agotamiento prematuro de los depósitos de gas de Bolivia y el consumo indiscriminado de los ingresos gasíferos, sería de gran beneficio **limitar la explotación de gas** y añadir **un impuesto a la exportación del gas**. Ambas medidas podrían prevenir la explotación destructiva de los recursos gasíferos (**un desincentivo para la venta de gas a precios bajos con limitadas ganancias**). Al mismo tiempo **dicho ingreso fiscal** podría brindar recursos económicos necesarios para construir la **infraestructura** necesaria para la **estrategia alternativa de desarrollo enfocada en los “sumideros” (los acuerdos del MDL), el eco-turismo (biodiversidad), la producción forestal (productos madereros), el cultivos de alimentos saludables (protección de marca) y la artesanía local.**

Todo lo expuesto anteriormente probablemente ayude a **reducir la desigual distribución de ingresos, y aumente la participación de las comunidades indígenas, de tal modo que se reduzca la disparidad social y la inestabilidad política.**

References:

Saner, Raymond & Maidana, Isaac Editores. *Estudios de Caso de Negociaciones en el Ámbito de Comercio Exterior, Análisis y Estrategias a nivel Bilateral, Regional y Multilateral: Bolivia 2000*. Los Amigos del Libro, La Paz, 2001.

Guardia, Javier. & Saner, Raymond Editores. *Preparando a Bolivia para Negociar el ALCA*. Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia, La Paz, 2001.

Saner, Raymond; Jáuregui, Sergio & Yiu, Lichia Editors. *Negociaciones en el Cambio Climático y Ambiente: Dinámica Global y Local. Reflexiones desde Bolivia*. Los Amigos del Libro, La Paz, 2001.

Saner, Raymond. *El Experto Negociador*. Gestión 2000, Barcelona, España, 2003.

Saner, Raymond & Becerra, Marco A. Editores. *Estudios de Caso de Negociaciones en el Ámbito de Comercio Exterior, Análisis y Estrategias a nivel Bilateral, Regional y Multilateral: Bolivia 2001*. Los Amigos del Libro, La Paz, 2002.