







Dra. Teresa Rescala Nemtala  
RECTORA

Mcs. Ivonne Farah H.  
Directora CIDES

Av. 14 de septiembre esquina calle 3 N° 4913  
Telf/Fax: 591-2- 2786169 / 591-2-2784207  
591-2-2782361 / 591-2-2785071  
Información general: [cides@entelnet.bo](mailto:cides@entelnet.bo)  
<http://www.cides.edu.bo/>

Umbrales  
Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo  
CIDES-UMSA  
Nº 17  
marzo, 2008

Consejo editorial: Gonzalo Rojas, Luis Tapia, Moira Zuazo, Ivonne Farah  
Responsable de la publicación: Cecilia Salazar y Alfredo Seoane  
Cuidado de edición: Cecilia Salazar

Portada:

© CIDES-UMSA, 2008  
© Plural editores, 2008

Primera edición: marzo de 2008

D.L.: 4-1-885-08

Producción  
Plural editores  
c/ Rosendo Gutiérrez 595, esquina Av. Ecuador  
Tel. 2411018 / Casilla 5097 / La Paz-Bolivia  
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

Presentación .....	7
--------------------	---

## **Tema central**

América Latina en los escenarios de la globalización <i>Horst Grebe López</i> .....	11
Salir del atraso en América Latina <i>Ugo Pipitone</i> .....	37
La inserción de Bolivia en la economía mundial. Una mirada crítica al post-neoliberalismo <i>Alfredo Seoane Flores</i> .....	57
Las múltiples vías de articulación productiva para la exportación <i>Fernanda Wanderley</i> .....	93
El modelo energético es insostenible <i>Hugo del Granado Cosío</i> .....	113
El gas natural en el escenario regional <i>Leila Mokrani</i> .....	137

¿Nuevos horizontes para la integración latinoamericana? <i>Simon Ticehurst</i> .....	155
Integración regional: situación y perspectivas para Bolivia <i>Rogelio Churata Tola</i> .....	177
El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales, subregionales y en acuerdos comerciales <i>Iván R. Larrazábal Canedo</i> .....	209
Situación actual y perspectivas de las negociaciones agrícolas internacionales <i>Marco Antonio Romay Hochkofler</i> .....	239
Los pueblos indígenas en el derecho internacional: La cuestión de la libre determinación <i>Ramiro Orias Arredondo</i> .....	279

### **Aportes**

Los créditos de carbono del Protocolo de Kyoto <i>Raquel Galarza Anze</i> .....	305
Migración forzada de colombianos al Ecuador .....	335

### **Reseñas**

Reinventando democracia en Bolivia <i>Ton Salman</i> .....	355
---	-----

# Presentación

El número 17 de la Revista Umbrales, del Post-grado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), dedica su análisis a los temas de la economía y la política internacional. Es resultado de la colaboración de profesores e investigadores de nuestra institución que abordan las cuestiones de la política exterior, la integración y la economía mundial, acompañados por colegas de otras instituciones que participan activamente del debate nacional e internacional. Bajo el principio de pluralismo académico, la revista recoge, pues, posicionamientos sobre relaciones externas del país que, siendo el tema central de este número, se extiende además hacia la integración latinoamericana, la política energética regional y universal, la política de integración desde los derechos indígenas, el tratamiento diferenciado para atender las asimetrías que caracterizan a la región, la temática de la agricultura en el ámbito multilateral de negociaciones comerciales y los créditos de carbono del Protocolo de Kyoto. En su conjunto, se trata de un número controversial que además de la colaboración local de *Horst Grebe, Alfredo Seoane, Fernanda Wanderley, Rogelio Churata, Marco Antonio Romay, Hugo del Granado, Leila Mokrani, Iván Larrazábal, Simón Ticeburst, Ramiro Oriás y Raquel Galarza*, ha contado también con la presencia de *Ugo Pipitone* de quien reproducimos un artículo de gran actualidad en relación a los desafíos que se plantea.

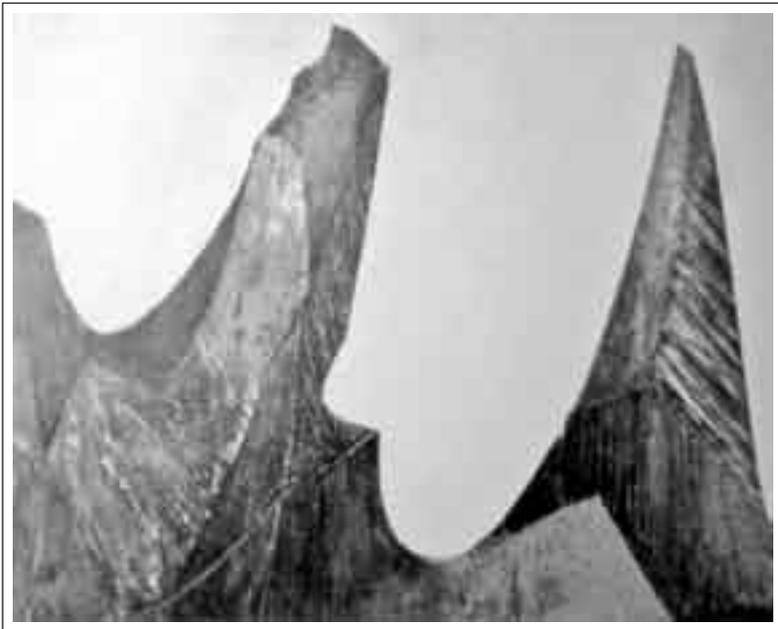
En el marco de los procesos políticos latinoamericanos, también ha sido importante incluir aportes referidos a los últimos acontecimientos que condujeron a la crisis colombo-ecuatoriana. Apreciamos en ese sentido, el resumen de una investigación realizada en Ecuador sobre las migraciones forzadas de colombianos hacia ese país, destacando con ello procesos de integración “desde abajo”, activados en el contexto de conflictividades internas que, sin embargo, parecen estar tendiendo a fracturar los frágiles vínculos de convivencia pacífica que hasta hoy ostentaba la región.

Situada en este contexto, la Revista Umbrales mantiene el decidido ánimo institucional de contribuir democráticamente a la discusión académica y política en el país. En función de esa constante, que también ha tenido como objetivo convertirla en una modesta referencia externa, es necesario destacar que en el marco de sus finalidades y logros ha sido objeto, en marzo de este año, de una premiación internacional en el concurso convocado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) para acceder al Fondo de Apoyo a Revistas de Ciencias Sociales “Juan Carlos Pontantiero”.

Este premio representa un gran respaldo a la continuidad de la revista, habida cuenta de que es producto de los denodados esfuerzos que realiza el postgrado de la universidad pública en Bolivia por promocionar la difusión del conocimiento, siendo éste la principal virtud de una nación permanentemente sujeta a los desafíos de su construcción histórica.

<p>Honra a este número la fecunda obra plástica de Maria Luisa Pacheco que, siendo tan propia, ha sido reconocida como la que más universalidad ha conseguido fuera de nuestras fronteras. Dotada de aquello que se nombró como “sentimiento de la altura”, su producción ostenta, pues, la metáfora que busca el país en honor a su incesante y doloroso empeño por instalarse con sus propias determinaciones en el escenario internacional.</p>
--

# Tema central



Arkema, 1971.



# América Latina en los escenarios de la globalización

*Horst Grebe López\**

## **Resumen**

*De todas las regiones del mundo, América Latina es probablemente la que más cambios cualitativos ha realizado en sus enfoques de desarrollo y en las formas de su organización política. A lo largo del siglo XX se han sucedido en efecto ciclos económico-políticos claramente diferenciados. Después de identificar los cambios en las tendencias de globalización y las diferencias en cuanto a las relaciones que despliegan las diferentes subregiones en su relacionamiento internacional, se concluye que por de pronto no existen condiciones para que América Latina adopte iniciativas internacionales de alcance y significación debido a que no hay institucionalidad capaz de unificar una posición común de la región y tampoco existe una agenda común de negociación internacional.*

## **Introducción**

De todas las regiones del mundo, América Latina es probablemente la que más cambios cualitativos ha realizado en sus enfoques de desarrollo y en las formas de su organización política. A lo largo del siglo XX se han sucedido en efecto ciclos económico-políticos claramente diferenciados.

---

\* Doctor en Economía Política. Ha ejercido la docencia sobre “Economía política” y “Relaciones internacionales” en varias universidades de América Latina y en el CIDES-UMSA. Ha sido Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, de Minería y Metalurgia, y de Desarrollo Económico. También ha sido funcionario de la CEPAL y del SELA. Actualmente se desempeña como Presidente del Instituto PRISMA.

Así, por ejemplo, después de las experiencias del Estado oligárquico y el modelo de desarrollo hacia fuera, siguió el ciclo de los arreglos nacional-populistas y la industrialización dirigida por el Estado, de cuya crisis emergieron luego los autoritarismos de las décadas de los años sesenta y setenta. La crisis de la deuda externa dio lugar a las políticas de ajuste estructural de la “década perdida” de los años ochenta. Desde comienzos de los años noventa se instaló en la región el enfoque neoliberal que se combinó con la recuperación de la democracia. Y, por último, a partir del nuevo siglo, América Latina se encuentra en una nueva coyuntura, que resulta difícil de caracterizar bajo un denominador único, como se evidencia con la extensa literatura que trata de caracterizar lo que está ocurriendo en la región.

En el presente trabajo se intenta una identificación de los cambios en las tendencias de globalización que se establecieron después de la Guerra Fría; una caracterización de la diferenciación de la región en cuanto a las relaciones que se establecen por parte de las diferentes sub-regiones en su relacionamiento internacional, y una propuesta de agenda de América Latina ante la globalización. El apartado final concluye con la formulación de algunas conclusiones y perspectivas.

## **El nuevo orden hegemónico**

### **La globalización sin reglas**

El proceso de la globalización está relacionado con fenómenos tales como la revolución tecnológica; la hegemonía ideológica y política de los EEUU; el derrumbe de los países socialistas; el fin de la Guerra Fría, y las políticas de apertura comercial y financiera impuestas por los organismos multilaterales.

La transformación del patrón tecno-económico en las economías centrales exige de espacios socioeconómicos que rebasan los límites de las economías nacionales, incluso las más grandes. Se requieren mercados de 500 millones de habitantes y más, para proporcionar las escalas

económicas necesarias del nuevo patrón tecno-industrial. Obviamente hablamos de mercados de consumidores con capacidades de gasto individual que rebasan los actuales umbrales de pobreza de un tercio de la población mundial.

El proceso conocido como globalización expresa la tendencia hacia la conformación de una nueva división internacional del trabajo, que ya no se corresponde con el esquema de tipo colonial. En tal contexto, predominan los intercambios entre los países industrializados, así como entre firmas. Intercambio intrasectorial más que intersectorial. Se desconectan los circuitos entre ricos y pobres. Sobre todo porque las materias primas han disminuido su participación relativa en el costo total de los bienes finales.

## **La emergencia de China e India**

La China y la India están recuperando la gravitación que tuvieron en los siglos previos a la revolución industrial. Varios elementos resultan excepcionales en una comparación de largo plazo. Se presenta por primera vez la combinación de grandes masas demográficas con un dinamismo inusual en la historia del capitalismo. Además, la China tiene la proporción de la población económicamente activa más alta del mundo. Por último, la tasa de inversión es cercana a 30 por ciento, y el ahorro es todavía superior, con lo cual se da el fenómeno de que existe una dinámica simultánea de aumento de la inversión con superávit de balanza de pagos. La China cuenta, por último, con 700 millones de PEA, en tanto que América Latina tiene una fuerza de trabajo de 250 millones.

Las consecuencias inmediatas están relacionadas con el incremento de la demanda de energía, productos alimenticios y productos agropecuarios, así como en nuevos estándares de competitividad en los mercados de manufacturas (China) y servicios (India). En el largo plazo, China e India incrementarán su productividad lo que llevará a mejoras en el salario real en la China, cambios en los patrones de consumo y aumento de su demanda de importaciones.

**Cuadro 1**  
**Los países más poblados del mundo<sup>1</sup>**

	<b>Población</b> <b>(millones de habitantes)</b>	<b>Superficie</b> <b>(km<sup>2</sup>)</b>	<b>PIB</b> <b>(US\$ millones)</b>	<b>PIB per capita</b> <b>(US\$)</b>
China	1 262.8	9 560 961	1 159 031	918
India	1 033.4	3 287 263	477 342	462
Estados Unidos	288.0	9 629 091	10 065 270	34 946
Indonesia	214.4	1 904 569	145 306	678
Brasil	174.0	8 547 403	502 509	2 888
Pakistán	146.3	796 095	58 668	401
Federación Rusa	144.9	17 075 400	309 951	2 139
Bangladesh	140.9	143 998	46 706	332
Japón	127.3	377 829	4 141 431	32 540
Nigeria	117.8	923 768	41 373	351
México	100.5	1 958 201	617 820	6 150
Subtotal	3 750.2	54 204 578	17 565 408	4 684
Total mundial	6 477.0	148 939 800	36 058 000	5 547
Gravitación (porcentaje del total)	57.9	36.4	48.7	

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de UNDP: Human Development Report 2006.

La emergencia internacional de China e India como grandes demandantes de energía, minerales y productos alimenticios es una de las expresiones más visibles de los cambios estructurales globales, que modifican a su turno las tendencias seculares del deterioro de los términos del intercambio de las materias primas. Respecto de América Latina, las dos economías tienen repercusiones complejas. En primer lugar, la demanda de energía y minerales ha provocado un alza de los precios internacionales de estos productos, lo que favorece el aumento de las exportaciones regionales. Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que la China compite en varios de los mercados donde los países de América Latina han venido incursionando. Es el caso de las manufacturas de la confección y los muebles, lo que ya se ha expresado en una competencia importante de productos chinos respecto de las industrias de maquila localizadas en la frontera de México con EE UU.

<sup>1</sup> Se han seleccionado los países con más de 100 millones de habitantes.

La India, por su parte, se proyecta como una enorme plataforma de servicios tecnológicos de alcance global, favorecida ciertamente por el conocimiento difundido del idioma inglés en ese país.

Todavía no existe un análisis completo sobre las repercusiones de largo plazo que trae aparejada la nueva presencia internacional de China e India para América Latina. Mientras se formulan los análisis preliminares, algunos países latinoamericanos (Chile y México, en particular) ya están diseñando estrategias de cooperación con la zona Asia-Pacífico en el contexto de la APEC.

**Cuadro 2**  
**Las 20 principales economías exportadoras, 1950 y 2002**  
(US\$ millones)

		1950			2002
1	EE UU	9 993.0	1	EE UU	693 860.0
2	Reino Unido	6 325.2	2	Alemania	613 092.7
3	Francia	3 082.2	3	Japón	416 726.0
4	Canadá	3 019.9	4	Francia	331 779.6
5	Alemania	1 992.9	5	China	325 591.0
6	URSS (antigua)	1 794.0	6	Reino Unido	279 647.1
7	Australia	1 667.7	7	Canadá	252 394.0
8	Bélgica-Luxemburgo	1 652.0	8	Italia	250 974.9
9	Países Bajos	1 604.0	9	Países Bajos	244 304.2
10	Brasil	1 359.0	10	Bélgica	213 957.0
11	Italia	1 205.6	11	Hong Kong	200 092.0
12	Argentina	1 177.5	12	Corea	162 470.0
13	Africa del Sur	1 150.8	13	México	160 682.0
14	India	1 144.9	14	Taiwán	135 064.8
15	Suecia	1 103.5	15	Singapur	125 177.0
16	Singapur	1 005.5	16	España	119 131.4
17	Malasia	1 003.5	17	Federación Rusa	106 858.0
18	Venezuela	929.1	18	Malasia	93 265.0
19	Suiza	894.4	19	Irlanda	88 224.0
20	Japón	825.3	20	Suiza	83 911.6
	Subtotal	42 930.0			4 897 202.3
	Total mundial	61 839.5			6 414 058.2
	Gravitación (porcentaje)	69.4			76.4

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales de la Organización Mundial del Comercio

## **Las disputas geopolíticas por el cambio de la matriz energética global**

La energía constituye un tema importante en las circunstancias actuales en América Latina debido a varias razones. En primer lugar, se ha producido una separación nítida de intereses y posiciones entre los países exportadores e importadores netos de energía. Varias economías pequeñas se ven ahora abrumadas por la carga que les significa abastecerse de petróleo a los nuevos precios internacionales.

En segundo lugar, el abastecimiento de petróleo y gas se ha tornado en un factor central de las relaciones bilaterales entre varios pares de países, tal como ocurre entre Argentina-Chile; Bolivia-Brasil y Argentina; Venezuela-Colombia, además de varios otros pares de países.

Por último, algunos países exportadores netos disponen de ingresos excepcionales, que son utilizados como mecanismo de intervención política en otros países, lo cual se convierte en una manera inédita de organizar las alianzas entre los países de América Latina y el Caribe.<sup>2</sup>

En consecuencia, la elevación de la factura petrolera provoca en algunos países desvío de recursos que podría utilizarse para las políticas sociales, en unos casos, o, en otros, el aumento de los ingresos fiscales conduce a políticas populistas.

### **La hegemonía torpe de los EE UU**

Después del 11 de septiembre de 2001, las tendencias hacia la globalización impulsada por los mercados han cambiado. Los nuevos conflictos y tensiones internacionales tienen que ver en gran medida con la lucha de los EEUU contra el terrorismo; el fundamentalismo islámico que tiene fuerzas impulsoras propias, pero que se exacerba recurrentemente por las

---

2 Venezuela es ciertamente el país que de manera sistemática utiliza sus disponibilidades financieras para intervenir en las decisiones electorales y políticas de otros países de la región.

respuestas y reacciones de otras corrientes, y la geopolítica del petróleo o el comienzo de la transición hacia nuevas fuentes de abastecimiento energético a largo plazo, donde los diferentes países despliegan iniciativas de posicionamiento de sus intereses en términos de sus recursos disponibles ahora.

Cabe recordar que en los años setenta una situación parecida dio lugar al reciclaje de los petrodólares por el circuito de la banca privada internacional, lo que estuvo en el origen del enorme endeudamiento de América Latina ocurrido en esa época.

## **La diferenciación interna de América Latina**

### **La gravitación demográfica**

América Latina y el Caribe tienen una población de 540.5 millones de habitantes, que representa el 8.6 por ciento del total mundial. Se pueden diferenciar cuatro sub-regiones con dimensiones demográficas y características políticas claramente diferenciadas: México, América del Sur, América Central y Caribe. La población latinoamericana y caribeña es predominantemente urbana, con una participación cercana a dos tercios de personas en edad activa; cerca de un tercio tiene todavía menos de 15 años, y la población mayor de 65 años representa en general menos del cinco por ciento.

Desde la perspectiva del PIB por habitante, los pequeños países del Caribe muestran niveles superiores al resto. En cambio, los países de América Central se ubican al final de la escala.

En términos del tamaño de la economía, México y Brasil representan más de la mitad del PIB de toda la región. El grupo de países medianos está constituido por Argentina, Venezuela, Colombia, Chile y Perú, que en conjunto representan casi la cuarta parte del total.

Las tasas de crecimiento más altas corresponden también a las economías del Caribe. En América del Sur, únicamente Chile registra un comportamiento dinámico.

## La inserción diferenciada en el comercio mundial

La concentración de las relaciones comerciales en dos países es un hecho de enorme relevancia. En efecto, Brasil y México agregan dos terceras partes de las exportaciones de la región.

**Cuadro 3**  
**Exportaciones de mercancías**  
(US\$ millones)

	1950	1970	2002	Tasa de crecimiento 1950 - 2002
México	532	1 402	160 682	11.6
Costa Rica	56	231	5 258	9.1
Chile	281	1 249	18 340	8.4
Ecuador	77	190	5 030	8.4
Panamá	13	110	846	8.4
Brasil	1 359	2 739	60 362	7.6
Perú	194	1 048	7 688	7.3
Guatemala	68	290	2 232	7.0
Colombia	394	727	12 001	6.8
Venezuela	929	3 169	26 923	6.7
Paraguay	35	63	920	6.5
Honduras	55	179	1 285	6.2
Argentina	1 178	1 773	25 352	6.1
El Salvador	70	229	1 234	5.7
Bolivia	75	190	1 310	5.7
Nicaragua	35	179	596	5.6
República Dominicana	87	249	838	4.5
Uruguay	254	233	1 845	3.9
Cuba	667	1 049	1 500	1.6
Mundo	61 840	316 428	6 414 058	9.3
América Latina	6 626	16 710	342 093	7.9
Participación de la región en el total mundial	10.7	5.3	5.3	

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales de la Organización Mundial del Comercio

El cuadro anterior pone de manifiesto la disminución de la gravitación económica de la región. La participación de América Latina en las exportaciones mundiales se ha reducido de un 10.7 por ciento en 1950 a 5.3 por ciento en 2002.

Como se puede observar, únicamente México registra una tasa de crecimiento superior a la media mundial. Sin embargo, conviene tener presente que el crecimiento espectacular de las exportaciones de México está relacionado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual ha traído consigo una importante creación de industrias de maquila ubicadas en la frontera con los EE UU. En consecuencia, el valor agregado neto de las exportaciones mexicanas a la economía de ese país, es considerablemente menor de lo que pareciera a primera vista.

### **La inequidad creciente**

América Latina ostenta las condiciones de mayor inequidad distributiva en el mundo. Como puede observarse en el cuadro 4 siguiente, no existe ningún patrón económico que explique las diferencias de ingreso.

**Cuadro 4**  
**Distribución del Ingreso**  
 (Participación por quintil de ingreso; último año disponible)

	<b>20% Inferior</b>	<b>20% Superior</b>	<b>Coefficiente de Gini</b>
Bolivia	1.5	63.0	0.543
Colombia	2.5	62.7	0.529
Brasil	2.6	62.1	0.525
Chile	3.3	62.2	0.514
Perú	3.2	58.7	0.493
Ecuador	3.3	58.0	0.485
Argentina	3.2	56.8	0.477
México	4.3	55.1	0.457
Costa Rica	3.9	54.8	0.457
China	4.7	50.0	0.415
Uruguay	5.0	50.5	0.414
Venezuela	4.7	49.3	0.408
EE UU	5.4	45.8	0.370
Francia	7.2	40.2	0.370
India	8.9	43.3	0.294
Corea	7.9	37.5	0.275
Japón	10.6	35.7	0.232

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de UNDP: Human Development Report, 2006

Lo que llama la atención en este caso es que dos países con desempeños generales muy diferentes en los pasados 15 años (Bolivia y Chile) han aumentado las brechas distributivas, subiendo a las primeras posiciones en el cuadro de la desigualdad.

**Cuadro 5**  
**Indicadores de pobreza**  
(en porcentajes)

	Probabilidad de no sobrevivir hasta los 40 años	Población sin acceso a agua potable	Población que vive con menos de US\$ 1 por día	Población que vive con menos de US\$ 2 por día	Línea de pobreza <sup>3</sup>
Uruguay	4.4	2	<2	3.9	..
Costa Rica	3.7	3	2.0	9.5	22.0
Chile	3.5	5	<2	9.6	17.0
Argentina	5.0	..	3.3	14.3	..
Panamá	6.8	9	7.2	17.6	37.3
Brasil	10.3	11	8.2	22.4	17.4
Colombia	8.3	8	8.2	22.6	64.0
México	6.0	9	9.9	26.3	10.1
Venezuela	8.2	17	15.0	32.0	31.3
Paraguay	8.1	17	16.4	33.2	21.8
Bolivia	16.0	15	14.4	34.3	62.7
Guatemala	15.9	5	16.0	37.4	56.2
Perú	10.3	19	18.1	37.7	49.0
Ecuador	8.6	14	17.7	40.8	35.0
Honduras	15.8	10	20.7	44.0	53.0
El Salvador	9.9	18	31.1	58.0	48.3
Nicaragua	10.1	19	45.1	79.9	47.9

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de UNDP: Human Development Report 2005

Las cifras anteriores demuestran las enormes distancias que caracterizan a los países latinoamericanos en materia de desarrollo social. En efecto, mientras que Uruguay ostenta indicadores bastante próximos a los países europeos, Haití se ubica claramente en cifras que caracterizan al África.

En una situación intermedia se encuentran Bolivia, Ecuador y Paraguay en América del Sur, y todos los países de América Central.

3 La “línea de pobreza” muestra el porcentaje de hogares que no está en condiciones de satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (vestimenta, educación, salud, etc.) incluidas en la llamada canasta básica total, que no es la misma en todos los países.

Por otra parte, a pesar de que países como México y Brasil parecieran ubicarse en rangos medios en términos de pobreza y privaciones, no se puede olvidar que tales cifras constituyen los promedios de países demográficamente muy grandes, de manera que en ambos casos el número de personas con carencias severas puede ser superior a la población de países enteros del resto de la región.

## La insuficiencia del ahorro y la inversión

América Latina tiene un nivel de ahorro que se ubica entre los países de la OECD, por una parte, y los países del Asia-Pacífico, por otra. Los coeficientes de formación de capital muestran una situación similar, como puede observarse en el cuadro 6 siguiente.

**Cuadro 6**  
**Formación Bruta de Capital Fijo como porcentaje del PIB**

	1970	1980	1990	2004
Argentina	24.4	14.0	16.2	19.1
Bolivia	16.4	12.5	18.1	12.4
Brasil	20.5	20.2	21.5	21.3
Chile	19.2	25.1	22.4	23.4
Colombia	20.3	18.5	13.7	18.8
Costa Rica	20.5	27.3	16.9	21.8
Ecuador	15.5	20.9	20.1	27.8
México	22.7	23.1	23.8	21.3
Perú	15.5	16.5	20.2	18.5
Uruguay	3.4	12.2	14.0	13.3
Venezuela	32.9	10.2	24.2	21.5
EE UU *	18.0	17.7	20.5	18.0
Japón *	39.4	32.9	26.3	23.9
Corea	25.4	37.5	31.0	30.2
China	29.0	34.7	32.8	38.7
India	15.8	24.1	22.7	24.1
América Latina y el Caribe	21.8	19.4	21.0	20.8
Unión Europea	..	23.5	21.9	20.1
OECD*	25.2	22.9	22.0	19.9
Asia del Este y Pacífico	26.7	33.5	29.9	34.4

Fuente: World Development Indicators CD-ROM, World Bank.

\* Datos a 2003

A la hora de comparar los correspondientes esfuerzos de formación de capital reproductivo que ponen de manifiesto las diferentes zonas económicas, conviene tener presente que las tasas de aumento poblacional son mayores en América Latina respecto de los países de la OECD y del Asia-Pacífico, además de que detrás de las estadísticas de inversión latinoamericana en algunos casos también están contabilizadas las privatizaciones de empresas públicas, fenómeno que no constituye propiamente un aumento de la capacidad productiva.

### **La deuda externa**

La deuda externa sigue absorbiendo un importante volumen de recursos económicos en la región. A pesar de la mejora operada en algunos países, el servicio de la deuda compromete un sexto del total de los ingresos por concepto de exportaciones de bienes y servicios e ingresos netos del exterior.

**Cuadro 7**  
**Servicio de la deuda externa**

	Como porcentaje del PIB		Como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, más ingresos netos del exterior	
	1990	2004	1990	2004
Argentina	4.4	8.1	34.7	18.8
Bolivia	7.9	5.9	33.5	12.6
Brasil	1.8	8.9	18.5	23.2
Chile	9.1	10.2	18.1	4.1
Colombia	9.7	7.9	34.5	18.5
Costa Rica	8.8	3.7	22.0	6.5
Ecuador	10.5	12.3	31.0	21.8
El Salvador	4.3	3.9	18.2	12.5
Guatemala	3.0	2.0	12.6	10.2
Haití	1.2	3.8	9.0	10.7
Honduras	12.8	4.5	33.0	6.5
Jamaica	14.4	9.4	27.0	19.0
México	4.3	7.6	18.3	11.9
Nicaragua	1.6	2.8	2.3	4.6
Panamá	6.5	10.2	4.1	11.2
Paraguay	6.2	6.8	11.5	9.5
Perú	1.8	4.0	7.3	16.3
República Dominicana	3.3	4.0	10.7	7.4
Uruguay	10.6	11.7	35.2	31.6
Venezuela	10.6	6.0	19.6	10.5
Asia del Este y Pacífico	..	..	9.9	2.6
América Latina y el Caribe	4.0	7.8	20.6	14.6

Fuente: UNDP: Human Development Report 2006

La carga de la deuda en proporción del PIB es mayor en los países medianos y grandes de la región, que son a su vez los que deben destinar mayor porcentaje de las exportaciones para el servicio de la deuda externa.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el servicio de la deuda externa como porcentaje del PIB ha aumentado para Chile, Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela, México, República Dominicana y Nicaragua.

La diferencia con la situación de las economías del Sudeste de Asia es evidente, y constituye una de las causas que explica la mayor holgura para la definición de sus estrategias de desarrollo.

La inversión extranjera directa representa porcentajes muy desiguales del PIB; desde cifras entre cinco y seis por ciento para Ecuador, Nicaragua y Panamá, hasta niveles en torno del dos por ciento para Brasil y México.

## El rezago acumulativo

El corolario de todo lo anterior se expresa en el hecho de que América Latina ha venido perdiendo gravitación en el sistema internacional.

**Cuadro 8**  
**Índices comparativos del PIB por habitante, años seleccionados**  
(OECD = 1)

	1970	1990	2004
Japón	1.27	1.47	1.34
EE UU	1.32	1.25	1.27
Corea	0.14	0.29	0.44
México	0.26	0.22	0.21
Argentina	0.48	0.25	0.26
Uruguay	0.30	0.22	0.21
Chile	0.16	0.14	0.19
Venezuela	0.46	0.21	0.16
Costa Rica	0.17	0.14	0.15
Brasil	0.13	0.14	0.12
Perú	0.15	0.07	0.08
Colombia	0.09	0.08	0.07
Ecuador	0.07	0.06	0.05
China	0.01	0.02	0.05
Bolivia	0.07	0.04	0.04
India	0.02	0.01	0.02
Asia del Este y Pacífico	0.01	0.02	0.04
América Latina y el Caribe	0.19	0.14	0.14
Unión Europea	0.75	0.74	0.73
OECD	1.00	1.00	1.00

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Mundial: World Development Indicators CD-ROM 2006

Como puede observarse en el cuadro anterior, en el tercio de siglo pasado América Latina se ha rezagado en el nivel de ingreso medio por habitante, mientras que los países de Asia han mejorado su colocación relativa.

## **Las nuevas bases de la integración regional**

### **La infraestructura común**

La región se encuentra bastante atrasada en su equipamiento básico de infraestructura; con excepción de México, Chile y Brasil, todos los países se encuentran por debajo de los niveles internacionales requeridos de inversión en infraestructura competitiva.

Los nuevos recursos financieros provenientes de la holgura fiscal y externa deberían atender, con prioridad, esta inaplazable dotación de carreteras, puertos, aeropuertos, redes eléctricas y sistemas comunicacionales, como lo plantean el Plan Puebla-Panamá, lanzado por México para conectarse con la región centroamericana, que aún está por validarse socialmente, y el todavía más ambicioso Plan para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), promovido por la CAF para desarrollar nueve ejes horizontales que intercomunicarán el subcontinente suramericano entre el Océano Atlántico y el Pacífico, y para el cual se propone, de forma novedosa, el aprovechamiento de los corredores fluviales representados por 36 cuencas hidrográficas, como la del Amazonas y la del Río de la Plata.

Para consolidar estos programas se requiere normativas comunes en materia de transporte, obras públicas y comunicaciones, que no han sido abordadas todavía por la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

### **La plataforma informática<sup>4</sup>**

Estrechamente ligada con la provisión de infraestructura se encuentra la necesidad de desarrollar una nueva plataforma informacional para la región que mejore sus niveles de conexión con el internet, conjunto de autopistas

---

<sup>4</sup> Las reflexiones siguientes corresponden a las propuestas contenidas en la “Agenda latinoamericana para la globalización”, elaboradas por los ex Presidentes latinoamericanos.

virtuales a través del o de las cuales circulan hoy los flujos globales de inversión, tecnología, capitales y comercio.

Sólo la construcción de una economía basada en la información y una sociedad del conocimiento informacional nos permitirán transformar el pensamiento en verdadera capacidad productiva.

La importancia de esta tarea y de su oportunidad resulta de entender que los niveles latinoamericanos de conectividad actuales son de los más bajos del mundo. La región tiene un 0.3% de los internautas, frente al 84.4% de Estados Unidos.

La informatización no consiste, simplemente, en una operación de provisión masiva de computadores, se necesitan esfuerzos formidables en la construcción de redes, instalación de servidores de internet y la preparación tecnológica de los nuevos alfabetizadores y profesores a través de los cuales se producirá la asimilación de las nuevas tecnologías de la información.

América Latina sólo invierte en investigación y desarrollo el 2% de lo que destina el mundo para el mismo propósito; ha formado el 3% de los cinco millones de científicos e ingenieros que tiene el planeta y destina el 0.63% de su PIB para investigación y desarrollo cuando, según los estimativos de CEPAL, requeriría inversiones superiores al 2% por año para alcanzar unos niveles de crecimiento promedio cercanos al 6%, necesarios, a su turno, para comenzar a revertir el dramático problema de su inequidad.

La definición de una política de ciencia y tecnología para la región empieza por la configuración de un sistema regional de innovación a través del cual se articulen todas sus redes científicas, públicas y privadas.

También implica la definición de instrumentos para estimular la investigación productiva, como acuerdos de productividad por sectores entre el Gobierno y las empresas, corporaciones mixtas que canalicen recursos para financiarlos, y la creación de esquemas como las incubadoras de empresas, los parques industriales y los fondos de garantías que hagan posible el desarrollo de innovaciones que favorezcan las PYMES.

El equipamiento científico y tecnológico, indispensable para mejorar la competitividad de cara a la globalización, tiene mucho que ver con el reconocimiento de la propiedad intelectual que facilita la transferencia de nuevos hallazgos científicos e innovaciones tecnológicas. Cabe recordar

que, en los tiempos del modelo proteccionista, América Latina compraba tecnología incorporada en bienes de capital que traía para desarrollar industrias sustitutivas en la producción de bienes. En cambio, la transferencia tecnológica en un modelo de competencia abierta como el actual se efectúa primordialmente a través de la compra directa de ella; la aspiración de los países industrializados para que se les reconozca la propiedad de lo que investigan es válida y legítima. En consecuencia, es preciso hacer causa solidaria con la aspiración expresada por muchos países en desarrollo, para que se liberen del compromiso de protección intelectual, los productos farmacéuticos que tengan incidencia en el tratamiento de pandemias globales como el sida y el paludismo, no ceder en el tema sensible de los agroquímicos y someter la importación de productos transgénicos a que se cumplan todas las condiciones aprobadas en el Tratado de Bioseguridad de Cartagena.

Asimismo, se debería sumar a las voces que claman porque cierto tipo de hallazgos científicos, de considerable impacto humanitario, como el descubrimiento del genoma humano, se declaren patrimonio científico de la humanidad, para que tengan acceso a sus desarrollos todos los científicos del mundo.

A cambio del reconocimiento expreso de la propiedad intelectual, la región debería exigir el reconocimiento del denominado conocimiento tradicional, del cual forman parte la biodiversidad, el folklore, las artesanías y los modos tradicionales de cultivo.

Siendo América Latina titular de más de las dos terceras partes de la gran reserva genética del mundo, contenida en su biodiversidad, nuestra posición en las negociaciones debería ser muy enfática al exigir el respeto por ese “capital natural” latinoamericano, proteger su aprovechamiento y establecer políticas explícitas contra la biopiratería.

## **El desarrollo sostenible**

América Latina puede reivindicar su condición de región pionera en materias ambientales, como el lanzamiento de la relación entre medio ambiente y pobreza en la Cumbre de Río de 1992, o la defensa de la biodiversidad como patrimonio genético global, que cristalizó en el acuerdo sobre bioseguridad aprobado en la ciudad de Cartagena.

La nueva agenda regional sobre la materia se podría apoyar en tres fuentes. Primero, los principios, ya aceptados universalmente en declaraciones políticas de las diferentes cumbres internacionales, y en particular el de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, prevención, contaminación y pago. En segundo lugar, los instrumentos desarrollados para el manejo ambiental a través del mercado, como el cambio de deuda por naturaleza, de oxígeno por anhídrido contaminante o los incentivos para evitar la depredación forestal. Y, por último, la abundante normatividad, contenida en tratados internacionales como el Convenio sobre Biodiversidad, el Protocolo de Kyoto o el Tratado de Cartagena sobre Biodiversidad.

El agua debe ocupar un capítulo especial en esta lista de preocupaciones medioambientales, si se tiene en cuenta que la región comparte con Asia el privilegio de almacenar más de la mitad del agua que tendrá disponible la humanidad en el siglo XXI. Su preservación constituye en consecuencia un compromiso ético con la humanidad, especialmente ahora, cuando los niveles sociales de cobertura en la región son relativamente aceptables (más del 85% de la población) y los mayores esfuerzos se deben dirigir a preservar la calidad que sigue siendo deficiente en algunos países.

### **La seguridad económica colectiva**

Las transformaciones en la economía mundial a que se ha hecho referencia anteriormente, se traducen en riesgos e incertidumbres que afectan de manera particular al ámbito del financiamiento, la seguridad alimentaria y la seguridad energética de la región. Por tal motivo, convendría examinar la posibilidad de avanzar hacia un acuerdo sobre seguridad económica colectiva, el cual tendría que superar las actuales diferencias políticas en el tratamiento de la inserción internacional de América Latina.

### **La agenda externa de la región**

#### **La capacidad de negociación colectiva**

A pesar de que la entidad política América Latina no existe, se cuenta con una noción aceptada generalmente sobre lo que significa en efecto dicho

concepto: se trata de los países de habla castellana y portuguesa que constituyen un bloque cultural, que comprende a los países de América del Sur, México y Centroamérica con el añadido de Cuba y República Dominicana en el Caribe.<sup>5</sup> Por otra parte, a partir de la creciente diferenciación entre los países de América del Sur, América Central y el Caribe, también empieza a cuestionarse la posibilidad misma de un accionar de América Latina como unidad política unívoca en los foros internacionales.

En vista de todo eso, se puede afirmar que la región se encuentra en busca de una identidad renovada, no obstante de que hasta hace poco no existían mayores dudas respecto de su unidad lingüística y cultural, tantas veces puesta de relieve. Pero eso también empieza a cambiar desde que han emergido los movimientos indígenas al escenario político con su impronta étnico-cultural diferenciada.

Tal situación se explica en parte también porque el mundo en general y no sólo América Latina, se encuentra en una transición hacia un nuevo orden global de relaciones internacionales postcoloniales, post Guerra Fría y post neoliberalismo. Se trata del comienzo de una época de la historia, que no se puede examinar con ideas o enfoques tradicionales. Existen en efecto fuerzas contrapuestas que impulsan un cambio en el orden económico mundial en direcciones divergentes hacia el nacionalismo económico o el cosmopolitismo transnacional.

Los temas de dicho reordenamiento no son ideológicos o geográficos sino de índole geopolítica, de masa y de red, es decir, se están incorporando nuevas cuestiones de configuración de las relaciones internacionales, en paralelo con la emergencia de grandes masas poblacionales con efecto económico y político, por una parte, y al mismo tiempo se hace evidente la enorme concentración de poder económico en formidables actores privados (las empresas transnacionales) con capacidad de actuar exitosamente en el tablero global con intereses propios, por otra. Ambas tendencias están reconfigurando en los hechos el elenco de fuerzas reales en la economía y la política mundiales, como se ha tratado de ilustrar someramente en los apartados anteriores.

---

5 La noción “América Latina y el Caribe” usada por la CEPAL en sus documentos oficiales comprende a los países mencionados y además a los de habla inglesa del Caribe.

De cara a las transformaciones globales en curso, lo cierto es que América Latina ha perdido capacidad propositiva. Las iniciativas disponibles se examinan en foros donde no participan los gobiernos o lo hacen de una manera marginal. Se suma a esto que también han proliferado foros alternativos de los movimientos sociales, como el Foro de Sao Paulo, donde participan algunos líderes en ejercicio de gobierno, aunque cabe señalar que en ninguno de ellos hasta la fecha se han planteado propuestas susceptibles de convertirse efectivamente en políticas públicas. En consecuencia, no es arbitrario afirmar que América Latina carece de una agenda frente a la globalización en curso.

La concertación de los principios y lineamientos centrales de dicha agenda regional es una asignatura pendiente todavía, donde se necesita ciertamente el concurso de la voluntad política junto con la contribución de los especialistas y profesionales.

### **Las reformas a la globalización<sup>6</sup>**

La gobernabilidad de la globalización implica un cambio en los esquemas organizacionales que actualmente rigen mal que bien la convivencia mundial. Entre los objetivos más importantes se pueden mencionar los siguientes:

- Medidas recomendadas para detener el avance de la “globalización perversa”, representada por la criminalidad organizada como el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo y el armamentismo;
- Un compromiso claro con la protección de los derechos humanos como referente ético obligado de la globalización;
- La promoción y la difusión de tecnologías ambientales amigables que realicen los principios precautorios y de contaminación y pago;
- La impostergable liberalización del comercio agrícola por parte de los países industrializados al eliminar los subsidios a la producción y la exportación que hoy favorecen su producción agropecuaria;

---

6 Estas ideas se originan en las propuestas de los ex Presidentes de América Latina, a la que ya se ha hecho referencia en la nota anterior.

- El reconocimiento explícito de la propiedad intelectual a cambio de garantías de acceso a la tecnología, la libertad de producción de drogas destinadas al combate de pandemias como el sida y la malaria, y el reconocimiento de la importancia del conocimiento tradicional representado por la biodiversidad, el folklore, las artesanías y las formas tradicionales de cultivo;
- Defensa del tratamiento “especial y diferenciado”, como criterio de selectividad para ser aplicado en las negociaciones internacionales, que ayude a superar las profundas asimetrías sociales y geográficas que hoy caracterizan el mundo en desarrollo en sus relaciones sociales e internacionales.

Tales aspiraciones globales deberían ser incluidas en el diseño de nuevas reglas para la globalización, en el entendido de que el problema no es la globalización en sí misma, sino la globalización sin reglas de juego que nivelen el campo de juego entre los actores globales.

En tal entendido, la propuesta latinoamericana de reforma del sistema podría empezar por la recuperación de los escenarios construidos desde hace varios años dentro de las Naciones Unidas, para asegurar la adecuada representación de los intereses de los países en desarrollo. Por su parte, la reforma del Fondo y el Banco Mundial también se debería inscribir dentro de un gran cambio del sistema financiero multilateral.

Adicionalmente, se debe encontrar la manera de que las decisiones que se adopten tanto en el FMI como en el Banco Mundial, especialmente las que se relacionan con el otorgamiento de créditos, no obedezcan al voto ponderado de los mayores accionistas –cinco en el Fondo que detentan el 40% del poder, y siete en el Banco, que suman el 45%– como a decisiones democráticas en las cuales tengan participación decisoria los 180 socios restantes.

Conviene traer a colación que la Organización Mundial del Comercio forma parte de la “santísima trinidad económica” conformada por ésta, el Banco Mundial y el FMI. No obstante, a diferencia de estos últimos, la OMC adolece de “hiperdemocracia” en la toma de sus decisiones, que resulta de la exigencia de consensos totales para sus decisiones más importantes. En

la práctica, dicha norma le otorga el derecho de veto a cualquier país contra el querer mayoritario.

Por otra parte, la forma de negociación vigente en la OMC a través de concesiones unilaterales que se hacen, entre sí, los países socios, ha sido criticada por ser excesivamente “mercantilista.” Se abre camino la idea de que la OMC, desprendida de los criterios de diferencialidad y selectividad que inspiraron otros esfuerzos de negociación multilateral como la Ronda Uruguay, haya terminado convertida en un escenario donde los grandes países arreglan sus diferencias entre sí y con las empresas multinacionales que les pertenecen, haciendo concesiones sin importancia a los demás países participantes.

Por último, las reformas al subsistema económico de Naciones Unidas deben ser complementadas con una posición clara sobre los cambios que deben ser introducidos en sus subsistemas político y social. En efecto, el subsistema social, integrado por las distintas organizaciones aplicadas a la corrección de las asimetrías sociales globales, como la FAO, la UNESCO, la OIT, la UNICEF o el propio PNUD, ha visto reducido su presupuesto en los últimos años a medida que otras prioridades de la organización –como las operaciones humanitarias para la paz– han adquirido mayor relevancia en sus preocupaciones ordinarias.

## **Algunas conclusiones y perspectivas**

De una manera provisional se pueden imaginar algunas tendencias a mediano plazo en las maneras de inserción internacional de las economías latinoamericanas en la globalización. Los vectores que impulsan la configuración de tales tendencias están obviamente relacionados con la colocación geográfica, las dimensiones económicas, las diferencias ideológicas y los estilos de liderazgo político imperantes en cada caso.

Se puede mencionar, en consecuencia, que varios países mantendrán una diversificación selectiva de sus relaciones a partir de tratados de libre comercio, otros se orientarán en mayor medida hacia sus entornos vecinales, y muy pocos estarán en condiciones de colocarse con eficacia en el tablero

global. Dentro de este contexto, es poco probable que la integración regional sea capaz de compensar las fuerzas centrífugas que se han hecho presentes en la región. Como no hay liderazgo suficiente para generar dinámicas de convergencia y cooperación, cada país está buscando acuerdos bilaterales de comercio, a la par que se mantienen activos los diferentes conflictos bilaterales. Lo grave además es que no existe institucionalidad capaz de abordar su solución en un contexto de diálogo político.

El análisis de los acuerdos comerciales en vigencia muestra con claridad que los 51 acuerdos intrarregionales en vigor no alcanzan a cubrir más de un sexto de las exportaciones totales de los países de América Latina y del Caribe. En cambio, con 17 acuerdos extrarregionales, se incluye más de la mitad de las exportaciones totales.

En materia de comercio, el futuro dependerá de que se reanuden las negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda de Doha. En caso negativo, es probable que proliferen los tratados bilaterales y aumente el proteccionismo. Esto daría lugar a una profundización de la fragmentación global.

Un tema que se irá desplazando hacia el centro de la atención internacional es el de las crecientes migraciones de los países de América Latina hacia Europa y los EE UU. Las respuestas de ambas zonas receptoras difieren mucho entre sí. En el caso de los EE UU se hace evidente que la inmigración de mexicanos no obedece necesariamente a expulsión por pobreza sino a las diferencias salariales entre ambas economías. Además, las barreras odiosas que se están levantando en la frontera obedecen también al temor de que se introduzcan terroristas de otros orígenes.

El corolario de todo esto es que la globalización de los mercados tiene poca probabilidad de continuar como antes. Es por tanto altamente probable que la continuidad del proceso dependa de la gobernanza global que se establezca, la cual a su vez depende del liderazgo que adopten algunos países y regiones. Para encaminar una globalización más equilibrada tendría que darse una intensa cooperación política entre América Latina y Europa, pero no existen por de pronto condiciones para ello.

Las condiciones para que América Latina adopte iniciativas constructivas no están dadas en vista de que en un horizonte previsible no hay

institucionalidad capaz de unificar una posición común de la región.

Las previsiones de los organismos multilaterales señalan que la economía internacional mantendrá su expansión en los próximos años, aunque a un ritmo más lento. Si bien es evidente que las economías latinoamericanas se han beneficiado hasta ahora de la coyuntura de precios de las materias primas, también es cierto que existen algunos riesgos para cuya mitigación no se han adoptado todavía las previsiones necesarias, a causa, entre otras, de la ausencia de una agenda común de negociación internacional.

## Bibliografía

- CAF, FUNDACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET Y CEPAL  
s/f      Agenda Latinoamericana para la Globalización. V Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos. Bogotá.
- CORPORACIÓN ESCENARIOS  
2007      Cohesión social y gobernabilidad en América Latina. *Texto presentado al 8° Foro de Biarritz; Santiago de Chile.*
- OCAMPO, José Antonio  
2004      Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina. Bogotá. CEPAL, Grupo Editorial Norma.  
2004      Tres ideas esenciales para repensar el desarrollo de América Latina. Diálogo Presidencial Andino, Cuzco, 7 de diciembre.  
2005      Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. V Encuentro de ex Presidentes Iberoamericanos. Cartagena de Indias, 20-21 de junio.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO  
2007      En: [www.wto.org](http://www.wto.org)
- PNUD  
2004      Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina 2004. Nueva York.
- UNDP  
2005      Human Development Report 2005; en: [hdr.undp.org/en/español](http://hdr.undp.org/en/español).

UNDP  
2006 Human Development Report 2006; en: [hdr.undp.org/en/español](http://hdr.undp.org/en/español).  
WORLD DEVELOPMENT INDICATORS  
2007 CD-ROM, World Bank 2007.

# Salir del atraso en América Latina\*

Ugo Pipitone\*\*

## Resumen

*El autor sostiene que el atraso en América Latina es una construcción histórica que persiste, mostrando con datos que entre 1950 y 2000 el PIB per cápita de las principales economías latinoamericanas creció casi triplicándose, mientras las economías emergentes de Asia oriental lo hicieron 18 veces más. El populismo, que ha comenzado a asomarse en el escenario regional, podría ser una forma para corregir una variable crítica (la segmentación social) y complicar las otras dos (crecimiento económico de largo plazo y consolidación institucional). En cambio, el liberalismo, con escasa visión estratégica, podría mejorar el desempeño económico, pero sin avances sustanciales en las otras dos variables. Pipitone sostiene que del atraso se sale rápidamente (dos, máximo tres generaciones) o no se sale. El castillo se toma por asalto, por sitio es impenetrable; sin un sentido de urgencia por parte de nuevas clases dirigentes que perciben el crecimiento como su mayor instrumento de legitimación, la salida del atraso queda normalmente en buenos deseos. Por otra parte, no es fácil imaginar una economía dinámica en el largo plazo con instituciones de baja calidad y aguda segmentación social*

## Un riesgo sistémico

El atraso no es sólo una persistente distancia frente a los países que se encuentran en la frontera tecnológica y de bienestar, es una construcción

\* Publicado en Pensamiento Iberoamericano, México D.F., Septiembre 2006.

\*\* Experto en Historia Económica y Procesos de Desarrollo. Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, D.F. Este artículo es publicado en este número de UMBRALES con la autorización de su autor.

histórica de vínculos cruzados entre baja productividad, escasa calidad institucional y pobreza difundida. Un organismo social en que los avances de productividad (cuando ocurren) no pueden empujar corrientes sostenibles de homologación social o, por lo menos, no en la medida necesaria para retroalimentar la productividad en el largo plazo. Los países que se encuentran en la frontera son aquellos donde, durante largos ciclos históricos, la dinámica de la productividad se tradujo en creciente homologación vía mecanismos de mercado y de presión política y social. Pensando en el presente a través de Kondratief y Kuznets, apuntemos que las actuales tendencias contrarias a la homologación son propias de las fases iniciales de nuevos paradigmas tecnológicos con su dislocación de recursos materiales y humanos (Galbraith y Hale, 2004; Goesling, 2001: 756<sup>1</sup>). Sinteticemos: en el “atraso”, la segmentación social es un no superado vicio de origen; en el “desarrollo”, una amenaza latente de retroceso.

Salir del atraso significa encontrar-construir la elusiva mezcla de factores y circunstancias capaz de sostener en el largo plazo una espiral virtuosa entre productividad, calidad institucional y convergencia social. En el entretrezado retículo de sus relaciones recíprocas, la debilidad de cualquiera de estas dimensiones puede no ser compensada por la (eventual) sobrecarga funcional de las otras. ¿Es posible un alto bienestar con bajos niveles de productividad media o buenas instituciones entre agudas segmentaciones sociales o eficiencia productiva en frágiles contextos institucionales? Salir del atraso es ensamblar un organismo colectivo que sólo puede crecer en la medida en que refuerza, al mismo tiempo, las tres dimensiones. Una operación que ha resultado históricamente más ardua de lo previsto.

En el prólogo al primer tomo de *El Capital*, Marx sostenía en 1867: “El país que está más adelantado, proporciona al que lo está menos una imagen de su futuro”. Casi un vaticinio apologetico del capitalismo como sistema global. Un siglo después, Gerschenkron contesta escuetamente: “El desarrollo de un país atrasado puede diferir fundamentalmente del

---

1 Brian Goesling registra cómo, en las últimas dos décadas, frente a una contracción de las diferencias de ingreso entre los países (debida sobre todo al dinamismo de Asia oriental) aumenta la polarización en su interior.

seguido por un país avanzado” (Gerschenkron, 1968: 16-17). En efecto, si alguna homologación internacional ha ocurrido en el amplio horizonte contemporáneo, ha ocurrido siguiendo caminos parcialmente inexplorados. La salida del atraso no es nunca una “réplica”; el contexto nunca es el mismo.

Intentemos una mirada de conjunto del siglo XX. ¿Qué podemos decir de haber aprendido sobre el atraso? Tres observaciones.

I. Las fórmulas ideológicas relucientes no han dado gran prueba de sí mismas. Una historia que va del primer plan quinquenal soviético de final de los 20 (planificación centralizada, industrialización acelerada y partido único), al Consenso de Washington (Williamson, 2000: 252-255) a fines de los 80 (apertura al comercio exterior, liberalización de los mercados financieros y estado como vigilante de equilibrios macroeconómicos). En el segundo caso, la idea subyacente es: la racionalidad de los mercados termina por imponerse, naturalmente, en cualquier contexto. Lo que (siguiendo a Marx) podría incluso admitirse, con precisiones y cautelas, sin por ello reconocer lo que no está demostrado, o sea que en la operación de los mercados haya un dispositivo capaz de conducir necesariamente fuera del atraso.

A pesar de las promesas, al final del camino nos encontramos, de una parte, con Cuba y Corea del norte, como embarazosas supervivencias de una apuesta perdida que no supo (con la excepción china) “reciclarse” en la marcha y, por la otra, con múltiples países en desarrollo cuyo acatamiento en las últimas décadas de la ortodoxia financiera del FMI tampoco produjo resultados asombrosos y sí miserias locales y turbulencias globales evitables (Stiglitz, 2002: 40-48; Önis, 2006: 254s). Viene la tentación de pensar que cuanto mayor haya sido y sea la fidelidad a algún canon de segura eficacia, tanto mayores las posibilidades de fracaso. ¿Solidez ideológica como incapacidad para aprender de las circunstancias? ¿Como legitimación “ética” del no entender? El hecho es que las grandes promesas quedaron incumplidas y las experiencias de salida del atraso ocurrieron en lugares imprevistos y en formas, en gran medida, novedosas respecto a los cánones establecidos.

II. Los casos de salida del atraso a lo largo del siglo (pocos y localizados, como veremos) han surgido al interior de discontinuidades de regímenes o de políticas. Fueron necesarios actos de inteligencia estratégica, consis-

tencia política y maquinarias institucionales no inicialmente ruinosas para que enteras sociedades comenzaran a generar en su seno nuevas energías y comportamientos. El progreso –entendido como aliento indeliberado que conduce a los países más allá del atraso– no dio muestras de su existencia o de su eficacia. Lo que, naturalmente, no significa que el atraso constituya un molde uniforme e impermeable al tiempo, sino que sus cambios son normalmente insuficientes a alterar su fisiología. Así que, si África, América Latina y Asia central no encontraron en el siglo pasado un camino cierto fuera del atraso, no hay razones para suponer que esto ocurra necesariamente en el siguiente siglo o en el sucesivo.

III. Hubo un tiempo en que el atraso era un problema exclusivo de los países interesados (obviando aquí las responsabilidades históricas del colonialismo y otras más recientes), sin embargo, ese tiempo se ha ido o se está yendo rápidamente. Con su estela de fragilidad político-institucional, oleadas migratorias y exasperación latente de religiosidades e ideologismos mesiánicos, el atraso, en sus formas más agudas, se ha vuelto un factor crítico de inestabilidad global. Ha ocurrido un salto de calidad: de la solidaridad internacional como expresión ética de minorías ilustradas (países o individuos) al reconocimiento (incumplido) de una necesidad sistémica. Si globalización es mayor dependencia recíproca, ¿cómo limitarla a los mercados? Los dolores ajenos comienzan a revelarse como dolencias propias.

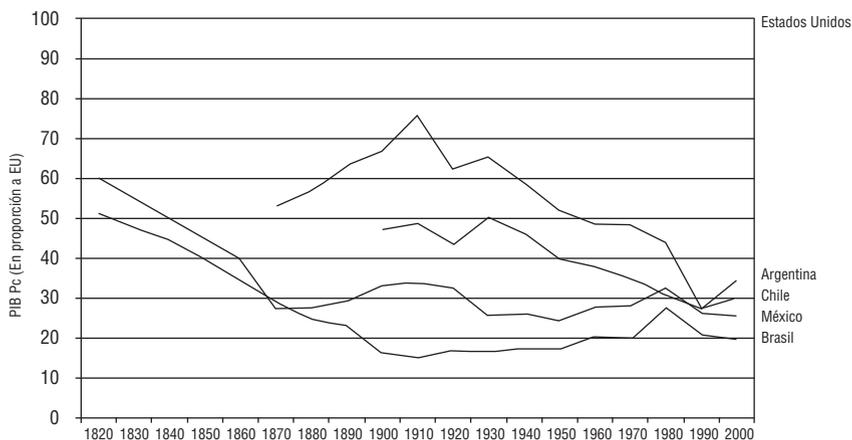
## **¿Por qué América Latina?**

Porque viven aquí más de 500 millones de personas de las cuales algo menos de la mitad en condiciones de pobreza. La CEPAL estima para 2005, 213 millones de pobres, 42 por ciento de la población (CEPAL, 2005). En 1980 la pobreza latinoamericana abarcaba 136 millones de personas y el peso específico de pobres urbanos y rurales era similar. Un cuarto de siglo después hay en la región 146 millones de pobres urbanos y 75 rurales; dos a uno.

La otra razón es que América Latina sigue siendo una promesa incumplida. Un área del mundo menos lejana que otras (en estructura económica y herencia cultural) de los países más avanzados y que, sin embargo, ve

cíclicamente frustrados sus intentos de acortar distancias y de cambiar una fisiología hecha de exclusiones que se renuevan y estados de quebradiza legitimación social. Para tener una idea aproximada del largo plazo involucrado en el retardo de productividad y bienestar, midamos con el PIB per capita –puesto igual a 100 en el caso de Estados Unidos– la distancia entre este país y cuatro economías de América Latina: México, Brasil, Argentina y Chile, que, con 62 por ciento de la población, representan hoy 76 por ciento del PIB regional.

**Gráfico 1**  
**PIB per capita (1820-2000) (EU=100)**



Fuente: Elaboraciones a partir de datos de Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, París 2003.

Obviemos las dificultades asociadas a la comparabilidad de datos que abarcan un tiempo tan dilatado y estructuras socioeconómicas tan diferentes. Digamos que si un extra-terrestre observara esta gráfica podría imaginar una prolongada decadencia latinoamericana. Obviamente ni es ni ha sido así. A pesar de la mayor extensión demográfica del malestar y la exclusión, no es comparable el México de la hacienda porfiriana con el México industrial-exportador de la actualidad, así como no lo es la vieja república brasileña con sus poderosas oligarquías terratenientes con

una república que tiene hoy como presidente a un ex sindicalista. Pero, a pesar de los avances, es estadísticamente evidente que van dos siglos (para México y Brasil) y un siglo (para Argentina y Chile) que la región experimenta una ampliación progresiva de sus distancias respecto a Estados Unidos. ¿Cómo no percibir en estas curvas un burdo registro secular de la dificultad latinoamericana para salir del atraso? Como se verá más adelante, salir del atraso significa (entre otras cosas) rebasar el ritmo de crecimiento de las economías avanzadas de la época. En el largo plazo, nada similar ha ocurrido en estas partes del mundo. Ha habido largos ciclos de crecimiento pero ningún curso firme de salida del atraso capaz de volver escaso el trabajo, asegurar ingresos medios crecientes a la mayoría de la población, establecer instituciones de amplia legitimación social y consolidar estructuras productivas dinámicas.

México presenta dos períodos en los cuales parecería esbozarse un rumbo de reducción de su distancia frente a Estados Unidos. El primero (grosso modo 1870-1900) corresponde a la edad porfiriana, el segundo (1950-1980), a la fase más dinámica (con ingresos petroleros y amplios créditos internacionales) de un prolongado régimen nacional-revolucionario. Y ambos períodos terminaron con prolongados retrocesos. Moraleja sumaria: ni la hacienda porfiriana ni la industrialización sustitutiva (con el añadido del petróleo) pudieron sostenerse en el tiempo como instrumentos de salida del atraso. En Argentina y Chile el deslizamiento de largo plazo relativamente a Estados Unidos, que parece iniciarse con el siglo XX, apenas da señas de revertirse en los años 90. Registremos un elemento común en los cuatro países mencionados: la convergencia a la baja. A comienzos del siglo XX el abanico del PIB per capita oscilaba entre el 67 por ciento de Argentina y el 17 por ciento de Brasil, a fines del siglo se ha cerrado entre valores de 35 por ciento en el primer país y 20 por ciento en el segundo.

¿Qué implica en el presente no haber podido encontrar un camino fuera del atraso? Contestemos a esta pregunta con un dato: el porcentaje de población que vive con menos de dos dólares diarios a paridad de poder de compra. O sea, los más pobres entre los pobres. En Corea del Sur, Singapur, Portugal y Grecia, países en los cuales la salida del atraso es historia reciente, la proporción de población que vive con menos de dos dólares es

inferior a 2 por ciento. El mejor escenario latinoamericano es el de Chile y Argentina (entre 10 y 14 por ciento respectivamente), en el otro extremo están Venezuela y Bolivia (32 y 34 por ciento) y en posición intermedia Brasil y México (22 y 26 por ciento) (Banco Mundial, 2006).

## Experiencias exitosas

Si salir del atraso supone construir compatibilidades dinámicas entre productividad, convergencia social y eficacia institucional, que puedan conducir a los países a niveles de eficiencia productiva y de bienestar comparables con los países más avanzados, en siglo y medio hemos asistido a tres ciclos que pueden calificarse como exitosos en distintas partes del mundo. El primero, protagonizado por Suecia, Dinamarca, Alemania, Japón y, en menor grado, Italia entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. El segundo, por Corea del sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong en la segunda mitad del siglo XX. Y el tercero, por España, Portugal, Grecia e Irlanda en el mismo período. En lo que sigue nos referiremos fundamentalmente a los primeros dos ciclos, aunque algunas de las observaciones que haremos en referencia a ellos podrían extenderse (con diversas salvedades) al tercer grupo de países mencionados.

Comparemos las experiencias de salida del atraso ocurridas en Europa hace más de un siglo con las experiencias similares en el Asia de las últimas décadas. En Europa, un espacio que va de Escandinavia a Italia pasando por Alemania; en Asia oriental, otro que, por gran parte, bordea la costa china, de Corea del sur a Singapur pasando por Taiwán y Hong Kong. Registremos una regla y una excepción. La regla es que en ambos ciclos las experiencias exitosas emergen en contextos regionales dinámicos; la excepción es el Japón Meiji que define sus nuevas estructuras económicas e institucionales en un Asia oriental sin antecedentes que pudieran funcionar como referencia y estímulo. Desde fines del siglo XIX tenemos aquí el primer injerto capitalista exitoso en un área culturalmente no europea. Y Japón será un arquetipo y un objeto imitativo para generaciones de dirigentes asiáticos que verán en esta experiencia una ruta maestra hacia la tarea de –según la fórmula Meiji– “imitar a Occidente para defenderse de Occidente”.

La democracia en Europa occidental y los regímenes autoritarios en Asia oriental mostraron éxitos comparables. En ambas regiones, a través de regímenes políticos diferentes, fue posible arraigar instituciones eficaces y socialmente legitimadas (Bulte, Damania y Deacom, 2005: 1038).<sup>2</sup> En el caso asiático, la legitimación que no pudo venir del respeto a reglas democráticas, vino, dicho sea brutalmente, del creciente bienestar. Instituciones capaces de remover inercias y segmentaciones antiguas (sobre el modelo del decreto imperial japonés de reforma agraria en 1868) y alentar compromisos estratégicos con diversos agentes productivos. Sin embargo, a pesar de sus inicios autoritarios, Corea del sur y Taiwán (bastante menos, hasta ahora, Singapur) (Buruma, 2001: 126s), muestran, desde la década pasada, claros procesos de democratización. El cambio económico y el mayor bienestar parecen orientar aquí hacia una democracia política que completa, sin haber guiado, la salida del atraso. En contraste, en la mayor parte de las experiencias europeas de desarrollo tardío desde la segunda mitad del siglo XIX (Suecia, Dinamarca, Italia, etc.), la ampliación inicial del horizonte democrático es el contexto en que se despliega generalmente el rattrapage frente a las economías y sociedades europeas más avanzadas de la época.

Implícita o explícitamente, en lo que sigue pondremos a América Latina frente al telón de fondo de estas experiencias (europeas y asiáticas) exitosas. Que el tema no sea académico resulta claro si se considera que entre 1950 y 2000 el PIB per capita de las principales economías latinoamericanas creció alrededor de tres veces, mientras las economías emergentes de Asia oriental multiplicaron su PIB per capita en 18 veces. Partiendo de niveles inferiores a Brasil y México, Taiwán y Corea del sur los alcanzan a comienzos de los años 80 para, sucesivamente, seguir una ruta de aceleración que convierte a los dos países asiáticos en otros tantos casos de desarrollo tardío exitoso.

Una nota al margen sobre homologación social. Usemos como medidor el índice de Gini de distribución del ingreso. Corea y Taiwán

---

2 Estos autores apuntan, sin considerar la dimensión regional, una correlación positiva entre intensidad de recursos naturales, mala calidad institucional y menores indicadores de desarrollo.

presentan actualmente valores que oscilan alrededor de 30, en la media de los países más avanzados, mientras México y Brasil muestran valores entre 55 y 59: máximos de desigualdad a escala mundial. Decía Celso Furtado: “En la industrialización periférica el excedente de mano de obra se mantuvo, o incluso tendió a crecer. Esa incapacidad para alcanzar la segunda fase del desarrollo capitalista –fase en que las estructuras sociales tienden a homogeneizarse– es lo que configura el subdesarrollo actual” (Furtado, 1991: 144-5).

## **Rasgos comunes**

¿Cómo equiparar el liberalismo comercial danés a fines del siglo XIX con la contemporánea apertura selectiva japonesa o el dirigismo económico de la Alemania bismarckiana con las políticas de Hong Kong en las últimas décadas? La historia es siempre un dolor de cabeza para las ideologías económicas. Pero, reconocer la originalidad de cada experiencia no significa desconocer sus rasgos comunes. Intentemos mostrar cómo los casos exitosos de emancipación del atraso (en Asia como en Europa), presentan importantes similitudes a pesar de las distancias en el tiempo y la geografía. Sin olvidar que cada rasgo se manifiesta en forma original dando lugar a un entramado único de compatibilidades con los otros elementos en juego.

### **I. Rapidez**

La aceleración del crecimiento económico constituye un primer rasgo común. Obviemos aquí la mayor exposición al comercio y las tecnologías globales y el hecho de que la reducción de la pobreza (factor crítico del éxito) no está asociada exclusivamente al crecimiento sino también, y en forma crítica, a la mejora en la distribución del ingreso (Ravallion, 2001: 1807-8). Sin embargo, sin ser suficiente, la aceleración del crecimiento es imprescindible no sólo para ampliar las fronteras del bienestar sino para atenuar la resistencia al cambio proveniente de los privilegios afectados y de los empleos sectorialmente perdidos.

Entre 1863 y 1913, el PIB per capita crece en Suecia a una tasa media anual de 2.4 por ciento, frente a Inglaterra que se limita a 1.6 por ciento. En ese período, en el conjunto de los países europeos, el mismo indicador se incrementa en 1 por ciento mientras en Dinamarca lo hace en más de 2 por ciento. Y en esos mismos años Japón comienza a mostrarse como una de las economías de mayor crecimiento mundial. El presente latinoamericano se expresa sintéticamente en el hecho de que entre 1980 y 2005 el PIB per capita regional se incrementó por debajo de 1 por ciento frente a 2 por ciento en Estados Unidos y entre 5 y 6 por ciento en las economías emergentes de Asia oriental.

Pasando por Dinamarca, Suecia, Alemania y Japón (en la segunda mitad del siglo XIX) a Taiwán, Singapur, Hong Kong y Corea del sur (en la segunda mitad del siglo XX), el proceso de salida del atraso no duró más de dos generaciones desde el momento de la inicial aceleración del crecimiento al momento en que los países en cuestión alcanzaron niveles de productividad y bienestar comparables con las realidades internacionales más avanzadas en cada ciclo histórico. A juzgar por la experiencia, el atraso no es castillo que cae por sitio, sólo se rinde bajo asalto: se sale del atraso rápidamente (cuatro o cinco décadas) o no se sale. Los motores han de ser poderosos para salvar las fuerzas centrípetas. Las esperanzas proyectadas a un muy largo plazo son formas de renuncia.

## **II. Urgencia política**

En prácticamente todos los casos señalados es visible un sentido de urgencia política con diferentes rasgos: una percepción de amenaza exterior, de fragilidad institucional interna o de retardo dinámico frente a vecinos que aceleran el paso. Sentirse en peligro es condición para emprender iniciativas inéditas, así como la autocomplacencia política es un lastre. Nada peor que una visión de sustancial normalidad para anestesiar un sentido de urgencia sin el cual la salida del atraso es, para decir lo menos, improbable. Dinamarca comienza a acelerar sus ritmos en la ola de la pérdida del Schleswig-Holstein a manos de Prusia en 1864. Bajo una aguda sensación de fragilidad política interna, corrupción e ineficacia,

Park Chung Hee da el golpe de Estado en 1961 que será el prelude del “milagro coreano”. ¿Cómo no asociar el crecimiento acelerado alemán con una unificación nacional tardía que se proyecta a la competencia frente a Inglaterra? Malasia (un país que no puede decirse haya salido del atraso pero al que, de seguir el ritmo actual, no le faltará mucho), inaugura su nueva política económica después de los graves disturbios sociales de 1969. Para no mencionar al Japón Meiji que, derrumbando el antiguo régimen Tokugawa, establece un re-comienzo institucional para enfrentar el reto occidental. Y así podría seguirse, pero el punto está claro. No se sale del atraso donde la política no percibe amenazas o presiones que la obliguen a buscar nuevos caminos.

### **III. En grupo**

El salto más allá del atraso ocurre en contextos regionales específicos y no por casos nacionales aleatoriamente distribuidos en el mundo. Como se dijo, la mayor excepción es el Japón de fines del siglo XIX que se enfrenta en soledad a la tarea de su propia modernización inicial. ¿Qué pudo haber compensado aquí la ausencia de aliento regional? Tal vez una mezcla de orgullo insular, pragmatismo y capacidad de aprendizaje de parte de un grupo dirigente con un fuerte control social y decidido a superar a marchas forzadas la fragilidad económica y militar frente a Estados Unidos.

Pero, excluyendo al Japón de las primeras fases, la norma parecería ser que las experiencias exitosas ocurren en contextos regionales donde el desarrollo del último llegado se inserta en redes regionales dinámicas de comercio, inversiones y contagios múltiples, incluido el pundonor nacional afectado por el éxito de los países contiguos. Sería suficiente mencionar las relaciones económicas entre Dinamarca e Inglaterra a fines del siglo XIX o entre Corea del sur y Taiwán con Japón a fines del siglo XX para tener una idea de la importancia del contexto regional. Parecería que del atraso salen las regiones (o partes de ellas) más que las naciones individualmente consideradas. La nación ha sido hasta ahora el ámbito de las experiencias exitosas de desarrollo tardío, pero estas experiencias no ocurrieron in vitro. Esta es la historia que nos cuenta la Europa de hace más de un siglo y el

Asia contemporánea, para no hablar del papel de la Unión Europea sobre la historia económica y política reciente de España, Portugal, Grecia e Irlanda. Frente a este escenario histórico, huelga decirlo, destaca un regionalismo latinoamericano que, a pesar de cercanías culturales y lingüísticas, sigue sin despegar no obstante los múltiples intentos y la plétora de buenas intenciones.

#### **IV. Centralidad rural**

Las experiencias exitosas se caracterizan desde sus inicios por profundos cambios agrarios con aumento de la productividad y una mejora de largo plazo en el bienestar de la población rural. No hay casos (excluyendo, por obvias razones, Hong Kong y Singapur) en que la aceleración del crecimiento haya ocurrido en un contexto agrario estancado productiva y estructuralmente. Una historia larga que viene de la Comisión Rural danesa de 1784 que impulsa a la pequeña propiedad independiente en contra de la antigua comunidad y del latifundio. Y entre 1850 y 1905 las granjas familiares pasan en Dinamarca de 180 a 290 mil mientras el alquiler se reduce de 43 a 10 por ciento de las explotaciones. Un recorrido similar es el de Suecia y, en el caso de Japón, tenemos la ya recordada reforma agraria de 1868 (que se repetirá en 1946, al inicio de un nuevo ciclo de aceleración del crecimiento). Taiwán y Corea del sur emprenden sus reformas agrarias entre 1949 y 1953. Aunque China no sea aún un caso cumplido de tránsito más allá del atraso, se trata de la economía de mayor crecimiento mundial en el último cuatro de siglo y, a pesar de sus persistentes problemas rurales<sup>3</sup>, sería difícil olvidar que desde fines de los años 70 se inaugura aquí un sistema de explotación familiar que supera la anterior estructura colectiva. Señas someras de una historia que se repite en diferentes formas en los casos que hemos llamado exitosos.

---

3 Cfr. el notable coloquio entre He Qinglian y Cheng Xianong, “Rural Economy at a Dead End: A Dialogue on Rural China, Peasants and Agriculture”, en *Modern China Studies* (Princeton), n°3, 2001. [www.uscc.gov/researchreports](http://www.uscc.gov/researchreports).

No estamos aquí frente a reformas agrarias como simples instrumentos de justicia social sino a necesidades de modernización productiva, abastecimiento alimentario, generación de ahorros y mayores ingresos fiscales. Sin considerar, en varios casos, la voluntad de evitar oleajes excesivos de urbanización. No se trata sólo de repartir tierra para obtener paz social. Si bien la aceleración del crecimiento depende sobre todo de las manufactureras (y del comercio exterior), en el largo plazo ningún proceso de salida del atraso ha sido sustentable sin cambios rurales importantes sobre todo en sus fases iniciales. Una regularidad histórica que permanece de importancia estratégica aunque, en la actualidad latinoamericana, los pobres urbanos sean ya el doble respecto a los rurales.

## V. Reforma institucional

La salida del atraso no ocurre sin reformas institucionales que mejoren la legitimación social del Estado y consoliden burocracias eficaces. En versión democrática en Europa y en versión inicialmente autoritaria en Asia.<sup>4</sup> Pasando a través de la Alemania bismarckiana, el Japón Meiji, las monarquías democráticas de Dinamarca y Suecia en la segunda mitad del siglo XIX, la Malasia de Mahatir Muhammad o el Singapur de Lee Kuan Yew, el escenario es, en sus trazos mayores, el mismo: formación de una administración pública profesional con un alto sentido institucional y libre, en gran medida, de vínculos oligárquicos y de prácticas fisiológicas de corrupción.

A este resultado –la formación de una maquinaria estatal razonablemente confiable y eficaz– se llegó a través de diferentes fórmulas: de la democracia escandinava al dirigismo autoritario (pero, ciertamente, no oligárquico) en gran parte de las experiencias asiáticas.<sup>5</sup> Lo que lleva a la

---

4 Acerca del debate sobre democracia y dictadura como ámbitos políticos para el desarrollo, v. A. Przeworski, M.E. Alvarez, J.A. Cheibub, F. Limongi, *Democracy and Development*, Cambridge University Press 2000, pp.106s.

5 Sigue siendo de gran interés el ensayo-entrevista de Stan Sesser, “A Nation of Contradiction”, *The New Yorker*, 13 de enero 1992, en que se retrata a uno de los máximos íconos asiáticos de despotismo ilustrado: Lee Kuan Yew de Singapur.

hipótesis que la clave estratégica no sea el régimen político sino la calidad del Estado (mezcla de eficacia y legitimación) que lo sostiene. En Europa las experiencias exitosas son casi todas democráticas (con la parcial excepción de la Alemania bismarckiana), mientras en Asia son casi todas autoritarias (con la parcial excepción de Hong Kong). Las regiones constituyen, evidentemente, contextos culturales de factibilidad. Al margen: sería suficiente echar una mirada a la historia del sur de Italia (y en especial de Sicilia) después de la Unidad para percibir como una mala calidad institucional asociada con fuertes poderes económicos locales pueda transferirse generación tras generación descomponiendo cualquier intento de salida del atraso (Riall, 1998; Torino, 2004 y Robb, 2005).

## VI. Distribución del ingreso

Si bien pueda registrarse inicialmente (y no en todos los casos) un empeoramiento en la distribución del ingreso, las experiencias exitosas se caracterizan por su capacidad de absorber la (lewisiana) oferta ilimitada de trabajo y mejorar en el largo plazo los indicadores de homologación social. Ningún proceso exitoso de salida del atraso se ha cumplido en realidades de elevada y persistente segmentación social. Como es sabido, América Latina es la región del mundo con los mayores índices de polarización del ingreso. Con un simple ejercicio de secciones cruzadas resulta evidente que en los últimos cuarenta años no ha habido a escala mundial un solo caso de aceleración económica de largo plazo en situaciones de distribución del ingreso similares a América Latina.<sup>6</sup> Todos los países asiáticos de crecimiento acelerado muestran índices de Gini inferiores a los latinoamericanos. A juzgar por la experiencia, no se sale del atraso conservando áreas estructurales de desempleo y subempleo crónicos.

Entre la segunda mitad del siglo XIX y fines del sucesivo, los seis rasgos apuntados hasta aquí parecen ampliamente comunes a las experiencias exitosas de desarrollo tardío en Asia y Europa que recuperan el terreno en un lapso históricamente reducido. Dos generaciones, como se ha dicho. No

---

6 V. de este autor, *El temblor interminable*, CIDE, México 2006, p.110.

resulta fácil creer que las similitudes señaladas pertenezcan al territorio del azar o de elucubraciones ideológicas ex post. Estamos frente a regularidades que requieren ser reconocidas y estudiadas.

Sin embargo, la mezcla de crecimiento acelerado, urgencia política, regionalismo, consolidación institucional, reforma agraria y menor desigualdad no constituye una estrategia de salida del atraso. Haría falta saber cómo se crea un clima de confianza interna (y externa) mientras se despiertan energías sociales capaces de sostener un largo ciclo de crecimiento con construcción de compatibilidades dinámicas entre sociedad, economía e instituciones. Sin embargo, la elusividad de las fórmulas correspondientes a cada tiempo-país no excluye regularidades que constituyen un entramado de requisitos conjuntamente ineludibles. Siempre existe al margen una posibilidad de compensaciones funcionales respecto a algún factor de menor dinamismo relativo, pero sólo al margen. Los seis rasgos mencionados parecen piezas ineludibles de cualquier experiencia de salida del atraso.

## ¿Cuánto podría faltar?

En el último medio siglo las economías latinoamericanas han pasado por dos fases. En la primera (grosso modo entre 1950 y 1982) hubo crecimiento acelerado con efectos cada vez menores sobre el empleo y la reproducción de agudas segmentaciones sociales reforzadas por la dinámica demográfica. En la sustancia la aceleración no pudo mantenerse por la escasa generación de ahorro y el elevado endeudamiento externo. En la segunda, de los 80 a la actualidad, los rasgos dominantes han sido una mayor apertura al comercio exterior y a los flujos de capitales además de las privatizaciones y una más estricta disciplina monetaria y de gasto. Sin embargo, la región en general (incluyendo México y Brasil, que constituyen dos terceras partes del PIB regional), no recupera el dinamismo económico de las décadas previas.<sup>7</sup> En

---

7 En los últimos tres años (2004-2006), el repunte del crecimiento en Chile, Venezuela y Argentina está asociado en diversa medida al aumento de los precios internacionales de varios productos básicos. CEPAL, 2006.

síntesis: de un crecimiento que no pudo sostenerse a reformas que, hasta ahora, no han activado un nuevo ciclo de aceleración económica. O sea, medio siglo entre un crecimiento elevado pero estructuralmente frágil y un crecimiento sano pero endeble. Y mirando al futuro inmediato (los próximos 25 años), un aumento de la población en 150 millones de personas, la mayoría de las cuales nacerán pobres.

Seamos razonablemente optimistas y supongamos que las reformas económicas de las últimas décadas hayan tenido tiempos de maduración lentos y que en las décadas venideras comiencen a desplegar sus efectos positivos sobre el crecimiento de largo plazo. Si, concomitantemente, las economías latinoamericanas emprendieran rutas sostenibles de homologación social y de mejora en la eficacia y legitimación de sus instituciones –o sea, de acercarse la región a los rasgos dinámicos de las experiencias exitosas que hemos considerado en las páginas anteriores–, ¿cuánto tiempo podría faltar para que algún país de la región alcanzara un nivel de productividad y bienestar comparable con los países avanzados?

La respuesta depende de varios factores entrecruzados, pero, para definir a una burda frontera temporal, nos limitaremos aquí a una sola variable, el PIB per capita, asumiendo (¿incautamente?) que las otras dos (homologación social y saneamiento institucional) se comporten en forma sistémicamente coherente con una recuperación del crecimiento de largo plazo. En los límites del PIB per capita, la respuesta depende de su nivel inicial, su tasa de crecimiento prevista y la definición de una frontera traspasada la cual sea razonable inferir que un país podría comenzar a emanciparse del atraso. Supongamos que este nivel mínimo sea el que corresponde actualmente a países como Portugal, Eslovenia, Grecia y República Checa, cuyo PIB per capita (a paridad de poder de compra) oscila alrededor de 20 mil dólares. Asumamos este nivel como umbral post-atraso y supongamos que en las décadas por venir el crecimiento del PIB per capita latinoamericano se sitúe alrededor de un 3 por ciento anual. O sea, entre el 2 por ciento de Estados Unidos, el 2-3 por ciento de las mayores economías europeas y el 5-6 por ciento de Asia oriental en las últimas décadas. En estas condiciones ¿cuánto faltaría para salir del atraso? Veamos.

**PIB per capita  
(2006 y proyecciones)**

	PIB pc (PPC)	Años para lograr 20 mil dólares
Bolivia	2,880	66
Ecuador	4,466	51
Perú	6,289	40
Venezuela	6,467	38
Colombia	7,898	31
Brasil	8,964	28
México	10,604	22
Chile	12,737	15
Argentina	14,838	11

Fuente: Los datos de 2006 son estimaciones de FMI, World Economic Outlook Database, Abril 2006.

Haciendo a un lado el caso argentino, cuya sobrevaluación cambiaría probablemente no es suficientemente neutralizada por el criterio de la paridad de poder de compra, la salida del atraso podría ser económicamente viable entre los 15 años de Chile y los 66 de Bolivia. Un escenario muy diferenciado. La construcción de consensos socio-políticos y la capacidad de mantener bajo control variables económicas críticas son tareas de extraordinaria complejidad y de éxito incierto, pero cumplirlas a lo largo de tres generaciones resulta difícilmente imaginable. Añadamos, sin embargo, que si las mayores economías regionales emprendieran un camino firme de salida del atraso (con incremento de los nexos económicos a escala regional), esto ciertamente acortaría los tiempos para un rumbo similar entre sus vecinos.

¿Por qué es este un escenario optimista? Porque suponemos que, de recuperarse el crecimiento de largo plazo, podría abrirse una nueva posibilidad para mejorar los indicadores de calidad institucional y de homologación social. Si una futura reactivación de largo plazo no ocurriera con adecuados avances en estos dos terrenos, difícilmente la consecución de un determinado nivel de PIB per capita sería indicación confiable de una real salida del atraso.

Al margen de todo fatalismo ¿cuánto tiempo falta antes de que la desilusión sobre los éxitos sociales de la democracia active conflictos que la hagan insostenible y reenciendan tentaciones populistas o autoritarias? El

populismo, que ha comenzado a asomarse en el escenario regional, podría ser una forma para corregir (transitoria y marginalmente) una variable crítica (la segmentación social) y complicar las otras dos (crecimiento económico de largo plazo y consolidación institucional). Así como un liberalismo con escasa visión estratégica podría mejorar el desempeño económico sin avances sustanciales en las otras dos variables. Y, como hemos dicho, no es fácil imaginar una economía dinámica en el largo plazo con instituciones de baja calidad y aguda segmentación social.

Que sólo en una generación (poco más o menos), Brasil, México, Chile y Argentina pudieran dejar atrás siglos de atraso, revertir las curvas que vimos al comienzo de este ensayo y emprender un nuevo rumbo de sus historias, es algo que la vida cotidiana en estos países no permite percibir con claridad. Sin embargo, eso indican los números. Es notable lo poco que ha penetrado en la conciencia de las clases dirigentes y las sociedades latinoamericanas esta posibilidad. Tan cerca y tan lejos. Junto con el escaso interés real en la integración económica regional, este retardo de conciencia es hoy, probablemente, uno de los principales obstáculos. Lo posible sólo lo es a condición de que sea un horizonte visible a través de proyectos y comportamientos concretos. Sin eso, lo que pudiera estar al alcance en 25 años podría requerir 75 o un tiempo tan largo que desde el presente asumiría el aspecto de las calendas griegas.

## Bibliografía

BANCO MUNDIAL

2006 *World Development Report*.

BULTE, E.H.; DAMANIA, R y DEACON, R.T.

2005 “Resource Intensity, Institutions, and Development”, *World Development*, n°7.

BURUMA, Iam

2001 *Bad Elements*, Random House, New York.

CEPAL

2005 *Panorama social de América Latina*, 2005.

- 2006 *América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007*, Santiago de Chile, abril 2006
- FURTADO, Celso  
1995 *Los vientos del cambio* (1991), FCE, México.
- GALBRAITH, James K. y Hale, Travis  
2004 *Income Distribution and Information Technology Bubble*, University of Texas Inequality Project, Working Paper 27, *passim*
- GERSCHENKRON, Alexander  
1968 *El atraso económico en su perspectiva histórica* (1962), Ariel, Barcelona.
- GOESLING, Brian  
2001 “*Changing Inequalities Within and Between Nations*”, *American Sociological Review*, n° 5.
- ÖNIS, Ziya  
2006 “*Varieties and Crises of Neoliberal Globalisation: Argentina, Turkey and the IMF*”, *Third World Quarterly*, n° 2.
- Pipitone, Ugo,  
1995 *La salida del atraso*, FCE, México.  
2006 *El temblor interminable*, CIDE, México.
- STIGLITZ, Joseph  
2002 *El malestar de la globalización*, Taurus, Madrid
- WILLIAMSON, John,  
2000 “*What Should the World Bank Think About the Washington Consensus*”, *The World Bank Research Observer*, n° 2.
- RAVALLION, V. Martin  
2001 *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*, “*World Development*”, n° 11, 2001.
- RIALL, Lucy,  
2005 *La Sicilia e l'unificazione italiana (politica liberale e potere locale, 1815-1866)*, Einaudi, Torino.
- ROBB, Meter  
2005 *Medianoche en Sicilia*, Océano, México.



# La inserción de Bolivia en la economía mundial. Una mirada crítica al post-neoliberalismo

*Alfredo Seoane Flores\**

*“Ya indico hace un siglo John Stuart Mill, y con razón, que son las importaciones, y no las exportaciones, las que aumentan la riqueza de un país”*  
Paul Samuelson (1966)

*“Pero tanto en la teoría como en la práctica un superávit comercial puede ser una señal de debilidad nacional y un déficit una señal de fortaleza”*  
Paul Krugman (1994)

## **Resumen**

*La inserción de Bolivia en la economía mundial respondió a la demanda de productos primarios, desarrollando una mono especialización en minerales. Las variaciones de la demanda internacional del producto en cuestión determinaban las fluctuaciones económicas, pasando de recesión a auge y viceversa. En los años 1980s colapsa el desempeño exportador sin alternativas de relevo, determinando una verdadera y compleja crisis de inserción internacional. La reinserción económica, a través del esforzado desarrollo de las exportaciones no tradicionales, constituye el inicio de una tendencia a la diversificación en productos y mercados que el artículo califica como punto de inflexión en las constantes históricas del país. Sin embargo, en la Bolivia post-neoliberal actual se detectan riesgos para la continuidad de esa tendencia diversificadora de las exportaciones, determinada por una combinación de desestímulo al emprendimiento privado, exceso de gasto que repercute en inflación y apreciación de la moneda. La posibilidad que le brinda la coyuntura de auge de Balanza de Pagos al país, para reforzar y desarrollar una mejor modalidad de inserción en la economía mundial, puede desaprovecharse. Algunas propuestas para lograr desarrollar las ventajas competitivas auténticas, en base a incorporación de conocimiento a la dotación de recursos existentes, son presentadas al concluir.*

\* Profesor-investigador del área de Economía Política y Relaciones Internacionales del CIDES-UMSA.

## Introducción

El punto de partida de nuestro análisis es la reflexión que surge del epígrafe, que equivale a preguntarse ¿cuál es el aspecto esencial de las relaciones económicas internacionales de un país? Como dijo Stuart Mill ¿serán las importaciones las que aumentan la riqueza? ó ¿un superávit exportador no constituye la panacea para un país? Digamos de inicio que la idea no es obvia y su comprensión no surge del sentido común.<sup>1</sup>

La acción de exportar tiene sentido porque permite a un país pagar los bienes y servicios que compra del exterior, es decir, provee de un poder de compra de productos importados. Tratar de exportar al máximo para acumular reservas creyendo que con ello se incrementa la riqueza de un país, es el criterio mercantilista criticado por los más grandes economistas clásicos debido a su efecto económico pernicioso ya que un superávit, implica la existencia de déficit de otros países, es decir, un “juego de suma cero” donde lo que gana uno pierde(n) otro(s), generando una dinámica internacional de intercambio decreciente y estimulante de la retaliación proteccionista. Además, una acumulación de reservas internacionales (oro para los clásicos) en un país, implicará una tendencia a la elevación de precios que redundará en el deterioro de sus capacidades de exportar y en el incremento de sus importaciones, desarrollándose el llamado “ajuste automático”.<sup>2</sup>

- 
- 1 En ese aspecto, complementamos la idea mencionando la postura del economista austriaco Schumpeter, referida a que es la acción de los empresarios emprendedores la que enriquece a una sociedad.
  - 2 El mecanismo de ajuste automático de desequilibrios de balanza de pagos –planteado inicialmente por Hume (1752)–, bajo el sistema del patrón oro, señala que el país con superávit de exportaciones verá incrementarse la cantidad de oro existente en su mercado y, por lo tanto, verá que sus precios subirán, disminuyendo éstos, por el efecto inverso, en el país con déficit, de manera que los flujos de comercio se revertirán y los déficits/superávits desaparecerán. El mecanismo de ajuste en situaciones actuales donde ya no rige el patrón oro, no es necesariamente automático, ya que las decisiones de política monetaria y cambiaría permiten manejarlo y postergarlo temporalmente, si es que existe la posibilidad de financiarlo. Una regla inquebrantable de la contabilidad internacional es que la suma de todos los déficits del mundo deben igualar a la suma de todos los superávits. Los países con superávit resultan ser quienes financian el déficit de los países deficitarios que les compran.

En la realidad económica actual, vemos países que desarrollan un “neomercantilismo” esforzándose por mantener una posición de exportador neto, que busca incesantemente producir excedentes sobre sus importaciones –a partir de bajas tasas de consumo o elevado ahorro– concentrándolas preferentemente en materias primas e insumos, al mismo tiempo que fomentan la producción exportadora de bienes industriales y de alto valor agregado. Estas son, en cierta medida, experiencias de crecimiento que se muestran como ejemplos del éxito logrado por una orientación hacia exportaciones de bienes manufacturados, como sucede con Japón, Corea y China, entre otros del este de Asia. ¿Cómo explicar ese neo-mercantilismo? Es una pregunta que trataremos de responder en este artículo.<sup>3</sup>

El ahorro externo, bajo la forma de créditos, inversión directa o inversión de cartera, constituye una forma adicional y complementaria que permite ampliar las capacidades de importación y, a través de ellas, las de producción. De hecho, para los países en desarrollo, un ampliado proceso de inversión necesario para acelerar el ritmo del crecimiento económico, dada la escasa diversificación productiva, requerirá de un componente importado elevado por la adquisición de bienes de capital, insumos industriales, patentes tecnológicas, entre otros bienes y servicios. De ahí la idea de que una buena inserción externa es aquella que le permite a un país contar con los recursos para poder financiar las importaciones de bienes y servicios, necesarias para su desarrollo.

Por eso, plantearse el desafío de acelerar el crecimiento económico implicará, necesariamente, alguna modalidad que permita superar la restricción de no contar con capacidades suficientes de importación de bienes de capital, tecnología e insumos necesarios para la producción. Esto quiere decir que tendrán los gobiernos que resolver –si pretenden incidir positivamente en

---

3 La economía China –un ejemplo muy actual-, genera un superávit comercial enorme que lo destina en gran parte a comprar bonos del Tesoro de los EE.UU. país que tiene un déficit comercial casi igual de enorme. Asimismo, la China recibe un gran flujo de inversión externa directa, principalmente norteamericana, y compra tecnología y servicios, pagando la “renta tecnológica”. Esto nos muestra que son dos las “caras de la moneda” que hacen posible la existencia del superávit chino/déficit de EE.UU.: flujos de bienes compensados con flujos de servicios y de capital de uno hacia el otro lado.

el desenvolvimiento de la economía—, la ecuación consistente en una mezcla adecuada de exportaciones, acceso a financiamiento externo (créditos y/o inversión directa) y uso de esos recursos en importaciones de bienes de inversión. En ese entendido, podemos decir junto con Krugman, que tener un déficit comercial financiado con ahorro externo, que se traduce en importaciones de bienes de capital e insumos de la producción, no siempre es malo para la salud de una economía, sobretodo si después se traduce en capacidades productivas y de exportación incrementadas que dan lugar a un superávit comercial, generando mayores posibilidades de importar y en fases de mayor desarrollo, convertir al país en exportador de capitales y ahorro a otras localizaciones. Por el contrario, puede ser que una situación de superávit sea resultado de una necesidad de contraer importaciones para destinar recursos al servicio de la deuda externa, como sucedió a toda América Latina en la década de los 1980s, postergando su desarrollo.

Las constantes históricas de la inserción de Bolivia en la economía mundial han estado marcadas por la demanda proveniente de Europa y América del Norte, en concordancia con el desarrollo industrial que han vivido esas economías. Esa fuente del dinamismo de las exportaciones nacionales se concentró en un solo tipo de producto, de manera que tanto la producción de plata y estaño, definieron lo esencial de los periodos más largos del proceso histórico económico nacional. De esa manera, la economía boliviana se desarrolló en sintonía y al ritmo que le permitían las fluctuaciones de la demanda internacional del producto en cuestión, creciendo en la fase ascendente y entrando en crisis o recesión ante cambios depresivos en ella. El mercado interno, por su reducido tamaño y la orientación “hacia adentro” del llamado patrón de desarrollo, no representaba el motor dinámico de la economía, ya que estaba surtido por las importaciones manufacturadas de todo tipo y el abastecimiento de alimentos por un sector agrícola atrasado.

Sólo recientemente —desde fines de la década de los ochenta—, es que se produce una paulatina y creciente diversificación en productos y mercados de exportación, que hacen menos vulnerable a la economía nacional, respecto a los cambios en la demanda internacional, indicando un cambio histórico cualitativamente muy importante. En efecto, productos bolivianos

de exportación no tradicional<sup>4</sup> como los agroindustriales que se dirigen a mercados regionales, o manufacturas de la joyería, las maderas, el cuero y los textiles, que acceden a mercados de países industrializados como EE.UU. Europa o Japón entre otros, muestran una tendencia novedosa en la historia económica del país.

Se puede decir que los mercados potenciales para las exportaciones de Bolivia, tienen dimensiones casi infinitas para las posibilidades actuales e inmediatamente futuras de su aparato productivo. Más aun si consideramos el crecimiento del comercio internacional a ritmos mayores que la producción, convirtiéndose la opción de engancharse en esa dinámica, accediendo a mercados dinámicos, con la posibilidad de acelerar el ritmo del crecimiento para lograr efectivos incrementos del ingreso per cápita. Sin embargo, aun cuando existen posibilidades efectivas de acceso, una serie de factores devienen en una dinámica interna que atenta contra esa tendencia diversificadora de las exportaciones, entre los que podemos mencionar: la pérdida de competitividad debido a los efectos de la revalorización de la moneda nacional en el marco de escasos avances en la productividad (enfermedad holandesa), la mentalidad rentista y anti-emprendedora de las políticas públicas aplicadas, la contracción de la inversión privada y de los emprendimientos económicos en general, el deterioro de las condiciones de acceso a los mercados emergentes, entre otros.

Además, debido a un importante crecimiento del valor de las exportaciones y de las transferencias externas netas, las reservas se acumulan en el Banco Central y los ingresos fiscales superan a los egresos, pero, al mismo tiempo, la oferta interna se contrae, afectada por la escasa inversión privada, la apreciación de la moneda y el abaratamiento de las importaciones. Así, los costos se acrecientan, mientras las importaciones se abaratan. Esto afecta principalmente a los exportadores no tradicionales, antes que a las exportaciones de bienes primarios, que se han favorecido por una coyuntura de precios internacionales muy buena. Todo ello amenaza con el retorno a

---

4 Exportaciones no tradicionales desde Bolivia, son aquellos productos de exportación que no son minerales o hidrocarburos, es decir, productos agrícolas, agroindustriales, forestales, industriales, etc.

una situación de especialización concentrada en minerales y gas, tendiendo Bolivia a perder la escasa diversificación lograda.

Nuestro principal planteamiento es que la constante histórica boliviana en la que periodos de bonanza –emergentes de explotación de recursos naturales que cuentan con precios internacionales coyunturalmente altos–, seguidos de periodos de estancamiento o crisis –una vez esos precios invariablemente se deterioran–, no debería ser una fatalidad histórica reiterada. En los comportamientos del sector exportador más recientes, se puede observar una diversificación en mercados y productos, detectándose determinantes estructurales y efectivos alineamientos de política económica que han dado ese resultado. Sin duda, esa diversificación de mercados y productos de exportación, ha ido de la mano con el desarrollo de una emergente capacidad de emprendimiento nacional, donde predominan unidades empresariales (mayoritariamente pequeñas), que contienen la semilla de una nueva forma o patrón de inserción. Se debería reforzar esa tendencia y evitar el retorno a la mono-exportación, tal como lo señala toda la teoría económica actual. Es el desafío de la actualidad.

¿Será posible mantener esa tendencia a la diversificación de productos y mercados de exportación con el cambio del modelo neoliberal al actual post-neoliberal?, ¿Qué factores externos e internos contribuirán a que eso suceda?, ¿Cuáles variables muestran tendencias al deterioro y cuales al fortalecimiento de dicha tendencia? Son parte de las preguntas que este artículo pretende contestar.

## **Exportaciones e inserción de la económica**

### **Impronta**

A partir de la dominación colonial española y continuando con la vida republicana de Bolivia, predominó un patrón de inserción en la economía internacional basado en la extracción de recursos naturales y sobre-explotación de mano de obra. El descubrimiento de las vetas de plata de Potosí, que da inicio a una explotación salvaje de la población nativa y el saqueo

del mineral a favor del reino de España y del capitalismo en sus inicios, marca el principio de una impronta en el desarrollo empobrecedor de esta sociedad (“mendigo sentado en una montaña de oro”) que se mantendrá durante siglos.

Inicialmente, coincidiendo con el periodo de surgimiento de la economía capitalista, los recursos extraídos de las colonias irán hacia Europa para favorecer el proceso de acumulación originaria. Posteriormente, durante la 1ª. Revolución Industrial (1760-1830), la incrementada demanda de materias primas no significará para Charcas o Bolivia, la llegada de un impulso fuerte de inversiones y modernización. Esto es explicado porque dicho momento histórico coincide con la crisis de la corona española y el advenimiento de la lucha independentista, que empieza en Charcas, conflicto que implicó la destrucción de la producción minera: *“Bolivia inició su vida independiente con su base minera destruida. La minería, que se encontraba en decadencia desde la revolución de los Katari (1876) se paralizó, virtualmente, durante los 16 años que duro la lucha sin tregua por la independencia”* (Arce. 2003. p83). Ya que la minería era el sostén de la administración colonial, advenida la República, con una minería en crisis, la principal fuente de ingresos fiscales pasó a ser los impuestos indígenas y el principal egreso los gastos militares. Esta situación de profunda injusticia empieza a revertirse con la recuperación de la minería.

## **De la plata al estaño**

La minería se recupera en los años 1860 en adelante, inmediatamente anteriores a la Guerra del Pacífico, convirtiéndose desde entonces hasta la década de los 1980, en el principal soporte de las finanzas públicas. Personajes como José Avelino Aramayo y Aniceto Arce, aportan y personifican el espíritu emprendedor que posibilitó este quiebre histórico. La empresa minera Huanchaca marca el resurgimiento de la minería boliviana en cuya historia –que la muestra como la primera que incorpora tecnología moderna en la producción minera, la primera que recibe aportes de capital externos, principalmente chileno, la que financia la construcción del primer ferrocarril que conecta al territorio boliviano con el océano y que, finalmente,

decae por la caída de los precios internacionales del mineral—, podemos encontrar las raíces de todos los siguientes emprendimientos mineros hasta la nacionalización de 1952.

Un factor contemporáneo con el surgimiento de Huanchaca, de gran significación para Bolivia, fue el inicio del desarrollo de la explotación de salitreras, guaneras y de la famosa mina de plata “Caracoles” en el departamento del Litoral Boliviano, concesionados a inversionistas ingleses y chilenos, al amparo del Tratado de 1866, firmado durante el gobierno de Melgarejo, que permitía que los beneficios por impuestos a la minería se compartan por los gobiernos de Bolivia y Chile. Como sabemos, este hecho llevó a la medida de subir los impuestos, adoptada por el presidente Daza, que sirvió de pretexto para la invasión chilena en el año de 1879.<sup>5</sup>

El periodo de auge de la exportación de la plata se agota a finales de la centuria debido a la disminución del precio del mineral, que ocurre por la implantación del monometalismo en reemplazo del bimetalismo monetario. Sin embargo, el desarrollo de la minería argentífera sentó las bases para que el ciclo subsiguiente, de producción y exportación de estaño, se pueda desarrollar. Una demanda creciente del mineral se combina con las ingentes dotaciones del mismo en Bolivia y, sobre la base de las capacidades de explotación de los grandes yacimientos que habían servido para la explotación de plata, le sigue la reorientación de esas capacidades hacia el estaño, producto de incrementada demanda internacional.<sup>6</sup>

Usando terminología marxista se puede decir que la acumulación originaria de la minería de la plata, sirvió para desarrollar la explotación

---

5 La pérdida del Litoral para el desarrollo de la minería de Bolivia significó un grave inconveniente ya que hasta la firma del acuerdo de tregua tuvo que realizar sus exportaciones por el río de La Plata, además del impacto en los ingresos públicos al perder una fuente de recaudación, en cambio, para Chile, el agresor, “*La conquista del Departamento del Litoral, (...) representó uno de los mayores aprovechamientos económicos que registra la historia como consecuencia de una acción bélica*” (Arce, 2003 p.109)

6 Sobre el desplazamiento de la plata por el estaño, Arce (2003) cuenta la anécdota de que Simón Patiño, al ser avisado que se había encontrado una gran veta en su mina “La Salvadora”, mientras caminaba para verla, rogaba “Dios mío, que no sea plata, que sea estaño” Pág.185. Los personajes más importantes de la era del estaño fueron Simón Patiño, Carlos Aramayo y Mauricio Hoschild, llamados los “barones del estaño”. Almaraz, (1966)

del estaño. El mejor ejemplo es el del ferrocarril Antofagasta- Oruro, que permitió transportar el estaño al puerto.

El factor desencadenante para el desarrollo del nuevo ciclo, fue el incremento de la demanda por la utilización industrial del estaño por parte de las nuevas industrias que surgieron, como resultado de la 2<sup>a</sup>. Revolución Industrial, en los países capitalistas desarrollados tales como la industria del automóvil, la de alimentos enlatados y todo tipo de productos que usaban la hojalata. El estaño se usaba como producto antioxidante, antifricción, conservante y envoltorio. La producción estandarizada y masificada, característica del periodo “fondista”, implicó una creciente demanda del producto.

En ese desarrollo, se fueron incorporando nuevos productores de estaño, en países del sur de Asia como Malasia y Tailandia, que fueron desarrollando yacimientos aluvionales, explotables a menor costo. Asimismo, con el avance tecnológico se hizo más eficiente el uso de los materiales, a través de mejoras de procesos técnicos ahorradores de materia prima además del descubrimiento de nuevos materiales sustitutos, determinando que la demanda de estaño tienda a caer. La conformación de la Asociación de Productores de Estaño en 1929, debido a la habilidad de Patiño que fuera su primer presidente, permitió estabilizar los precios del mineral, controlando la producción mediante cuotas asignadas a cada país, resultando de ello un buen paliativo a la tendencia decreciente de los precios del estaño, que con los relativamente más altos costos de las minas bolivianas, las afectada en primer lugar.

La coyuntura más favorable fue la de la 2<sup>a</sup>. Guerra mundial por la importancia estratégica del estaño boliviano, pues era el abastecedor más seguro del mineral, mientras los yacimientos del Asia habían caído bajo el control Japonés. Sin embargo, ésto no se reflejó mayormente en un beneficio para el país, por carecer de un Gobierno/Estado capaz de negociar adecuadamente los intereses nacionales en una coyuntura favorable.

La revolución de 1952, la nacionalización de las minas, la marcha al oriente, fueron entre otros eventos causales del inicio de un cambio en la orientación de la inserción internacional del país. En efecto, la transferencia de recursos de la minería y del petróleo junto con la incorporación de las tierras productivas del oriente y el desarrollo de la producción de alimentos

agroindustriales, permitieron la sustitución de importaciones de alimentos tales como azúcar, arroz, aceite, etc. y, posteriormente, el desarrollo de exportaciones no tradicionales. También se inició un nuevo ciclo de producción de hidrocarburos, con la participación de empresas extranjeras.

## **Crisis de la minería**

Sin embargo, el estaño seguirá siendo, por mucho tiempo más, el principal producto de exportación, aunque atravesando por situaciones difíciles debido a una combinación de: i) escasa inversión para exploración y mejoramiento de las minas, ii) consecuente baja ley del mineral, iii) precios tendentes a la baja y iv) altos costos de explotación acompañados de una relación asalariados/empresa estatal poco flexible, redundando todo ello en una dificultad para afrontar una reestructuración productiva y frenar el declive de productividad.

La década de los setenta del siglo XX, representó para la economía boliviana un período similar al actual, en el que una coyuntura favorable de precios del estaño y del petróleo –producto que se empezó a exportar desde la incursión de compañías norteamericanas como la Gulf Oil Company, que invirtieron en el país y después fueron nacionalizadas– con fuerte participación del estado como productor y exportador directo, implicó superávit comercial y del sector público. Además, emergieron condiciones extraordinarias en cuanto a la disponibilidad de crédito internacional, de manera que el país accedió a importantes montos de deuda para el desarrollo. Sin embargo, las condiciones favorables que ello significaba no se plasmaron en un proceso de inversiones que desarrolle alternativas de exportación e inserción en la economía internacional.

Los años ochenta fueron la otra cara de la moneda, ya que las condiciones de bonanza de balanza de pagos se revirtieron de manera radical. En efecto, producto la crisis económica mundial y de políticas dirigidas a detener la inflación que adoptaron los gobiernos de las principales economías del mundo, se produjo una elevación en las tasas de interés, una contracción económica internacional y del crédito a los países en desarrollo, con la consiguiente disminución de la demanda por materias primas, entre otros.

Las repercusiones sobre la economía boliviana fueron devastadoras ya que junto con la elevación de los costos del servicio de la deuda externa, se dio una contracción, encarecimiento y restricción del crédito externo. Paralelamente, los precios internacionales del estaño y el petróleo empezaron a disminuir y el valor de las exportaciones a contraerse. Asimismo, considerando que el periodo previo, de superávit de balanza de pagos, no se tradujo en la creación de nuevas capacidades exportadoras más diversificadas e incluso no se tradujo en mejores condiciones de exportación tradicional –la minería y la industria de hidrocarburos a inicios de los ochentas mostraban condiciones decrecientes de productividad– se tuvo que afrontar una verdadera crisis de inserción externa, que repercutió en crecimiento negativo del pib. La situación se vio agravada por un manejo ineficiente de los desequilibrios macroeconómicos, traducido todo ello en la hiperinflación. Para agravar el escenario, se afectó al ahorro privado, con la desdolarización de las transacciones financieras y de todos los contratos, bajo el criterio de que por decreto se iba a lograr disminuir la demanda de la moneda estadounidense, pero la medida se tradujo en una dolarización de facto, por una creciente demanda del dólar como reserva de valor.

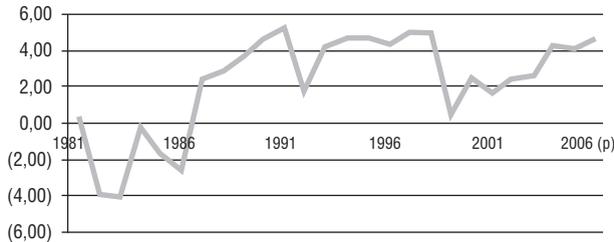
Los mecanismos automáticos del ajuste del desequilibrio externo empezaron a manifestarse y la política económica amplificó sus efectos negativos, ya que exacerbó los desequilibrios macroeconómicos, mediante una política monetaria expansiva, en un contexto de crisis en el sector externo (déficit de balanza de pagos) y del sector fiscal. La dificultad para mantener estable el tipo de cambio fue la manifestación más clara de dichos mecanismos.

## **Superando la crisis**

Los efectos en el ritmo de crecimiento de la producción se pueden observar en la gráfica 1, donde claramente se ve que el ritmo de crecimiento del PIB fue negativo desde 1980 hasta 1986, periodo en el que era 15% inferior al de 1980, y la población (con crecimiento vegetativo de alrededor de 2.2% anual) se había expandido en un monto algo mayor al 13%, es decir, el PIB per-cápita en Bolivia disminuyó en aproximadamente un 30% en seis años. En 1987, se logra un crecimiento del PIB de 2.5%. La Gráfica 2 muestra

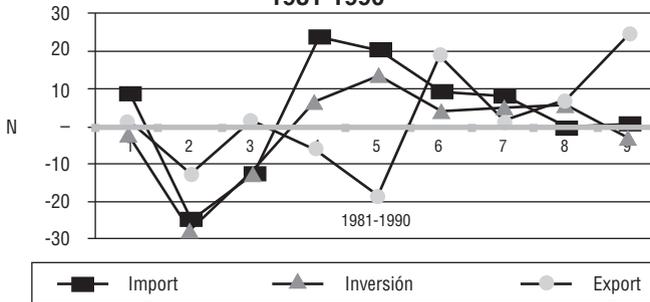
que la recuperación del crecimiento estuvo precedida por un incremento de las inversiones y las importaciones.

**Gráfico 1**  
**PIB tasa de crecimiento**



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

**Gráfico 2**  
**Tasa de crecimiento**  
**1981-1990**



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

El año de 1987 marca el momento más álgido de la crisis de inserción –los precios del estaño caen por debajo de los \$us.2 la libra fina y las exportaciones son el 51% de las de 1980– pero marca también el inicio de una nueva etapa, ya que es el año en que las exportaciones no tradicionales comienzan un ritmo de crecimiento que será sostenido durante los 20 años siguientes, pasando de ser el 14% de las exportaciones en 1980 a un 19% en 1987 y en 1994 poco más del 50%. Ese año, de 1994, marca la primera

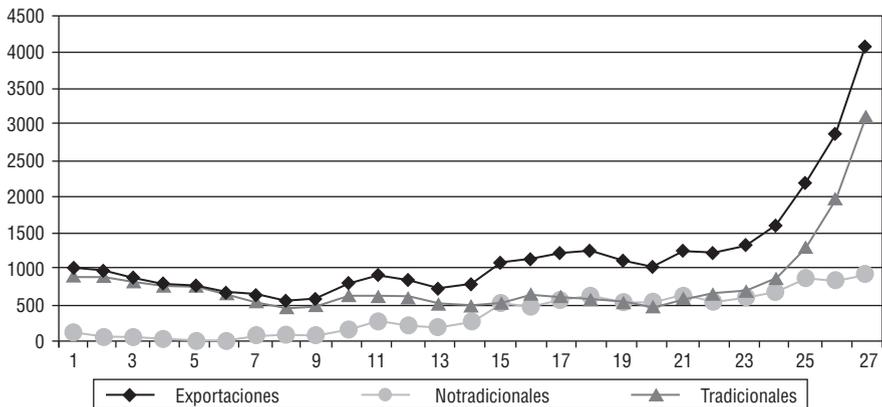
vez en que las exportaciones no tradicionales superan a las tradicionales, situación que se repetirá en los años siguientes hasta la aparición de las exportaciones de gas que superan al total de las no tradicionales recién en el año 2005.

## **Diversificación de mercados y productos**

En la década de los años noventa se produce un cambio en la situación general de la balanza de pagos de Bolivia que, después de varios años deficitarios, empieza a mostrar resultados positivos desde 1993, situación que se mantiene hasta ahora, debido, en un primer momento, a un importante superávit de la cuenta de capital por inversión extranjera directa (IED), que llega a su punto máximo en 1998 y, más recientemente, por el crecimiento del valor de las exportaciones, transferencias netas positivas y por programas de quita de deuda externa que han compensado la baja de los flujos netos de IED. En todos estos años, las importaciones crecieron a ritmos acordes con el crecimiento del producto -es decir que no hubo restricciones al crecimiento provenientes de ese aspecto-, con un importante periodo en el que alcanza niveles muy altos, principalmente debido a la importación de equipos e insumos para la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, que explicará algunos años después la expansión de las exportaciones de gas.

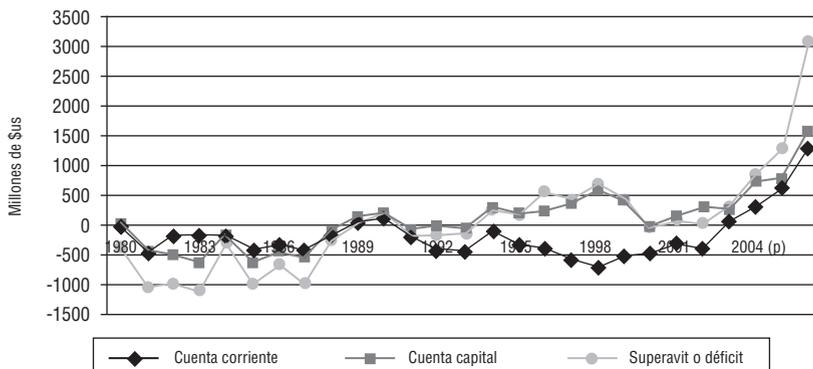
Sin embargo, dejando de lado el boom del gas, las exportaciones no tradicionales fueron y siguen siendo un importante componente de la producción con destino a los mercados externos, lo que denota aspectos positivos en el patrón de inserción internacional de Bolivia. El año 2003 marca el primero de los años del periodo democrático en el que se tiene un superávit comercial y de cuenta corriente, donde también es favorable el comportamiento de las remesas del exterior, enviadas por bolivianos que realizan actividades laborales.

**Gráfico 3**  
**Exportaciones 1980-2006**



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

**Gráfico 4**  
**Balanza de pagos**

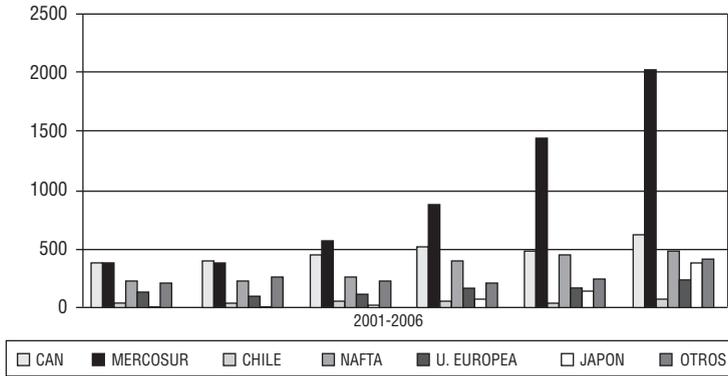


Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Para el crecimiento sostenido de las exportaciones no tradicionales, resultará determinante una combinación de inversión privada, estímulo estatal y apertura de mercados externos, que se dio en los años en que se aplicó el programa de ajuste estructural, financiado y motivado por los organismos multilaterales. Inicialmente, los productos estrella de las exportaciones no tradicionales fueron los productos de la agroindustria del oriente, en particular los derivados de la soya y otras oleaginosas. Posteriormente, emergieron nuevos sectores exportadores, como la industria textil, la de manufacturas de madera, joyería, marroquinería, ubicados principalmente en el occidente del país. Es decir, que la inserción más diversificada en productos y mercados de destino, también se manifestó en una diversificación mayor en cuanto a la procedencia regional de las exportaciones. Nótese que la mayor parte de estos productos son resultado de la transformación de recursos naturales abundantes como las maderas preciosas, el oro, cuero y de la mano de obra local, muy eficiente para labores manuales - artesanales y de bajo costo. Es decir que se trata de la incorporación de valor agregado a las ventajas comparativas.

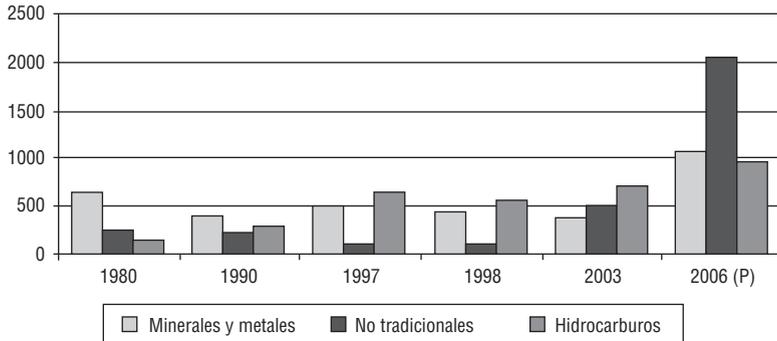
En cuanto a la diversificación de los mercados, se observa la creciente importancia de los mercados regionales como la CAN y MERCOSUR, que son las dos áreas preponderantes a donde se dirigen las exportaciones. En el caso de las exportaciones no tradicionales, como las oleaginosas y otros productos agroindustriales, fueron determinantes los márgenes de preferencias comerciales otorgados a su favor en la Zona de Libre Comercio Andina, creada en 1989. En cuanto a los otros productos no tradicionales de origen manufacturado como los textiles, joyería, manufacturas de madera, los mercados extra-regionales de EE.UU. y Europa han sido los más importantes, sin embargo, también a los mercados regionales sudamericanos han logrado penetrar. Cabe mencionar que para las exportaciones tradicionales, principalmente el gas, los mercados vecinos son los más importantes, dado que Brasil y Argentina se constituyen en los actuales compradores de gas, mientras los minerales se exportan en su mayoría a Europa, los EE.UU. y reciente a Japón (Zinc). De otro lado se observa en los últimos años que están emergiendo flujos cada vez más intensos de comercio al Asia, principalmente Japón y China.

**Gráfico 5**  
**Destino de las exportaciones**  
Millones de \$us



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

**Gráfico 6**  
**Composición de las exportaciones**



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Nos interesa resaltar que la recuperación reciente de las exportaciones tradicionales –gas y minerales–, no implicó todavía un decrecimiento en términos absolutos de las exportaciones no tradicionales y el retorno a la

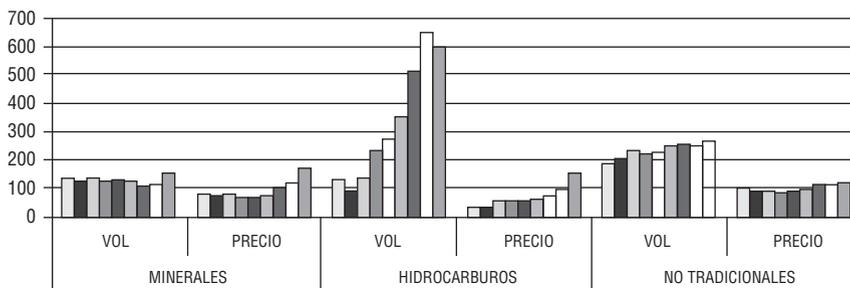
matriz de especialización exclusivamente concentrada en materias primas minerales (ver Gráfica 6). En efecto, el crecimiento del valor de las exportaciones no tradicionales se ha mantenido aunque en términos relativos ha sido desplazada del segundo lugar, como grupo, por las exportaciones de minerales. Comparativamente, si observamos la gráfica 7 podemos decir que el factor precio ha sido mucho más determinante para la expansión del valor de las exportaciones de minerales que el factor volumen. En el caso del gas, el índice de volumen que creció mucho desde 1998, empieza a caer en 2006, mientras el índice de precio crece de manera muy importante en los años 205 en adelante, debido a la vigencia de la nueva ley de hidrocarburos. En cambio, para el caso de las exportaciones no tradicionales, el factor determinante ha sido el crecimiento del índice de volumen, con una escasa variación del índice de precios, lo que quiere decir que el esfuerzo productivo es el que permitió que su valor se expanda respecto a los años anteriores.

Al interior de las exportaciones no tradicionales (ver gráfica 8), los índices en soya, maderas, joyería y textiles<sup>7</sup>, muestran un comportamiento muy interesante. En efecto, en tres de esos casos (soya, joyería y textiles) el índice de volumen supera en más de 3 veces al de la base=100 de 1990, mientras que el índice de precios es inferior en algunos años y superior con muy poco en otros. Esto nos está indicando lo que se mencionaba recién respecto a que el esfuerzo productivo en estos sectores ha sido muy trascendente. Además, como se puede concluir por los datos sobre destino de las exportaciones de la gráfica 5, la mayor diversificación de mercados de destino de las exportaciones nacionales respecto del pasado, se debe a la penetración que lograron estos productos no tradicionales, que son provenientes de muchos establecimientos de pequeña dimensión, altamente generadores de empleo y encadenamientos productivos con el resto de la economía.

---

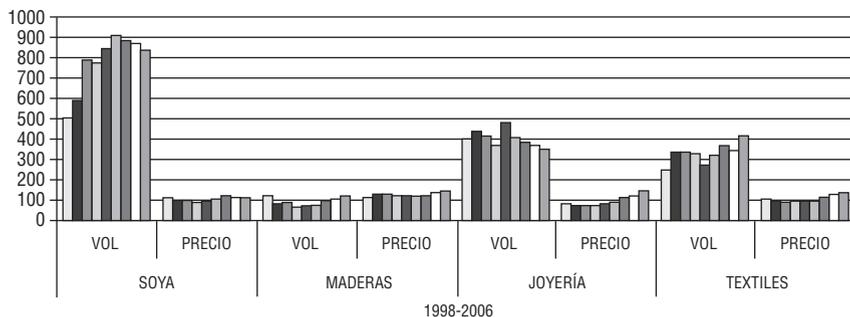
7 Los datos del Dossier UDAPE, 2007, no muestran en particular el grupo textiles, incorporándolo como parte de “otros”. Nuestra presunción es que ese rubro está determinado principalmente por exportaciones del sector textil, por lo que le otorgamos en el gráfico 8 esa denominación.

**Gráfico 7**  
**Índice de volumen y precio de exportaciones**  
Base 1990



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

**Gráfico 8**  
**Índice de volumen y precio XNT**  
Base 1990



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Los acontecimientos de los años de 2006 y 2007, en los que se alcanzaron niveles record de exportaciones de alrededor de \$us.5.000 millones –casi 10 veces más que en 1987–, paradójicamente, no aportan a la tranquilidad de un futuro con exportaciones crecientes y diversificadas, debido a que se observa el deterioro de las condiciones de producción en el sector exportador no tradicional –e incluso en el tradicional–, debido fundamentalmente a una baja tasa de inversión. Asimismo, las condiciones

de acceso a los mercados de destino de las exportaciones, como la CAN, los EE.UU. y la Unión Europea, están cada vez más frágiles, debido a que no se han negociado condiciones más favorables y a que prevalecen enfoques contrarios a la continuidad y expansión de esos acuerdos por parte de las autoridades encargadas.

Paralelamente, una combinación de política monetaria contractiva y política fiscal expansionista, con un Banco Central que no puede controlar la expansión del medio circulante –debido al crecimiento de las Reservas Internacionales Netas, ligadas al incremento del ingreso/gasto público– está generando presiones y expectativas inflacionarias. Al mismo tiempo, el BCB desarrolla medidas de esterilización mediante Operaciones de Mercado Abierto y junto al financiamiento del pago de pensiones que el fisco financia con venta de Letras del Tesoro, determina que la deuda interna del gobierno se haya disparado superando la deuda externa, induciendo la elevación de las tasas de interés y generando dudas respecto a la sostenibilidad de este esquema de financiamiento. Asimismo, se tiene una tendencia regional y mundial a la depreciación del dólar, magnificada en Bolivia por la acumulación de reservas en el BCB y su escaso uso en importaciones de bienes de capital, que sin duda sería una buena forma para descomprimir la situación monetaria y cambiaria y expandir la oferta productiva. El resultado es: expectativas inflacionarias, apreciación imparable del boliviano, des-inversión y oferta contraída, todo lo que conlleva peligro de que la actividad de exportación no tradicional desaparezca.

## **Inserción externa y diversificación exportadora en la teoría económica**

Son varias las reflexiones sobre la problemática del desarrollo en América latina, que sostienen que la causa de su atraso se encuentra en una modalidad de inserción poco beneficiosa, basada en exportaciones de recursos naturales sin transformación, por la que los beneficios de la actividad productiva se transfieren hacia el exterior y no impulsan el desarrollo endógeno. Veamos a continuación algunos aportes fundamentales respecto a la mencionada cuestión.

El *Estudio económico de América Latina de 1949* (CEPAL, 1951) es el trabajo seminal, que plantea por primera vez la visión centro-periferia, tomando al progreso técnico como el elemento que permite explicar las asimetrías en el proceso de desarrollo que dan origen a las realidades del centro y la periferia. En ese marco, se señala que las “*economías periféricas especializadas en actividades agrícolas y mineras carecen, por definición, de un desarrollo adecuado de sus ramas industriales (en las que tiene lugar el progreso técnico), reservando a los centros la tarea de generar el progreso técnico y hacerse cargo del desarrollo industrial*” (Citado por Di Filippo, 1998 p.3-4). La condición periférica tiene consecuencias en los desequilibrios externos, ya que “*el lento y fluctuante crecimiento mundial de la demanda de productos primarios importados desde los centros, determina que sus precios se deterioran en relación a los de los productos manufacturados (deterioro de los términos del intercambio), elevando el precio relativo de los bienes de capital respecto a los bienes primarios*” (p.4), mientras que el desarrollo y progreso técnico exigen expandir las capacidades para importar los bienes de capital. De ahí surge la llamada restricción externa del desarrollo latinoamericano y la propuesta de impulsar la industrialización, inicialmente mediante la sustitución de importaciones ya emprendida en algunos países de la región, y evolucionar hacia fases más intensas, como la exportación de éstas, haciendo endógeno el progreso técnico al funcionamiento de la economía.

Aun cuando la CEPAL lo previno en su momento, no pudo evitarse la asfixia del proceso de industrialización latinoamericano, que continuaba conectado o insertado en el mercado internacional a través de las exportaciones de bienes primarios y “hacia adentro” desarrollaba la manufactura para el mercado interno.<sup>8</sup> Los cambios en las importaciones, pasando de bienes industriales de consumo –una vez éstos se producían internamente–, por importaciones de bienes de capital e insumos para la industria, no significó

---

8 Al respecto y en relación a las críticas al pensamiento cepalino por su sesgo anti-exportador, Raúl Prebisch dice: ...“Es indudable que la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha contribuido notablemente a la elevación del ingreso en los países en desarrollo, pero lo ha hecho en grado mucho menor del que pudo haber conseguido con una política racional que combinara juiciosamente la sustitución de importaciones con las exportaciones industriales”. (Prebisch, 1964. p.32)

superar la necesidad de generar recursos para financiar la adquisición de esas importaciones. Dicha necesidad fue cubierta por la actividad del sector primario exportador –que contaba con pocos estímulos para invertir e incrementar la productividad, debido al “sesgo anti-exportador” de las políticas económicas y al deterioro de los términos del intercambio. La década de los setenta permitió “superar” temporalmente dicha restricción mediante el endeudamiento internacional, bajo condiciones que se modificaron en la década siguiente y cobraron caro al desarrollo y continuidad del modelo “industrializador”.

El aporte de Fernando Fajnzylber (1988), también de la CEPAL, con los conceptos de “competitividad sistémica” y “competitividad auténtica” en contraposición al concepto de “competitividad espuria”, generó una visión renovada, que superaba a las prácticas proteccionista-estatalistas aplicadas en la mayoría de los países de América Latina en los sesenta y setenta y, de otra parte, daba respuesta al discurso neo-liberal en boga, que señalaba a la libertad de mercado y la inversión como los paradigmas del desarrollo. En esta visión renovada de la CEPAL, se concibe a la competitividad en términos sistémicos, la que surge de las condiciones y particularidades de un país que le permiten desplegar sus potencialidades en los mercados externos, a través de las empresas. En ese enfoque, los componentes relacionados con la educación y la equidad social, son fundamentales para lograr éxitos en la inserción en la economía mundial ya que permiten *“la solidez de la participación en el mercado internacional (que) se vincula estrechamente con la capacidad de los países de **agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos**”* (Fajnzylber, 1990. p.165).

La búsqueda de un desarrollo con mayor equidad y sostenibilidad del medio ambiente, en la visión de Fajnzylber, requiere de una buena inserción internacional en base a la “competitividad auténtica”, menos basada en la explotación intensiva de los recursos naturales y la sobreexplotación del trabajo humano y cada vez más en el conocimiento, la aplicación del progreso técnico y la generación de condiciones de equidad. No es, por tanto, una visión aislacionista y proteccionista sino de apertura, en las condiciones cada vez más intensas de la concurrencia en el mercado mundial, donde se da la preponderancia de los factores del conocimiento y la tecnología en la

competitividad. Pero, al mismo tiempo, es una propuesta basada en una presencia proactiva del estado para apuntalar el desarrollo con competitividad. Al respecto, resulta aplicable a la realidad boliviana la siguiente afirmación: *“El hecho de contar con recursos naturales no implica abdicar de las rentas que ellos pueden redituar, sino que es imprescindible que éstas se apliquen a transformar y modernizar el sector agrícola y a potenciar el desarrollo de un sector industrial con creciente participación y competitividad en los mercados internacionales”* (Ibid. p.165) y, en referencia a la idea de que la competitividad es sistémica, donde además de las empresas, son los países lo que compiten, A. Dabat (2004) aporta, siguiendo la vertiente de Fajnzylber: *“cuando la empresa vende, lo que está vendiendo no es solamente lo que ella produjo, está vendiendo lo que recogió de la sociedad. Está recogiendo en última instancia la capacidad de producción que existe en un país”* (p.53), es decir un conjunto de factores relacionados al sistema de educación, la infraestructura y el conjunto de factores que integran un espacio productivo nacional.

En tono armónico con esa percepción, un trabajo que estuvo dirigido por Fajnzylber, define a la competitividad como *“...la capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograr esto se basa en el aumento de la productividad y, por ende, en la incorporación de progreso técnico”* (CEPAL-ONUDI, 1989, citado por Doryan, 1992 p.120)

La propuesta de Fajnzylber es totalmente diferente a la -también heredera del pensamiento cepalino-, Teoría de la Dependencia, que sostiene que en la relación y el intercambio con el mundo desarrollado se produce y reproduce una relación asimétrica y desigual del intercambio, que genera subdesarrollo en la periferia. En otras palabras, el desarrollo de los centros es posible y produce el subdesarrollo de la periferia, ergo, se deben romper los lazos comerciales y económicos con los centros industrializados (Gunder Frank, 1979). En una vena crítica respecto de la Teoría de la Dependencia, Dabat (2004) sostiene *“lo que importa para los autores dependentistas(...) no es si crece o no la industria, es la relación de dependencia: cuanto más se acentúa la relación de dependencia más se acentúa el subdesarrollo en los países atrasados(...) la cuestión tiene que ver con comerciar o no comerciar”*, concluyendo: *“mi crítica fundamental al dependentismo es que en el capitalismo el que está peor no es el*

*obrero explotado; es el desempleado, y en la economía mundial el que está peor no es el país explotado, con relaciones comerciales con términos de intercambio desiguales, sino el que no logra insertarse ni comerciar” (ibid p.29).*

Otra vertiente influyente en América Latina ha sido el enfoque sobre la competitividad, de Michael Porter (1990), que con su famoso “diamante” propone acciones dirigidas a desarrollar ventajas comparativas latentes. Su propuestas para tratar de enriquecer el entorno de las empresas que hacen a la competitividad, referidas a la situación de los factores, condiciones de la demanda, industrias correlativas o coadyuvantes y ambiente empresarial, resultan en una propuesta operativa, con recomendaciones concretas dirigidas a fortalecer determinados aspectos que hacen a la competitividad. En ese sentido, encontramos muchos puntos de encuentro con el planteamiento de Fajnzylber, pero a diferencia de este, el desarrollo de Porter no contiene un análisis comprensivo de la “economía política” del desarrollo (Doryan, 1992).

En las últimas décadas, el pensamiento económico predominante en América Latina, estuvo fuertemente influido por los organismos internacionales y el llamado “pensamiento único” que emerge del “Consenso de Washington”, en el que la apertura comercial y a la inversión privada externa, en términos incondicionales, prometía la resolución de los problemas del subdesarrollo y la pobreza, poniendo como ejemplo el exitoso proceso de los tigres asiáticos. Sin embargo, como lo plantea Pipitone (2003) la realidad de lo ocurrido con esos países muestra más bien que una aplicación determinada de políticas públicas para apuntalar el desarrollo y el cambio estructural, fue el factor que permitió el éxito exportador, la industrialización y el desarrollo con mayor equidad y no necesariamente la liberalización por si misma. Ugo Pipitone, (2003) dice: *“Asia oriental no encaja sin ruidos en un modelo canonizado y compuesto por libre competencia, libre comercio, liberalismo político y separación de Estado y negocios. En realidad, sobre la base de estos criterios la misma historia europea se volvería una caricatura ideológica de si misma (... tratándose en realidad de un proceso caracterizado) por dictaduras modernizadoras, ciclos proteccionistas, subsidios, apoyo estratégico a las exportaciones” (p.323),* entre otros de los rasgos distintivos del desarrollo de Asia Oriental.

A raíz del planteamiento inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Bolivia (Ministerio de Planificación, PND, 2006) de desarrollar una política comercial estratégica, ha vuelto a escucharse la propuesta, que bajo el mismo concepto, fue debatida en la década de los ochenta por economistas norteamericanos, encabezados por Paul Krugman (1991). Según Krugman, la Política Comercial Estratégica puede definirse como el apoyo del gobierno de un país a la posición competitiva internacional de las empresas nacionales conjuncionada con la aplicación de una política selectiva de fomento al crecimiento de industrias exportadoras de productos tecnológicos, con alto valor agregado, que tengan interrelación clave con proveedores de bienes intermedios y de industrias locales. Krugman advierte que mediante la aplicación de política selectiva se corre el riesgo de provocar discriminaciones no deseadas ya que no existe una seguridad de que la elección de ganadores por parte de la burocracia sea eficaz, *“Una política de promoción de las exportaciones que favorezca a ciertos sectores elevará el costo de estos recursos y reducirá la competitividad de otros sectores. Esto significa que todo programa de promoción selectiva de las exportaciones deberá basarse en una idea muy clara de las exportaciones que sean más convenientes que otras en el margen, ya que de otro modo podrá resultar contraproducente”* (Ibid p.12). En efecto, la aplicación de la política comercial estratégica de carácter selectivo que favorece la promoción de sectores en el contexto internacional, puede implicar desperdicio de recursos, siendo muy probable que usos alternativos de esos recursos –por ejemplo promoviendo la competitividad sistémica y generando externalidades positivas a toda la industria– sean mejores alternativas no discriminatorias.

Para el caso de países en desarrollo, como Bolivia, con relativamente escasos recursos y grandes necesidades sociales, las políticas más recomendadas parecen ser aquellas que elevan la competitividad sistémica, es decir que tienen un carácter horizontal favoreciendo la competitividad de todos los sectores en general, como por ejemplo desarrollar el sistema educativo, la salud pública, la infraestructura y la innovación tecnológica en una relación estrecha entre universidades y empresas, los que no se dirigen en específico a promover sectores en particular a través de subsidios u otro tipo de transferencias de recursos a empresas, que eventualmente lo pueden hacer países

con mayores recursos. Estas no desconocen las orientaciones del mercado y tratan de focalizar sus acciones donde producen mayor retorno. Asimismo, una complementación con la inversión privada es recomendable, sobretodo en aquellos sectores donde el Estado no tiene necesidad de invertir recursos y la racionalidad empresarial puede hacerlo con eficacia y eficiencia, de esa manera el sector público puede invertir sus recursos en aquellos proyectos donde obtiene mayor impacto.

También es destacable que en fases iniciales de procesos de crecimiento en base a exportaciones diversificadas, el potencial para la presencia competitiva se da en sectores que no son precisamente de tecnología de punta, sino más bien sectores que utilizan intensivamente los factores abundantes, es decir, recursos naturales y mano de obra. En esa realidad, la intervención adecuada debería concentrarse en una intervención que produzca efectos amplios en la mayor cantidad de empresas que logren insertarse en base a una competitividad auténtica y no emergente de subsidios o apuntalamiento público.

## **Políticas públicas y competitividad en Bolivia**

En este apartado, analizaremos muy someramente, aspectos relevantes de las políticas públicas adoptadas desde el año 1985, con impacto en el sector productivo exportador.

La “reestructuración económica neoliberal”, que adoptaron como programa económico los gobiernos sucesivos hasta mediados de la presente década, buscaba promover la “libertad económica” en el país y morigerar la participación estatal en la economía, abandonando su rol productor en beneficio de un rol promotor y regulador. En ese marco se determinaba que el sector privado sea el protagonista del desarrollo económico, a través de la expansión de las exportaciones, para lo que se adoptaron varias medidas (Rodríguez, 2004):

Con el DS.21060, se adoptó una política cambiaria basada en la libre oferta y la demanda instituyendo el mecanismo del Bolsín, la libre importación con el pago de un gravamen uniforme de 20%, la libre exportación

y compensación al exportador no tradicional por los impuestos pagados a través de los CERTEX, además de la autorización a la banca privada a realizar operaciones de comercio exterior y recibir depósitos en moneda extranjera. Otro instrumento fundamental fue el DS.21660, de reactivación, que instituyó el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), creó el Instituto Nacional de Promoción de las Exportaciones (INPEX), disminuyó la tarifa ferroviaria para carga de exportación, entre otros. La Ley de reforma tributaria contenía reglamentaciones en apoyo del sector exportador, particularmente la liberación del pago del IVA para compra de insumos para la exportación. En 1988 se adopta una reducción gradual del arancel a las importaciones que pasa de 20 a 10% en tres años.

El gobierno siguiente de Paz Zamora (1989-1993), sustituye el CRA por el Draw Back, que devuelve aranceles en un porcentaje de entre 4 y 2% del valor a toda exportación (excepto a las exportaciones tradicionales, las de animales vivos y maderas en bruto), e instituye la devolución del IVA. Un hito muy importante en esa gestión fue la promulgación de la Ley 1489 de “Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones”, en la que se garantiza la libre exportación, la devolución de impuestos internos bajo el principio de neutralidad impositiva, el funcionamiento de Zonas Francas Industriales y Comerciales, el Régimen de Internación Temporal para el Perfeccionamiento Activo (RITEX) y se instituye el Consejo Nacional de Exportaciones (CONEX). Esta Ley se encuentra aun vigente.

En el primer gobierno de Sánchez de Losada, se dieron medidas de transformación muy intensas, como la capitalización, la ley de participación popular, las leyes sectoriales y de creación del sistema regulatorio, entre otros. En ese marco, sucedió la construcción del gasoducto al Brasil, la llegada de enormes inversiones al sector de hidrocarburos, así como el desarrollo de una legislación muy conveniente a la inversión extranjera privada. Producto de esas inversiones -que como vimos en el apartado 2 implicaron niveles históricos- se pudo encontrar las ingentes reservas de gas y desarrollarlas para cumplir el contrato con Brasil y tener expectativas para nuevos mercados de exportación de la energía. (Fundación Milenio, 1998)

El “Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad” (creado en noviembre de 2001, con financiamiento del BID), es uno de los intentos más

serios para desarrollar un enfoque de competitividad en el país, sobretodo por el análisis que hizo de las cadenas productivas nacionales y las propuestas que tiene para trabajar dichos encadenamientos. Al descentralizar la implementación de sus programas a través de los Consejos Departamentales y del Programa de Municipios Productivos, permitió difundir con mayor impacto nacional las propuestas y programas, además de que esos programas contaron con la participación del sector privado empresarial como interlocutor del sector público, definiendo agendas compartidas para desarrollar la competitividad. El rol de la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) como Secretaría Técnica y órgano articulador de los brazos operativos del SBPC, se implementó en torno a 5 áreas de trabajo: a. Desarrollo de la matriz de competitividad, b. Desarrollo de cadenas productivas, c. Simplificación de trámites, d. Calidad gerencial y e. Bolivia competitiva, con el objetivo general de que la UPC proponga reformas de políticas públicas que fortalezcan los sistemas productivos (Saavedra, 2002)

Podemos decir que en los sucesivos gobiernos de Bolivia desde 1985 hasta 2005, se adoptaron un cúmulo de medidas de estímulo a las exportaciones, con avances y retrocesos y no pocas contradicciones, pero que fueron en una dirección determinada. Así, por ejemplo, desde la creación del INPEX, en 1988, hasta el SBPC, o desde el programa de devolución arancelaria CERTEX, pasando por el Draw Back y por la Ley de exportaciones –que crea sistemas para el desarrollo de la competitividad como las Zonas Francas o el RITEX–, hasta la propuesta para el desarrollo de las cadenas productivas, hay una secuencia sostenida de esfuerzos, que han dado determinados frutos, como los señalados en el apartado II de este artículo.

También, un rasgo común importante de los sucesivos gobiernos nacionales desde 1985, ha sido la promoción de la libertad de comercio y la búsqueda de acuerdos de comercio preferencial que favorezcan a las exportaciones bolivianas (Seoane, 2002). Es en ese marco que se da el nuevo diseño estratégico del Grupo Andino, que pasa a la liberalización del comercio instaurando una Zona de Libre Comercio (ZLC) en 1989. La adhesión de Bolivia al GATT y suscripción del acuerdo que crea la Organización Mundial de Comercio (OMC), la asociación con el MERCOSUR a través de una ZLC, la Iniciativa para el desarrollo de la Infraestructura

Regional Sudamericana (IIRSA), el compromiso a crear la Comunidad Sudamericana de Naciones hoy denominada UNASUR; todo esto partiendo de un propósito de integración con la región sudamericana inscrito como propósito principal de la política exterior. Al amparo de esas políticas, también se logró que mecanismos unilaterales de comercio preferencial se amplíen como fue el caso del ATPDEA con los EE.UU. y el SGP Plus con la Unión Europea. Como se destacó en el apartado 2, todos los anteriores fueron instrumentos que favorecieron el crecimiento y diversificación de las exportaciones. La intención de negociar un TLC de la Comunidad Andina con los EE.UU., fue rechazada por nuestro país a partir de la hegemonía política que surge como resultado de la emergencia de la “agenda de octubre”, de manera que Bolivia se retira de las negociaciones que sostuvieron los países andinos con la potencia del norte -al igual que en las negociaciones en curso con la Unión Europea-, asumiendo una posición de resistencia, frente al interés de los socios andinos de avanzar en esa dirección (Alvarado, 2006).

No hay duda que desde 2006 entramos en un marco de políticas post-neoliberales. En el gobierno de Evo Morales se promulga el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Productiva y Democrática Para Vivir Bien” (2006), que empieza identificando al *“patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado”*, como el causante de la transferencia de excedentes al exterior beneficiando a otras naciones e impedimento para la acumulación interna que sustenta el desarrollo nacional. Por ello propugna que *“El cambio del patrón de desarrollo se inicia con la conformación de una matriz productiva nacional (... y que el objetivo) es la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social en el país”*. Para lograrlo propone *“(...) la ampliación del aparato productivo en una matriz, la recuperación del mercado interno y la redefinición de nuestro relacionamiento con los mercados internacionales”* (p.6)

Respecto a la formación de la Matriz Productiva Nacional, el PND segmenta en cuatro sectores al aparato productivo de la economía boliviana: i) Sectores estratégicos generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales), ii) Sectores generadores de empleo e ingresos (industria, manufactura, turismo, desarrollo agrope-

cuario, etc), iii) infraestructura para la producción (transporte, telecomunicaciones) y iv) servicios productivos (ciencia, tecnología e innovación y financiamiento).

En el sector estratégico –que por la Constitución son patrimonio del Estado–, el PND define que se buscará maximizar el excedente económico y optimizar su uso para la diversificación económica. *“La idea es que, a partir de sus excedentes, el sector estratégico provea recursos al sector generador de ingresos y empleo (...) a su vez, este sector proveerá de insumos y bienes finales al sector estratégico para logra un tejido más denso y cohesionado”*. El sector creador de ingresos y empleo, por su baja productividad y desarrollo tecnológico *“requieren del apoyo del estado para la superación de estos obstáculos mediante políticas productivas que busquen criterios de selectividad y prioridad (...)”*. El sector de *“desarrollo de infraestructura y servicios productivos, proveerá las condiciones para el desarrollo del sector estratégico, generador de ingresos y empleo”*, mientras que *“el Sistema Nacional de Financiamiento para el desarrollo Productivo, facilitará el acceso”* de sectores antes excluidos del financiamiento. (p.93)

En referencia al tema de la innovación tecnológica, el PND señala que *“la matriz productiva no podrá ser desarrollada sin la participación del componente científico, tecnológico y de innovación, razón por la que se define la intervención del Estado para canalizar el uso de centros científico tecnológicos”*, para lo que se creará el Sistema Boliviano de Innovación (SBI) cuyo principal objetivo será *“contribuir al desarrollo nacional mediante el apoyo a la competitividad del sector productivo y la generación de soluciones a problemas nacionales a través del uso del conocimiento y de procesos tecnológicos”*, (p.183) para lo que se gestionará financiamientos mediante el Banco de financiamiento del desarrollo y se formularán proyectos por parte de los Centros de Ciencia y Tecnología.

También detecta en el gas una importancia estratégica y geopolítica, que debe dar lugar a alianzas estratégicas que permitan articular la necesidad de capitales, ya que son sectores intensivos en capital y con escasos encadenamientos con el resto del aparato productivo nacional. La industrialización y el aumento del valor agregado serían los resultados buscados. Asimismo, el PND destaca la importancia de los recursos ambientales de biodiversidad, forestales, aire y agua, que son internacionalmente reconocidos como factor de negociación y de oportunidades económicas.

En el capítulo referido a las Relaciones Económicas Internacionales el PND señala que *“se registró una bajo aprovechamiento de las ventajas comerciales y una reducida diversificación de mercados, mostrando una alta dependencia entre producto y mercado”* como por ejemplo oleaginosas a Colombia, prendas de vestir a EE.UU. y gas a Brasil. También detecta problemas en *“la deficiencia de los servicios comerciales, la inadecuada infraestructura física (...)”* entre otros. Además, la Inversión extranjera privilegió la explotación de recursos naturales y *“no se orientó al desarrollo de una matriz productiva basada en la elaboración y exportación de bienes manufacturados”*. Para superar esas debilidades propone, *“una nueva modalidad de relacionamiento económico internacional”* (págs. 200-201) con un perfil exportador más diversificado, recuperación de la importancia del mercado interno, equilibrio entre inversión extranjera, nacional y pública y eficiente asignación de la cooperación internacional. La negociación de acuerdos, buscando una integración solidaria entre los pueblos con acciones de promoción de exportaciones con marca boliviana, implicará *“cambiar el enfoque de liberalizarse para integrarse a la economía mundial, por un nuevo enfoque”*, estableciendo una apertura regulada y selectiva en función de las ventajas dinámicas.

## Conclusiones

La experiencia de muchos países que han logrado una dinámica de alto crecimiento y desarrollo de la competitividad, muestra que una orientación hacia las exportaciones, hacia los mercados externos lo más diversificada posible en productos y mercados de destino, es muy recomendable. Enganchar la dinámica de la economía nacional a la dinámica del mercado mundial, que pasa por una fase de expansión de largo plazo, ayudaría positivamente a que las tasas de crecimiento se aceleraran en el país.

En el caso específico de Bolivia, una de las características de su economía es la heterogeneidad estructural donde subsisten y se determinan recíprocamente, sistemas productivos de diferente base tecnológica y por lo tanto de elevadas diferencias en productividad e incluso sectores con escasos nexos con el mercado y que prácticamente no incorporan los avances tecno-

lógicos; junto a otros sectores cuya dinámica está asociada a la del mercado internacional y que han desarrollado la llamada economía de enclave, una especie de isla de modernización tecnológica y organizacional, en medio de un mar de atraso.

Sin embargo, el punto de partida no es “cero”, ya que se tiene una diversificación de productos y mercados, incipiente, menos amplia de lo que se quisiera, con dependencia excesiva respecto de algunos mercados, pero que constituye un verdadero y esforzado avance en comparación con la situación de crisis de inserción externa que se vivió en la década de los ochenta del siglo pasado. En ese marco, resulta poco constructivo criticar la diversificación porque se inicia con productos que siguen teniendo una fuerte relación con los recursos naturales y las ventajas comparativas de las que está dotado el país, ya que es lógico e inevitable que en la etapa temprana de diversificación sea de esa manera. Además, darle valor agregado a los recursos naturales de los que está bien dotado el país y que constituyen una fuente genuina de ventaja comparativa, es lo más recomendable incluso para que de esa fuente se puedan desarrollar nuevas ventajas competitivas dinámicas. Como decía Fajnzylber (1990), –citado antes–, *“la solidez de la participación en el mercado internacional se vincula estrechamente con la capacidad de los países de **agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos**”*.

Encontramos que en sus propósitos los diferentes gobiernos del periodo democrático aportaron y adicionaron enfoques y propuestas para desarrollar el sector exportador diversificado. Incluso en ese marco de propósitos, no vemos grandes contradicciones entre las acciones del pasado, neoliberales, con lo planteado en el PND del actual gobierno, post-neoliberales, dirigidas hacia mejorar el patrón de inserción internacional a través de la diversificación de las exportaciones. Probablemente el elemento diferenciador sea la menor importancia designada por el discurso actual a la inversión o el emprendimiento privado, mientras se quiere inducir una orientación hacia el activismo del estado en diferentes sectores, incluso produciendo toda clase de bienes.

La persistencia de un gastado debate acerca de si es la iniciativa y emprendimiento privados o la acción pro-activa del Estado el factor clave para la obtención de resultados en el desarrollo económico, enturbia el

entendimiento de que, según el aprendizaje de muchísimas experiencias de éxitos y fracasos, es la combinación eficiente de ambos -Estado y empresa- el factor que lleva a que una economía acelere su ritmo de crecimiento económico y sienta las bases para la sostenibilidad de éste, a partir de una eficiente inserción externa.

El incremento de la productividad es el principal componente para determinar una elevación en la competitividad y diversificación de las exportaciones. En ese marco, una comprensión más abarcadora de la problemática sectorial, con mayor proyección acerca de la necesidad de impulsar el crecimiento de las exportaciones y el mejoramiento de la calidad de la inserción externa de Bolivia, identificando las necesidades emergentes y los mejores mecanismos de acción conjunta y concertada, es necesaria.

La construcción de una visión nacional compartida entre los actores principales de la actividad del comercio exterior y de la inserción económica internacional en general, permitirá acciones convergentes hacia objetivos compartidos que incrementan las capacidades de negociación del país. En base al propósito común de generar una mejor inserción externa en base a la creciente diversificación exportadora, se puede desarrollar una agenda común, nacional, que avance en el “cómo” y en el “con qué” medios e instrumentos se puede lograr concretar avances.

Sin embargo, en estos días, al mismo tiempo que las reservas se acumulan en el Banco Central y los ingresos fiscales superan a los egresos, el gasto de inversión se encuentra contraído y el gasto de consumo se está expandiendo, por lo que los precios internos tienden a subir en tanto que la producción interna (oferta de producción nacional) se contrae, afectada por la escasa inversión privada, la apreciación de la moneda y el abaratamiento de las importaciones. Parece operar un mecanismo de ajuste semi “automático” en Bolivia, donde la posición superavitaria induce un deterioro de la competitividad, generando las causas para la transformación de la posición comercial en su contrario. Muchos indicadores muestran que es así, que en el marco de una acumulación de reservas, mecanismos diferentes tienden a generar una apreciación de la moneda nacional y generar una inflación de dos dígitos, de manera que los costos internos se acrecientan, mientras las importaciones se abaratan. Todo ello en un ambiente amenazante para

la inversión privada, de manera que el insustituible emprendimiento empresarial no se manifiesta como agente capaz de adoptar las decisiones de inversión que conllevan la importación de bienes de capital para ampliar las capacidades de oferta y de exportación, que permitan aprovechar el buen momento del mercado mundial y que a su vez alivien la excesiva acumulación de medios de pago internacionales. ¿Esa es acaso la propuesta post-neoliberal del actual esquema de gobierno?

Además, se observan señales de que en la actual coyuntura, la dinámica de funcionamiento de las principales economías del mundo puede llevar a una disminución de la demanda y de los precios de materias primas como el petróleo y los minerales. En efecto, se especula que en el año 2008, por ejemplo, la economía de EE.UU. entrará en recesión, lo que llevará a disminuir la demanda de ciertos productos de parte de esa economía y de otras que le venden, como es la economía China, con un efecto significativo sobre los precios mundiales.

Al contar con y mantener la mayor diversificación de productos de exportación, la economía boliviana, puede resistir de mejor manera el temporal de bajos precios de las materias primas. Una producción diversificada y un acceso más amplio a mercados externos, implicará diferentes reacciones al comportamiento de los precios mundiales y logrará que los efectos de la recesión internacional sean menos impactantes, menos recesivos y amplificadores de la inestabilidad. La teoría económica sobre el desarrollo coincide en su diferentes “escuelas” –con excepción de la teoría de la dependencia– que a partir de la diversificación de productos de exportación y mercados externos, una economía se hace menos vulnerable a los efectos negativos de los cambios bruscos en los mercados internacionales, a la vez que puede aprovechar mejor las fases de crecimiento de la demanda del mercado mundial.

No cabe duda que la coyuntura actual es una de oportunidades para apuntalar el desarrollo nacional. Sin embargo, la economía boliviana tiende a evolucionar hacia un ajuste del superávit de balanza de pagos por mecanismos clásicos, los que encarecen los productos de exportación y deterioran la competitividad, con tendencia a perder la diversificación en productos y mercados lograda. Un excesivo monto de divisas que se acumulan como

reservas internacionales, dan origen a una expansión monetaria y al crecimiento del gasto de consumo –promovido por la expansión del gasto público–, que coexisten en paralelo con señales de política económica que desestimulan y ahuyentan a la nueva inversión. El efecto puede ser más pernicioso que los supuestos efectos negativos de la suscripción de TLCs o de la apertura comercial, cuando se mencionaba, en el discurso oficial del esquema actual, que destruirían la producción nacional. Más cercano a la verdad sería decir que la situación de desestímulo a la inversión y el rentismo en torno a los excedentes del gas pueden causarlo. En ese marco, es importante que la propuesta post-neoliberal, además de tener claro lo que combate, defina su opción para el desarrollo productivo del país, definiendo, aunque no les guste la palabra, la competitividad de la presencia exportadora y las modalidades de acceso en los mercados dinámicos. Una política proactiva para el desarrollo de la competitividad de las exportaciones, como la que se plantea en el PND, debería ser aplicada evitando que el entorno macroeconómico o la excesiva conflictividad social/política, impidan su avance. Esa es una asignatura pendiente del actual gobierno de Bolivia.

## Bibliografía

- ALMARAZ, Sergio  
1966 El poder y la caída. Los amigos del Libro. La Paz, Bolivia.
- ALVARADO, Julio  
2006 El Acuerdo de: “Largo aliento”. Fundación Milenio. La Paz, Bolivia.
- ARCE, Roberto  
2003 Desarrollo económico de la Minería en Bolivia. PLURAL Editores. La Paz, Bolivia.
- CEPAL-ONUDI  
1989 Industrialización y desarrollo. Informe N° 6. Santiago de Chile.
- DI FILIPPO, Armando  
1998 “La visión centro-periferia hoy”. Revista de la CEPAL Número Extraordinario - CEPAL. Santiago de Chile, Octubre.

- DABAT, Alejandro  
2004 Revolución informática, globalización y nueva inserción internacional de México. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Facultad de Economía. México D. F.
- DORYAN GARRÓN, Eduardo  
1992 Economía y reconversión industrial. INCAE - Quito, Ecuador
- FAJNZYLBER, Fernando  
1990 Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile
- FUNDACIÓN MILENIO  
1998 Las reformas estructurales en Bolivia. La Paz, Bolivia.
- GUNDER FRANK, André  
1979 Acumulación dependiente y subdesarrollo. México, Ediciones ERA.
- IBCE  
2006 Bolivia productiva y exportadora. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). Santa Cruz, Bolivia.
- KRUGMAN, Paul  
1991 Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional. “Introducción: Nuevas ideas acerca de la política comercial”. FCE. México.  
1999 Internacionalismo Pop. Ed. Norma - VITRAL. Colombia.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO  
2006 Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana y Democrática Para Vivir Bien. Capítulo VI: “Bolivia Soberana”. República de Bolivia.
- MORALES, Juan Antonio  
2006 Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales. Instituto de Investigaciones Socio Económicas (IISEC). Universidad Católica Boliviana. Doc. de trabajo N° 08/06. La Paz, Bolivia.
- PIPITONE, Ugo  
1997 Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina. CIDE/PORRUA. México, D. F.

- 2003) Ciudades, naciones, regiones. Los espacios institucionales de la modernidad. FCE. México D.F.
- PORTER, Michael  
1990 The Competitive Advantage of Nations. Free Press. N.Y. USA.
- RODRÍGUEZ, Gary Antonio  
2004 Apertura económica y exportaciones en Bolivia. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). Santa Cruz, Bolivia.
- SAMUELSON, Paul  
1968 Curso de Economía Moderna. Ed. Aguilar.
- SAAVEDRA, J. Jorge  
2003 “Construyendo Competitividad”, en: Estado de situación de la competitividad en Bolivia. Ministerio de Comercio Exterior. La Paz, Bolivia.
- SEOANE, Alfredo  
2003 La política de integración de Bolivia. Fundación Konrad Adenauer. La Paz, Bolivia.
- UDAPE  
2007 DOSSIER de Estadísticas sociales y económicas. Julio 2007. UDAPE. La Paz, Bolivia.

# Las múltiples vías de articulación productiva para la exportación

*Fernanda Wanderley\**

## **Resumen**

*El debate internacional sobre el desarrollo económico coincide con el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno de Bolivia en tres principales puntos: la diversificación productiva es la clave del crecimiento económico, el Estado tiene una función central en el proceso de transformación productiva y la heterogeneidad de las estructuras económicas nacionales no es un obstáculo para el desarrollo. La historia nos abre la oportunidad de transitar de un modelo único a un modelo combinado de desarrollo económico y social a través del diseño e implementación de políticas industriales que fortalezcan las diversas formas de articulación productiva y la capacidad competitiva en mercados nacionales e internacionales. La pregunta es ¿cómo avanzar en la agenda de políticas económicas que promuevan simultáneamente crecimiento económico y mejor distribución de la riqueza vía empleo de calidad?. El trabajo propone un marco analítico para la concertación de la nueva agenda de políticas de fomento productivo a partir de cambios en tres ejes: i) de visión sectorial a un abordaje por mercados de productos, ii) de políticas macro a acciones meso y microeconómicas y iii) de iniciativas estándares a políticas diferenciadas según las necesidades de los diversos mercados de productos.*

## **Introducción**

La discusión académica internacional sobre desarrollo económico ofrece recursos teóricos y empíricos importantes para pavimentar nuevas vías de

---

\* Ph.D. por la Universidad de Columbia. Docente- investigadora del CIDES-UMSA. Para contacto, escribir a: fernandawanderley@cides.edu.bo.

desarrollo en países con economías heterogéneas como la boliviana. Se ha dejado de lado los consensos y las vías únicas para concebir el desarrollo como procesos locales, específicos, diversos y sintonizados con las necesidades y percepciones de los actores productivos. En este nuevo marco, el desarrollo tiene mucho de auto descubrimiento y deliberación. Este debate abre nuevas alternativas para plantear políticas económicas e industriales creativas diseñadas con base en las realidades económicas concretas.

En el contexto de cambios en las aproximaciones al desarrollo, el objetivo de este trabajo es proponer una nueva entrada analítica que reconsidera la importancia de las barreras estructurales e institucionales de la economía boliviana y de las dinámicas micro-económicas de los tejidos productivos orientados a la exportación. Desde esta manera buscamos contribuir al proceso de concertación de la nueva agenda de políticas de fomento productivo.

El Plan Nacional de Desarrollo propone el reconocimiento, la protección y promoción de las diversas formas de organización productiva como la vía para el desarrollo económico y la diversificación de la exportación. La experiencia internacional corrobora la orientación del Plan Nacional de que la heterogeneidad de las formas de organización productiva y la diversidad de tamaño de las unidades económicas (micro, pequeña, mediana o grande) no son parte del “problema”, como se solía pensar en el país, y sí de la solución del desarrollo productivo. Varios países con características similares a Bolivia, con una importancia relativa de unidades de reducido tamaño en sectores industriales similares a los nuestros, y que además se organizan bajo principios diferentes a la empresa occidental moderna, lograron dar el salto hacia la innovación sostenida y a la inserción en mercados globalizados. (Schimtz, 1995; Humphrey, 1995).

La cuestión ya no es si las diversas formas de organización productivas y unidades de reducido tamaño tienen la capacidad de generar crecimiento y empleo de calidad, sino bajo qué condiciones esto puede ocurrir. En otras palabras, la diversidad de formas de organizaciones económicas no es en sí misma un obstáculo al desarrollo económico. Más bien son los tipos de gobiernos corporativos, las articulaciones entre unidades y el contexto institucional (las reglas oficiales y las reglas inscritas en las prácticas y ex-

pectativas de los agentes económicos) lo que determina la *performance* de las economías.

Esta nueva orientación abre indudablemente la posibilidad de transitar de un modelo único a un modelo combinado de desarrollo económico y social a través del diseño e implementación de políticas industriales que fortalezcan las diversas formas de articulación productiva y sus capacidades para posicionarse en mercados nacionales e internacionales. Sin embargo, avanzar en la construcción de un modelo de desarrollo diverso y combinado implica superar la interpretación de la heterogeneidad estructural de la economía boliviana como el embate de lógicas económicas separadas e irreconciliables. La división de cuatro economías—privada, pública, comunitaria y social cooperativa—presente en la propuesta constitucional de diciembre de 2007—no da cuenta de la diversidad y complejidad organizativa y laboral de la economía boliviana que trasciende la dicotomía entre lógica capitalista y lógica comunitaria/solidaria. Tampoco contribuye al diseño e implementación de políticas productivas que se fundamenten en el conocimiento de los actores económicos en términos de sus características organizativas, posicionamiento en los eslabones de las cadenas de valor y niveles de integración al mercado nacional e internacional.

¿Cómo avanzar en la agenda de políticas económicas que promuevan mayores niveles de crecimiento económico, diversificación productiva sostenida y procesos de articulación de los tejidos productivos y laborales? Creemos que el mejor camino requiere cambios en tres ejes: i) de visión sectorial a un abordaje por mercados de productos, ii) de políticas macro a acciones meso y microeconómicas y iii) de iniciativas estándares a políticas diferenciadas según las necesidades de las diferentes formas de producción y comercialización.

Para esto es importante ir más allá de los diagnósticos generales sobre los problemas de la economía boliviana. De hecho conocemos de memoria las barreras estructurales de nuestra economía—altos costos de infra-estructura, bajos niveles de capital humano, institucionalidad adversa al crecimiento—(IIG-PNUD, 2003). De igual manera estamos conscientes de las condiciones generales para el desarrollo económico: estabilidad macroeconómica, seguridad jurídica, un marco regulatorio adecuado para

corregir fallas de mercado y evitar crisis financieras, mercados competitivos e integración estratégica a la economía global y dinamismo productivo sobre una mejor articulación de los tejidos productivos y laborales (Rodrik, 2004). Aunque los estudios sectoriales son muy importantes para orientar las iniciativas públicas y privadas más puntuales, todavía carecemos de un marco interpretativo que ofrezca criterios para orientar las políticas industriales.

El marco interpretativo que proponemos articula el análisis sectorial con el análisis de mercado de productos. Creemos que el abordaje de mercado abre la posibilidad de comprender dinámicas comunes entre sectores, facilitando la definición de criterios que abarquen conjuntos de empresas y unidades productivas más allá de la especificidad sectorial. Con base en los estudios de caso (Hurtado, 2006) sobre las estructuras de costos, las estrategias gerenciales y dinámicas micro económicas de empresas que operan en el grupo de productos transables de mayor éxito en los últimos años –soya, joyas y manufactura de productos de madera–, identificamos diferentes vías de producción y comercialización para la exportación además de la vía de los productos tradicionales como minerales e hidrocarburos. (Wanderley y Gray Molina, 2007).

Nos apoyamos en las contribuciones multidisciplinares sobre la construcción institucional de los mercados. Desde la sociología, la antropología y la geografía se avanzó la comprensión de los mercados no como un mecanismo abstracto de asignación de recursos sino como estructuras organizacionales y procesos de intercambio que se sostienen sobre instituciones, incentivos, prácticas y culturas económicas (White, 1994, 2002; Burt, 1992; Stark y Bruszt, 1998; Fligstein, 2001; Abofalia, 1996). Estas lecturas ponen de manifiesto que las transacciones económicas son socialmente construidas y que las instituciones (reglas jurídicas y sociales) potencian o limitan las ventajas competitivas de las economías nacionales. Quiere decir que los mercados son construcciones históricas resultado también de las iniciativas públicas y privadas implementadas a nivel nacional y subnacional. Estas crean, regulan, estabilizan y legitiman mercados (Rodrik, 2006).

El trabajo está organizado en tres partes con esta introducción. En la segunda parte se analiza las características de las diversas vías de articu-

lación productiva para la exportación, los pesos relativos de las barreras estructurales e institucionales y la contribución diferenciada de estas vías para el crecimiento, empleo y eslabonamiento. En base en este análisis, la tercera parte está dedicada a la agenda de políticas diferenciadas según las vías de exportación y a la identificación de actores e instituciones importantes (formales e informales) para la promoción de dinámicas competitivas virtuosas.

## Las vías de articulación productiva para la exportación

En trabajos anteriores hemos analizado las limitaciones del patrón de desarrollo boliviano caracterizado por la fuerte dependencia de la explotación de pocos recursos naturales con bajo valor agregado y hemos argumentado a favor de la diversificación sostenible de las exportaciones como el factor central del desarrollo de la economía boliviana. (PNUD, 2005; Wanderley y Gray, 2007). Proponemos que lo que está en juego es la multiplicación de sectores y actores productivos con capacidad de inserción en nichos del mercado internacional y de generación de una dinámica económica en los sectores que les proveen insumos y servicios.

En el presente artículo exploramos tres vías de articulación para la exportación: (i) los mercados de *commodities* como la soya, (ii) la vía de los productos manufacturados de calidad estándar y bajo precio y (iii) la vía de productos de alta calidad, diversos y con innovación.<sup>1</sup> Sin embargo estas no son las únicas vías existentes. Una vía adicional que todavía se conoce muy poco está conformada por productos y servicios intermediarios en circuitos nacionales e internacionales de agregación de valor. Lo que buscamos con este ejercicio es desarrollar herramientas analíticas que faciliten la identificación de los factores claves para la multiplicación de agentes productivos y de experiencias exitosas en las diferentes vías de producción y comercialización.<sup>2</sup>

---

1 El análisis se basó en estudios de caso desarrollados por Gilberto Hurtado.

2 Sobre el análisis extenso de los estudios de caso, consultar Gray y Wanderley, 2007.

La exportación de productos tradicionales como minerales y hidrocarburos es la vía más conocida que responde por aproximadamente la mitad del crecimiento per-cápita observado desde 1950. Casi dos tercios de las exportaciones bolivianas en el año 2006 se debió a este sector (2.802 millones de dólares). Las limitaciones de este sector, más allá de las divisas que representan para el país, son, sin embargo, muy conocidas. Los sectores extractivos funcionaron como enclaves, aislados de los mercados domésticos y limitados en la generación de empleo (PNUD, 2005)

Entre los sectores de exportación no tradicional está la vía de los mercados de *commodities* como la soya. La capacidad competitiva de las empresas en esta vía se asienta sobre una política industrial agresiva –tierra barata, crédito barato, diesel subsidiado y preferencias arancelarias– que mantuvo la industria de la soya por más de 15 años pese a la productividad decreciente en el sector (PNUD, 2005). Las principales desventajas competitivas de esta vía son la ausencia de productos complementarios que obliga a los productores a importar tecnología e insumos, los altos costos de transporte y la dependencia de los acuerdos comerciales.

La segunda vía de exportación no tradicional está formada por productos estandarizados que compiten en nichos de mercados sensibles a precio. Algunos de los principales productos en esta vía son las joyas, prendas de vestir y productos de madera. Las principales ventajas comparativas de estos productos son mano de obra barata y abundancia de recursos naturales. La principal limitación de esta vía es su dependencia a las preferencias arancelarias.

La vía de los mercados de productos estándares y sensibles a precio está formada por empresas grandes y modernas que emplean muchos trabajadores asalariados y cuentan con gran inversión en maquinarias. La estrategia que garantiza la competitividad en los mercados sensibles a precio es la internalización de todo el proceso productivo –desde la provisión de insumos y servicios hasta la entrega del producto–. Estas empresas presentan muy bajo eslabonamiento con otras empresas y unidades productivas en el proceso de agregación de valor. Es a través de la coordinación con empresas de venta mayorista, el control sobre los insu-

mos y otros procesos complementarios (integración hacia atrás), y mano de obra poco especializada y barata que estas empresas logran superar las barreras estructurales de la economía boliviana y competir en el mercado internacional.

La tercera vía está formada por un naciente sector exportador de productos no tradicionales, diferenciados y que compiten en nichos de mercado sensibles a calidad, (biocomercio, comercio justo y nichos de mercados de consumidores con alto poder de compra). Algunos de estos productos son alimentos orgánicos, artesanías, joyas y muebles. Esta vía está formada por organizaciones productivas diversas (asociaciones campesinas, cooperativas de producción y/o comercialización, unidades familiares o semi-empresariales) con dinámicas de producción, comercialización y consumo alternativas a la empresa occidental moderna y con diferentes grados de integración a mercados locales, nacionales y fronterizos. La mayoría se caracteriza por producción en pequeña o mediana escala. La principal ventaja competitiva de estos productos en nichos de mercados internacionales es su diferenciación, innovación tanto en términos de producto como de proceso, su calidad y relativo bajo precio. Estos negocios no dependen de las preferencias arancelarias porque exportan a nichos de mercados en diferentes países que no cuentan con tratados especiales con Bolivia.

Estas empresas dependen fuertemente de mano de obra calificada y estable y fuerte coordinación con otras unidades en la provisión de servicios, insumos y, partes del proceso productivo. Para competir en estos nichos de mercado, la coordinación con otras unidades en la provisión de insumos y en el proceso de agregación de valor se complementa con la integración hacia adelante (control sobre la comercialización con consumidores finales). Entre los principales problemas de estas unidades son precisamente no contar con proveedores confiables y la baja calidad de los insumos y servicios complementarios. Estos son problemas que impactan negativamente los costos de producción y comercialización, restringiendo el número de empresas que pueden manejarse con éxito en el entorno económico boliviano e insertarse en nichos de mercado sensibles a calidad. Sin embargo, estas empresas son menos vulnerables a cambios en los acuerdos internacionales. De la misma manera estas empresas tienen más posibilidad de responder a

nuevas tendencias en sus nichos de mercado debido al monitoreo directo de los consumidores finales.

**Cuadro 1**  
**Las tres vías: commodities, mercados sensibles a precio y a calidad**

	<b>Empresas en mercados de exportación sensible a precio</b>	<b>Empresas e unidades económicas en mercados de exportación sensible a calidad -</b>	<b>Empresas e unidades económicas en mercados de commodities</b>
	Productos estándares y volúmenes altos	Productos con identidad y calidad específica orientada a nichos de mercados - biocomercio, mercado justo, artesanías y arte	Soya
Mercados y nichos	Productos estándares	Productos diferenciados	Productos estándares
	Producción de larga escala	Producción de mediana escala	Producción de larga escala
	Calidad estándar	Alta calidad	Calidad estándar
Ventajas comparativas	Mano de obra barata	Trabajadores especializados (niveles salariales más bajos según los estándares internacionales)	Mano de obra barata
	Recursos naturales abundantes	Recursos naturales abundantes	Recursos naturales abundantes
	Preferencias arancelarias	Mercados diferenciados	Preferencias arancelarias
	Seguidores: tecnología y diseño de productos	Líderes: innovación tecnológica y de producto	Seguidores: tecnología
Desventajas comparativas	Tecnología e insumos importados - Dependencia de insumos y tecnología extranjeras	Insumos y tecnología importados	Tecnología e insumos importados - Dependencia de insumos y tecnología extranjeras
		Ausencia y escasez de productos y servicios complementarios	
	Bienes y servicios públicos insuficientes e ineficientes	Bienes y servicios públicos insuficientes e ineficientes	Bienes y servicios públicos insuficientes e ineficientes
Estrategias de negocio	Integración hacia atrás - internalización de los procesos de abastecimiento de insumos	Integración hacia adelante – relación directa con los consumidores	
	Coordinación con las compañías de wholesale companies	Coordinación hacia atrás con una red de proveedores de insumos	
	Reducción de costos de trabajo y recursos naturales	Innovación y diversificación de mercados	Reducción de costos de trabajo y recursos naturales

Fuente: Elaboración propia.

## **Contribuciones diferenciadas al crecimiento, empleo y eslabonamiento**

La exploración de las oportunidades y limitaciones que ofrecen las diferentes vías de diversificación de exportación tanto en términos de crecimiento como de eslabonamiento con los otros sectores y actores económicos nos indica que cada una de las vías aporta de manera diferenciada al crecimiento, el empleo y la articulación de los tejidos productivos. La vía de los mercados estándares y sensibles a precio contribuye poco a la articulación con otras empresas nacionales y a la generación total de empleo, sin embargo estas empresas son las responsables por la mayor parte de los ingresos de exportación no tradicionales así como son las que de manera unitaria absorben más trabajadores.

La vía de los nichos de mercados específicos y sensibles a calidad se estructura sobre la coordinación con proveedores de servicios y productos y, por lo tanto, ofrece más posibilidades para la densificación del tejido productivo de la economía nacional. Sin embargo, estas unidades son actualmente las que menos aportan al total de los ingresos de exportación y de manera unitaria absorben menos empleo directo, aunque, en conjunto, generan el mayor número de empleos. Mientras las vías de mercados *commodities* y sensibles a precios dependen de las preferencias arancelarias, la vía de los mercados sensibles a calidad son menos vulnerables a las preferencias comerciales.

Debido a los aportes diferenciados de las diversas articulaciones productivas en términos de ingreso, empleo y eslabonamiento con otras unidades económicas, Bolivia no puede prescindir de ninguna de ellas. Por ello el reto está en políticas que soporten el desarrollo combinado de las diversas vías de exportación.

## **Pesos diferenciados de las barreras estructurales**

La pregunta que emerge del análisis anterior se refiere a los efectos de las políticas sobre las vías de diversificación de las exportaciones: ¿estos efectos son similares o diferenciados? Para avanzar este análisis es importante comprender los pesos relativos de las barreras estructurales de la economía boliviana en las diversas vías de articulación productiva.

Los estudios de casos exitosos de exportación no tradicional indican que efectivamente las empresas y unidades productivas tienen que lidiar cotidianamente con problemas comunes propios de la economía boliviana. Estos pueden ser agrupados en tres categorías: (i) servicios y bienes públicos, (ii) servicios y bienes privados (en sus mercados y sectores) y (iii) contexto político- institucional.<sup>3</sup> En el cuadro siguiente explicitamos los problemas más importantes en las tres categorías.

**Cuadro 2**  
**Barreras estructurales**

<b>(i) Bienes y servicios públicos</b>	<b>(ii) Bienes y servicios privados</b>	<b>(iii) Contexto político-institucional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja calidad de la infraestructura de transporte: sistemas ineficientes que limitan el flujo constante de material prima</li> <li>• Sistema ineficiente de aduana: dificultades para la importación de insumos (material prima y tecnología)</li> <li>• Servicios básicos insuficientes: electricidad, gas natural y agua</li> <li>• Sistemas legal y regulatorio ineficientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasos servicios y bienes privados complementarios - pocas firmas y bajo nivel de especialización de productos y servicios</li> <li>(i) Proveedores de material prima no confiables: productores organizados informalmente y que no operan según una lógica empresarial</li> <li>(ii) Servicios privados inadecuados de educación y capacitación</li> <li>(iii) Industria de transporte aéreo en crisis. precios altos y baja frecuencia de vuelos internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad política</li> <li>• Inseguridad jurídica</li> <li>• Baja previsibilidad de acciones gubernamentales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, y esto es lo más importante, los costos de las restricciones estructurales e institucionales de la economía boliviana no son iguales entre las diferentes vías. Esto debido a que, por un lado, las estructuras de sus respectivos mercados internacionales definen ventajas competitivas específicas y,

3 Para más detalle sobre el costo país asociado a las barreras estructurales e institucionales, consultar (SBPC, 2001), (IIG-PNUD, 2003), (CAINCO-CAF, 2006), (Banco Mundial, 2007), (WEF, 2007).

por lo tanto, estrategias diferenciadas. No menos importante es el hecho de que la variación de los recursos financieros, humanos y tecnológicos predominantes en cada vía restringe las alternativas disponibles para enfrentar las limitaciones tanto institucionales como estructurales. Por esto es insuficiente un conjunto único de iniciativas público-privadas para todos los sectores.

Para empresas que compiten en mercados sensibles a precio y en mercados de *commodities*, los principales problemas se refieren a los productos y servicios públicos y al contexto político e institucional. Los problemas referidos a los servicios y bienes privados como escasez, baja calidad y poca confiabilidad no son limitaciones graves debido al que estas empresas pueden con más facilidad resolverlos a través de la estrategia de integración vertical. En otras palabras, pese a que la limitación de los servicios y bienes privados pesa en su estructura de costos, estos son reducidos a través de la internalización del proceso productivo en la empresa.

Para las firmas que compiten en mercados sensibles a calidad, los problemas relacionados a la baja calidad de los productos y servicios privados complementarios adquieren importancia significativa dada la centralidad de la coordinación con otros productores y prestadores de servicios para competir en nichos sensibles a calidad. Las unidades en esta vía se caracterizan por la producción en pequeña escala, con limitados recursos financieros y humanos. En relación a los problemas en la provisión de bienes y servicios públicos, estas empresas y unidades productivas no solo enfrentan la ineficiencia como tampoco cuentan con servicios diferenciados adecuados a sus características y necesidades. Un ejemplo de políticas para resolver este problema, implementado en otros países, es la oferta de servicios de aduana adecuados a la importación de insumos y exportación de productos en cantidades reducidas.

## **Ideas para la nueva agenda de políticas diferenciadas**

Pese el contexto adverso con serias barreras estructurales e institucionales, la economía del país ha logrado un cierto nivel de diversificación de las exportaciones que puede convertirse en una fortaleza económica si se

logra multiplicar las experiencias exitosas. ¿Qué nos advierte el análisis de mercado sobre las prioridades de los exportadores?

El análisis anterior sugiere que las políticas orientadas a reducir el costo-país derivado de los obstáculos estructurales (transportes, integración física y desarrollo de capital humano) deben combinarse con políticas diferenciadas para los diferentes productos según los pesos relativos que imponen estas barreras, los cuales responden a los mercados en que compiten y las estrategias de negocio en las diferentes vías.

En los mercados sensibles a calidad, encontramos que el peso relativo de los encadenamientos productivos es determinante para la capacidad competitiva de estas unidades productivas. Por lo tanto una de las claves para la multiplicación de las unidades productivas exitosas está en resolver los problemas relacionados a la baja densidad y calidad de los intercambios entre empresas y unidades productivas complementarias, en combinación con la solución de los problemas relacionados a los bienes públicos y privados y del contexto institucional y político (Sabel y Zeitlin, 1996).

En estos mercados la combinación virtuosa entre cooperación y competición entre empresas es una condición necesaria para expandir los mercados tanto interna como externamente. (Biggart y Hamilton, 1992) Esto significa mantener la competición en relación a precio, calidad y tiempo de entrega y, a la vez, impulsar articulaciones virtuosas entre empresas y unidades que participan en una misma cadena productiva para que todas generen incrementos de productividad y competitividad.

Estas articulaciones virtuosas son denominadas transacciones cooperativas (en que las ganancias son colectivas) y pueden darse de diferentes formas: (i) división del trabajo entre las distintas empresas en una misma industria (especialización y subcontratación), (ii) generación de relaciones más duraderas entre compradores y vendedores en las cadenas productivas, (iii) colaboración en la capacitación de trabajadores, (iv) la provisión colectiva de servicios, (v) desarrollo de patrones de comunicación e intercambio de información que permita la solución de problemas y procesos constantes de aprendizaje. La cooperación también se presenta en la representación colectiva frente a otros actores y, en específico, en las actividades para influir en las políticas que afectan las actividades del mercado.

Se ha avanzado la comprensión de “competitividad” como un proceso de manutención de capacidades de inserción en mercados. En los nichos sensibles a calidad, la competitividad depende de innovación y mejoras constantes y no necesita estar fundada en condiciones de baja calidad del empleo y bajos salarios. En otras palabras, si la competitividad se basa en innovación, productos de calidad, habilidad de conquistar nichos en los mercados internacionales y de responder rápidamente a las demandas, el crecimiento se sostendrá en mano de obra calificada, empleos más estables y salarios más altos. Esta vía abre la posibilidad de que Bolivia transite por la “ruta alta” del desarrollo.<sup>4</sup>

El fortalecimiento de esta vía de exportación depende de entornos económicos propiciadores de dinámicas económicas competitivas. (Evans, 1995; De Soto, 2000). Los gobiernos nacionales y subnacionales juegan un rol clave en la definición de entornos institucionales con reglas simples, transparentes y con beneficios claros que aumente la certidumbre microeconómica para el desarrollo de transacciones económicas (Tironi, 2001). Se reconoce actualmente que el grado de formalización de las empresas y unidades económicas refleja el nivel de eficiencia, transparencia y adecuación del marco legal y de las políticas económicas. Cuando la formalidad genera beneficios que superan los costos asociados tanto a la formalidad como a la informalidad, las empresas, unidades productivas y asociaciones responden positivamente a la formalización.<sup>5</sup> No menos importante es la apertura de espacios institucionales a nivel departamental y municipal de articulación entre sector público, agentes económicos y organizaciones de la sociedad civil dedicadas al sector productivo.

Los gobiernos municipales y departamentales también juegan un rol importante en el fortalecimiento de las asociaciones de productores como socios centrales en la implementación de políticas de fomento productivo.

---

4 Sensenberger y Pyke (1991) han propuesto dos vías: el “camino alto” y el “camino bajo” de estrategias de crecimiento en el mundo globalizado. El primero con base en el incremento de eficiencia e innovación y el segundo con base en mano de obra barata y empleo de baja calidad.

5 Para más detalle sobre las condiciones y efectos de la formalidad, ver PNUD, 2005 y Wanderley, 2004.

En muchos países, los gobiernos locales fueron medulares en la superación de la orientación defensiva y rentista de las asociaciones de productores en relación al sector público y su reorientación hacia la construcción de las comunidades de negocios (Pérez-Alemán, 2000; Tandler, 1997, 2002)

Las asociaciones de productores también son actores importantes en la provisión de certidumbre microeconómica a través del establecimiento de reglas sociales para las transacciones, mecanismos de control y arbitraje sobre eventuales problemas entre socios. De esta manera las asociaciones pueden contribuir a incrementar la confianza (riesgo controlado) entre los miembros para el desarrollo de transacciones económicas de largo plazo (Zucker, 1986; Rus, 2002). Las asociaciones también pueden proveer asistencia y aprendizaje a sus miembros a través del establecimiento de canales ágiles para el flujo de información, la organización de visitas a fábricas en el mismo sector, la participación en ferias de comercio internacionales, contacto con institutos, fundaciones y universidades que ofrecen formación y capacitación, difusión de conocimiento sobre estándares de calidad para la exportación, procesos de certificación, entre otros. Las asociaciones también actúan en la coordinación de los procesos productivos colectivos como la compra de insumos, el procesamiento de las materias primas y/o la venta conjunta de productos.

Las asociaciones de productores asumen funciones diversas en el proceso de agregación de valor y comercialización.<sup>6</sup> Se advierte mayor éxito de las asociaciones de productores en el área rural en comparación con el área urbana; hecho todavía poco explorado. Actualmente las asociaciones, organizaciones campesinas y cooperativas que ya están exportando comprenden que uno de sus desafíos centrales se refiere a las capacidades y limitaciones de sus gobiernos corporativos (formas organizativas) para avanzar en los eslabones con más agregación de valor y mantenerse competitivos en sus nichos de exportación. Estas asociaciones están conscientes que el reto actual consiste en generar cambios organizacionales sin romper los principios de cooperación y de unidad interna que les permitieron ser los casos exitosos de la economía boliviana.

---

6 Un interesante análisis sobre las asociaciones de productores rurales en Bolivia es Montaña, Muñoz y Soriano (2007).

Las universidades y organizaciones de la sociedad civil pueden apoyar el proceso de adaptación sin rupturas internas a través de la generación de conocimientos sobre los tipos de gobiernos corporativos existentes –tipos de liderazgo, visiones de crecimiento y distribución, mecanismos de toma de decisión, principios de legitimidad sobre las decisiones, definiciones sobre los intereses individuales y colectivos, organización de los directorios y la designación de los cargos ejecutivos, aporte de los miembros, estructura organizativa, división del trabajo, entre otros–, así como de los posibles procesos de cambio que potencien la cohesión y la cooperación existentes y a la vez generen dinámicas de adaptación competitiva en los mercados en que están insertos.

## **Comentarios finales**

El presente artículo sugiere la necesidad de abrir la discusión sobre los diferentes roles del Estado en la economía y orientar la atención hacia las institucionalidades que apoyen la relación complementaria entre mercado y Estado. En lugar de seguir buscando las diferencias entre lógicas económicas –comunitaria, estatal, privada y social cooperativa–, el análisis debería volcarse hacia las políticas económicas e industriales adecuadas a las necesidades de los mercados de productos.

El mayor protagonismo del Estado en la economía puede darse de diferentes formas: además de las políticas orientadas a disminuir el costo país derivadas de las barreras estructurales, están las políticas industriales de nuevo cuño, acciones de desarrollo local, intervenciones cualitativas en la protección de mercados emergentes, revalorización de bienes públicos y tratamientos comprensivos de las diversas formas de organización productiva. El reto está en políticas microeconómicas e industriales creativas desde y para las dinámicas económicas concretas de Bolivia y, que se enmarquen en procesos de deliberación con los diferentes agentes económicos. Creemos que el análisis de los mercados puede contribuir a la especificación de las necesidades de los diferentes agentes económicos y a la priorización de las políticas económicas e industriales.

## Bibliografía

- ABOFALIA, Mitchel  
1996 *Making Markets – Opportunism and Restraint on Wall Street*. Cambridge, Harvard University Press.
- BIGGART, Nicole y HAMILTON, Gary  
1992 “On the limits of a firm-based theory to explain business networks: western bias of neoclassical economics” en Nohria y Eccles (orgs) *Networks and Organizations*. Cambridge, Harvard Business School Press.
- BANCO MUNDIAL  
2007 *Doing business*. [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)
- BLAIR, John P. y REESE, Laura A. (orgs)  
1999 *Approaches to Economic Development – Readings from Economic Development Quarterly*. Sage Publications, London.
- BURT, Ronald  
1992 *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge, Harvard University Press
- CAINCO-CAF  
2006 *Bolivia: costo-país*. Santa Cruz, CAINCO-CAF
- DE SOTO, Hernando  
2000 *The Mystery of Capital*. New York, Basic Books.
- FLINGSTEIN, Nei  
2001 *The Architecture of Markets – An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton University Press.
- GRAY MOLINA, George y WANDERLEY, Fernanda  
2007 “Explaining ‘Pockets of Growth’ in a Low-Growth Economy”, mimeo, Cambridge Mass.: CID, Harvard University.
- EVANS, Peter  
1995 *Embedded Autonomy*. Princeton University Press.
- IIG-PNUD  
2003 *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz, Plural Editores.

- HUMPHREY, John  
 1995 “Industrial Organization and Manufacturing Competitiveness in Developing Countries” en *Special Issue of World Development*, 23 (1).
- HURTADO, G.  
 2006 “Estudios de caso de ‘éxito en la adversidad’: madera y joyas”, Working paper for the Bolivia Human Development Report, La Paz: UNDP.
- KLINGER, Bailey y LEDERMAN, Daniel  
 2004 “Innovation and Export Portfolios”, Word Bank Working Paper 3983, Washington, DC.
- MONTAÑO H., Gary; MUÑOZ E., Diego y SORIANO L., Rodolfo  
 2007 *Facilitando el acceso de pequeños productores a mejores mercados – una experiencia de políticas en Bolivia*. La Paz, Plural Editores.
- PNUD  
 2005 *Informe temático de Desarrollo Humano – La economía más allá del gas*. La Paz, PNUD.
- PEREZ-ALEMAN, Paola  
 2000 “Learning, Adjustment and Economic Development: Transforming Firms, the State and Associations in Chile”. *World Development*, vol. 28, n.1, p. 41-55.
- REINERT, Erik S.  
 2007 *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. New York, Carrol and Graf Publishers.
- RODRIK, Dani  
 2004 “A Practical approach to formulating Growth Strategies”. Documento Harvard University.
- RUS, Andrej  
 2002 “Social capital and SME development” en Bartlett, Will y Bateman, Milford y Wehovec, Maja (orgs) *Small Enterprise Development in South-East Europe – Policies for Sustainable Growth*. Boston, Kluwer Academic Publishers.
- SABEL, Charles y ZEITLIN, Jonathan  
 1996 “Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth-Century Industrialization” en

- Swedberg R. (org.) *Economic Sociology*. Glos, UK, El Elgar Publication.
- SBPC – Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad -  
 2001 *Estado de Situación de la Competitividad en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- SCHMITZ, Hubert  
 1995 “Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry”  
 en *The Journal of Development Studies*, vol. 31, n.4.
- SENSEBERGER, Werner y PYKE, Frank  
 1991 “Small firm industrial districts and local economic regeneration:  
 Research and Policy Issues” en *Labour and Society* 16-1.
- STARK, David y GERNOT, Grabher (orgs)  
 1997 *Restructuring Networks in Post-Socialism*. Oxford University  
 Press.
- STORPER, Michael y SALAIS, Robert  
 1997 *Worlds of production – the action framework of the economy*. Harvard  
 University Press.
- TENDLER, Judith  
 2002 “Small Firms, the Informal Sector and the Devil’s Deal” en  
*Bulletin, Institute of Development Studies*.
- TENDLER, Judith  
 1997 *Good Government in the Tropics*. Baltimore, John Hopkins Uni-  
 versity Press.
- TIRONI, Luis Fernando  
 2001 *Industrializacao descentralizada: sistemas industriais locais*. Ipea,  
 Brasilia.
- WANDERLEY, Fernanda  
 2004 *Reciprocity without cooperation. Small producer networks and political  
 identities in Bolivia*. Ph.D. Dissertation, Columbia University
- 2005 “La construcción de ciudadanía económica: el desafío del nuevo  
 modelo de desarrollo” in *T’inkazos- Revista boliviana de Ciencias  
 Sociales*, No. 18, La Paz: Bolivia.
- WANDERLEY, Fernanda y GRAY MOLINA, George  
 2007 “Beyond gas: Between the narrow-based and the broad-based  
 economy” en Bolivia: Tensiones Irresueltas, Lawrence White-

head y John Crabtree (eds), Pittsburg University Press, 2007  
(en imprenta).

WHITE, Harrison

2002 *Markets from Networks*. Princeton University Press.

1994 “Where do Markets Come From?” en Swedberg, R. (org) *Economic Sociology*. Glos, UK, E. Elgar Publication.

WEF - World Economic Forum

2007 *Global Competitiveness Report*. [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

ZUCKER, Lynne G.

1986 “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure” en *Research in Organizational Behavior* 8, Greebwich, JAI Press.



# El modelo energético es insostenible

*Hugo del Granado Cosío\**

## **Resumen**

*El modelo energético de desarrollo, es insostenible en el mediano plazo porque la demanda energética del mundo es amplia y creciente y las fuentes tradicionales de suministro son recursos no renovables cuya producción ha empezado a quedar rezagada respecto a la demanda. La elevación de los precios del petróleo es producto del creciente desbalance entre oferta y demanda.*

*La sostenibilidad del modelo está además cuestionada por ser causante del calentamiento global ocasionado por las ingentes emisiones de dióxido de carbón.*

*La emergencia de fuentes renovables y menos intensivas en carbono, son consecuencia positiva de los dos factores señalados. El uso del gas natural ha sido una primera respuesta a este requerimiento.*

*La dependencia energética de los países desarrollados es fuente de los diversos conflictos geopolíticos que arriesgan la seguridad energética global, pero no se vislumbran acuerdos estratégicos entre países productores y consumidores que viabilicen un nuevo modelo de desarrollo.*

## **Introducción**

El modelo energético en el que el mundo ha basado su desarrollo, es insostenible en el mediano plazo. La no sostenibilidad del modelo equivale a la inseguridad de suministro energético y al peligro de colapso del aparato productivo global. La seguridad del suministro energético tiene su base en

---

\* Ingeniero Químico y Petroquímico. Trabaja en Hidrocarburos hace 30 años, en Bolivia y en el exterior. Actualmente es consultor independiente.

la disponibilidad y producción de petróleo crudo. Es por esta razón que una de las primeras señales de la falta de sostenibilidad se manifestó en la necesidad de diversificación de las fuentes de energía y surgió la alternativa del gas natural, el subproducto indeseado incluso en la década de los 70, en la exploración y producción de crudo. Actualmente la prioridad está dirigida a otros combustibles alternativos que, a diferencia del gas natural, tienen la ventaja de ser renovables y amigables con el medio ambiente. La creciente inseguridad energética se manifiesta en el mercado con señales de vulnerabilidad que reflejan la potencial escasez del principal componente de la mezcla energética, en el continuo aumento del precio del petróleo.

Sin embargo de lo anterior, la toma de conciencia por parte de la humanidad del problema energético sólo ha llegado a la búsqueda de alternativas energéticas sustitutivas y no a compromisos políticos que combinen el modelo de desarrollo global con la integración de los recursos y la distribución equitativa de la riqueza generada. En los países pobres se tendrá que introducir reformas adecuadas a la realidad de cada uno, que combine asociaciones entre el capital privado y los intereses de los Estados; y los países ricos deberán comprender que su seguridad energética depende de la estabilidad y desarrollo equitativo de los países pobres. La formación de nuevos bloques entre países productores y países consumidores, como consecuencia de la creciente dependencia energética de unos y otros, y como reacción ante las excesivas ganancias de las empresas petroleras, es la continuación de políticas polarizantes que podrían terminar en enfrentamientos globales por el control de las fuentes de energía.

## **Causas de la vulnerabilidad energética**

Según la Agencia Internacional de Energía (EIA),<sup>1</sup> la seguridad de suministro energético es vulnerable debido a la falta de inversiones y a los riesgos para su ejecución, a catástrofes ambientales provocadas por los combustibles fó-

---

1 World Energy Outlook 2006.

siles y al peligro de interrupciones súbitas debido a problemas geopolíticos, especialmente localizados en las regiones productoras.

El crecimiento de la demanda de las fuentes de energía primaria hasta el año 2030, estará dominada por los combustibles fósiles y el petróleo es el que, entre ellos, se mantendría como principal componente de la mezcla energética, seguido por el carbón y en tercer lugar por el gas natural.

Pese a las amenazas que acechan el actual modelo de desarrollo, como se puede observar en el siguiente cuadro, en los próximos años no existirán cambios cualitativos en la composición de la mezcla energética que seguirá apoyándose en los combustibles fósiles mencionados y en el mismo orden de importancia. Esta proyección muestra la gran lentitud de las manifestaciones de cambio de tendencia de la matriz energética de no mediar inducciones de políticas diferentes de parte de los gobiernos.

**Cuadro 1**  
**Proyección de demanda de energía primaria**  
(Millones de toneladas equivalentes de petróleo - Mtep)

Combustible/Año	2004	2030	Crecimiento (%)
Carbón	2,773	4,441	60.15
Petróleo	3,940	5,575	41.50
Gas Natural	2,302	3,869	68.07
Hidroenergía	242	408	68.60
Nuclear	714	861	20.59
Biomasa y Deshechos	1,176	1,645	39.88
Otros renovables	57	296	419.30
<b>Total</b>	<b>11,204</b>	<b>17,095</b>	<b>52.58</b>

Fuente: The Reference Scenario. World Energy Outlook 2006 - IEA

## Inversiones necesarias

Las inversiones que se deberán ejecutar para desarrollar las fuentes de energía, incluye aquellas necesarias para atender la expansión del suministro y para reemplazar las que se agotarán o retirarán en el transcurso del período analizado. La proyección de inversiones incluye también las instalaciones

que pudieran ponerse en marcha en el período de análisis y sean retiradas antes del año 2030. Las proyecciones efectuadas suponen, además, que el nivel de precios de la energía a ser producida, será lo suficientemente alto como para justificar las inversiones que se requieran, que el clima de inversión en los países o regiones poseedoras de reservas sea atractivo y seguro y que no existan factores de inestabilidad política o social.

Las inversiones necesarias para abastecer la demanda de energía, se muestra en el cuadro a continuación:<sup>2</sup>

**Cuadro 2**  
**Proyección de inversiones necesarias (2005 a 2030)**  
(Trillones de dólares de 2005)

Rubro/Combustible	Electricidad	Petróleo	Carbón	Gas
Generación	5.20			
Transmisión	6.10			
Exploración y Prod.		3.14		2.18
Refinación		0.77		
Otros		0.39		
LNG				0.28
Transporte			0.07	1.44
Minería			0.53	
Total	11.30	4.20	0.60	3.90

Fuente

Es una incógnita la fuente de la cual pueden proceder los más de 20 trillones (o veinte por diez elevado a la doceava potencia) de dólares proyectados. Únicamente se puede decir que las empresas petroleras serían las que puedan hacerlo, si encuentran las condiciones propicias para ello.

Los montos necesarios a invertir se han visto incrementados por la elevación de los precios de los bienes de capital debido a la gran demanda de acero y porque las tareas de exploración y explotación, en busca de nuevas reservas, especialmente de petróleo y de gas, se han dirigido a los lugares más difíciles y apartados.

<sup>2</sup> World Energy Outlook 2006.

Los ejemplos de Rusia en las islas Sakhalin, en cuyos yacimientos se tuvo que hacer perforaciones horizontales de varios kilómetros a través de rocas para producir petróleo, o la explotación petrolera que se lleva a cabo durante cambios brutales de temperatura en el mar Caspio en el Estado de Kazakhstan, calificado como el mayor campo petrolífero descubierto en los últimos 30 años; o la reciente puesta en marcha de la explotación gasífera en Noruega a 500 kms al norte de la línea ártica, que obligó a la instalación de los equipos de perforación en el fondo del mar y no en plataformas de superficie como se hace en climas más benignos, ilustran las dificultades a las que se deben enfrentar las empresas petroleras para mantener el ritmo de exploración y de producción suficiente para atender la creciente demanda mundial.

Las dificultades para descubrir y explotar nuevos yacimientos significan costos ascendentes que están cambiando los referentes económicos de la extracción. El costo de cada descubrimiento y de su explotación, se ha triplicado entre los años 1999 y 2006. Este factor ha hecho que el año 2006, las empresas petroleras hayan invertido 200 billones de dólares en el desarrollo de nuevos proyectos energéticos.<sup>3</sup>

Los altos costos de los nuevos proyectos, demandan también mayores precios de energía para financiarlos porque necesitan de mayores tiempos para su ejecución e implementación.

Según la opinión de un ejecutivo de una empresa de energía, los únicos barriles nuevos de petróleo en el futuro, serán los barriles caros.<sup>4</sup>

Pese a la creciente preocupación sobre el calentamiento global del planeta y del uso de combustibles agresivos con el medio ambiente, especialistas de la Energy Intelligence Administration (EIA) de EEUU han proyectado, coincidiendo con las proyecciones mostradas de la IEA, que la demanda de gas y petróleo crecerá en 50 % en los próximos 25 años al mismo tiempo que la producción de los grandes campos continuarán declinando haciendo que la producción se dirija a lugares más alejados, como es el caso de Hammerfest en Noruega. Aunque la producción en el Ártico no es nueva porque los

---

3 John S. Herold Inc. and Harrison. *Empresa Consultora*

4 J. Robinson West, chairman of PFC Energy

rusos lo han hecho en Siberia y los americanos en el yacimiento de North Slope de Alaska, en ambos casos fueron yacimientos que se encontraban en tierra continental. El caso Noruega es diferente porque se encuentra a 350 metros de profundidad en aguas del océano Ártico.

Statoil, que es la empresa petrolera estatal noruega que ha desarrollado este yacimiento, cree que se pueden descubrir nuevas reservas en el mar de Barent que contribuirían significativamente a la seguridad energética de largo plazo de Europa y de los Estados Unidos. Para facilitar la explotación de estas reservas, Statoil ha construido una planta de licuefacción que iniciará la exportación de gas a la Terminal de Cove Point, Maryland en la costa este de EEUU, a fines de octubre de 2007 y ha planificado duplicar su capacidad para el año 2015. Se estima que este campo podrá suministrar cerca del 10% de la demanda de gas natural de los estados del este de EEUU.

## **Calentamiento global**

La vulnerabilidad del actual modelo de desarrollo energético ha encontrado un problema mayor que el de las inversiones, analizado líneas arriba, en el calentamiento global provocado por la continua emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) a la atmósfera terrestre. Todos los combustibles fósiles, el carbón en mayor medida, seguido por el petróleo y después por el gas natural, a momento de su uso final, se descomponen liberando energía y diferentes gases contaminantes que a lo largo de los años crearon el efecto invernadero de calentamiento. Los cambios climáticos, los diferentes fenómenos naturales y el derretimiento de los glaciares, entre los más importantes efectos, son atribuidos al calentamiento global. Esto significa que aún disponiendo de recursos energéticos en cantidades ilimitadas, estos no podrían ser usados como se lo ha hecho hasta ahora por el peligro de provocar una catástrofe que podría destruir a la humanidad.

En el cuadro a continuación se puede observar la proyección de emisiones de CO<sub>2</sub>, por sectores económicos, que se producirían, de continuar el actual ritmo de consumo de combustibles fósiles.

**Cuadro 3**  
**Emisiones de CO2 derivadas del consumo energético**  
 (En millones de toneladas)

Sector Industrial/Año	2004	2030	Crecimiento (%)
Generación Eléctrica	10,587	17,680	67.00
Industria	4,742	7,255	52.99
Transporte	5,289	8,246	55.91
Residencial y Servicio	3,297	4,298	30.36
Otros	2,165	2,942	35.89
Total	26,079	40,420	54.99

Fuente: The Reference Scenario. World Energy Outlook 2006 - IEA

Para tener una idea comparativa de la cantidad de dióxido de carbono que se emitiría a la atmósfera el año 2030, se pone como referencia el yacimiento siderúrgico del Mutún, que tiene reservas de hierro de 40 mil millones de toneladas, es decir, el mismo peso de CO2 que en un solo año, el 2030, se emitiría al medio ambiente.

La gran demanda de combustibles para la generación de energía eléctrica es el principal factor de contaminación a pesar de los avances tecnológicos en la eficiencia térmica de las plantas generadoras, seguido del transporte que es el sector de mayor consumo de petróleo.

Los países subdesarrollados serán los causantes de tres cuartas partes de la contaminación proyectada hasta el año 2030, que superarán a los países de la Organización Económica para el Crecimiento y el Desarrollo (OECD), a partir del año 2012. El crecimiento de las emisiones provenientes de los países en desarrollo o subdesarrollados, es mayor al de su demanda de energía debido a que consumen más carbón que gas natural, es decir consumen combustibles que son más intensivos en carbón. Así por ejemplo, China por sí sola será responsable del 39% del incremento de las emisiones totales debido a su gran desarrollo industrial. Sin embargo de lo anterior, el año 2030, las emisiones per capita de los países de la OECD serán las más altas y las de los países en desarrollo, las más bajas.

Una de las primeras respuestas al problema del calentamiento global ha sido la firma del protocolo de Kyoto, puesto en vigencia el 16 de febrero

de 2005, que planteó como meta reducir los niveles de emisiones de CO<sub>2</sub> en un 5.2% por debajo de los niveles del año 1990, en el período comprendido entre los años 2008 y 2012. Los planes y programas para desarrollar combustibles de fuentes renovables, como ser el hidrógeno y los biocombustibles, constituyen los primeros pasos del esfuerzo para diversificar las fuentes de energía hacia combustibles menos intensivos en carbón con el objeto de reducir las emisiones de gas que provocan el calentamiento global.

## **Problemas geopolíticos**

La opinión de que la demanda de combustibles fósiles crecerá en 50% hasta el año 2030, y que constituirán el 80% del suministro energético mundial para ese año, fue compartida por la reunión de los líderes del Grupo 8 de los países industrializados, llevada a cabo en San Petersburgo en junio de 2006.<sup>5</sup>

La reunión analizó con preocupación la alta volatilidad de los precios y la inminente posibilidad de que el petróleo supere, en ese momento, el precio de 75 \$us/Bl. Por esas razones, en su declaración final convocaron a ejecutar inversiones en todas las fases del suministro energético y al manejo transparente y de buena conducción en el sector energético.

Sin embargo, los problemas de suministro no sólo tienen que ver con inversiones sino también con el control geopolítico y militar de las áreas y regiones recónditas donde, se estima, pueden existir nuevas reservas.

Una de estas últimas regiones del mundo en las que la exploración no ha sido intensiva hasta la fecha y en las que estarían convergiendo intereses geopolíticos de las distintas potencias mundiales, es el polo norte por la dimensión de sus reservas, estimadas en más de 10 billones de toneladas de petróleo y gas equivalente. Estas reservas podrían jugar un papel crucial en el balance energético del mundo en la medida en que las actuales existencias se irán consumiendo durante los próximos 20 años.

El año 2005, un documento de la British Petroleum sostuvo que las reservas de petróleo de EEUU sólo durarían 10 años si no abrían a la exploración las reservas del Ártico (Arctic National Wildlife Refuge), al mismo

---

5 New York Times, 17 de julio de 2006.

tiempo que las reservas de Noruega podrían producir durante 7 años más y las inglesas durante 5 años más, razón por la cual las reservas del Ártico adquirirían tanta importancia. Por su parte, Rusia, que trata de asegurar su predominio en los mercados mundiales de energía, ha demandado su soberanía sobre más de un millón de kilómetros cuadrados (Km<sup>2</sup>), sin embargo, el Comité de Naciones Unidas que administra la Ley de Mares, aprobada por la Convención Internacional de 1982, que establece una zona de 12 millas de aguas territoriales y 200 millas de zona económica en la que un país tiene derechos exclusivos para perforar y efectuar tareas exploratorias, ha rechazado la demanda rusa.

El Ártico se ha convertido ya en un nuevo escenario de confrontación por el control de los recursos cuya explotación se torna factible toda vez que los precios se acercan a los 100 \$us/B1 y por el calentamiento global del planeta que ha disminuido el grosor de la corteza de hielo.<sup>6</sup>

Pero los problemas geopolíticos no sólo se manifiestan en la pugna entre los bloques industrializados y los países en desarrollo, como China e India, por controlar las regiones o áreas ricas en fuentes energéticas. Ellos se manifiestan diariamente en los conflictos nacionales y regionales que se producen donde están concentradas las grandes reservas de hidrocarburos. El proyecto de energía nuclear de Irán, la invasión y la guerra de Irak, la posibilidad latente de atentados terroristas, las actividades de facciones insurgentes en Nigeria y Chad en África, el nuevo socialismo de Venezuela, ejemplifican algunos de los problemas que constantemente intranquilizan la seguridad energética mundial e inestabilizan los mercados. No han dejado de evaluarse puntos neurálgicos en los que se concentran el comercio y tránsito de grandes volúmenes de combustible como es por ejemplo el estrecho de Ormuz, por el que transitan diariamente más de 17 millones de barriles de petróleo, volumen que es igual a la producción anual de Bolivia, o las plantas de licuefacción y embarcadoras de LNG, las plantas de regasificación, los barcos metaneros y los yacimientos de Arabia Saudita.

Para Estados Unidos, el costo de proteger la seguridad del suministro de petróleo procedente del Golfo Pérsico es de 44 mil millones de dólares

---

6 The Coming Conflict in the Artic – Vladimir Frolov, Wealth Daily, Julio de 2007.

anuales, con lo que el costo total de la dependencia del petróleo importado se estima que llega a la suma de 825 billones de dólares anuales.

La dependencia energética de los países industrializados que actualmente tienen una matriz energética que cuenta con 56% de combustibles importados, dependencia que se incrementará a 67% el año 2030, es un elemento importante de la geopolítica mundial.

El control del 77% de las reservas probadas de petróleo del mundo por parte de las Empresas de Petróleo Estatales (EPE) hace que la dependencia energética, en el caso particular de EEUU, sea percibida como una amenaza de regímenes contrarios que podrían cortarle el suministro. Las EPE, aunque están concientes de su preponderancia mundial, no tienen ni la voluntad ni la capacidad de ejecutar las grandes inversiones requeridas por la industria y tampoco se muestran proclives a negociar con las transnacionales. Este factor hace que la dependencia petrolera se vuelva un círculo vicioso, porque cuanto más ajustado sea el balance producción-demanda por falta de producción, tanto más fácil será para los países productores mantener los precios altos. En este sentido, la dependencia energética bloquea la voluntad política para encontrar soluciones diplomáticas y comerciales de largo aliento, beneficiosas para todos los actores, y más bien podría derivar en acciones de consecuencias catastróficas para la humanidad en pérdidas humanas, en destrucción económica y ambiental, y con resultados negativos para EEUU y los países industrializados, en términos de producción petrolera (en Irak, la producción bajó en un millón de barriles por día entre el antes y después de la invasión).

Se tendrían que esperar señales de cambio de actitud de organismos representativos de los distintos países como la OECD, NNUU y las administraciones de los países desarrollados hacia los países productores y éstos a su vez deberían alistar nuevas estrategias de desarrollo para responder al reto. Se trata de establecer condiciones de convivencia y desarrollo sostenible, con equilibrios mutuos.

La idea de conformar el cartel de países productores de gas, las declaraciones contra el etanol como combustible alternativo, así como las enormes y desiguales ganancias de las transnacionales petroleras, son parte de esta pseudo guerra fría que, en lugar de estimular la integración energética,

los programas de cooperación y la apertura de mercados, son factores de confrontación entre productores y consumidores. Pocos ganan y muchos pierden. Sólo un profundo cambio de actitud podrá armonizar los desafíos del desarrollo.

El viejo dicho de que “la violencia es el último recurso del incompetente” se podría aplicar plenamente a todas las partes que con sus actitudes e intereses geopolíticos están contribuyendo a la vulnerabilidad energética del planeta.

## **Los elevados precios del petróleo**

La continua elevación de los precios del petróleo ha provocado polémicas y foros en todo el mundo en procura de explicar las razones y las consecuencias de este fenómeno económico. Los ejecutivos de las grandes empresas, como la Shell por ejemplo, no vacilan en atribuir esta elevación a la especulación del mercado y a los conflictos regionales y entidades como Association for the Study of Peak Oil (ASPO), no dudan en atribuir el alza al hecho del agotamiento de este recurso natural no renovable y a la necesidad urgente de que la humanidad pueda tomar medidas preventivas hacia un nuevo modelo energético que evite la catástrofe que el agotamiento del petróleo representaría. Ni las empresas petroleras ni los gobiernos de los países desarrollados han podido resolver, desde el punto de vista económico y técnico, el problema de la elevación de precios y el pensamiento de la corriente de ASPO ha cobrado mayor vigor, obligando incluso a entidades energéticas especializadas a analizar con ojos críticos sus propias posiciones. Los proyectos y programas para masificar la producción de fuentes de energía renovable son indicadores de la seriedad con que se ha tomado esta terrible amenaza. Si el análisis de los síntomas de la crisis se remontara 50 años atrás, se podría encontrar que en los años 50's, ya empezaron a surgir alternativas al uso casi exclusivo del carbón y del petróleo como fuentes de energía. Una de esas alternativas fue el gas natural. La construcción de gasoductos empezó a multiplicarse y en los años 60's se construyó la primera planta de licuefacción de gas (LNG) en Argelia.

La IEA en su informe intermedio del mercado petrolero, de julio de 2007, sostenía que: “A pesar de los altos precios del petróleo de los últimos cuatro años, este reporte ve un mercado muy ajustado después del año 2010. Es posible que la crisis del suministro pueda diferirse, pero no mucho.”

El informe, que representa un cambio de enfoque de la IEA al problema energético, que siempre fue optimista respecto a la seguridad energética, contiene las siguientes conclusiones:

- La demanda de petróleo tendrá una tasa de crecimiento de 2.2% anual hasta el año 2012. La demanda estará impulsada por el consumo de los países en desarrollo que crece al triple de la velocidad de la de los países desarrollados. La demanda del transporte es la segunda causa en importancia para este crecimiento.
- La producción de los países no pertenecientes a la OPEP crecerá de 50 millones de Bls/D actualmente, hasta 52.5 Millones Bls/D el año 2012, pero la producción adicional será principalmente de fuentes no convencionales, tales como GTL, CTL, esquistos bituminosos, crudo extra pesado e incluso biocombustibles.
- La capacidad de reserva productiva de los países de la OPEP, se incrementará modestamente de 2.5 Millones Bls/D el año 2007 a un máximo de 3.4 MBls/D el año 2009 a partir del cual declinará hasta llegar a 1.5 MBls/D (1.6% de la demanda) el año 2012. Casi todo el incremento de la capacidad productiva provendrá de Arabia Saudita.
- Las tasas de declinación son preocupantes: “La tasa de declinación neta promediará el 4.6% anualmente para los países no miembros de la OPEP y 3.2% anual para los países OPEP. Los niveles de producción agregada enmascaran declinaciones más agudas, de entre 15 y 20% anual en campos maduros y en muchos campos desarrollados recientemente en aguas profundas. El pronóstico sugiere que la industria deberá producir 3 millones de Bls/D de petróleo adicionales cada año para compensar la declinación natural, sin dejar de señalar que los riesgos de suministro en la superficie (se refiere a los riesgos de carácter geopolítico señalados líneas arriba), serán mayores a los riesgos del subsuelo, en el mediano plazo.”

- Los costos incrementales de los proyectos, la escasez de mano de obra y de materiales y los problemas geopolíticos, continuarán perjudicando la producción petrolera e influirán en crear incertidumbre y atrasos para los proyectos. Estos problemas pueden ocasionar déficit frente a la demanda.

Los analistas de ASPO, califican tanto el informe de IEA como el incremento de precios del petróleo, como el problema de las tres D: Demanda, Declinación y Diferimiento.

El informe de la IEA sostiene también que la demanda global de crudo llegará a 95 MBls/D el año 2012, frente a la demanda actual de 86 MBls/D pero no indica cuales pueden ser las nuevas fuentes de suministro, aunque el Jefe de División de Petróleo y Mercados declaró que o tienen que haber nuevas fuentes de suministro o tiene que bajar la demanda.<sup>7</sup>

El problema de la declinación o culminación de la era del petróleo, ha dividido la opinión de los expertos y analistas. En lo único que coinciden ambas corrientes es que el petróleo es un recurso finito. Las grandes empresas petroleras sostienen que el alza de precios se debe a factores como el acceso a reservas, el régimen de inversiones y la disponibilidad de infraestructura y de capitales, que serían las barreras del crecimiento en el mediano plazo antes que la cantidad disponible de petróleo existente en el subsuelo.

Sin embargo, los anteriores argumentos no responden a preguntas como:

- El mundo no ha podido reemplazar, desde el año 1985 el petróleo que produce, por lo tanto, si hubiera tanto petróleo como dicen, ¿por qué no se puede subir la producción?
- Todas las perforaciones sólo están postergando la declinación. ¿Si existe tanto petróleo en el mundo, por qué no se produce más? La próxima etapa es la declinación.
- Hay petróleo para ser descubierto pero no en las cantidades del pasado. Los grandes campos ya han sido descubiertos y habrán los pequeños,

---

7 Wealth Daily 13 de julio de 2007. Por Chris Nelder

pero no en cantidades como para reponer lo explotado. ¿Cómo se espera que la producción suba de 85 MBls/D a 88 MBls/D el año 2008?

- Aproximadamente  $\frac{3}{4}$  de la actual producción de crudo proviene de campos que son de 2 ó 3 décadas y han empezado a declinar. ¿La nueva tecnología ayudará a superar la declinación?
- Mucho del  $\frac{1}{4}$  que queda viene de campos que tienen 10 ó 15 años. Los nuevos campos han disminuido en número y tamaño cada año y esta tendencia se mantiene por una década. ¿Son las empresas petroleras las deficientes?
- Incluso la tecnología de perforación ha sido cuestionada porque ésta habría contribuido a la extracción acelerada y barata del petróleo, dejando poco para el futuro y a precios cada vez más altos.

En la conferencia denominada Oil and Money celebrada la última semana de octubre de 2007 en Londres, se expresaron tres opiniones de personalidades de distinto origen que coincidieron en bosquejar un panorama escéptico del futuro suministro de petróleo.<sup>8</sup>

- El ejecutivo de IEA, Fatih Birol, dijo que el modelo de largo plazo de la Agencia se sustenta parcialmente en los pronósticos de United States Geological Survey (USGS) World Petroleum Assessment, publicado el año 2000, que ha demostrado ser sobreoptimista porque debían haberse descubierto 22 billones de barriles anuales entre los años 1995 y 2025, pero como el propio USGS ha hecho conocer, sólo se han descubierto 9 billones de barriles, es decir 60% por debajo del pronóstico. La IEA hará una revisión profunda de las tasas de declinación que serán publicadas en el World Energy Outlook 2008, que también analizará e incluirá las limitaciones e incertidumbres de la información de USGS.

---

8 Son expresiones de Fatih Birol, Jefe Economista de la IEA, de Sadad Al-Huseini, ex Director de Exploración y Producción de ARAMCO y de Cristophe de Margerie, CEO de Total, recogidas por la publicación Oil Depletion Analysis Centre (ODAC) de 1 de noviembre de 2007, [www.odac-info.org](http://www.odac-info.org). Ver también en [www.lastoilshock.com](http://www.lastoilshock.com)

- El ex ejecutivo de ARAMCO, Sadad al - Huseini, sostuvo en el mismo evento, que la producción de crudo ha tocado un techo estructural determinado por las condiciones geológicas antes que geopolíticas y que el piso técnico del precio del crudo crecerá a un ritmo de 12 \$us/Bl cada año debido a que la explotación de nuevos campos se encarece. Dijo también que los planes de Arabia para aumentar su producción a 12 millones de Bls/D hasta el año 2012, parecen ser alcanzables debido a los 55 billones de dólares de inversión entre los años 2003 y 2011, pero fue cauto al prevenir que al ser nuevos los campos, su respuesta se sabrá cuando entren en producción. Descartó el optimismo de los países occidentales que esperan un incremento mayor a los 12 millones de Bls/D. Dijo que no era justo que sea Arabia Saudita la que saque las castañas del fuego.
- La tercera opinión es del Director Ejecutivo de Total, Christopher de Margerie, quien dijo que será muy difícil que la producción mundial de crudo llegue a 100 millones de Bls/D y no por falta de volumen de petróleo en el subsuelo. Las reservas nunca han sido tan grandes como ahora, debido a que la tecnología ha tornado accesibles muchos reservorios; las restricciones provienen de la capacidad de las empresas de producir tan rápido como se requiere y porque los países productores no pueden desarrollar sus reservas. Cree que la industria ha sido muy optimista desde el punto de vista geológico en términos del tiempo real que se necesita para desarrollar las reservas.

## Gas natural

En la última década, el gas natural se ha convertido en una fuente global de energía y es considerado por los países desarrollados como la base de sus tres pilares de desarrollo: seguridad energética, ambientalmente amigable y económicamente competitivo.<sup>9</sup> Tiene además la ventaja de estar menos concentrado en países y regiones como es el caso del petróleo y su accesibilidad a los mercados ha sido allanada técnicamente.

---

9 Natural Gas Market Review – IEA - 2006

Las reservas probadas de gas en el mundo han crecido en 15% desde el año 2000. Al 1 de enero de 2007<sup>10</sup> eran de 181.46 TCM (trillones de metros cúbicos o diez elevado a los doce metros cúbicos), suficientes para abastecer durante 64 años la demanda mundial de gas. En términos energéticos equivalentes (162Gtoe) estas reservas son muy aproximadas en cantidad a las de petróleo y si bien se encuentran menos concentradas que las del petróleo, Medio Oriente tiene el 41% y los países de la ex Unión Soviética el 32%. Los países desarrollados de la OECD sólo tienen el 9% de las reservas probadas.

La creciente importancia del gas natural se refleja en los volúmenes producidos y consumidos. El año 2006, la producción fue de 2.86 TCM y se ha incrementado a una tasa anual de 2,6% desde el año 2002, proyectándose que el año 2010 la producción será de 3.2 TCM. Al igual que la producción, la demanda ha crecido anualmente también al 2.6% hasta 2.85 TCM, manifestando un notable equilibrio. El mayor incremento de la demanda se produce en la generación del sector eléctrico.

La participación energética del gas natural en la matriz energética primaria mundial es en la actualidad de 21%, con diferencias entre continentes y países pero con importante participación en todas las latitudes, como se puede observar en el cuadro a continuación:

**Cuadro 4**  
**Gas natural en la matriz energética primaria**

Región o País	Participación (%)
Norteamérica	23.5
Europa	23
Argentina	50
Brasil	5.7
Chile	23
Bolivia	25

Fuente:

El espectacular crecimiento de la demanda de gas natural se refleja en los volúmenes comercializados tanto por medio de gasoductos como en

10 BP Statistical Review January 2007

la forma de LNG. En el cuadro a continuación se muestran los volúmenes comercializados en el continente americano y los volúmenes comercializados en barcos metaneros en el mundo:<sup>11</sup>

**Cuadro 5**  
**Volúmenes comercializados de gas natural - 2006**  
(En billones de metros cúbicos)

Por gasoducto	Volumen
Estados Unidos – Canadá	99.75
Brasil – Bolivia	9.00
Brasil – Argentina	0.46
Chile Argentina	5.56
Argentina – Bolivia	1.80
Total Importaciones del Mundo	537.06 (Año 2005 = 532.65)
Por metanero, LNG. Por país de origen	Volumen
Qatar	31.09
Omán	11.04
Egipto	14.97
Nigeria	17.58
Australia	18.03
Brunei	9.81
Trinidad y Tobago	16.25
Argelia	25.68
Indonesia	31.46
Malasia	28.52
Total en el mundo	211.08 (Año 2005 = 188.81)
Total Gasoductos y LNG	748.14 (Año 2005 = 721.46)

Fuente:

El cuadro anterior demuestra que el comercio internacional de gas crece a un ritmo mayor que el de la producción y la demanda. Entre los años 2005 y 2006, el comercio creció 3.7% mientras la producción y la demanda crecieron en 2.6%. El mayor comercio mundial de gas por gasoducto proviene de las importaciones de Europa. Sin embargo, el comercio en forma de LNG creció 12%, superando ampliamente el incremento del comercio

11 Idem

por gasoducto. La IEA estima que el año 2015 la demanda de LNG sobrepasará la capacidad de producción de las plantas de licuefacción porque en los próximos cinco años el consumo de LNG en los países de la OECD se duplicará a 350 billones de metros cúbicos.

## Reservas de gas natural

En el cuadro a continuación se observan las reservas probadas de gas natural de algunos países y el total del mundo, de acuerdo a información publicada anualmente por British Petroleum.

**Cuadro 6**  
**Reservas probadas de gas - BP - enero de 2007 - TCM**

Zona - País	2005	2006	% de Total	R/P (*)
Norteamérica	7.83	7.98	4.4	10.6
EEUU	5.79	5.93	3.3	11.3
Canadá	1.63	1.67	0.9	8.9
México	0.41	0.39	0.2	8.9
Latino América	6.85	6.88	3.8	47.8
Argentina	0.44	0.42	0.2	9.0
Bolivia	0.74	0.74	0.4	66.3
Brasil	0.31	0.35	0.2	30.2
Colombia	0.11	0.12	0.1	16.9
Perú	0.33	0.34	0.2	
Trinidad Tobago	0.53	0.53	0.3	15.1
Venezuela	4.32	4.32	2.4	
Otros	0.07	0.07		14.3
Europa y Euroasia	64.30	64.13	35.3	59.8
Federación Rusa	47.66	47.65	26.3	77.8
Medio Oriente	72.49	73.47	40.5	(**)
Irán	27.58	28.13	15.5	
Qatar	25.36	25.36	14.0	
África	14.08	14.18	7.8	78.6
Argelia	4.50	4.50	2.5	53.3
Asia Pacífico	14.66	14.82	8.2	39.3
Australia	2.61	2.61	1.4	67
TOTAL MUNDO	180.2	181.46	100	63.3

Fuente: British Petroleum.

(\*) Es la relación Reserva a Producción. Un indicador del número de años que durarán las reservas a la tasa de producción actual.

(\*\*) Más de cien años.

Si bien las cifras expuestas sólo cubren dos años, existen tendencias que se han mantenido en el tiempo y que en la nueva coyuntura energética marcada por la crisis, permiten extraer las siguientes conclusiones:

- En Norteamérica, pese a los años de explotación y a la madurez de los yacimientos, el incremento de las reservas probadas es cinco veces más alto que en América Latina. Es el resultado del intenso trabajo exploratorio porque su producción y consumo son de los más altos del mundo. Sin embargo, la relación R/P es también la más baja, razón por la cual sus importaciones crecen continuamente.
- En América Latina, el nivel de reservas se ha mantenido relativamente estático. En Bolivia, Trinidad Tobago y Venezuela no han tenido ninguna variación. En el caso boliviano se debe hacer notar que únicamente se han repetido las cifras del año 2004 porque la compañía certificadora fue despedida por el gobierno sin que se haya efectuado una nueva certificación desde entonces. Sin embargo, informes oficiales del año 2007 dieron cuenta de un decremento del 27% de las reservas probadas. Lo mismo sucedió en la Argentina. Los únicos países que observaron incremento de reservas fueron Brasil, Colombia y Perú. Los resultados podrían llevar a concluir que los niveles de reservas en América Latina guardan una relación directa con el clima de inversiones y la seguridad jurídica que se brinda.
- América Latina es la región mundial con el menor nivel de reservas probadas (3.8% del total). Tiene menos de la mitad de las reservas de África, que ha sido menos explorada que América Latina. Este dato podría ser un indicador de las escasas posibilidades que de descubrirse grandes yacimientos de gas en América Latina, como los descubiertos en Qatar o en Irán, o de convertirse en un gran exportador de gas natural en el futuro.
- La relación Reserva/Producción (R/P) de África es la más alta del mundo, debido al bajo consumo del continente, seguido de Europa y Euro Asia que tienen ese nivel por la presencia de las grandes reservas de Rusia. América Latina se encuentra en tercer lugar con una relación R/P de 47.6, pese a que sólo produce 4.7% de la producción mundial.

Si la producción de América Latina tuviera el nivel de la producción norteamericana, sus reservas durarían solamente 9 años. Esto significa que la R/P en América Latina es alta porque la producción es baja y no porque las reservas sean grandes.

- La relación Reserva/Producción para el petróleo crudo es de 40.5 años y para el gas natural es de 63.3 años. Las reservas de petróleo, convertidas en términos energéticos de gas, equivalen a 198 TCM (las reservas de gas son de 181.46 TCM), pero la producción anual de petróleo equivale a 35.99 TCM de gas, lo que quiere decir que la producción de petróleo, en términos energéticos equivalentes, es 12 veces mayor a la del gas natural. Por lo tanto, si el gas natural fuera producido con la misma intensidad que el petróleo crudo, el mundo terminaría con las reservas de gas en sólo 5 años de consumo. Lo anterior demuestra que si bien las reservas, tanto de crudo como de gas natural, tienen relativamente los mismos valores (198 y 181 respectivamente) y que la relación R/P de ambos combustibles tampoco es muy diferente, lo que verdaderamente marca la diferencia entre ambos es el ritmo de producción y consumo.<sup>12</sup>

## **Producción y consumo de gas natural**

En el cuadro a continuación se muestran los consumos y la producción de gas natural en las zonas y países de más relevancia en América Latina y en el mundo:

---

12 Factores de conversión utilizados: 1Mtoe de gas = 1.2073 bcm y 1Mtoe de petróleo = 0.0209 MBls

**Cuadro 7**  
**Producción y consumo de gas - BP - Enero de 2007 - BCM/Año**

Zona/País	Producción			Consumo			
	Año	2005	2006	Diferencia (%)	2005	2006	Diferencia (%)
Norteamérica		736.9	754.4	2.3	768.8	770.3	0.1
EEUU		511.8	524.2	2.3	729.8	719.7	-1.7
Canadá		185.9	187.0	0.6	91.4	96.6	5.7
México		39.2	43.4	10.6	47.6	54.1	13.6
Latino América		137.9	144.5	4.7	125.8	130.6	3.9
Argentina		45.6	46.1	1.0	40.4	41.8	3.5
Brasil		11.4	11.5	1.3	19.9	21.1	6.1
Chile					8.5	7.6	-11.5
Colombia		6.8	7.3	7.6	6.8	7.3	7.6
Ecuador					0.3	0.3	0
Perú					1.5	1.8	17.0
Trinidad Tobago		30.3	35.0	15.6			
Venezuela		28.9	28.7	-1.0	28.9	28.7	-1.0
Otros		4.5	4.8	5.0	19.4	22.1	14.0
Europa y Euro Asia		1060.0	1072.9	1.2	1125.3	1146.3	1.9
Francia					45.8	45.2	-1.5
Alemania		15.8	15.6	-1.2	86.2	87.2	1.1
Italia		12.1	11.0	-9.0	78.7	77.1	-2.1
Holanda		62.9	61.9	-1.6			
Rusia		598.0	612.1	2.4	405.1	432.1	6.7
Turkmenistán		58.8	62.2	5.9			
Uzbekistán		55.0	55.4	0.8			
Medio Oriente		317.5	335.9	5.8	276.8	289.3	4.5
Qatar		45.8	49.5	8.1			
Arabia Saudita		71.2	73.7	3.5			
África		164.8	180.5	9.5	71.8	75.8	5.5
Argelia		88.2	84.5	-4.3			
Asia Pacífico		362.6	377.1	4.0	411.8	438.5	6.5
Australia		37.1	38.9	4.7			
China		50.0	58.6	17.2	45.7	55.6	21.6
Indonesia		73.8	74.0	0.3			
Total Mundo		2779.8	2865.3	4.0	2780.3	2850.8	2.5
U.E (25)		199.8	190.0	-4.9	473.5	467.4	-1.4
OECD		1065.9	1078.5	1.1			

Fuente:

Las principales tendencias que derivan del anterior cuadro son las siguientes:

- La Unión Europea es la región que tiene la mayor tasa decreciente de producción en el mundo. Esto se debe a la antigüedad y agotamiento de sus campos. Es la región de mayor consumo después de Norteamérica pese a que tiene consumo decreciente. Se pueden aceptar estas cifras como una muestra de la preocupación causada por la dependencia del gas importado, sobre todo después de los cortes de suministros producidos por el conflicto entre Rusia y Ucrania.
- Estados Unidos tiene una tasa creciente de producción y al igual que la Unión Europea, presenta una tasa decreciente de consumo. Las mismas características decrecientes de consumo presentan Chile, Francia e Italia, factor que muestra un menor volumen de importaciones. Esta situación fue crítica en Chile porque no fue una decisión tomada en procura de reducir su dependencia del producto importado sino por la imposibilidad de su proveedor, Argentina, de cumplir sus contratos de suministro.
- Venezuela, Argelia y Holanda son los tres países que tienen reservas importantes de gas pero que muestran una producción decreciente. En los dos primeros la situación se debería a falta de inversiones en el desarrollo de campos y en Holanda a programa de redimensionamiento de sus campos.
- En otros tres países, Rusia, Argentina y México, se observan niveles decrecientes de reservas y producción creciente. En Rusia este fenómeno no representa ninguna preocupación porque ahí están concentradas el 26% de las reservas del mundo, pero México y sobre todo Argentina muestran una tendencia a acelerar el agotamiento de sus yacimientos en nueve años, sin tener la capacidad de reponer las reservas consumidas. México y Argentina son importadores netos de gas.
- En Trinidad Tobago y Bolivia se observan reservas estáticas y producción creciente. El caso boliviano se muestra también preocupante debido a que la información consignada corresponde a cifras de reservas de 1 de enero de 2005, desde entonces no ha habido nuevas certificaciones aunque informes internos dan cuenta de una reducción de más del 27% en sus reservas probadas. La situación de Bolivia podría ser más crítica que la de Argentina.

- La situación del mundo en general se manifiesta crítica al observar que las reservas crecieron en 0,69% pero la producción creció en 4% y el consumo en 2.5%.

## Bibliografía

ASPO

(Association for the Study of Peak Oil) en Estados Unidos:  
[www.peakoil.net](http://www.peakoil.net)

BRITISH PETROLEUM STATISTICAL REVIEW

Estadísticas Anuales publicadas por British Petroleum. Reservas, Producción y Consumo de Petróleo y Gas en el mundo.

NATURAL GAS MARKET REVIEW

2006 *Towards a Global Gas Market*. Publicado por International Energy Agency. OECD

NEW YORK TIMES

2006 "From Group 8. Focus Is on Oil". 17 de Julio de 2006.

ODAC

(Oil Depletion Analysis Centre). [www.odac-info.org](http://www.odac-info.org) Boletines de noticias.

"WEALTH DAILY" E-Letter [www.wealthdaily.com/media](http://www.wealthdaily.com/media) Boletines diarios.

WORLD ENERGY OUTLOOK

2006 Publicado por International Energy Agency.



# El gas natural en el escenario regional

*Leila Mokrani\**

## **Resumen**

*El hoy develado desequilibrio en la oferta mundial de petróleo –reflejado en una marcada tendencia de crecimiento en su cotización, desde el año 2004, y cuyas causas son aún objeto de debate– parecen configurar un nuevo escenario energético, donde el gas natural tiene grandes posibilidades de consolidarse como sustituto por excelencia.*

*Esta oportunidad histórica para países productores, que trastoca las condiciones imperantes en la década de los noventa con precios deprimidos y fuertes competencias por la captura de mercados, implica también importantes desafíos donde los tiempos de actuación son un reto mayor.*

*En este marco, sin pretender anticipar las condiciones que regirán en la escena energética internacional, en un horizonte de mediano plazo, el presente documento expone datos relacionados con las características de comercialización del gas natural. Las condiciones específicas que hacen a la realización de mercado de este combustible, se consideran centrales para evaluar este desafío y, en consecuencia, para la necesaria construcción de una mirada estratégica a nivel regional que, en el caso boliviano, pasa además por la superación de su condición de país primario exportador, a partir del propio gas.*

## **Introducción**

Como destacan Giroux y Boy de la Tour en su libro “La Geopolítica del Petróleo y del Gas” (1990), el razonamiento económico se revela singularmente

---

\* Economista graduada en la Universidad Autónoma de México, especialista en aspectos fiscales, tributarios y comerciales del sector hidrocarburífero (upstream) y post Masterado en Gestión Pública, con cursos de especialidad internacional en Gestión Económica en el sector de Hidrocarburos. Actualmente docente investigadora del CIDES-UMSA.

insuficiente para explicar los fenómenos observados en la escena internacional, simplemente porque algunos factores fuera de esta lógica adoptan un carácter dominante. Además de los geográficos, que indudablemente generan posiciones estratégicas, estos factores se refieren también a posiciones de fuerza financieras, tecnológicas y políticas, que pueden tener un carácter decisivo.

Esta apreciación adquiere particular relevancia para el caso de los recursos energéticos fósiles, que han posibilitado y sustentado el modo de vida y de producción modernos y han configurado, a la vez, un escenario geopolítico no exento de tensiones. Este escenario ha ido marcando un incremento sostenido de la dependencia de las principales economías hacia fuentes de abastecimiento externas, en muchos casos de regiones denominadas “de riesgo”, que ha provocado vulnerabilidad y preocupación en el tema de seguridad energética.

Reforzado por la posibilidad de un proceso de agotamiento de las reservas de petróleo -carburante de mayor consumo a nivel mundial- este tema vuelve a formar parte central de la agenda pública internacional y motiva la profundización de las políticas de diversificación de la matriz energética, iniciada en los últimos años, además de poner en mesa de discusión la necesidad de un acceso equitativo a estas fuentes.

El gas natural emerge, en este ámbito, con posibilidades de consolidarse como el combustible alternativo por excelencia. Con él, además, se presentan grandes oportunidades y desafíos para los países productores que hoy, después de dos décadas de precios deprimidos y de fuerte competencia por la captura de mercados, cuentan con condiciones históricas favorables no sólo en términos de realización del producto, sino también de cotización y renta.

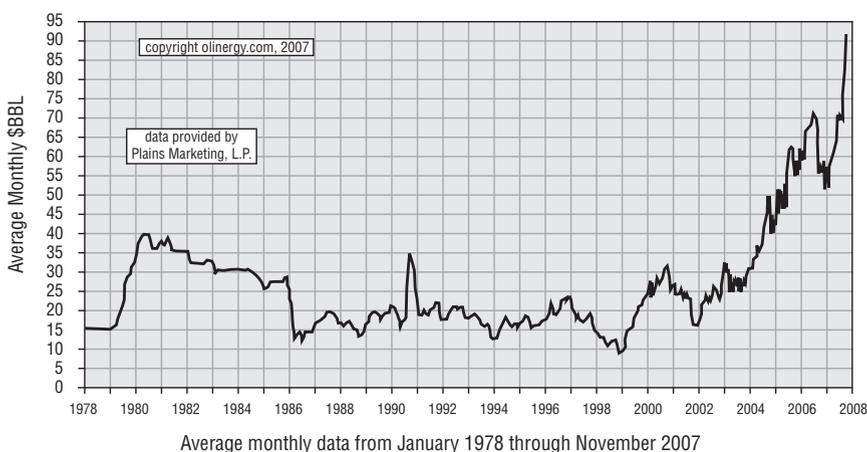
En este marco, el presente artículo no pretende anticipar las condiciones objetivas que caracterizarán al mercado mundial de energía en la próxima década, que depende de correlaciones de fuerzas dinámicas y factores económicos, técnicos y financieros poco previsibles y en proceso de configuración; sino más bien destacar los elementos que en la actualidad no pueden dejar de ser evaluados en la construcción de una visión estratégica de largo plazo para países productores como el nuestro, en la que los tiempos de actuación son el reto mayor.

Así, en un intento de contribuir en esta tarea, el presente documento expone datos y hechos que marcan, en nuestros días, la escena internacional, con énfasis en aquellos que caracterizan las condiciones de comercialización y de mercado del gas natural. En la parte final, a objeto de coadyuvar en la construcción de “visión estructurada” de los retos que nos tocan asumir, esta mirada es complementada con una aproximación a la problemática regional, y como parte de ésta, al caso boliviano.

## Consideraciones iniciales y antecedentes

Después una década –de 1986 a 1996– en que el precio internacional del petróleo mostró niveles relativamente estables, de alrededor de 20 \$us/Bbl, en el año 2000 se inició un período de incremento en su cotización que estará seguido por una elevada y continua tendencia alcista, a partir del 2004. En ese año, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, se produjo un punto de inflexión que marcó un nuevo escenario en la valoración de este *commodity* y que parece desechar iniciales explicaciones que atribuían este incremento a factores fundamentalmente especulativos.

**Gráfico 1**  
**Plains Marketing, L.P.'s WTI Crude - Posted Price**



A la fecha, se evidencia como causa principal de esta alza inusual de precios, el desequilibrio entre la oferta y demanda de petróleo, principal fuente de energía primaria en el mundo y producto marcador de precios internacionales. El crecimiento económico de la China y la India, así como la reactivación económica de los Estados Unidos y el Japón, han provocado un déficit de abastecimiento explicada entre otros factores por la incapacidad técnica de ajuste en la oferta (Secretaría de Energía, 2006).

Esta explicación, sin embargo, obliga a una mayor indagación e investigación técnica y científica que permitan esclarecer si este desequilibrio responde a causales de carácter estructural o podrá ser resuelto con mayores niveles de inversión. Este aspecto, central para el diseño de políticas energéticas y de seguridad de abastecimiento –más aún si se considera el aumento de consumo de energía per cápita y la dependencia de fuentes de abastecimiento externa de las principales economías a nivel mundial– es parte de un debate que presenta posiciones divergentes.

¿El logro de mayores inversiones en exploración, explotación y refinación permitirá alcanzar los niveles de oferta necesarios para atender la creciente demanda de este energético a nivel internacional? ¿Se lograrán factores de reposición de reservas que permitan una seguridad de abastecimiento en un horizonte de largo plazo? o ¿Estamos ante un irreversible proceso de declinación de las reservas mundiales de petróleo? Esas son algunas de las cuestiones no esclarecidas y de mayor preocupación en la agenda política mundial.

Aún cuando nos encontrásemos frente al escenario más optimista -niveles de inversión más agresivos para resolver el desequilibrio- el problema no es menor. Si bien las actuales condiciones de cotización de petróleo son favorables para emprendimientos en el *upstream* (exploración y explotación), el logro de reemplazo de reservas y la adaptación técnica para su acondicionamiento, tratamiento y comercialización exigen por lo general varios años. En este marco, será necesaria la estructuración de proyectos que permitan una convergencia de acuerdos entre inversores y los países anfitriones, movilización financiera y tecnológica y avales de mercado. En consecuencia, no podríamos esperar en el horizonte próximo una reversión del entorno de precios altos de los energéticos.

De encontrarnos ante una eminente declinación de la producción mundial de petróleo por agotamiento de reservas y al no existir, hoy por hoy, estudios probados de fuentes alternativas que permitan sustituir los crecientes requerimientos de demanda, podríamos suponer estar en riesgo de enfrentarnos, en un plazo no muy lejano, a una crítica situación con imprevisibles consecuencias económicas, sociales y de tensión geopolítica. Frente a estas consideraciones, resulta ilustrativa la opinión de Dietmar Dirmoser (2007: 12)

*“La posibilidad de que la oferta se amplíe al ritmo de la demanda creciente no se verá frustrada –por ahora– por falta de disponibilidad de reservas. Pero el problema del pico de extracción merece ser considerado, ya que es sabido que ya no queda demasiado tiempo. De acuerdo con cálculos realizados por la consultora de Washington PFC Energy, el sector petrolero podría alcanzar su meseta entre 2015 y 2020, con una producción diaria de entre 95 y 100 millones de barriles (2005: 82 millones bpd), y esto incluso si se logra poner en valor otros recursos fósiles no convencionales tales como el fuel oil, las arenas de petróleo y la pizarra bituminosa, entre otros...”*

Ahora bien, aún cuando este debate no está resuelto, lo cierto es que este escenario de desequilibrio ha generado una preocupación sobre la seguridad de suministro del petróleo, que motiva un esfuerzo de política sectorial en el seno de muchas naciones, hacia medidas de profundización para el cambio de sus matrices energéticas. Estas políticas están centradas en una mayor participación de combustibles alternativos o de energéticos no fósiles (Mix energético), donde el gas natural parece tener grandes perspectivas de consolidación.

## **Características y perspectivas del mercado de gas natural**

### **Panorama general**

Si bien el petróleo continúa teniendo primacía en el consumo mundial, el gas natural ha emergido como la principal fuente energética alternativa mostrando, en el último decenio, como puede observarse en los datos siguientes, tasas medias de crecimiento anual de consumo superiores al promedio de incremento

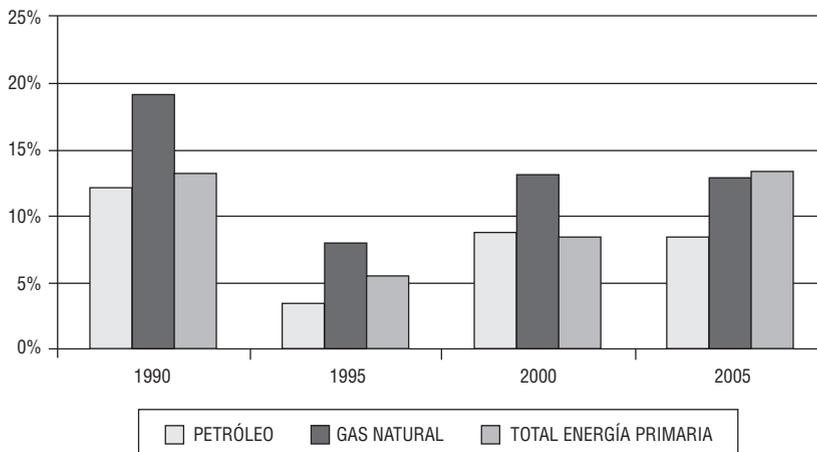
registrado en la energía primaria total. Por sus ventajas de tipo ambiental, eficiencia térmica y competitividad de precios respecto a sus sustitutos, el gas natural ha registrado en el 2005 una tasa de crecimiento de casi el 13 % respecto al año 2000, mientras que en el caso del petróleo este incremento ha sido del orden del 8.5%, para similar período (BP Statistical, 2006).

**Cuadro 1**  
**Consumo mundial de energía primaria, 1990-2005**

Billion TOE's (109 T)	1985	1990	1995	2000	2005
Petróleo	2,8012	3,1445	3,2524	3,5372	3,8368
Carbón	2,0716	2,2337	2,2819	2,3609	2,9298
Gas Natural	1,5046	1,7935	1,9377	2,1919	2,4747
Nuclear	0,3353	0,4532	0,5261	0,5845	0,6272
Hidro	0,4535	0,4953	0,5703	0,6105	0,6687
<b>Total</b>	<b>7,1662</b>	<b>8,1202</b>	<b>8,5684</b>	<b>9,285</b>	<b>10,5372</b>

Elaboración con base a Datos Fuente: BP Statistical Review of World

**Gráfico 2**  
**Consumo mundial de petróleo y gas natural por quinquenio**  
(variación porcentual)



Fuente: Elaboración propia, con base a datos del BP Statistical , 2006

Las dificultades de ajuste de oferta del petróleo antes referidas, parecen indicar el inicio de nueva era para el gas natural y con ella, oportunidades y desafíos para los países productores.

En este sentido, es importante notar que la consolidación del gas natural, como principal energético de consumo alternativo al petróleo y con tasas de crecimiento superiores de demanda frente a las otras fuentes primarias, tiene bases sólidas de constituirse en una realidad en las próximas décadas. Esto no únicamente por las políticas de reducción de la dependencia del petróleo aplicadas principalmente en los países de la OCDE, sino también por las siguientes razones:

- El reforzamiento de políticas ambientales, principalmente relacionadas con la problemática de calentamiento global, favorecen la utilización de gas natural por la menor emisión de dióxido de carbono respecto al petróleo.
- Los avances tecnológicos han permitido una reducción de los costos de transporte del gas natural, desde los campos productores hasta los centros de consumo. Aspecto que en las pasadas décadas se constituía en una de las principales limitantes para su comercialización y su competitividad frente a sustitutos.
- El escenario de precios de venta notablemente mayores a los registrados en la década de los noventa, influenciada por la tendencia alcista de la cotización de petróleo marcador de precios internacionales, viabilizan inversiones en esta área. Los actuales precios de realización del gas natural favorecen en este sentido no sólo nuevas inversiones, sino también las requeridas en yacimientos que por su escala o localización geográfica no podían ser explotados en condiciones económicas (explotación comercial) a los precios vigentes en la década pasada.

A efecto de comprender los elementos que caracterizan la comercialización del gas natural y que se constituyen en variables centrales para la toma de decisiones tanto de inversión como de políticas sectoriales, conviene detenerse y hacer un repaso de los dos últimos puntos señalados.

## **Características de la comercialización del gas natural-suministro**

El gas natural ha sido y es comercializado en gran proporción (alrededor del 75%) a través de gasoductos, característica que ha significado una limitante tanto para la diversificación de mercados como en términos de costos. Los proyectos de transacciones de gas vía gasoductos están fuertemente condicionados a la localización geográfica y distancia, por lo que su viabilidad financiera y consolidación exige la convergencia de varios factores, entre ellos: demandas y mercados regionales cercanos, acuerdos bilaterales para la construcción de gasoductos, derechos de vías y permisos ambientales, tamaños de descubrimientos (economías a escala) y costos por distancias de transporte que garanticen flujos de ingresos para la recuperación de inversiones, así como sistemas fiscales que hagan factibles estos emprendimientos.

Por las razones señaladas, estos proyectos requieren el establecimiento de acuerdos comerciales de largo plazo (alrededor de 20 años), con garantías de suministro y recepción, y fórmulas pactadas de precios, como aval para los entes financiadores e inversores. En este entendido, y al establecerse mercados y fuentes cautivas, las condiciones de comercialización de gas natural –por esta modalidad– han respondido a las características específicas de cada proyecto y a largas negociaciones entre partes que involucran tanto a los gobiernos concernidos como a los inversores.

Las limitantes antes señaladas propiciaron una preferencia por el petróleo con grandes ventajas comparativas en materia de facilidades de transporte y almacenaje y que, adicionalmente, cuenta con referencias de mercado internacional. En la actualidad, esta dificultad está en buena medida atenuada por la obtención de mejores precios del gas, en boca de pozo (disminución de costos unitarios de transporte, dadas economías a escala por incremento de demanda y mejora de precios de venta).

Adicionalmente, la mayor participación de gas natural en la matriz energética mundial ha estado favorecida por la comercialización del Gas Natural Licuado (LNG), que ha mostrado importantes niveles de penetración de mercado: según datos publicados por la revista “Petróleo y Gas”,

del año 2000 al 2006 el consumo mundial de LNG a nivel internacional ha registrado un tasa de crecimiento alrededor de 51%, pasando de 382.7 a 578.3 MMm<sup>3</sup>d (CBH, 2007: 36).

La tecnología asociada al LNG fue implementada en proyectos comerciales a partir de los años 60, permitiendo, a través de un proceso de refrigeración a una temperatura de -160°C, la licuefacción del gas natural a presión atmosférica. El proceso permite, además, una contracción en volumen de 600 veces, que facilita su transporte para su posterior regasificación en los mercados de destino.

Esta innovación ha posibilitado el transporte intercontinental de gas vía barcos metaneros y su participación en mercados spot, introduciendo características de comercialización que permiten categorizar al gas natural como un “*semi commodity*”.

En un inicio, la comercialización de este producto a gran escala estuvo limitada por los altos costos asociados. Sin embargo, los costos unitarios han mostrado un importante abaratamiento entre otros factores, según informe del IEA (International Energy Agency), por el desarrollo tecnológico, la mejora de técnicas de refrigeración y licuefacción, economías a escala que permiten compartir infraestructura y almacenaje (menor costo de un segundo tren) e integración entre terminales y plantas de generación. Según el IEA, el costo total unitario cayó de 700 a 500 \$us/Ton, de mediados de los años 90 al 2004, y se proyecta que estará en el orden de 400 y 300 \$us/Ton para el 2010 y 2030, respectivamente.

La modificación en la estructura de costos, así como las políticas de mix energético, permitirán sin duda el crecimiento de emprendimientos de LNG con consecuentes desafíos en la competencia por mercados y la formación de precios.

## **Formación de precios del gas natural**

A diferencia del mercado del petróleo que cuenta con una cotización en el mercado mundial, en el caso del gas natural no podemos referirnos a un mercado internacional consolidado, con lo que el proceso de formación de precios de este energético es algo complejo y dependerá de las

modalidades de comercialización adoptadas, costos o características del mercado de destino. Si bien pueden existir diferentes criterios de valoración y métodos de formación de precios, sus tasas de ajuste están, en gran medida, correlacionadas con las cotizaciones de petróleo, al ser éstos productos sustitutos.

En términos genéricos, los criterios adoptados para la valoración del gas natural, pueden resumirse de acuerdo a la categorización siguiente:

- *Competencia Gas-Sustitutos.*- Al no existir un mercado marcador, a través de esta metodología se busca simular condiciones de competencia del gas natural respecto a sus sustitutos en el mercado de destino. En este caso, se establecerán fórmulas que indexen el precio pactado al inicio del suministro, al sustituto o a una canasta ponderada de combustibles alternativos, de manera que la relación de competencia se mantenga durante la vigencia del acuerdo comercial. Por lo general, estos indexadores están referenciados a productos derivados del petróleo, tales como los óleos combustibles (Fuel Oil), que internalizan la tendencia en el comportamiento de precios del petróleo.
- *Competencia Gas-Gas.*- En este caso, el país exportador se constituye en un tomador del precio del mercado de destino. La aplicación de este criterio exige un mercado desarrollado del gas natural en el país importador y condiciones de comercialización no distorsionadas por estructuras de subsidios o marcadas políticas de regulación.
- *Precios de Mercado.*- Estos precios se establecen en grandes mercados de consumo, donde se presentan estructuras de competencia y que se constituyen en núcleos de recepción, distribución y de fijación de precios “spot” y de futuros. En este caso, los países exportadores de gas serán tomadores de precios, que si bien están regidos por las fuerzas de oferta y demanda de los mercados receptores, no dejan de tener relación con la cotización del petróleo, que se constituye en marcador de los combustibles alternativos.
- *Costo de Oportunidad.*- La adopción de este criterio –“coste de la mejor alternativa perdida”– puede darse en casos en que una economía cuente con una oferta exportable excedentaria que favorezca políticas

de captura de mercado, o cuando desde el lado de la demanda no se presenten mejores fuentes alternativas de suministro. Este criterio no sería aplicable, o por lo menos difícilmente aceptable, para emprendimientos de largo plazo y gran envergadura.

Las metodologías de formación de precios a nivel internacional están, en su mayoría, regidas por criterios de “competencia gas-sustitutos” y “precios de mercado”. El primero, ha sido el método utilizado por excelencia a partir de mediados del siglo pasado en Europa donde se desarrolla un consumo masivo de gas natural bajo contratos de largo plazo. A la fecha, éste es el criterio que prima en las negociaciones de compra-venta por gasoducto.

El segundo, emerge en los años 90’s con la maduración de grandes mercados desregulados de gas natural, como es el caso de EEUU e Inglaterra, y es referencia de cotización del LNG en los mercados de importación (precios CIF).

Como se mencionó en el anterior acápite, las transacciones interregionales a grandes escalas, han posibilitado la formación de este segundo tipo de precios. Estas transacciones han introducido variantes en los esquemas de formación de precios que podrían paulatinamente estandarizarse, en caso de una importante penetración del LNG. Por supuesto, esto implicaría para los países productores riesgos de mayor volatilidad y de especulación financiera, propia de los *commodities*, así como una mayor dependencia de las estructuras de oferta y demanda de los países receptores.

Llegados a este punto, conviene destacar que, si bien el proceso de “commoditización” del gas no será alcanzado en el horizonte próximo, es una variable que no puede dejar de ser considerada en la definición de políticas estratégicas para su comercialización. La intensificación del consumo LNG, ya plasmada en los planes energéticos de grandes economías, mostrará efectos no sólo en términos de competencia hacia la captura de mercados, sino también en el establecimiento de precios para nuevos emprendimientos, cuyo destino sean mercados más diversificados en términos de fuentes de suministro.

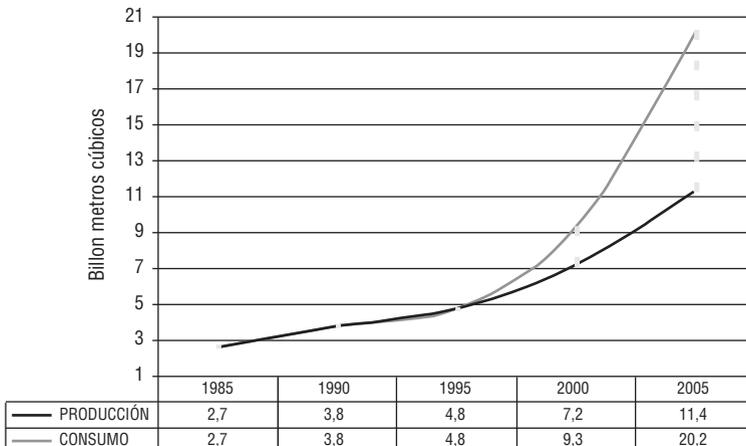
## El mercado regional de gas natural: Problemas y desafíos

### Caracterización del mercado regional

La penetración de gas natural en la matriz energética regional es hoy una realidad. Las tasas de incremento en el consumo de gas natural en las principales economías de Sudamérica, han sido superiores a las registradas a nivel internacional, permitiendo, en el caso de Brasil, Chile y Argentina, un aumento espectacular de la participación de este combustible en la matriz de energía primaria de consumo interno.

En este contexto, debe destacarse que en Brasil, fruto de un esfuerzo de política de masificación del uso de gas y posibilitado por el contrato de suministro con Bolivia –que en la actualidad abastece en más del 40% su demanda– el gas natural ha pasado a ser el segundo energético primario de mayor consumo interno. El consumo de gas natural en el mercado brasileño ha sido 110% mayor en 2005 con relación al año 2000.

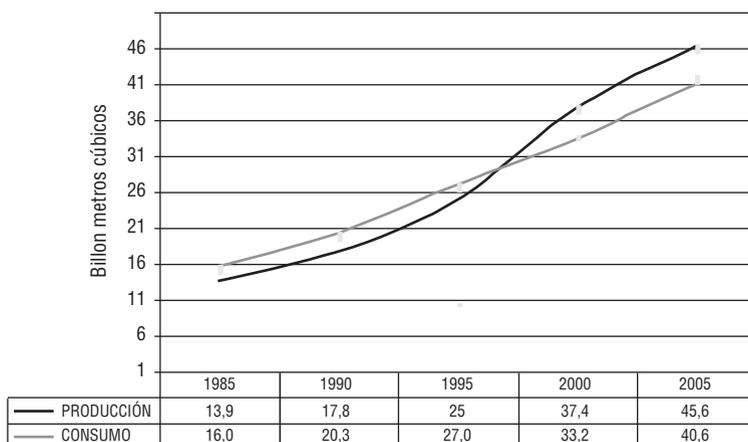
**Gráfico 3**  
**Producción y consumo de gas natural - Brasil**



Fuente: Elaboración propia, con base a datos del BP Statistical , 2006

El caso argentino, a su vez, es desde hace dos décadas ejemplo de un mercado desarrollado y maduro del gas natural. Desde 1995, el gas natural se constituye en la energía de mayor utilización a nivel interno, con una participación, registrada en 2005, de 55% en su matriz de consumo de energía primaria.<sup>1</sup>

**Gráfico 4**  
**Producción y consumo de gas natural - Argentina**

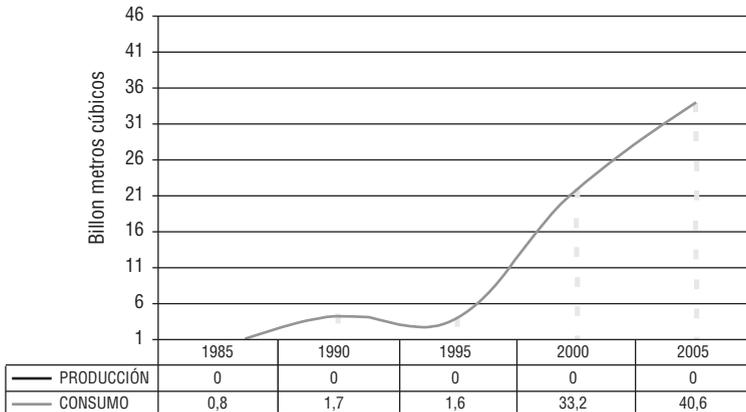


Fuente: BP Statistical Review of World Energy

Finalmente, Chile, importador de este energético desde la Argentina, abastece con gas natural un 25% de su consumo total de energía, habiendo mostrado un crecimiento de consumo de alrededor de 45% en el último quinquenio.

1 Los datos mostrados en el gráfico no incluyen los compromisos de exportación de la Argentina con destino al mercado de Chile, que en el 2005 alcanzó a 6.5 billones de metros cúbicos por año. Nota: Billón de MC = 109 MC

**Gráfico 5**  
**Producción y consumo de gas natural - Chile**



Fuente: BP Statistical Review of World Energy

Desde el lado de la oferta, sin embargo, se han presentado ya señales de riesgo (por lo menos en el corto plazo) de niveles de suministro deficitarios para una demanda con importantes tasas de crecimiento, hoy atendida exclusivamente con gas regional a través de gasoductos.

En este sentido, ante la falta de inversiones y descubrimientos exploratorios, la Argentina ha reiniciado desde 2003 importaciones de este combustible y, en la presente gestión, se ha enfrentado a serias dificultades para atender su compromisos de venta a Chile. El Perú a su vez no ha logrado la certificación de reservas necesarias para encarar importantes proyectos de suministro de gas natural, sin poner en riesgo su abastecimiento interno.

En la actualidad, Bolivia, que parece configurarse en este escenario como el país con mejores perspectivas geológicas, muestra niveles de producción de gas cerca al límite de los compromisos de suministro corrientes asumidos, tanto del mercado interno como de exportación.

Frente a la latente posibilidad de un déficit de abastecimiento en el corto plazo y que ya ha derivado en períodos de racionamiento en importantes economías como la chilena y argentina, las medidas de políticas de garantías

de suministro a través de contratos de largo plazo y de diversificación de la matriz energética, no se han hecho esperar. Ambas resultan decisivas para la toma de decisiones y la planificación estratégica de nuestro país.

En este ámbito deben destacarse el inicio de gestiones para la contratación de volúmenes adicionales tanto en proyectos de gasoductos, como para la importación intercontinental.

Por una parte, a finales de 2006 Bolivia y Argentina, representadas respectivamente por las estatales YPF y ENARSA, suscribieron un importante acuerdo comercial para suministro de gas boliviano por volúmenes incrementales, de 7.7 MMm<sup>3</sup>/d a partir del 2007 llegando 27.7 MMm<sup>3</sup>/d del 2011 al 2026.

Por otra parte, a nivel regional se han iniciado gestiones para la importación de LNG, que serían viabilizados a través de la instalación de plantas de regasificación en Argentina (Bahía Blanca), Uruguay (Punta del Tigre), Brasil (Río de Janeiro y Pecem) y Chile (Mejillones y Quinteros) y que en su conjunto permitirían un incremento de suministro de alrededor de 47 MMm<sup>3</sup>/d (CBH, 2007: 43).

### **Aproximaciones al caso boliviano**

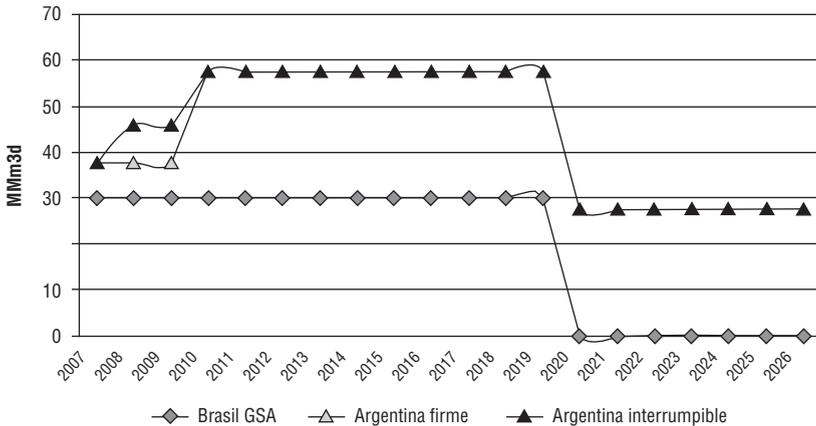
Con el contrato de compra-venta suscrito entre YPF y ENARSA, se abren para Bolivia posibilidades de incluir en su reciente y dinámica historia de comercializador de gas natural, un tercer ciclo de exportaciones. Además de un nivel importante en volumen contratado, que favorece economías a escala, este acuerdo incluye una fórmula de formación de precios basado en el principio de “competencia gas- sustitutos”, que acompaña la tendencia de precios en el mercado internacional de productos del petróleo.

No puede dejar de notarse, sin embargo, que si bien estas condiciones comerciales están establecidas a nivel formal, el éxito de este emprendimiento requiere, como es usual en proyectos energéticos de gran escala, la convergencia de factores técnicos, económicos y financieros en ambos países. En este sentido, el cumplimiento de los compromisos de suministro y recepción en los plazos contractuales, está condicionado a flujos de inversión en ambos países.

Bolivia, por una parte, requerirá la certificación de reservas, capacidad productiva y la instalación de un planta de extracción de licuables y la Argentina deberá mostrar avances en la financiación y construcción de un gasoducto (GNEA) –desde la frontera con Bolivia hacia la regiones Noreste y Litoral– de 36” para un primer tramo de 100 Km. y de 30” para el segundo tramo.

Conviene ahora detenernos en las perspectivas que se presentan para el país, a partir de las actuales referencias de mercados contratados:

**Gráfico 6**  
**Contratos de exportación suscritos por YPFB**



Como puede apreciarse, los volúmenes contractuales posibilitarían un salto de las exportaciones en casi un 100% hasta el 2020.

Ahora bien, si nos situamos en una visión de largo plazo, este cuadro resulta ilustrativo y nos permite constatar que el desafío de Bolivia no se limita a la consolidación de los actuales proyectos. De no implementarse proyectos alternativos, el año 2020 marcaría un escenario de contracción del mercado a niveles actuales. Si se consideran los plazos de largo aliento que involucran la apertura y consolidación de nuevos mercados y de no lograrse una diversificación productiva que reduzca la dependencia de las finanzas públicas a los ingresos por concepto de venta de gas natural,

resulta evidente que esta situación debe ser ya considerada en la agenda pública nacional.

Aún cuando podría esperarse una ampliación del contrato entre Brasil y Bolivia, dada la infraestructura de transporte instalada y constituyéndose en un mercado natural, éste no es un dato que forme parte de una “agenda formal” y dependerá del logro de certificación de reservas que consoliden al país como proveedor serio, así como de los resultados de la políticas domésticas adoptadas en la República Federativa del Brasil.

En todo caso, este hecho que ha caracterizado condiciones de interdependencia, deberá probablemente enfrentarse en su negociación a nuevas condiciones comerciales que se configuren en el mercado mundial y regional y donde los niveles de penetración que logre el LNG serán una variable central.

En este entendido, resulta imprescindible una definición de políticas estratégicas de mediano alcance que considere los efectos –favorables o críticos- que puedan resultar de las políticas adoptadas por los países vecinos y que sin duda no podrá dejar de tomar en cuenta las nuevas características del mercado del gas natural.

## **4. Conclusiones**

Ninguna receta es aplicable para anticipar las condiciones que deberemos enfrentar en materia energética en las próximas décadas y justamente por ello éste pasa a ser tema central de preocupación, debate, investigación y de política. Más aún, este tema, intrínsecamente ligado a problemas de seguridad de abastecimiento, pasa a ser ya no sólo un aspecto de necesidad momentánea sino vital para el modo de vida contemporáneo.

Sin embargo, aún frente a la poca certidumbre y la complejidad de tramas que están en juego, existen ciertos elementos que se constituyen en datos ineludibles a la hora de definir políticas estratégicas.

En el ámbito de las interrelaciones complejas que caracterizan el actual escenario energético, se abren en paralelo oportunidades históricas sin precedentes para países productores como el nuestro, tanto en términos

de demanda como de precios, que parecen seguir una tendencia alcista de mediano plazo.

Se trata entonces de estar a la altura de los retos y ello implica, como primer paso, evaluar las relaciones de fuerza que se van configurando ante un escenario de alta demanda y luego, con base en este análisis, los tiempos oportunos de actuación y de atracción de capitales.

En el caso nuestro, debemos determinar si estamos favorecidos por una posición de fuerza a nivel regional coyuntural, de mediano o largo alcance, decisiva o relativa. Sin embargo, el reto mayor será, por supuesto, el de superar, a partir del propio gas, nuestra condición de país primario exportador y, fundamentalmente, las condiciones de desigualdad que caracterizan a la sociedad boliviana.

## **Bibliografía**

BP STATISTICAL

2006 Review of World Energy, June.

CBH

2007 Revista Petróleo y Gas No. 51 (trimestre Julio-Septiembre), La Paz.

DIETMAR, Dirmoser

2007 “La Nueva Escasez, el Resurgimiento del Nacionalismo y el Futuro de los Enfoques Multilaterales”. Nueva Sociedad, septiembre, Buenos Aires.

GIRAUD, André y BOY DE LA TOUR, Xavier

1990 “Geopolitique du Pétrole et du Gaz”. Technip, París.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

2006 “Prospectiva del Mercado de Gas Natural”, 1era edición. México.

# ¿Nuevos horizontes para la integración latinoamericana?

*Simon Ticehurst\**

## **Resumen**

*A pesar de las dificultades históricas de la integración latinoamericana y los numerosos obstáculos geográficos, estructurales y políticos, América del Sur vive un resurgimiento de la integración regional. Con el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) proyectado desde los Estados Unidos para el hemisferio, el declive del Consenso de Washington y los cambios políticos en la región, se abre una disputa sobre el modelo de integración latinoamericano. Este trabajo analiza la disputa que se está dando en la región sobre qué camino de integración regional seguir, entre un esquema de “regionalismo abierto” y alternativas que pretenden impulsar el desarrollo dentro de la región, a partir del liderazgo y un papel más activo del Estado. La manera en que se defina esa disputa será determinante para la realización del potencial de desarrollo en la región y la manera de relacionarse con la economía global. El trabajo analiza algunas perspectivas de estos nuevos horizontes integracionistas.*

## **Introducción**

América del Sur tiene un importante potencial como bloque económico y político. Con una población de 361 millones de personas, una superficie superior a 17 millones de kilómetros cuadrados y un PIB de alrededor de 1.5 mil millones de dólares, la región se coloca en 4º lugar como bloque económico internacional. Rodeada por dos océanos, la región posee enormes

---

\* Actualmente es Gerente del Programa de Bolivia de Oxfam Gran Bretaña, miembro de Oxfam Internacional. El siguiente artículo no representa la posición oficial institucional.

riquezas naturales incluyendo 27% de las fuentes de agua dulce del mundo, ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, reservas de hidrocarburos para los próximos cien años, además de ser el principal productor y exportador mundial de alimentos. La Amazonia Sudamericana es la mayor cuenca hidrográfica del planeta cuya extensión exige una gestión coordinada y la cooperación de ocho de los 12 países de América del Sur. La región comparte un legado histórico y político común, la mayoría de la población habla dos idiomas mutuamente inteligibles en el portugués y español y el 95% de la población comparte una misma religión.

El potencial de la región para una integración económica en función del desarrollo es indiscutible. Sin embargo, la integración regional no ha podido superar los numerosos obstáculos políticos y estructurales, ni hablar de las grandes barreras físicas a la integración en la Cuenca Amazónica y la Cordillera de los Andes. La extracción y exportación de los abundantes recursos naturales ha servido para el desarrollo de otras naciones, los beneficios para la región se han concentrado históricamente en estructuras políticas y económicas de élite. Las enormes desigualdades imposibilitan el desarrollo en la región y tienen un alto costo para el bienestar y la reducción de la pobreza.

Lejos de ser y actuar como un bloque regional que puede negociar ofensiva y defensivamente con los pesos pesados, América del Sur tiende a ser un cuadro fragmentado en cuanto su política exterior, su modelo de desarrollo y su búsqueda de inserción en la economía global. Con la excepción de Brasil, como uno de los países emergentes, los países sudamericanos tienen poca influencia en los escenarios multilaterales.

Sin embargo, los países de América del Sur viven un resurgimiento de la integración regional. Abunda una nueva retórica regionalista. Transcurren momentos intensos de negociación e implementación de un entramado complejo de acuerdos e iniciativas. Sin embargo, no todos cantan el mismo son y se evidencia una disputa sobre el modelo de integración latinoamericana y el modelo de desarrollo de la región.

Revive el debate y la dinámica de los procesos institucionales existentes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR.<sup>1</sup> Se proyecta la

---

1 En particular se discute la salida y retorno de Venezuela de la CAN. La adhesión de Chile a la CAN y los procesos de adhesión de Bolivia y Venezuela al MERCOSUR.

Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) articulando el conjunto de los países del continente en un proyecto de integración política y económica y juntando el MERCOSUR y la CAN. Dentro de este esquema avanzan iniciativas concretas de interconexión de infraestructura para la integración a través de la *Iniciativa de Integración Regional Sudamericana* (IIRSA) y se propone una integración energética ambiciosa a partir del control y conectividad de los recursos hidrocarbúricos. También se articula un nuevo eje de integración entre Cuba, Venezuela, Bolivia y Nicaragua a través de la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA) como propuesta para la cooperación y desarrollo y contrapeso ideológico a la influencia estadounidense en la región.

Con un contexto macroeconómico favorable y una nueva voluntad política expresada en el cambio de varios gobiernos de la región se está dando una disputa sobre el predominio neo-liberal y el Consenso de Washington<sup>2</sup> en la definición del rumbo de la integración y desarrollo de la región. ¿Será posible que una renovada integración regional pueda contribuir a realizar el enorme potencial de desarrollo para América Latina?

El siguiente trabajo plantea la centralidad de la integración regional en esta disputa y analiza algunas perspectivas del resurgimiento de la integración regional latinoamericana como propuesta económica y política para el desarrollo y de inserción en la economía global.

## El auge y declive del paradigma neo-liberal

El Consenso de Washington desplazó el modelo económico que había sido promovido principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante la post Segunda-Guerra Mundial y hasta la crisis económica de los 1980s en la región. En ese modelo cepalino, la integración latinoamericana fue una estrategia central en la búsqueda de un desarrollo

---

2 A partir de los años 1990 se empieza a referir al “Consenso de Washington” para explicar el conjunto de medidas neo-liberales de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural como algo sistémico o paradigmático, particularmente para América Latina y el Caribe.

económico que podía sustentar la industrialización y modificar los términos de intercambio que histórica y estructuralmente eran desfavorables para los países de América Latina con un patrón primario exportador.<sup>3</sup>

Los arreglos económicos impulsados durante el período neo-liberal, a diferencia del modelo cepalino, giraron alrededor de la liberalización del comercio e inversiones y la liberalización financiera, privilegiando al sector privado como actor de “desarrollo” y limitando la participación del Estado en la rectoría del desarrollo económico. El desarrollo “hacia adentro” fue reemplazado por el desarrollo “desde afuera” (impulsado a través de exportaciones e inversiones extranjeras privadas) y regido por las fuerzas del mercado.

En la década de los 90s, la fuerza del mercado apareció de manera triunfal impulsada por un proceso de globalización que la CEPAL ha definido en su fase actual como la generalización del libre comercio, la expansión y movilidad de capitales, la constitución de sistemas de producción mundial integrados y una creciente presencia de las empresas transnacionales, de lo cual resulta una tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo.” (CEPAL, 2002).

El colapso del modelo de corte económico keynesiano, la crisis de la deuda externa a principios de los 80s y la caída al final de esa década de la Unión Soviética, dieron el impulso ideológico a ese triunfalismo. En las Américas se promovió un proceso de integración regional dominado por la proyección de la integración norte-sur, propuesta iniciada por George Bush (padre) con la Iniciativa de las Américas, un sistema de integración que a partir de 1994 sería llamado “Área de Libre Comercio de las Américas” (ALCA).<sup>4</sup> La primera iniciativa a concretizarse dentro de esta visión fue el

---

3 Ese modelo de “desarrollo hacia adentro” planteaba una fuerte intervención estatal en la economía, en inversiones en infraestructura para la industrialización, subsidios y controles de precios para alimentos básicos, y protección de la industria local naciente contra la competencia extranjera y la nacionalización de las industrias estratégicas.

4 El presidente George Bush (padre) en su discurso del 27 de junio 1990 anunciando la Iniciativa de las Américas, planteaba lo siguiente: “Durante los 12 meses pasados...La libertad ha hecho grandes progresos, no sólo en Europa Oriental sino aquí mismo, en las Américas.... La transformación política que ocurre en la América Latina y en el Caribe tiene su paralelo en la esfera económica. A través de la región se están alejando de las políticas económicas

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado por México, Canadá y Estados Unidos en el año 1994.

El predominio neo-liberal fue casi completo en este período. Muchos de los altos funcionarios de los gobiernos de América Latina y Caribe, en particular de los Ministerios de Hacienda y Economía, fueron educados y entrenados en Harvard o Chicago.

Las iniciativas de integración propiamente latinoamericana, jaloneadas por este proyecto hegemónico, terminaron ajustándose a la nueva realidad. Comenzaron a darse una serie de tratados de libre comercio entre países de América Latina y las iniciativas de integración siguieron el “regionalismo abierto”, esquema acuñado por la CEPAL para tratar de reconciliar la liberalización generalizada de ese período con los principios de integración.<sup>5</sup>

Sin embargo, entrando al nuevo siglo y después de más de una década de “fundamentalismo de mercado”, se empezaron a revelar algunas fisuras en el planteamiento neo-liberal para América Latina. Varios factores combinaban para abrir y profundizar la disputa sobre la hegemonía neo-liberal.

El talón de Aquiles del período fue su balance negativo en cuanto al desempeño económico. El relativo buen desempeño en el control de la inflación y disciplina fiscal (las debilidades del modelo anterior) no compensaban el pobre desempeño en cuanto al combate a la pobreza y desigualdad y, sobre todo, la falta de crecimiento económico. El aparente éxito exportador y de recepción de inversiones extranjeras (en un primer momento acompañando las privatizaciones) –los supuestos “motores” del modelo neo-liberal– no se tradujeron en crecimiento económico significativo ni de calidad. Esta contradicción evidenciaba las falacias de la teoría del “goteo” que tenía que generar el desarrollo de manera espontánea como subproducto del crecimiento económico.

---

estadistas que paralizan el crecimiento, y ahora estamos apelando al poder del mercado para ayudar a este hemisferio a realizar su potencial intacto de progreso....el futuro de la América Latina se halla en el gobierno libre y los mercados libres.” Citado en el periódico La Nación de Costa Rica el 29 de julio de 1990.

- 5 Según la CEPAL, el regionalismo abierto es un proceso de creciente interdependencia en un contexto de liberalización y desregulación que pretende aumentar la competitividad de los países de la región en una economía más internacional más abierta y transparente. (CEPAL, 1994).

Ante las limitaciones, empezaron a surgir críticas al modelo desde adentro, de rebeldes del campo neo-liberal, entre ellos Joseph Stiglitz, ex funcionario de Banco Mundial y Premio Nobel de Economía en el 2001 quien fue contundente en su crítica sobre el desempeño del modelo neo-liberal durante los 90s:

*“Es prácticamente indiscutible que el desempeño del decenio de 1990 no sólo ha sido, en casi todas sus dimensiones, muy inferior al prometido, sino que ha sido desastroso, desde cualquier punto de vista” (Stiglitz, 2003).*

En un estudio sin precedentes, en el 2003, el Banco Mundial documentó la persistente problemática de las desigualdades en América Latina en cuanto las diferencias de ingreso, el acceso a servicios básicos, el poder y la toma de decisiones. Argumentó que durante la década de los 90s un número mayor de países experimentaba una tendencia al empeoramiento más que al mejoramiento y describió un cuadro política y éticamente inaceptable de una realidad en la cual el 10% más rico de los individuos reciben hasta 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre recibe entre el 2% y el 4% (Banco Mundial, 2003).

La experiencia negativa de México como socio menor en el TLCAN empezaba a filtrar y a documentarse, alimentando la oposición de algunos gobiernos de la región y de los movimientos sociales a la integración propuesta por el ALCA. Detrás de las cifras del aparente éxito de México con el TLCAN se revelaba un cuadro de cambio estructural desfavorable para el desarrollo.<sup>6</sup>

El TLCAN había provocado un proceso de transnacionalización del sistema productivo.<sup>7</sup> Empresas transnacionales trasladaron ciertas actividades o fases de sus procesos productivos a México con muy pocos vínculos

---

6 Entre 1994 y 2003 las exportaciones mexicanas a los EEUU se multiplicaron por 3.4 y el promedio anual de Inversión Extranjera Directa (IED) aumentó significativamente a 7 mil millones anuales entre 1994-2002. Pero ninguno de estos dos “motores” se tradujo en crecimiento económico suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo.

7 El crecimiento del comercio exterior se ha acompañado de una profundización de su concentración. Sólo 30 empresas extranjeras localizadas en México realizan el 40% de las exportaciones totales de mercancías. Las primeras 10 empresas incluyen el sector automotriz (General Motors, Daimler Chrysler, Volkswagen) Electrónica (Samsung, Sony); autopartes (Delphi Corporation, Lear Holding) y computación (IBM, Hewlett-Packard) (Labra, 2004)

directos e indirectos con el resto de la economía, dando lugar a un intenso proceso de destrucción/desarticulación del sistema productivo nacional (creado durante el modelo de sustitución de importaciones). Por otro lado, el progresivo desmantelamiento del Estado como promotor del desarrollo redujo la inversión pública la cual bajó del 10.4% del PIB en 1982 a 4.9% en 1988 y a 2.5% en 2002. (Calva, 2004).

Este cuestionamiento cobró mayor impulso con la llegada de distintos gobiernos de cambio en la región. Si bien hay muchas diferencias políticas y de estilo entre ellos, hay también un común denominador entre Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador. Este reside en el rechazo del ALCA como propuesta de integración y una nueva voluntad política para revivir la integración latinoamericana.

La emergencia de movimientos sociales como parte de una nueva correlación de fuerzas políticas en la región y una fuerza detrás de algunos de los gobiernos de cambio también marcó una nueva pauta política. Distintos sectores (sindicales, ambientales, de mujeres, organizaciones no-gubernamentales, organizaciones campesinas, organizaciones indígenas) empezaron a organizarse más allá del ámbito nacional y a partir de su rechazo a la propuesta hemisférica del ALCA. Comenzaron a plantear una integración alternativa cuyos principios rectores incluyeron la democratización de los debates y una participación activa en el diseño, implementación y evaluación de las políticas económicas y sociales de desarrollo; una inserción en la economía global a partir de proyectos de desarrollo nacional y regional; la reducción de las desigualdades entre países, dentro de países, y entre mujeres y hombres y entre razas; y un equilibrio entre los temas económicos y los principios del desarrollo sustentable (Alianza Social Continental, 2002).

En este sentido, probablemente el cambio más significativo y simbólico del declive del modelo neo-liberal y de la hegemonía estadounidense en la región fue el fracaso del ALCA. En la Cumbre de las Américas de Miami en el 2003 el ALCA entró en dificultades,<sup>8</sup> y al no poder reactivar las cosas

---

8 La Cumbre de Miami abandonó el esquema ambicioso (todos los temas –incluyendo los temas que aún no habían sido acordados en el ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio– y todos los países) y abrió la posibilidad de que los países podían asumir distintos niveles de compromiso sobre los temas de negociación.

en la siguiente reunión ministerial en Puebla en el 2004, colapsó y nunca se recuperó, hecho que fue confirmado en la siguiente Cumbre de Mar del Plata en noviembre del 2005. Las negociaciones del ALCA fueron el principal escenario de la disputa sobre el modelo que todavía sigue en la región.

La principal preocupación con el ALCA y el sustento de la oposición tenía que ver con las implicaciones para un desarrollo sostenible dirigido a enfrentar prioritariamente la pobreza y la inequidad, para el rol del Estado y la capacidad de los países en definir sus proyectos de desarrollo nacional. Varios temas de negociación como las políticas de competencia, compras gubernamentales, inversiones y servicios afectan directamente las competencias de los Estados en cuanto a la regulación de los mercados, control sobre los flujos y desempeño de capitales, y la garantía de ciertos derechos y servicios básicos. El gobierno de los Estados Unidos presionaba por reglas de propiedad intelectual muy estrictas que atentaba sobre los derechos de salud pública. La problemática del desarrollo y las capacidades de regular la economía en función del desarrollo quedarían hipotecadas en el ALCA.

Los países de MERCOSUR, Brasil y Argentina en particular, preferían ver el ALCA más acotado a acceso a mercados para bienes agrícolas e industriales. Varios de los temas, los llamados temas de Singapur,<sup>9</sup> que estaban en la mesa de negociaciones del ALCA no habían sido aceptados en la OMC pero ya estaban siendo negociados en el ALCA. Los Estados Unidos veían en los acuerdos regionales un camino de profundizar la liberalización en más sectores y más temas de lo que fue posible en la OMC.

Por otro lado, varios gobiernos (entre ellos Venezuela y los países del Caribe) criticaban el ALCA por no abordar el desarrollo, ni las grandes asimetrías entre países tan desiguales como son los Estados Unidos y el resto de las economías de América Latina. Argumentaban por un tratamiento especial y diferenciado que tome en cuenta y compense estas diferencias estructurales.

---

9 Los temas de Singapur (planteados por primera vez en una reunión ministerial de la OMC en Singapur en 1996) son Inversiones, Compras Gubernamentales, Políticas de Competencia y Facilitamiento del Comercio y fueron ampliamente rechazados por los países en vías de desarrollo en la reunión ministerial de la OMC en Cancún en el 2003.

Al mismo tiempo, dadas las implicaciones de estos temas para la soberanía de los Estados, había un debate sobre el nivel de participación de la sociedad. Venezuela inclusive propuso que cualquier adhesión a un acuerdo hemisférico debía ser sometida a un proceso de referéndum.<sup>10</sup>

Estas diferencias tanto de forma como de fondo dividían a los países del continente en cuanto su visión sobre la integración en el hemisferio, dificultando las negociaciones del ALCA. Si bien se propuso un marco de negociaciones menos ambicioso en la Cumbre de Miami, en la reunión ministerial de Puebla en México, las diferentes visiones resultaron irreconciliables y el ALCA como proyecto hemisférico nunca se recuperó y en la siguiente Cumbre de Mar del Plata en el 2005 se evidenció y reconoció la ruptura ideológica, política y económica que el ALCA había provocado en el continente y la disputa sobre el modelo de integración.<sup>11</sup>

El fin del ALCA en el 2005 abrió un nuevo espacio y escenario para la integración latinoamericana y para las relaciones tanto con Estados Unidos como con Europa. Con el fracaso del ALCA, el proyecto hegemónico se tambaleó. Si bien Estados Unidos ha recurrido a negociaciones bi-laterales (con Centroamérica, Colombia y Perú) como forma de construir el mismo proyecto pieza por pieza –la Unión Europea sigue los mismos pasos– la creciente oposición a la agenda de libre comercio dentro de América Latina e incluso dentro del Congreso norteamericano está dificultando también a ese esquema.

---

10 “Según como se suscriba el ALCA, nuestro país puede verse ante la circunstancia de “constitucionalizar” este acuerdo. En consecuencia, por sus implicaciones sobre la soberanía y la democracia, el Gobierno Nacional está obligado a someter todo lo relacionado con esta materia a una consulta nacional.” Posición de Venezuela ante el Área de Libre Comercio para Las Américas. Comisión Presidencial para el ALCA, Noviembre 2003.

11 En la Cumbre de Mar del Plata del 2005 se dio una declaración dividida entre los países de las Américas sobre si avanzaba o no el ALCA. El consenso en la declaración final fue imposible y la oposición de MERCOSUR y Venezuela obligó un reconocimiento de que no existían condiciones para avanzar en el ALCA. El gobierno de Venezuela lo declaró muerto.

## ¿Fin del Consenso de Washington?

Ante este escenario polarizado de disputa no sorprende escuchar la retórica de quienes anuncian el fin del Consenso de Washington. Pero la realidad política de la región, donde conviven gobiernos que aún persiguen un camino neo-liberal con gobiernos que argumentan por un camino post neo-liberal (polarización que se reproduce dentro de los países de la región) hace pensar en una vía en el corto plazo más reformista que de cambio radical y de cierta continuidad de algunas políticas neo-liberales.

El universo post-neoliberal aún no está definido. No hay un nuevo paradigma para reemplazarlo. Si bien la hegemonía neo-liberal está cuestionada y en disputa en la región y el proyecto de integración hemisférica está en jaque, aún tiene influencia. Algunas de las iniciativas alternativas de integración podrán influir en el proceso de construcción de un nuevo paradigma, pero son muy incipientes y es muy temprano determinar su alcance. Más que una ruptura con el mundo neo-liberal, en el corto plazo se abre un camino de reformas cuya profundidad y radicalidad es difícil de pronosticar.

En el horizonte inmediato influye una apuesta neo-estructuralista o neo-desarrollista, que se alimenta del marco teórico del modelo cepalino de desarrollo, pero revisa críticamente algunos de los postulados principales, entre ellos la confianza excesiva en el intervencionismo estatal y en los mercados internos, el pesimismo respecto a los mercados externos, y la subestimación de aspectos monetarios y financieros macroeconómicos, rescatando así algunos principios neo-liberales.<sup>12</sup>

Este camino rescata la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos y, particularmente, una disciplina fiscal y también la importancia de la relación con las economías fuera de la región, en un contexto de globalización aún neo-liberal (en este sentido es mucho menos proteccionista que el período anterior).

La modificación principal y más importante de este nuevo horizonte reside en el renovado papel central del Estado en la regulación de la econo-

---

12 Para un estudio comparativo entre neo-estructuralismo y neo-liberalismo vean Sunkel y Zuleta (1990).

mía, en el desarrollo de sectores estratégicos para el desarrollo nacional y en la corrección de las imperfecciones y fracasos del mercado (por ejemplo, en compensar las grandes asimetrías entre y dentro de países; en enfrentar los problemas de la redistribución y equidad y en el combate a la pobreza).

Este híbrido parece ser el camino más políticamente viable en el corto plazo, un sincretismo producto del fracaso del modelo dominante, la resistencia de parte de algunos países y sectores de la sociedad civil latinoamericana, y la emergencia de propuestas tanto reformistas como alternativas al modelo neo-liberal. Pero consideramos que no se puede afirmar un fin al Consenso de Washington.

## **La disputa sobre la integración regional**

En ese contexto, al fracasar el ALCA, se abre una disputa en la región sobre el modelo de integración y la manera de relacionarse con la economía global (y, en particular, con las economías de Estados Unidos y de la Unión Europea). La región se divide entre países que han escogido caminos distintos. Por un lado, Chile, Perú y Colombia buscan prioritariamente una integración con la economía de los Estados Unidos (y la Unión Europea) a partir de la profundización de la liberalización económica, especialmente a través de los Tratados de Libre Comercio (TLCs). Por otro lado, los países del MERCOSUR, Venezuela, Bolivia y Ecuador priorizan retomar la integración regional como iniciativa económica, política y de cooperación en la región en función del desarrollo económico y social, y, a partir de esa integración regional, actuar globalmente y con otros bloques. Ambas posiciones conviven en el proyecto de UNASUR e incluso dentro de la CAN generando contradicciones y tensiones y evidenciando la disputa ideológica y política sobre el modelo de desarrollo y la centralidad de los esquemas de integración para ello.

La integración regional sudamericana enfrenta una serie de obstáculos, entre ellos los geográficos, estructurales y políticos. La dura realidad geográfica del continente con las barreras de la Cordillera de los Andes y la Cuenca Amazónica dificulta la conectividad y comunicaciones entre este

y oeste, norte y sur. La infraestructura de conectividad es muy costosa y el transporte es limitado y lento. Cualquier proyecto de integración debe superar las grandes limitaciones infraestructurales de conectividad, de forma social y ambientalmente sostenible, en el continente.

Aún si estos obstáculos geográficos pudieran ser superados, la región enfrenta otros obstáculos políticos y estructurales. Si bien parte de la región hereda un acervo ideológico y político poderoso del pensamiento de grandes luchadores por la independencia como Bolívar o Martí, que apuntan a una Patria Grande y una región unida, la realidad política de un continente fragmentado se mantiene como uno de los principales obstáculos para la integración.

Históricamente, las principales relaciones y vínculos económicos, culturales y políticos han sido más bien con las potencias coloniales. La integración de la región a la economía global generó un papel especializado de extracción y exportación de materias primas e importación de productos manufacturados. Y la infraestructura fueron diseñados para extraer y exportar recursos de los países, vía puertos, a los centros económicos.

Esa manera de inserción en la economía global fortaleció el carácter extrovertido y centrífugo de desarrollo de las economías en América Latina. Los sectores que exportaban de la periferia desarrollaron relaciones comerciales, de inversiones, tecnológicas, financieras y lazos políticos, sociales y culturales con los centros mientras se dieron la espalda entre sí. La asignación de recursos siguió esta lógica de ventaja comparativa y especialización en la economía global. Esta realidad estructural dio lugar a una determinada organización política y económica de las sociedades latinoamericanas en función de los intereses comerciales de exportadores e importadores entre centro y periferia. La intervención estatal se limitaba a crear el marco institucional, la infraestructura y los servicios de transporte para este modelo de desarrollo hacia fuera (Sunkel, 2000).

Históricamente, este patrón de integración con la economía global resultó en una lógica competitiva entre países latinoamericanos con sus estructuras económicas y políticas compitiendo entre sí a partir de su relación con el centro, lo cual dificultaba la relación complementaria y las conexiones entre los países latinoamericanos. Es sólo cuando se rompe y

dificulta la relación comercial con Europa en la Segunda Guerra Mundial, que los países latinoamericanos empiezan a mirarse uno al otro y se empieza la primera fase de integración regional, bajo auspicios de la CEPAL y la búsqueda de un modelo de desarrollo hacia adentro.

El tipo de relación con las economías de los centros económicos, en particular con EEUU y con la Unión Europea ha sido un factor determinante para el tipo de integración regional. El modelo neo-liberal tiende a descansar sobre el padrón histórico estructural de desarrollo hacia afuera cimentado durante la colonia y hoy en día, los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos o con la Unión Europea son factores de tensión para la integración regional. Recientes declaraciones del presidente de Perú Alan García insinúan que el país estaría dispuesto a romper con la CAN con tal de negociar un tratado bi-lateral con la Unión Europea.<sup>13</sup> Venezuela salió de la CAN en protesta a las negociaciones bi-laterales de los TLCs entre EEUU con Perú y Colombia. Esa misma tensión se extiende a UNASUR.

A partir de esa vinculación de libre comercio con Estados Unidos y con Europa se busca ampliar la zona de libre comercio en la región con un esquema que liberaliza el comercio, limita el rol del Estado en la promoción del desarrollo y privilegia a las empresas transnacionales con regímenes de inversiones y de propiedad intelectual sesgados hacia sus intereses. Según esta visión, la fusión de la CAN y MERCOSUR en UNASUR se daría más en términos comerciales que en otros ámbitos políticos y sociales, y las políticas de cooperación se limitarían a facilitar el comercio. Este esquema de integración sería parecido al propuesto por los Estados Unidos en el ALCA o el regionalismo abierto.

Contraria a esta visión, se vienen formulando propuestas alternativas desde algunos gobiernos y movimientos sociales donde la relación integracionista va más allá del comercio, y está basada en un proyecto de desarrollo.

Varios gobiernos plantean profundizar la integración regional del paso más elemental de zona de comercio a otros niveles más elevados, de mayor

---

13 “Presidente García pide a Unión Europea que permita a Perú negociar un TLC bilateral”. Lima 30 de octubre (ANDINA).

interdependencia de las economías y armonización de las políticas económicas nacionales, mayor conexión en cuanto infraestructura, superación de las asimetrías estructurales entre países, y ámbitos políticos de cooperación para el desarrollo, en el entendido de que muchos de los problemas de desarrollo requieren del accionar coordinado.

Las perspectivas de otro tipo de integración regional dependen mucho de la voluntad política de nuevos gobiernos del cambio en la región. No serían las mismas sin el liderazgo de Brasil y Venezuela que están apuntando a una mayor integración regional, el primero a partir de la ampliación de MERCOSUR y la segunda a partir del ALBA y la proyección de una integración energética.

Con la llegada de Lula al gobierno en Brasil se dio un viraje político en las relaciones hacia Latinoamérica, intensificando las negociaciones regionales (a medida que se estancaban las negociaciones en la OMC, del ALCA y con la Unión Europea) estrechando las relaciones con la CAN, impulsando una mayor integración de infraestructura a través del IIRSA y la integración energética, y abriéndose a la entrada de Venezuela en el bloque del MERCOSUR. A pesar de la oposición dentro de Brasil (a la ocupación de instalaciones de Petrobras durante el proceso de re-nacionalización del gas en Bolivia) la posición de Lula ha favorecido la renegociación de los contratos con Bolivia y la nueva inversión de Petrobras en este país.

La emergencia del liderazgo de Venezuela en la región también propició un debate sobre el tipo de integración regional que se va construyendo. El ALBA plantea una lógica de integración distinta incluso a la planteada en UNASUR, enfatizando las políticas de cooperación para un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza y corrija las desigualdades sociales, y también el establecimiento de fondos compensatorios para corregir las disparidades estructurales que colocan en desventaja a los países pequeños. Estos planteamientos están incidiendo en el proceso de integración.

Aún cuando económicamente débil dentro de la región, los planteamientos del gobierno boliviano actual y la importancia simbólica y política de la revolución cultural en Bolivia han permitido incidir en las nuevas ideas sobre la integración latinoamericana. Previo a la Cumbre de la Comunidad

Sudamericana de Naciones (ahora UNASUR) de Cochabamba en diciembre 2006 el Presidente Evo Morales lanzó su propuesta de integración para “Vivir Bien”, la cual plantea una complementariedad entre las economías de la región con una fuerte presencia estatal en sectores estratégicos como telecomunicaciones, minería, hidrocarburos, electricidad, industria de medicamentos genéricos, como manera de fortalecer la posición de la región en la economía mundial. También propone una reconstrucción de un sistema público capaz de garantizar los servicios de educación, salud y agua potable, y avances hacia una ciudadanía sudamericana que facilite la migración entre los países de la región garantizando la vigencia de los derechos laborales.<sup>14</sup>

Si es que estos temas de desarrollo planteados por el gobierno boliviano van a ser parte y objetivo de la integración regional, el nuevo papel del Estado que se plantea en Bolivia, como en otros países de la región, tendría que extenderse al liderazgo de este proceso de profundización de la integración.

## **¿Nuevos horizontes para la integración regional?**

A pesar de la experiencia históricamente frustrada de la integración regional latinoamericana, este contexto y la disputa que abre, permite repensar la integración. Conjuntamente con esta nueva voluntad política en la región, existen una serie de factores que nos permiten vislumbrar nuevos horizontes de cambio para la integración regional.

### **Contexto económico sudamericano propicio para la integración**

Por primera vez en más de dos décadas la región empieza a despuntar económicamente. Los precios de los productos agrícolas de exportación, minerales

---

14 Evo Morales presentó en julio del 2006 su propuesta ante la Cumbre Sudamericana de Naciones “Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para “Vivir bien”.

y de hidrocarburos tienden a un aumento sostenido y, estimulado por esta misma alza de precios, también la región experimenta niveles de crecimiento económico que no han disfrutado desde los años 70s. De acuerdo con las estimaciones de CEPAL, se espera que América Latina y El Caribe crezca en 5.7% este año y 4,6% en el 2008, después de haber crecido un 5,6% en 2006. De confirmarse los pronósticos hasta el 2008, la región finalizará cinco años de crecimiento consecutivo, desde el 2003 (CEPAL, 2007). En este sentido, los escenarios de integración regional estarán apuntalados por una situación económica favorable.

Por otro lado, el eje de la economía global está girando del Atlántico al Pacífico. Europa y Estados Unidos son aún y serán mercados importantes, pero la demanda de China e India sobre la economía global está modificando no sólo los precios de las materias primas (que en el corto plazo está beneficiando a América del Sur) sino también el eje de orientación económica. Para ser competitivos desde la lógica neo-liberal de los mercados, por ejemplo, Argentina y Brasil tienen que buscar llegar a puertos del Pacífico para exportar a Asia. Esta realidad es un nuevo motor que impulsa una mejor integración de infraestructura y transporte.

La otra novedad se debe a la crisis del sistema energético mundial. Los precios de hidrocarburos se siguen disparando, las reservas escasean y no se presenta aún un sistema energético alternativo. En América Latina y El Caribe hay una disputa por el control y propiedad de las reservas de hidrocarburos. La autonomía energética de la región empieza a cobrar una enorme importancia geopolítica global. Con un mayor control estatal sobre estos recursos, está aumentando la renta estatal y los recursos disponibles para invertir en otros sectores de la economía, incluyendo la costosa integración física de la región. Las políticas de desarrollo económico de la región convergen sobre una mayor autonomía energética como manera de garantizar el acceso a hidrocarburos.

En este sentido, hay un creciente impulso hacia la integración energética regional. Se ha acordado un Gasoducto Binacional entre los dos polos ideológicos en la disputa sobre la integración regional, Colombia y Venezuela. La integración gasífera del Cono-Sur con el gas boliviano y eventualmente el gas de Camisea en Perú, son anillos de una cadena

energética sudamericana cuya construcción ya está en marcha. Incluso se intensifican las negociaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile para un posible canje de gas por acceso al mar.

Si históricamente las características de la economía global han frenado la integración regional, hoy en día están colocados nuevos factores importantes que la podrían impulsar. No es casual entonces que las principales iniciativas de integración que están avanzando estén en el marco de la energía y la infraestructura.

### **Integración de infraestructura (IIRSA)**

El IIRSA fue firmado en la 1ª Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el 2000 a partir del “regionalismo abierto” y de una inserción competitiva en los mercados mundiales. Pretende 10 ejes de integración que son corredores comerciales con el objetivo de crear cadenas productivas vinculadas con los mercados mundiales.

Uno de sus principales proyectos es la Carretera Interoceánica, que unirá el Perú con el Brasil, pasando por Bolivia, dándole a Brasil una salida al Océano Pacífico y, a Perú, una salida al Océano Atlántico.

Si bien el IIRSA puede superar las grandes deficiencias de interconexión del continente, ha suscitado una disputa y alerta sobre sus posibles y probables impactos. Dado que se concentra en proyectos de infraestructura a gran escala, se puede prever un impacto negativo para las comunidades locales, poblaciones indígenas y el medio ambiente. Los ejes atraviesan áreas particularmente sensibles de biodiversidad y como ya se ha visto con la Carretera Interoceánica propicia una cadena de actividades especulativas de comercialización de las tierras y de tala de bosques.

Pero la gran disyuntiva sobre el IIRSA es su implementación. ¿Los ejes de integración funcionarán como corredores de conexión entre A y B dejando sólo destrucción en el camino o presentan la oportunidad para estimular polos de desarrollo en el camino? El escenario probable es una combinación destructiva y creativa y los aspectos positivos y la minimización de los daños va a depender de una vigilancia social ciudadana que actualmente no existe.

Habría que notar, sin embargo, que este nuevo impulso hacia la integración también es motivado por intereses de explotación (estatal o privado) de los grandes recursos naturales (tierras, biodiversidad, aguas, minerales) tendiendo a reproducir las características del patrón primario exportador que, si bien encuentra una coyuntura favorable en este momento, históricamente no ha favorecido a los países latinoamericanos. La integración energética y de infraestructura en sí no es garantía del desarrollo, depende de cómo se haga y en beneficio de quiénes.

En cualquier caso, se prevé un continente mucho mejor conectado durante los próximos 10 años y esto sin duda presentará otro panorama para la integración regional y los arreglos económicos y políticos dentro de la región.

## **Participación de la sociedad civil**

Las negociaciones sobre integración regional han tendido a carecer del respaldo amplio de las sociedades. Con la excepción del sector sindical en el caso de MERCOSUR, han existido pocos espacios de participación y el ámbito regional tiende a ser lejano de las luchas políticas más de corte nacional.

Sin embargo, a partir de la campaña continental que se dio en contra del ALCA, en la cual participaron amplios movimientos sociales, se ha comenzado un accionar de las organizaciones sociales que va más allá del ámbito de los países. La lucha en contra de un determinado tipo de integración, propuesta en el ALCA, ha evolucionado a una articulación de movimientos en función de propuestas alternativas de integración regional, incluyendo la participación en los espacios institucionales de construcción de la integración.

En un seminario en Quito en Julio 2007 sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en UNASUR, se discutió la participación de los diferentes actores de la sociedad civil en relación a los temas priorizados en UNASUR (entre ellos, energía, financiamiento, políticas sociales, infraestructura) para la construcción de un nuevo modelo de integración. Al mismo tiempo, se propone seguir la experiencia de la Cumbre de Cochabamba en el 2006, donde por primer vez se dieron espacios de intersección e interacción de los diferentes actores sociales con las instancias gubernamentales e institucionales de UNASUR. La reciente creación de una Mesa Indígena

para la CAN es otro ejemplo de la nueva apuesta de participación de las organizaciones sociales.

A diferencia de la manera en que fueron negociados los tratados de libre comercio con consultas limitadas a los sectores de la sociedad (principalmente a sectores empresariales), se prevé nuevos espacios de participación para la definición de la integración regional, que sin duda permitiría colocar temas de desarrollo y enfrentar la agenda estrechamente comercial y empresarial.

## **Banco del Sur**

Al finalizar el 2007 se proyecta el Banco del Sur integrando siete países de la región (Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay) en un banco de desarrollo autónomo, retando la arquitectura financiera global y la dependencia sobre el Fondo Monetario Internacional que, como parte del Consenso de Washington, ha ido perdiendo influencia en la región. El Banco deberá arrancar con un capital de 5,000 millones de euros, modificando la moneda de transacción del dólar estadounidense (que podría ser un primer paso para tener una moneda común para la región) y proporcionará créditos para los países sudamericanos.

Este nuevo banco va a entrar también en competencia con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, que han sido los bancos que han financiado los proyectos de integración. Ante el relativo vacío dejado por el FMI, estos bancos regionales, sus carteras y condiciones de crédito entran con más fuerza en la disputa sobre qué modelo de integración y cómo será financiado. Con la situación económica favorable en la región es previsible ver crecer en importancia la influencia de este mecanismo autónomo financiero durante los próximos años.

## **La función política de la integración**

Esta nueva voluntad y correlación de fuerzas políticas en la región también está dando mayor fuerza a la función política de la integración regional en el

contexto geopolítico mundial. Esta función política se dio con el MERCOSUR en la concertación de una estrategia común ante las negociaciones del ALCA. Con la disputa sobre la hegemonía neo-liberal, algunos gobiernos aspiran a que la integración regional funcione como una plataforma política para defender mejor los intereses del conjunto, logrando concertar políticas de negociación ante los ámbitos multilaterales y/o otros bloques regionales. Y es lógico que sea así.

*“La voz de los países más pequeños dentro del orden global se escuchará mucho mejor, o probablemente sólo se escuche, si se expresa como voz regional. Esto se relaciona tanto con el desarrollo de nuevas normas como con la defensa de sus intereses en el marco de las normas ya establecidas. De hecho la paradoja del sistema global reside en que estas normas globales son más importantes para los países pequeños, pero que éstos son los que tienen menos capacidad para influir en su formulación y defensa.” (CEPAL, 2002).*

En este sentido, la integración política latinoamericana es la que puede defender mejor sus propios intereses de desarrollo en los diversos ámbitos multilaterales y plurilaterales. Hoy existe un reconocimiento de parte de los EEUU y UE del MERCOSUR como un bloque negociador, pero también, tal vez más importante, un reconocimiento entre los países miembros del MERCOSUR de que negocian mejor como bloque. Está por verse si esta unión política puede darse en el marco de UNASUR donde cohabitan las dos propuestas de integración regional y las distintas visiones sobre el modelo de desarrollo.

## Conclusiones

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la CAN, el MERCOSUR, el ALBA y las iniciativas concretas de integración energética, de infraestructura y de financiamiento que hemos mencionado, dinamizan un proceso distinto a la integración norte-sur propuesto por EEUU y la Unión Europea, modificando la correlación de fuerzas en el entorno global y posibilitando un mayor espacio para políticas propias de desarrollo dentro de la región a partir de una mayor integración.

Para los países latinoamericanos, la integración política y económica es un prerequisite para poder avanzar en y concretar el potencial de desarrollo de la región. Como hemos visto, la integración regional es central a la disputa sobre un proyecto de desarrollo económico y social capaz de enfrentar la pobreza y desigualdad. Una mayor integración regional también puede ayudar a enfrentar los problemas comunes de desarrollo en la región, como la autonomía energética, o en compartir políticas comunes para el manejo de varios temas que van de la gestión sostenible de cuencas hídricas a las políticas de salud y educación.

La disputa que se está dando en la región sobre qué modelo de desarrollo y qué camino de integración regional va a ser determinante para la evolución de este potencial integracionista. El esquema de regionalismo abierto, si bien mejoraría la conectividad dentro de la región, sigue dependiendo de los vínculos con la economía externa y de su volatilidad. Las nuevas iniciativas planteadas por varios gobiernos pretenden dar otro rumbo a la integración y otro equilibrio entre el mercado externo e interno, entre Estado y mercado y con relación al sector privado, rescatando el desarrollo como objetivo de la integración. Si bien las iniciativas son aún incipientes y es difícil pronosticar su desenlace, en definitiva enfrentamos nuevos horizontes para la integración y su relación con las perspectivas de desarrollo.

Ante este escenario, es importante promover un debate entre sociedad y gobiernos en los ámbitos nacionales y regionales, donde se puedan dar espacios de intersección de los diferentes actores sociales con las instancias gubernamentales y académicas, y así involucrar a las sociedades en lo que ha sido hasta ahora una discusión alejada de la mayoría de la población pero cuyas implicaciones son grandes para esta y futuras generaciones.

## **Bibliografía**

ALIANZA SOCIAL CONTINENTAL

2002 "Alternativas para las Américas". <http://www.asc-hsa-org>

BANCO MUNDIAL

2003 "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?" Washington D.C.

- CALVA, José Luis  
 2007 “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007”, Santiago, 26 de julio de 2007. CEPAL.  
 2006 *Panorama Social de América Latina 2006* Santiago de Chile. CEPAL.  
 2004 “La economía mexicana en perspectiva” (México: Revista Economía UNAM: Enero-Abril 2004: UNAM).  
 2002 “Globalización y desarrollo” Santiago de Chile. CEPAL.  
 1994 “Open Regionalism in Latin America and the Caribbean” Santiago de Chile. CEPAL.
- LABRA, Armando  
 2004 “Reformar las reformas: Consenso de México al debate” (México: Revista Economía UNAM Enero-Abril 2004: UNAM).
- STIGLITZ, Joseph  
 2003 “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” (Santiago de Chile, Revista de la CEPAL #80 Agosto 2003).
- SUNKEL, Osvaldo y ZULETA, Gustavo  
 1990 “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”: Revista de la CEPAL #42, Diciembre 1990, Santiago de Chile.
- SUNKEL, Osvaldo  
 2000 “Development and Regional Integration in Latin America: Another Chance for an Unfulfilled Promise” en Bjorn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (2000) *The New Regionalism and the Future of Security and Development*. UNU/WIDER. The New Regionalism Series. Macmillan Press. Great Britain.

# Integración regional: situación y perspectivas para Bolivia

*Rogelio Churata Tola\**

## **Resumen**

*Los propósitos de la integración en América Latina llevan años de ser planteadas pero sin lograr concretarse. Así en la CAN se ha venido perdiendo credibilidad por presentarse intereses regionales antes que los intereses genuinos de los pueblos y la notoria perplejidad por la falta de coherencia en las relaciones intergubernamentales. Igualmente, en MERCOSUR los acuerdos entre los dos grandes del bloque han dado origen a una serie de discriminaciones entre los países. A pesar de ello, a partir de la década de los 90, el proceso de integración de América del Sur ha ido avanzando lenta y paulatinamente.*

*En el contexto de la integración regional, Bolivia ha participado activamente en los procesos de integración, no obstante, el aprovechamiento de las preferencias arancelarias ha sido muy reducido, además las posibilidades de industrialización a partir de la pequeña y mediana producción se han visto imposibilitadas debido a los nuevos desafíos más exigentes y de mayor competencia del mercado; y los sectores formales exportadores no tienen la suficiente capacidad de articular a los demás sectores. Entonces las ventajas para el país estarán en la medida de potenciar el aparato productivo y el crecimiento industrial.*

## **Introducción**

Los recientes cambios políticos y económicos en diversos países latinoamericanos y las negociaciones aisladas de Tratados de Libre Comercio

---

\* MSc. en Economía Internacional. Actualmente docente investigador de CIDES-UMSA en el área de Economía Política y Relaciones Internacionales.

(TLC's) por parte de Colombia y Perú con los Estados Unidos, luego de no haberse podido concretar el ALCA, han creado nuevamente el interés y el entorno propicio para avanzar en nuevos enfoques en el campo de la integración regional.

Así, en el contexto regional de América del Sur, donde los cambios de rumbo son más notorios, se intensifica el debate sobre acuerdos de negociación comercial y sus posibles efectos en términos de inserción de las economías nacionales, en un marco de colaboración y complementariedad recíprocas, o bien de dilución en la globalización capitalista, en un período en que el proceso está dando origen a nuevas propuestas de flexibilización y adecuación a los cambios de la situación regional, incluidas las formas de asociación comercial, tanto intra-regional, en relación a países de la región, como con otros bloques regionales extra-regionales.

Se vuelve entonces indispensable distinguir entre una vinculación comercial en una fase de libre comercio con países desarrollados del continente, y el alcance y propósitos que debe tener tal integración, la cual debe ser *multidimensional*, asegurando no sólo el funcionamiento pleno de un Mercado Común o Comunidad, sino el desarrollo de políticas de armonización macroeconómica, complementada con reformas político-institucionales que permitan alcanzar la coordinación de las políticas externas, sociales y estrictamente comerciales y para lograr un desarrollo integral de los pueblos.

En efecto, la integración regional en general, y sudamericana en particular, se presenta como la respuesta más adecuada para hacer frente a la actual situación internacional, a fin de permitir una presencia más sólida y competitiva de nuestra región en el comercio mundial, ya que al momento la participación de la región es muy marginal<sup>1</sup> y, lo más importante, la región sigue inmersa en el esquema tradicional centro-periferia. Sin embargo, América del Sur es una región que presenta un enorme potencial y abundancia de recursos naturales energéticos, renovables y no renovables, grandes reservas mineralógicas, significativos manantiales de agua, enorme

---

1 Información disponible en la Organización Mundial de Comercio (2006), donde se muestra que el comercio en Latinoamérica es solamente superior al de África y está lejos de alcanzar los índices de los países del Asia.

potencial de producción de alimentos y una riquísima biodiversidad concentrada principalmente en el Amazonas. Además, dispone de un importante y diversificado parque industrial y centros de investigación científica y tecnológica, particularmente en los países grandes como Brasil y México.

Al mismo tiempo, los grandes flagelos que afectan a la región, como conjunto, son los mayores niveles de pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistente, con índices de distribución del ingreso que están entre los peores del mundo. Estos aspectos se han transformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, los cuales reconocieron la impostergable necesidad de atender el déficit social de los pueblos de América Latina, respondiendo integralmente mediante proyectos de cambio estructural.

Las diferencias notorias del desarrollo e inserción internacional de los países pueden ser contrarrestadas y superadas bajo un contexto más amplio y relativamente autónomo de la influencia de las relaciones norte-sur, como podría ser una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), sustentada fundamentalmente en las bases históricas de los pueblos sudamericanos y en las fortalezas y oportunidades que ofrece el proceso de integración para construir una unión de repúblicas democráticas y soberanas, en lugar de asentarse en la contraposición y en el antagonismo al interior de la propia región, contribuyendo seriamente al fortalecimiento de la unidad de toda América Latina y el Caribe.

En medio de la diversidad y las diferencias propias de nuestros pueblos, los factores mencionados influirán de manera significativa en el desempeño económico y comercial bajo un nuevo modelo de integración regional con identidad propia. Entonces, el objetivo de este trabajo es examinar los problemas, los alcances y la nueva situación de la integración regional, considerando las implicaciones que ella tiene para Bolivia.

## **Situación de la integración latinoamericana**

En América Latina, al final de la década de los 50's se presentaron dos nuevos tipos de problemas en las relaciones económicas entre los países. El primero

fue la creación de la Comunidad Económica Europea (1957) que con el Tratado de Roma dejó claro el propósito de formar su Mercado Común, desarrollando una política marcadamente proteccionista para los productos agrícolas; un planteamiento de esta clase suponía una grave amenaza para las exportaciones futuras de Sudamérica a Europa (Tamames, 1999). Ante esta situación, la reacción de los países sudamericanos fue lógica de unir fuerzas para hacer frente a las consecuencias económicas. El segundo problema se planteó en relación al mantenimiento y/o la ampliación de los acuerdos preferenciales bilaterales intrasudamericanos. Este fue sin duda, el factor que presionó de forma decisiva el proyecto de integración relativamente autónomo al interior de la región.

Frente a esta situación, en la CEPAL se realizaron los primeros estudios para impulsar las formas de integración regional. Los elementos señalados forzaron a la creación de una zona de libre comercio entre los países del cono sur de Sudamérica<sup>2</sup>; la invitación se amplió inmediatamente a México, lo cual otorgó una dimensión continental al proyecto del Sur, colocando además a los países andinos en posibilidades de hacer su propio proyecto. Así, tras una negociación relativamente breve, nació la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuya carta funcional es el Tratado de Montevideo de 1961, cubriendo a toda Sudamérica y México y quedando fuera América Central y el Caribe.

Los mecanismos de este tratado y sus objetivos reales difieren grandemente del Tratado de Roma. Pese al enunciado del objetivo final, que era la integración regional, los compromisos se limitaron a buscar la formación de una Zona de Libre Comercio (ZLC) mediante el más “ineficiente” de los mecanismos de negociación.<sup>3</sup> El problema de los desequilibrios entre

---

2 Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina y Chile. Estos países abren sus negociaciones e invitaron a participar en ellas al resto de los países de Sudamérica (Tamames y Begoña, 1999: 306-307).

3 Negociación producto a producto, que integraría un complejo sistema de Listas Nacionales que suponían ventajas concedidas por cada uno de los países miembros, y si se presentaran las dificultades en las negociaciones las concesiones podían ser retiradas, para lo cual se establece una Lista Común donde todo producto quedaba exento para siempre sin posibilidades de ser retirada posteriormente (Tamames y Begoña, 1999: 308-309).

los países socios trató de solucionarse con el aporte original del “Menor Desarrollo Económico Relativo” que pretendía atender a Paraguay y Bolivia y, posteriormente, a Ecuador. Los niveles diferentes de desarrollo de los países se reconocieron como una de las grandes barreras a la integración, que debía merecer un trato especial en el Tratado de Montevideo. A ello se suma el concepto de las asimetrías en las relaciones económicas internacionales que no existía en 1947 cuando se firmó la Carta de La Habana, aquella que dio origen al GATT.

En tanto, los países medianos (Uruguay, Chile, Perú, Colombia y Venezuela) no tardaron en entender que la estructura del tratado al que se habían adherido, no atendía sus características especiales ni el notorio desequilibrio económico frente a los países mayores, México, Brasil y Argentina. Por lo que, a partir de 1962, estos países presionan para lograr que se asuman las asimetrías, reconociéndose finalmente el “status” particular con el calificativo de “países de mercado insuficiente”. Ello se constituyó en el antecedente que dio lugar a la integración andina y posteriormente a la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, que ha sido una vanguardia del proceso de integración latinoamericano.

Reconociendo la importancia de la creación de corrientes comerciales, se adicionaron otros conceptos que dieron al acuerdo de Cartagena complementos visionarios para el sector financiero, no estrictamente comerciales. Así se dio origen a la creación de la Corporación Andina de Fomento (CAF) para buscar equilibrio e independencia ante el Banco Mundial y el FMI. Adicionalmente, en forma paralela se creó el Fondo Andino de Reservas, actualmente llamado Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Sin embargo, el cumplimiento de estas intenciones fue muy discreto, al no haberse logrado los efectos esperados inicialmente, no sólo por el mayor empobrecimiento de la región, sino por el advenimiento de los modelos neoliberales en casi todos los países del hemisferio.

En los comienzos de la década de 1970, la abrupta y trágica interrupción del gobierno socialista chileno, no permitió constatar en los hechos la viabilidad del proceso de integración andina. Asimismo, los objetivos del plan de acción de la primera etapa (1970-1973) de plantear el perfeccionamiento de la ZLC y la posibilidad de establecer un mercado común latinoamericano,

entró en una situación de estancamiento en la que los países no tradujeron en acciones concretas su potencial de comercio recíproco, persistiendo las dificultades en la actividad negociadora de “producto por producto” que no respondía a las necesidades económicas reales de la región, es decir el desarrollo económico con inclusión social. Así el Tratado de Montevideo de 1961 se modificó radicalmente en junio de 1980, cuando se dio vía libre a la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como un gran paraguas regional en materia de integración. Actualmente se vuelve a observar las mismas limitaciones que tuvo la ALALC, al no cuestionarse a fondo la problemática central de la región: la relación centro-periferia con los países desarrollados que ha profundizado las relaciones de dependencia, atraso y dominación en la región.

## **La integración andina**

Los primeros intentos del proceso de integración andina se iniciaron al finalizar la década de los años sesenta, en un contexto de sustitución subregional de importaciones, para continuar a fines de los ochentas, en otro contexto de apertura de las economías, alcanzando impactos importantes durante toda la década de los años noventa. Sin embargo, este período coincidió con la caída sostenida de este proceso de integración. Ante ello, los presidentes andinos a mediados del 2004, aprobaron un documento denominado el “Nuevo Diseño Estratégico” (NDE) con el que se enfocó una nueva etapa de la integración andina. Además, se dieron los primeros pasos de la convergencia CAN-MERCOSUR. Por otro lado, el ex secretario de la CAN señaló en su informe en la reunión presidencial de entonces que los países en los últimos años han actuado en medio de un crecimiento económico débil, con una situación social crítica y enfrentando los desafíos de la globalización.

En este nuevo documento, se fijaron plazos para avanzar en la liberalización de bienes y servicios y en el perfeccionamiento de la unión aduanera. Sin embargo, antes de finalizar el 2005, Perú concluyó la negociación de un TLC con Estados Unidos y, al poco tiempo (a inicio del 2006) le siguió Colombia, cerrando negociaciones con el mismo TLC, con consecuencias

muy negativas en la región, por constituirse en una eventual barrera a la integración intraregional. Por su parte, Venezuela con una reacción evidentemente política ante sus dos socios, resolvió anunciar su incorporación como miembro pleno a MERCOSUR, que en definitiva representó la fragmentación de la CAN con implicaciones negativas en el comercio intraregional y en las instituciones andinas. Además Venezuela ya había planteado la iniciativa de instalar como una opción al ALCA, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), es decir, un modelo de integración alejado de la globalización capitalista.

Se reconocieron algunos avances en la expedición del Nuevo Documento Estratégico, como es la agenda legislativa aduanera y el levantamiento de las restricciones comerciales, adoptando normas técnicas y políticas de competencia entre países evidentemente asimétricas (por ejemplo, Estados Unidos en relación a Perú), pero su aplicación quedaría afectada precisamente por la firma de TLC's. Además, se recomendó realizar esfuerzos en la armonización de prácticas comerciales ante terceros países y en los reglamentos fito y zoonosanitarios.

Asimismo, el comercio intracomunitario se hizo cada vez más importante debido al aumento considerable en el bloque. Sin embargo, la CAN ha ingresado en una fase de profunda crisis<sup>4</sup> política provocada por Colombia, Perú y Venezuela. Respecto al comercio, la CAN ofrece buenos resultados en la generación de corrientes comerciales en los últimos años, no por su volumen o valor, sino por la composición de contenido de manufacturas, que supone un mayor valor agregado que el destinado a mercados extra-regionales.

---

4 Abundante evidencia que presenta una crisis: estancamiento de procesos de liberalización, desvinculación de los procesos, desconfianza entre los socios y búsqueda de integración en otros esquemas. Informe de Presentación del Secretario General de la CAN, La Paz, 12 de febrero de 2007.

**Cuadro N° 1**  
**CAN: Comercio Intraregional**  
 (En millones de dólares americanos)

Países	Exportación FOB		Var. Anual	Importación CIF		Var. Anual
	2005	2006 <sup>(p)</sup>	(%)	2005	2006 <sup>(p)</sup>	(%)
Bolivia	305	441	44.6	222	166	-25.3
Colombia	2,066	2,008	-2.8	1,069	1,330	24.4
Ecuador	1,369	1,648	20.4	1,727	1,826	5.7
Perú	792	996	25.8	1,780	2,149	20.8
<b>Total</b>	<b>4,532</b>	<b>5,093</b>	<b>12.4</b>	<b>4,797</b>	<b>5,470</b>	<b>14.0</b>

Fuente: Elaboración con datos de Secretaria General de CAN-ALADI (2006)

(p) Preliminar

Según datos de la Secretaria General de la CAN, el comercio exterior (X+M) de los países andinos podrían superar los 10 mil millones de dólares para el año 2006. Es así que las exportaciones intracomunitarias del año pasado se ha incrementado en 561 millones de dólares, respecto a 2005, es decir, de 4.532 millones a 5.093 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual de 12.4%. Por su parte, las importaciones del bloque se incrementaron en 673 millones de dólares, lo que significa un crecimiento del 14% respecto al período anterior, tal como se muestra en el Cuadro N° 1.

Los resultados responden en primer lugar a que las exportaciones bolivianas han aumentado en un 44.6%, alcanzando la cifra de 441 millones de dólares. Le siguen Perú y Ecuador con incrementos de 25.8% y 20.4% respectivamente, lo que no justificaría para el caso del Perú quebrantar los compromisos asumidos en el documento del Nuevo Diseño Estratégico de la integración andina. El aspecto negativo: se registró una disminución de las exportaciones colombianas equivalentes a 2.8%. En términos generales, lo ocurrido en los últimos años en la región demuestra que el comercio andino sigue siendo dinámico, con esta pequeña salvedad de Colombia.

Del mismo modo, hay ciertas evidencias que contradicen la existencia de una crisis como el incremento de lazos comerciales, ampliación de procesos a nuevas áreas, nuevos socios, acumulación de beneficios en la proliferación de acuerdos y un discurso político favorable en el bloque. También se evidencian

avances en la adopción de normas y la creación de instituciones de integración. Además hay avances positivos para la libre circulación de factores, a pesar de las tensiones ocasionadas entre Colombia y sus vecinos.

La adhesión venezolana al MERCOSUR constituye esencialmente un acto político cuya concreción dependerá de la voluntad real de Venezuela para cumplir la agenda de adhesión que implica compromisos frente a control de cambios, compatible con su modelo de desarrollo funcional al ALBA. Sin embargo, en el mediano plazo este cambio de horizonte podría tomarse como una aceleración parcial del proceso de convergencia entre la CAN y MERCOSUR, que ya fue acordado por los presidentes suramericanos.

En definitiva, la CAN ha venido perdiendo credibilidad por varios factores, el interés de los tres gobiernos de establecer un TLC con los Estados Unidos, que ha representado una marginación de los intereses regionales, la insatisfacción venezolana que busca salidas nuevas a sus relaciones en Latinoamérica, la notoria perplejidad que no ha permitido compensar la falta de coherencia en las relaciones intergubernamentales y los reproches sobre las deficiencias del modelo original de integración predominantemente economicista y comercial más funcional a la globalización capitalista que en los intereses genuinos de los pueblos. A esto se suma las deficiencias sociales y culturales que señalan características de obsolescencia y una necesidad de revisión general de los compromisos con una orientación especial en la integración de nuestros pueblos. A pesar de esta situación, los cuatro Estados reunidos en la CAN en la última Cumbre Presidencial, llevada a cabo en Quito en junio de 2006, tomaron la decisión de seguir trabajando por el fortalecimiento del bloque.

Finalmente, está el problema del control del fenómeno del narcotráfico que ha superado las fronteras nacionales y se constituye en un problema regional compartido entre los países vecinos; sólo una acción regional sinceramente solidaria podría conducir a resolver este problema.

## **El MERCOSUR, tras quince años de integración**

En el Tratado de Asunción de 1991 se definieron cuatro instrumentos para alcanzar el futuro Mercado Común. La liberalización comercial progresiva

y el arribo a un arancel cero a fines de 1994 entre las partes con total libre circulación de bienes y servicios; asimismo, en la cumbre de Ouro Preto se aprobó el Arancel Externo Común (AEC) frente a terceros; los acuerdos sectoriales para mejorar el rendimiento de los factores de producción y competitividad, y la coordinación de las políticas económicas. Igualmente, en el Tratado se estableció que pueden incorporarse otras naciones siempre que cumplan los requisitos; de hecho ocurrió así con Chile y Bolivia.

A pocos meses después de la entrada en vigor del AEC, Argentina se vio fuertemente afectada por la crisis mexicana, mientras que Brasil se vio obligado a frenar sus importaciones y mantener bajo control el nivel de inflación, que provocó el aumento del arancel para 209 productos de 32% a 70%. Por su parte, Uruguay y Paraguay, frente a la devaluación del Real y las medidas no cambiarias de Argentina, adoptaron medidas para proteger su sector productivo a través del incremento de los aranceles. Ante ello, los países del MERCOSUR enfrentaron graves dificultades entre 1998 y 2002, que originaron divergencias en el manejo de sus políticas económicas.

El crecimiento del comercio fue importante, debido a que el nivel del flujo intrazona pasó de 42.408 millones de dólares, en 2005, a 51.383 millones de dólares, en el año 2006, con una tasa de crecimiento del 21%. Esto significa que el déficit comercial del MERCOSUR se ha incrementado en 8.975 millones de dólares, respecto al año 2005.

**Cuadro Nº 2**  
**MERCOSUR: Comercio Intraregional**  
(En millones de dólares americanos)

Países	Exportación			Importación		
	2005	2006	Var. (%)	2005	2006	Var. (%)
Argentina	7,706	9,907	28.6	11,020	12,686	15.1
Brasil	11,726	13,950	19.0	7,054	8,971	27.2
Paraguay	912	917	0.5	1,576	1,827	15.9
Uruguay	783	942	20.3	1,631	2,182	33.8
<b>Total</b>	<b>21,128</b>	<b>25,717</b>	<b>21.7</b>	<b>21,280</b>	<b>25,666</b>	<b>20.6</b>

Fuente: Elaboración con datos de Secretaría General – ALADI (2006)

Según datos de la Secretaría General de la ALADI (Cuadro N° 2), las exportaciones al interior del bloque se incrementaron en 22%, es decir, de 21.128 millones en 2005 a 25.717 millones de dólares para el 2006, como resultado de un incremento en las exportaciones argentinas de 28.6%, alcanzando la cifra de 9.907 millones de dólares para el 2006, seguido por Uruguay y Brasil que también aumentaron sus ventas en 20.3% y 19.0% respectivamente. Contrariamente, Paraguay no dinamizó sus exportaciones al interior de la zona, con lo que se justificaría que Uruguay y Paraguay participen del comercio muy marginalmente, debido a la competencia que ejercen los dos grandes del bloque sobre oferta exportable.

Al momento el MERCOSUR habría alcanzado los propósitos del tratado y del protocolo de Ouro Preto, lo que se constituyó en un éxito de este proceso de integración. No hace mucho, en la 29ª reunión del bloque en diciembre de 2005, MERCOSUR ha mostrado la disposición de promover un mayor desarrollo de su estructura institucional<sup>5</sup> que había sido uno de los principales desafíos, a diferencia de la CAN. En esta ocasión también se aprobó la incorporación de Venezuela como el quinto país miembro del bloque y se apoyó la creación de un parlamento del MERCOSUR.

Igualmente, en enero de 2006, durante la visita del presidente Kirchner a Brasil, se acordó una Cláusula de Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada y Dinámica del Comercio<sup>6</sup> (MAC), mecanismo que serviría para impedir invasiones de productos de Brasil en Argentina y vice versa, dando seguridad a los inversores. Sin embargo, MERCOSUR sigue enfrentado dificultades por tensiones internas, entre países dinamizadores del eje, Brasil y Argentina, que padecen de situaciones críticas por la falta de coordinación de sus políticas macroeconómicas, en particular la política cambiaria y en especial las comerciales en un marco de competencia por el liderazgo regional.

---

5 Los órganos decisorios son el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio. El Consejo del Mercado Común es el órgano supremo y de conducción política del proceso de integración, que está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía (Rico, 2005: 140).

6 MERCOSUR, ABC, 06 y 09, febrero del 2006.

A este acuerdo de mecanismos se suma la convergencia de cancelar su deuda con el FMI y la de establecer alianzas entre ambos países, lo cual ha llevado a tensiones con los otros dos restantes miembros del bloque. Uruguay y Paraguay denunciaron que no se les toma en cuenta al momento de las negociaciones entre los dos grandes, lo cual es una señal de las asimetrías existentes en la región. Uruguay ha utilizado el momento para presionar a Argentina en el conflicto de las papeleras, amenazando con avanzar en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lo que podía haber dado señales de grado extremo. Igualmente, Paraguay no ha negado su disposición de un posible acuerdo con Estados Unidos, que pondría bajo tensión toda la estructura y la convergencia del MERCOSUR.

Los acuerdos entre los dos grandes del bloque podrían estar dando origen a una serie de discriminaciones entre los países, dada la variedad de acuerdos y tratos en los compromisos que implican tales acuerdos. Sin embargo, en los últimos años se destaca la creación de los programas de desarrollo social y fondos para la convergencia estructural, así como los esfuerzos para adoptar códigos aduaneros únicos y un Arancel Externo Común del 100%. Igualmente, existe la posibilidad de seguir impulsando la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en función a valores comunes que unen a los países y una serie de capacidades regionales importantes (Rico, 2005). Todo sobre la base de otros elementos adicionales, como la homogeneidad lingüística y cultural, además del área de seguridad que hacen a la región como una zona pacífica y desnuclearizada, desde el punto de vista de confrontaciones bélicas.

## **Una nueva etapa para la integración sudamericana**

En el largo proceso de integración regional, América del Sur ha tenido como referente al modelo de proceso de integración de la Unión Europea, con un eje dinamizador que está en torno a dos países grandes del bloque, como es Alemania y Francia. Es similar la dinámica tanto en la CAN como en el MERCOSUR, sin mencionar el proceso del MCCA en Centroamérica.

Pese a las demoras y retrocesos de la ALALC a ALADI y de MERCOSUR a la CAN, el proceso de integración de América del Sur ha ido avanzando lenta

y paulatinamente, a partir de la década del noventa, hacia una CSN impulsada a través de cuatro cumbres presidenciales<sup>7</sup> (Brasilia, Guayaquil, Cuzco y Brasilia), todo en torno a la idea promovida por Brasil del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) en reacción frente a las negociaciones del ALCA, más afín a las concepciones neoliberales asociadas al Consenso de Washington. Sin embrago, América Latina, 45 años después, todavía no ha madurado para un proceso de integración serio y profundo, debido al poco espacio que se ha dado en la construcción de un proyecto de integración regional desde abajo, con una amplia participación de la ciudadanía organizada, tal como pusieron en evidencia en la UE luego de haber realizado referendos en Francia y Holanda donde llegaron a la conclusión de que ningún proceso de integración puede soslayar el involucramiento activo de la ciudadanía.

El nuevo regionalismo promovido por la potencia norteamericana en América del Sur se ha olvidado de la dimensión societal de la integración pese a la dinámica política democrática basada en partidos y gobiernos electos, donde hay una participación fundamental de la sociedad civil. Al respecto, es necesario tener en cuenta que en América Latina no existe una sociedad civil constituida en contratos sociales firmes con miras a un proyecto político nacional; igualmente, la posibilidad de desarrollo de las organizaciones ciudadanas ha estado sellada a las donaciones externas, más que a una efectiva participación de la ciudadanía dentro del Estado; y la participación de la ciudadanía en los procesos de integración se percibe de manera negativa en los gobiernos y organismos intergubernamentales.

---

7 La primera Cumbre llevada a cabo en Brasilia en septiembre de 2000, emitió un comunicado con 5 temas: democracia; comercio; infraestructura; drogas ilícitas y delitos conexos, información, conocimiento y tecnología. Dos años después, en julio de 2002, en la ciudad de Guayaquil, los Jefes de Estado se reúnen y emiten el documento de Guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo. Con estos antecedentes en diciembre de 2004, en Cuzco los Presidentes dieron el nacimiento a la CSN, luego de destacar los valores comunes que unen a los países de la región, se identificaron los siguientes procesos: concertación y coordinación política y diplomática; profundización de la convergencia entre MERCOSUR; CAN y Chile; integración física, energética y de comunicaciones; armonización de políticas; transferencia de tecnología y de cooperación; e integración entre las empresas y la sociedad civil. Finalmente, en diciembre de 2005 en Brasilia se lleva a cabo la primera reunión de Jefes de Estado (Rico, 2005: 140-145).

La combinación entre la concreción de un acuerdo comercial entre CAN y MERCOSUR, y la aparente voluntad política de la mayoría de los países de la región en impulsar la CSN, en función a ciertos “valores”<sup>8</sup> y avances en el desarrollo de la infraestructura vial y de comunicaciones entre países y regiones aisladas, parecen augurar un desarrollo progresivo de la iniciativa sudamericana en un mediano plazo y, eventualmente, la posibilidad de concretar una aspiración mayor de Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN) con la incorporación de México y los países Centroamericanos y del Caribe. De lograr consolidar este bloque de integración sobre su propio eje, se permitirá que los países latinoamericanos puedan tener una posición común en materia de comercio, desarrollo y bienestar social (Kundmüller, *et al*, 2006: 36), de alcanzar este objetivo, para Antonio Noriega (2000), América Latina se convertiría en la cuarta economía más poderosa del planeta, lo cual parece ser cierto, dada la dinámica en la que se desenvuelve la realidad regional, donde los gobiernos progresistas actualmente están encarando los intereses de sus respectivos pueblos.

Frente a una geografía de enormes espacios vacíos, la consigna más clara fue anunciada por Venezuela de plantear una alternativa de integración, durante la Cumbre de las Américas, donde no sólo se identificó con la actitud de los países del MERCOSUR, sino en definitiva promovió la cancelación del proyecto ALCA (Serbin, *et al*, 2006) y avanzó en la propuesta del ALBA como alternativa integracionista<sup>9</sup> y una serie de iniciativas regionales vinculadas a la cooperación energética con la creación de PETROSUR, un banco regional (Banco Sur), un Fondo Social para la región y en comunicación la creación del canal TELESUR. La primera cumbre de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de América (ALBA) fue inaugurada recientemente en Venezuela<sup>10</sup>, con el fin de promover en la región un nuevo tipo de integración que enfatice la unión política más que intercambios comerciales.

---

8 Para Antonio García, estos valores (creencias, aspiraciones, intereses), se constituyen por su naturaleza en ideología propia (García, 2006: 40).

9 La firma del Acuerdo ALBA-TCP, del Tratado de Comercio entre los Pueblos. El primer acuerdo del ALBA se firmó entre Cuba y Venezuela el 2004 y el grupo se formalizó el 2005. Bolivia se une el 29 de abril de 2006 y en enero de este año se adhirió Nicaragua. La Razón, La Paz, 29 de abril de 2007.

10 Fecha: 28 de abril de 2007

## Globalización, regionalismo e integración regional

En la actualidad, a raíz de las transformaciones que vive la economía mundial, se ha desarrollado un extenso debate sobre el concepto de globalización, sus alcances y sus limitaciones. En ese sentido, el concepto de globalización es utilizado con frecuencia, pero rara vez es claramente definido.

Varios estudiosos han considerado a la globalización como un medio para alcanzar el “desarrollo” de las economías, pero en este marco la competencia por productividad es cada vez mayor para las economías nacionales. Bajo este cuadro, las economías de menor productividad quedarán excluidas por su capacidad, de donde se abre una compleja “brecha” social en las economías de menor desarrollo relativo. Al respecto, Joseph Stiglitz (2002), presenta un riguroso análisis de la globalización, en el que explica las razones por las cuales este proceso no ha conseguido los resultados esperados en los aspectos de pobreza y, sobre todo, de crecimiento económico sostenido para los países considerados en vías de desarrollo. Para lo cual, sugiere que el sistema de globalización debe ser cuidadosamente vigilado antes de ser abandonado, ya que potencialmente puede destruir las vidas de millones de personas. Por tanto, la globalización debe tener un rostro más humano y menos técnico.

En ese sentido, la globalización o mundialización, se manifiesta a través de la creciente interacción e interconexión entre países y regiones del mundo. Es cierto que el mercado está más concentrado que nunca, debido al desarrollo tecnológico que se vincula con el abaratamiento en los costos de comunicación y transporte, que determina la posibilidad de la ampliación de los mercados.<sup>11</sup> Desde esta perspectiva, la globalización ha dado pie a que las sociedades y Estados hayan sido afectados por una serie de desarrollos económicos, políticos y culturales desde lo externo, dando lugar a la configuración de un sólo mundo como un todo (Parry, 1994). En ese sentido, en la actualidad no se puede analizar los procesos regionales

---

11 Según el PNUD, proporcionalmente, menos gente consume hoy más que hace 30 años, y más gente consume menos en términos absolutos. Es decir, hay un proceso de desintegración de los mercados al tiempo que la globalización avanza en el nombre de la integración (Ver: Ugarteche, 2000: 31).

fuera del marco de los procesos de globalización y sus implicaciones no sólo económicas, sino políticas, sociales y culturales.

¿Pero qué es una región? En definición de Deutsch (Sanz, 2006) una región es un grupo de unidades políticas vinculadas más estrechamente entre ellas que con otros, y que no necesariamente implica implementación de una integración económica. En cambio, según la revista INTAL (1976) una región deriva de una red de transacciones y de límites que las enmarcan y, como tal, puede ser consecuencia de la acción espontánea de fuerzas sociales, económicas y culturales; de acción de gobiernos nacionales; o bien una combinación de ambos. Por lo que la vinculación puede estar dada a partir de diferentes acciones colectivas que generan un grado de mutua interdependencia.

Entonces, el regionalismo es un proceso donde se desarrollan ciertas relaciones o transacciones de interdependencia. Por ello, la integración regional puede ser un instrumento fundamental para insertarse al mercado internacional globalizado, como la necesidad de establecer alianzas estratégicas de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. En ese sentido, la globalización y el regionalismo pueden ser procesos adicionales a la integración, pero en el marco de la regionalización, ya sea como complemento o como reacción al proceso de globalización, poco se ha estudiado sobre la emergencia de la sociedad civil.

La regionalización de la economía se expresa mediante la relevancia creciente de los procesos de regionalización en el sistema internacional contemporáneo<sup>12</sup>, que algunos autores han llegado a denominar “megamercados” que interactúan generando más situaciones de competencia que de cooperación, copando los espacios regionales con fuerte peso hegemónico. Sus políticas se caracterizaron por un fuerte proteccionismo, contrario a los intentos de liberalizar los mercados, menos a una integración profunda y multidimensional de países en desarrollo. No obstante, la coyuntura actual aconseja dar prioridad a la cooperación regional antes que a las negociaciones comerciales.

---

12 Los tres pilares del regionalismo en el sistema económico mundial son: bloque americano, liderado por Estados Unidos, integrado por Canadá y México, con NAFTA (TLC); bloque europeo, liderado por Alemania que integra a los países de la Unión Europea y el bloque Asiático, liderado por Japón que integra a los cuatro tigres en el APEC o ASEAN. Citado en: Convenio Andrés Bello-III

Para los países de América Latina en general y para Bolivia en particular, tanto la globalización como la regionalización implicaron riesgos y menos oportunidades de competencia debido a los nuevos desafíos del mundo desarrollado. Esta tendencia de la economía mundial, si bien ofrece mayores posibilidades de participar en los mercados internacionales, también exige el cumplimiento de algunos requisitos y condiciones como la modernización y las políticas de mayor innovación de las unidades productivas a fin de competir con productos en costo, calidad y precio.

Más allá de estas definiciones académicas que en mayor o menor medida permiten comprender las implicaciones de la actual globalización capitalista en los países con mayor atraso y pobreza relativas en el mundo como Bolivia, conviene observar que muy difícilmente los países en estas condiciones podrán desarrollar modelos de integración relativamente autónomos que dejen de reproducir las tradicionales relaciones de dependencia y permitan un verdadero desarrollo de los pueblos.

## **Bolivia y la integración regional**

La crisis de los procesos de integración y el proceso de conformación del espacio económico en Sudamérica, exige el diseño de una política externa a nivel regional que determine una verdadera integración y agenda de desarrollo. Esta tarea resulta particularmente compleja debido a que persisten una serie de barreras atinentes a nuestra propia realidad.

La economía boliviana estructuralmente ha sido frágil, dependiente a diferentes aspectos y niveles: político, institucional, económico, comercial, tecnológico, financiero y social. Por ello es necesario la complementariedad con otros países de la región a partir de elementos comunes de solidaridad y ayuda mutua, que permitan, además, el surgimiento de complementos y necesidades de un desarrollo recíproco. Igualmente, existen limitaciones en infraestructura que a veces se constituyen en obstáculos para el desarrollo. En ese sentido, la integración se hace aún más necesaria, no solamente con algunos países sino a nivel sudamericano pero con objetivos mucho más integrales.

En el contexto de la integración latinoamericana, Bolivia podría convertirse en eje articulador en América del Sur, precisamente por su ubicación geográfica, tal como se había planteado en la década del 30 de ser “país de contactos y no de antagonismos”<sup>13</sup> a partir de temas como la integración comercial, energética y de integración física. Sin embargo, este objetivo no pudo ser efectivo por la falta de voluntad política de los gobiernos para concretar una aspiración mayor en el cono sur.

Por otra parte, la política de integración nacional tiende a ampliar su campo de acción a través de concesiones comerciales unilaterales, establecidas fuera del ámbito sudamericano. Entre ellas, con el NAFTA y la Unión Europea (UE) a través del perfeccionamiento de mecanismos ya existentes como la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (LPAA) y los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) que permiten al país acceder hacia los mercados estadounidense y europeo en condiciones favorables.

La historia de la integración de Bolivia en la región debe analizarse, a la vez, con la historia de su desarrollo económico y la sucesión de distintos modelos de desarrollo, a saber, el modelo de capitalismo de Estado emergente de la revolución del 52, el modelo neoliberal de los años noventa y el actual cambio estructural que vive el país.

Desde la década del noventa, Bolivia es uno de los países más abiertos en América Latina y el Caribe, en función del Libre Comercio y Apertura externa bajo el modelo de regionalismo abierto y globalización, habiendo firmado un número importante de acuerdos comerciales<sup>14</sup> y de integración con el objetivo de lograr el crecimiento del producto, incrementar las corrientes comerciales y atraer nuevas inversiones al país. La liberalización comercial ha sido profundizada con la negociación de

---

13 Un lema geopolítico acuñado por el ex Canciller Luis Fernando Guachalla en la década de los 30. Citado por Seoane, 2000.

14 En el marco de la ALADI, Bolivia, desde 1993 ha concretado diversos acuerdos entre los que destacan: ACE 22 con Chile; el TLC con México (ACE 31); ACE 36 con MERCOSUR y el ACE 47 con Cuba. Igualmente, el país es miembro pleno del proceso andino de integración y pertenece plenamente a la Zona de Libre Comercio vigente desde 1992 y en una Unión Aduanera. Por otro lado, se tiene SGP's con la Unión Europea, Japón y Estados Unidos (ATPDEA); recientemente en el marco del ALBA, Bolivia firmó el Acuerdo TCP suscrito entre Cuba, Venezuela y Nicaragua.

acuerdos de carácter comercial, sean o no preferenciales o tendientes a la asociación o constitución de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, pudiendo ser estos acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales. Sin embargo, no es suficiente una oferta de producción transable en el mercado nacional.

Los resultados de los 15 años de vigencia de acuerdos comerciales nos llevaría a entender y comprender la pregunta ¿Cuán beneficiosos han sido para el país y particularmente para los sectores que concentran la mayor parte de la fuerza de trabajo en Bolivia?, es decir, los sectores rurales, las MyPE's, los artesanos, las unidades familiares, entre otros.

Desde el punto de vista del comercio global (importaciones y exportaciones) el flujo aumentó entre 1995 y 2006 en 108.4% durante la vigencia de apertura comercial. Ello se debe a un incremento mayor de las exportaciones en 151.2%. Teniendo como resultado una balanza comercial favorable, al pasar de una situación de déficit a una situación de superávit, que en el último período estuvo por encima de 1.400 millones de dólares, tal como se puede observar en el Cuadro N° 3.

**Cuadro N° 3**  
**Comercio de Bolivia según acuerdos comerciales**  
(En porcentajes)

Acuerdos Comerciales	Estructura Porcentual						Tasa de Crecimiento		
	1995			2006(p)			2003-2006		
	X	M	X+M	X	M	X+M	X	M	X+M
TOTAL	100	100	100	100	100	100	151.2	66.0	108.4
CAN <sup>(1)</sup>	19.1	8.1	13	9.8	9.3	9.6	-5.3	55.0	11.5
MERCOSUR	13.9	21.5	18.2	52.4	39.3	47.2	290.0	69.1	171.7
UNION EUROPEA	26.8	19.3	22.6	5.9	9.2	7.2	118.5	77.8	95.6
ESTADOS UNIDOS	27.2	22.1	24.3	9.7	12.0	10.6	72.1	9.4	36.6
CHILE	2.2	7.5	5.1	1.6	8.3	4.3	54.5	85.9	77.8
MEXICO	0.1	1.4	0.8	0.5	1.7	1.0	2.9	40.9	26.5
CUBA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	-99.1	1,406.5	1,205.7
RESTO DE PAISES	10.5	20.1	15.9	18.9	19.0	18.9	215.8	117.2	167.1

Fuente: Elaboración con información oficial del INE, 2007.

(1) Venezuela salió de la CAN y es parte del MERCOSUR desde 2006

Según datos oficiales del INE, los principales mercados para las exportaciones bolivianas en 1995 eran Estados Unidos y la Unión Europea, que porcentualmente representaron en su estructura de participación un 27.2% y 26.8% respectivamente, sobre el total de las exportaciones. En tanto que, pasados los 13 años, el destino de los productos cambió de dirección hacia el mercado del MERCOSUR que prácticamente representa más del 50% del total exportado. En menor preponderancia están los mercados de la CAN y Estados Unidos.

En cuanto al dinamismo, las exportaciones al MERCOSUR son las que han crecido sustancialmente en 290%, a la UE 118.3%, a Estados Unidos 72.1% y a Chile 54.5%. Contrariamente, el destino de las mercancías a la CAN, ha disminuido en 5.3% en la gestión de 2006, situación que está explicada por la fragmentación de la CAN, que ha tenido implicaciones negativas al comercio intraregional.

Por lo que se llega a concluir que el aprovechamiento de las preferencias arancelarias por parte de Bolivia es muy poco o casi nada. Así, con el MERCOSUR, sin considerar las exportaciones de gas a Argentina y Brasil, la balanza comercial resulta deficitaria. Las importaciones que se realizan de este mercado corresponden a los bienes agrícolas y agroindustriales, calzados, textiles, entre otros, que muchas veces desplazan a la producción nacional del mercado interno, ya que existe un número significativo de las MyPE's dedicadas precisamente a la actividad de producción de artículos y prendas de vestir. Por otro lado, los sectores rurales se ven limitados a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Además, impiden las posibilidades de industrialización y el desarrollo de la cadena agroalimentaria del mercado interno, a partir de la pequeña y mediana producción con políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos para toda la población.

Igualmente, con la Comunidad Andina se tiene la alta dependencia de las ventajas institucionales para poder exportar oleaginosas, no en base a la mayor competitividad, sino a las ventajas que ofrece el Arancel Externo Común (Protección) y el libre comercio para Bolivia. Las ventajas preferenciales nacionales en la CAN tienden a diluirse con el surgimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y las negociaciones

de Colombia y Perú con EE.UU. para implementar el TLC, que ha tenido consecuencias muy negativas en la región.

El país tiene muchos mercados para vender con arancel cero, pero no se tiene que vender (insuficiente oferta exportable), porque no se desarrolló la producción transable con valor agregado debido a la falta de políticas de expansión de la productividad y competitividad sistémica.

Por otra parte, se dice que la integración promueve no solamente aspectos económicos y comerciales sino políticos, sociales, culturales y tecnológicos entre los miembros. La experiencia nos indica que los acuerdos de integración, si bien han promovido aspectos comerciales, han resultado insuficientes para reactivar eficazmente el aparato productivo y el desarrollo económico y social. Vale decir, que no resulta suficiente para resolver los problemas sociales que todavía subsisten en el país. No hay que olvidar que el 14.4% de la población en Bolivia vive con menos de 1 dólar por día, mientras que un 34.3% lo hace con 2 dólares diarios.<sup>15</sup>

Cabe señalar, según el último Informe del Estado de la Población Mundial 2007, que en la actualidad la pobreza ya no está en el área rural sino en las áreas urbanas. En nuestro caso, eso equivale a referirse a 3.1 millones de bolivianos en las ciudades y 2.7 millones en el área rural. La tasa de crecimiento en las ciudades bolivianas es de 4% anual, cuando el promedio latinoamericano es de 2.4%. Como consecuencia, las oportunidades de sus derechos (buena alimentación, vivienda, vida digna y trabajo digno, etc.) ya no son los mismos.<sup>16</sup>

El potenciamiento del aparato productivo, la industrialización de nuestros recursos naturales, el desarrollo de la infraestructura integradora y el fortalecimiento y universalización de los servicios públicos deben ser prioritarios en los acuerdos de asociación, con miras a la construcción de una integración equilibrada y la consolidación de una agenda de integración social y productiva.

---

15 Revista Nueva Crónica, La Paz, octubre 11 de 2007, pp. 9.

16 En Bolivia el 37.7% no tiene acceso a agua potable por cañería, de los cuales el 70.4% se encuentran en el área rural y 17.1% están ubicadas en el área urbana. Asimismo, el 36.7% de la población no tiene servicio sanitario, de ellos el 66.9% en área rural y 17.6% en área urbana (INE, 2007).

El acceso real a mercados debe ser a partir de la eliminación de las barreras no arancelarias y las normas técnicas y fitosanitarias restrictivas que no se ajustan a las reales posibilidades de un justo intercambio comercial.

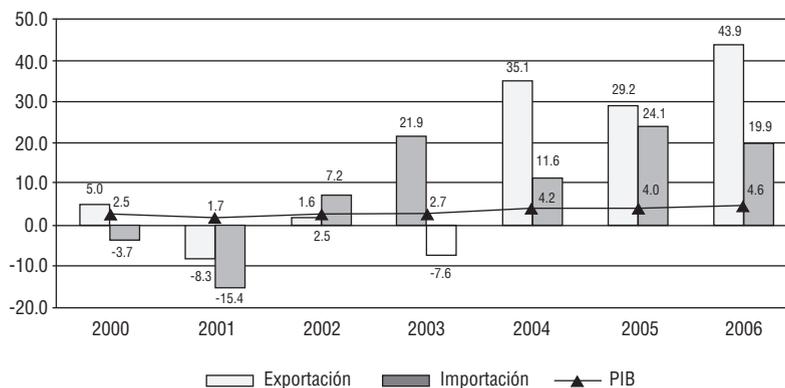
Los beneficios de la integración derivan principalmente del aumento de los niveles de ingreso y de empleo que se generan del crecimiento económico, y esto resultará de la expansión del comercio, la productividad y de los elementos estructurales de cada región y local. Entonces, las ventajas para cada país miembro estarán en la medida de su participación en el crecimiento “industrial” provocado por la integración. Las consecuencias en las desigualdades nacionales en los efectos de la integración, resultantes de la participación “desproporcional” de los países miembros en los costos y beneficios del proceso, se condensan en las llamadas “crisis” de distribución por las que han atravesado o atraviesan los diferentes procesos de integración, especialmente en la región Latinoamericana.

### **La “dinámica estancada” del patrón comercial en Bolivia**

En los últimos cuatro años, Bolivia exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. Entre los años 2000 y 2006 el promedio anual de las exportaciones de bienes creció un 24.2% en volumen y 21.9% en valor. Estas tasas sólo fueron superadas por China y por el país más dinámico de la región, como es el Perú que incrementó sus ventas externas en 22.1%. Contrariamente, las importaciones crecieron a tasas muy bajas de 2.3% en volumen y 5.7% en valor, cifras considerablemente menores a las de otros países de la región.

Como se aprecia en el Gráfico N° 1, tanto el dinamismo de las exportaciones como el de las importaciones superaron por un margen considerable al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), que registró, por el contrario, un avance moderado. En efecto, en el período 2000 y 2006, el producto aumentó a una tasa media anual de 3.2%, es decir, un séptimo de la expansión de las exportaciones y casi un medio del crecimiento de las importaciones.

**Gráfico N° 1**  
**Dinamismo del comercio respecto al producto**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración con datos oficiales del INE, 2007

Debido a esta dispar evolución, el coeficiente de las exportaciones respecto del producto aumentó en forma más acelerada todavía, ascendiendo hasta alcanzar un promedio de 24.7% en los últimos siete años, mientras que el coeficiente de importaciones se elevó en similar situación, llegando a 23.6% entre 2000 y 2006. Este valor de las exportaciones contrasta con el de los años noventa, cuando la participación de las exportaciones en la economía oscilaba en torno del 16% en promedio. La brecha entre el desempeño de las exportaciones y de las importaciones ha provocado la acumulación de crecientes déficit comerciales en la década del noventa. Teniendo como resultado en promedio un déficit en la cuenta corriente en alrededor del 5% del PIB, entre los años 1990 y 2000.

Aparentemente, en economías con mercados interiores pequeños, las exportaciones suelen ser el motor principal del crecimiento del PIB. Este no ha sido el caso para Bolivia, donde el crecimiento rápido de las exportaciones no siempre se ha traducido en un alto crecimiento del PIB, es decir cuando las exportaciones crecían rápidamente el PIB creció muy lentamente.

Empero, en el caso boliviano, en general las exportaciones han seguido un patrón propio del llamado modelo primario exportador. En efecto, este

modelo ha caracterizado a la exportación nacional prácticamente a lo largo de toda la historia boliviana.<sup>17</sup>

Más allá del trato actual por razones de calentamiento de la economía internacional, que demanda materias primas desde Bolivia a mejores precios, la oferta exportable sencillamente está concentrada en productos extractivos que representan cerca del 80%, tal como se muestra en la siguiente estructura de exportación.

**Cuadro N° 4**  
**Principales productos de exportación, 2000-2006**  
(En miles de dólares americanos)

Productos	2000	Part. (%)	Productos	2006 <sup>(p)</sup>	Part. (%)
Total General	1,246,276	100.0		4,079,857	100.0
Minerales de zinc	170,589	13.7	Gas natural	1,669,103	40.9
Tortas de soya	141,713	11.4	Mineral de zinc	548,427	13.4
Gas natural	120,541	9.7	Petróleo crudo	344,759	8.5
Oro en bruto	87,816	7.0	Torta de soya	211,446	5.2
Estaño sin alear	65,775	5.3	Minerales de plata	163,560	4.0
Minerales de plata	65,111	5.2	Oro en bruto	125,884	3.1
Aceite de soya	58,117	4.7	Estaño sin alear	116,505	2.9
Soya en grano	46,359	3.7	Aceite de soya	100,526	2.5
Artículos de joyería	45,588	3.7	Artículos de joyería	73,170	1.8
Harina de soya	40,414	3.2	Nueces de Brasil	70,068	1.7
Petróleo crudo	36,426	2.9	Aceites de girasol	29,431	0.7
Nueces del Brasil	33,951	2.7	Mineral de estaño	27,918	0.7
Preparaciones alimenticias	24,230	1.9	Alcohol etílico	20,211	0.5
Puertas de madera	13,506	1.1	Madera aserrada	19,758	0.5
Fuel oils	13,156	1.1	Harina de soya	19,729	0.5
Aceites de soya refinados	12,467	1.0	Fuel oils	19,390	0.5
Cueros y pieles de bovino	12,207	1.0	Cueros y pieles de bovino	18,432	0.5
Café sin tostar	10,337	0.8	Aceites de soya refinados	18,255	0.4
Minerales de estaño	10,293	0.8	Gasolinas	17,786	0.4
Maderas aserradas	9,691	0.8	Puertas de madera	17,196	0.4
Otros productos	227,988	18.3	Otros productos	448,303	11.0

Fuente: Elaboración con datos oficiales del INE, 2007.

(p) Cifras preliminares

17 Plata en la colonia; guano y salitre durante la guerra del Pacífico, estaño durante el desarrollo capitalista, y ahora gas natural, soya y derivados (que prácticamente son productos con muy bajo grado de transformación).

De acuerdo a datos oficiales del INE, los principales productos de exportación para el 2000 fueron mineral de zinc, torta de soya y gas natural; pasados los siete años, los principales productos de exportación prácticamente siguen siendo los mismos, tal como se puede ver en Cuadro N° 4, donde los 20 principales productos continúan sin variar. Entonces, la pregunta es de qué *boom* de exportación se habla.

Sin embargo, muchos de los analistas continuaron indicando que el país está mejor que nunca en términos de Reservas Internacionales y situación fiscal agregada, incluso manifiestan diciendo que sigue en vigencia la tesis planteada en 1985 por Dr. Paz Estenssoro a tiempo de implementar el modelo neoliberal cuando lanzó la consigna de “exportar o morir”.

Pese a la consigna, la especialización exportadora sigue siendo centrada fundamentalmente en productos primarios y materias primas, que son productos homogéneos (*commodities*) basados en procesamientos muy simples con poca agregación de valor.

Por otra parte, más problemático aún es el hecho de que existen muy pocas empresas exportadoras y a su vez exportan montos muy pequeños y algunos con mucha volatilidad a lo largo del tiempo, además a pocos mercados, reflejándose en el cuadro N° 5, la alta concentración de exportaciones no sólo por productos sino también por mercados de destino. Tal es el caso, que en la gestión 2006, el 64% de las ventas tienen su destino en los mercados del MERCOSUR y de la CAN, y este monto de valor llegó a exportar solamente el 20% del total de las empresas.

Todo ello son señales de la escasa integración del sector exportador con el resto de la actividad económica y, además, de una visión ausente a largo plazo del sector.

**Cuadro Nº 5**  
**Número de empresas exportadoras a la región, 2000-2006**

Países	2000			2006 <sup>(p)</sup>		
	Nº de Empresas	Valor	Part. (%)	Nº de Empresas	Valor	Part. (%)
Argentina	139	29,219	4.9	149	370,430	14.3
Brasil	80	158,668	26.5	123	1,561,853	60.4
Chile	128	25,760	4.3	196	6,017	0.2
Colombia	43	195,646	32.7	51	154,982	6.0
Cuba	3	25	0.0	0	0	0.0
Ecuador	29	4,713	0.8	29	10,651	0.4
México	39	6,353	1.1	102	20,657	0.8
Paraguay	33	2,080	0.3	44	28,242	1.1
Perú	175	57,438	9.6	209	231,926	9.0
Uruguay	30	69,203	11.6	24	1,216	0.0
Venezuela	21	49,853	8.3	27	199,880	7.7
<b>Total ALADI</b>	<b>720</b>	<b>598,957</b>	<b>48.1</b>	<b>954</b>	<b>2,585,855</b>	<b>63.4</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1,666</b>	<b>1,246,276</b>	<b>100</b>	<b>2,549</b>	<b>4,079,857</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración con datos oficiales del INE, 2007.

(p) Cifras preliminares

Las empresas exportadoras resaltan por lo general de la producción del llamado sector formal consistente en empresas medianas o grandes, dada la magnitud de la actividad económica en Bolivia, desarticuladas del resto de la economía, es decir, del llamado sector de las MyPE's de pequeños productores y asociaciones, campesinos y artesanos. Esa desarticulación no permite un desarrollo articulado y armónico entre los diversos sectores económicos y regiones del país.

En este sentido, es fundamental la industrialización nacional del desarrollo y fortalecimiento del mercado interno, el logro de la soberanía productiva y la seguridad alimentaria, son aspectos que están contemplados en el actual Plan Nacional de Desarrollo del gobierno, que parten por superar el modelo primario exportador de la década de los ochenta, a partir de formas de acuerdos de negociación y de un cambio en las relaciones económicas de Bolivia con el exterior.

## **A manera de conclusiones**

América Latina después de casi cinco décadas no ha profundizado su propósito de integración. Sin embargo, desde el principio se había considerado buscar una integración económica más profunda, desde abajo y multidimensional, representada en fases de Mercado Común; razón por la cual es necesario reconsiderar tales propósitos, teniendo en cuenta la actual coyuntura integracionista propensa a un relacionamiento sudamericano.

Bajo el modelo de regionalismo abierto y globalización, Bolivia es uno de los países más abiertos de América Latina. Sin embargo, ello ha implicado riesgos y menos oportunidades para los sectores que concentran la mayor parte de la fuerza de trabajo; además, las posibilidades de industrialización a partir de la pequeña y mediana producción se han visto imposibilitadas debido a los nuevos desafíos más exigentes y de mayor competencia del mercado. Así en el MERCOSUR algunos sectores productivos de bienes agrícolas y agroindustriales muchas veces fueron desplazados por la producción industrial y los sectores formales exportadores como empresas medianas o grandes no tienen la suficiente capacidad de articular a los demás sectores productivos. Entonces, las ventajas para el país estarán en la medida de potenciar el aparato productivo y el crecimiento industrial.

Hemos llamado el estancamiento de la relación comercial de Bolivia, pero en sentido cortoplacista. Nótese que incluso antes de la existencia de Bolivia el territorio se ha articulado con la economía internacional a partir de la extracción y explotación de las materias primas abundantes en el territorio.

En efecto, durante la Colonia la razón de ser del territorio en torno a la audiencia de Charcas fue la explotación de la plata en Potosí; ya en la era republicana apareció el estaño y actualmente puede verse que las exportaciones de Bolivia se basan en la extracción de recursos naturales como son los hidrocarburos (Gas Natural) o productos agroindustriales como la soya, la madera, el café, el algodón, que se exportan en calidad de bienes básicos para ser transformados en bienes finales fuera del país.

Las políticas y estrategias en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno dan lugar a un cambio en las relaciones económicas

internacionales priorizando el desarrollo nacional (productivo y social) a partir de la industrialización y el fortalecimiento del mercado interno para generar la complementariedad y necesidades de un desarrollo productivo recíproco y solidario con otros países; asimismo, el logro de la soberanía productiva y la seguridad alimentaria a objeto de reducir la pobreza y eliminar la exclusión social acentuada tanto con el modelo primario exportador como con la actual globalización capitalista.

Finalmente, el nuevo modelo de integración sudamericana debe considerar elementos rectores de un conjunto de principios básicos de las relaciones internacionales como: solidaridad y cooperación, soberanía y auto determinación, democracia y pluralismo, promoción del desarrollo sostenible y la paz para resolver conflictos entre países. Se conciben estos elementos como pilares para estructurar espacios políticos, económicos, de infraestructura, humanos y sociales, que aplicados conjuntamente dan forma a un verdadero proceso de integración.

## Bibliografía

ANTELO, Eduardo

2000 *“Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985”*, en Luis Jemio y Eduardo Antelo, *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*, CEPAL-UCB, La Paz.

ARZE, Carlos

1993 *Políticas de Estabilización y Reformas del Estado en el Programa de Ajuste Boliviano*. En: serie documentos de trabajo, Programas de Ajuste Estructural N° 4, CEDLA, La Paz.

ACOSTA, Alberto

2000 “El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina”, Nueva Sociedad/ILDIS, Quito-Ecuador.

CEPAL

1992 “Equidad y transformación productiva, un enfoque integral”, Santiago de Chile.

- 1994 El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, LC/L.808 (CEG. 19/3), Chile.
- 2001 Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, NN.UU., 1999-2000.
- 2006 “Informe sobre la economía de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- CONVENIO ANDRES BELLO-III
- 2004 Informe sobre el estado de la integración 2003. Situación de los procesos de integración en América Latina: avances y desafíos, Edición. III, La Paz.
- FRETES-CIBILS, Vicente y otros
- 2006 Por el bienestar de todos. Bolivia, Banco Mundial, Ed. EDOBOL, La Paz.
- CHURATA, Tola, Rogelio
- 2003 Incidencia del Acuerdo de Complementación Económica Bolivia-Mercosur en el comercio bilateral, Tesis de Maestría, CIDES-UMSA, La Paz.
- FLORES, Fredy y Ponce, Inchausti
- 1998 Bolivia entre el Grupo Andino y MERCOSUR, Ed. Jurídica, “TEMIS”, La Paz.
- GARCÍA NOSSA, Antonio
- 2006 La estructura del atraso en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo, Ed., Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- GERMÁNICO, Salgado
- 1990 Integración Latinoamericana y Apertura Económica, CEPAL, N° 42, Santiago.
- KUNDMÜLLER, Franz y Salvador Herencia
- 2006 Estrategias para la agenda económico-social de la Comunidad Andina, Ed. Comisión Andina de Juristas, Lima.
- HODARA, Joseph
- 1987 Prebisch y la CEPAL: Sustancia, Trayectoria y Contexto Institucional, Colegio de México, México.

- INSTITUTO INTERNACIONAL DE INTEGRACIÓN (III)  
 1997 Nuevos Rumbos para la Integración: Ante el Desafío de la Globalización, Edición III-CAB, La Paz.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR (IBCE)  
 1993 Cámara de Exportadores de Santa Cruz (CADEX), Bolivia en el contexto de la integración económica Latinoamericana, Visión del Sector Exportador Cruceño, IBCE, Santa Cruz.  
 1997 Comercio Exterior, N°. 52, IBCE, Santa Cruz.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)  
 2007 Anuarios Estadísticos, La Paz.
- KRASSNER, Stephen  
 1993 “Bloques económicos regionales y el fin de la Guerra Fría. En: Vega Canovas, (coord.), *Liberalización económica y el libre comercio en América del Norte*, Colegio de México, México, D.F.
- MOLS, Manfred  
 1997 “La integración regional y el sistema internacional”. En: Nishijima, S. y P. Smith (coord.), ¿Cooperación o Rivalidad?. Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico. CIDAC, México, D.F.
- NORIEGA, Fernando  
 2000 “América Latina: las razones de la integración”, en: Alberto Acosta, *El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina*, Nueva Sociedad / ILDIS, Quito.
- PIPITONE, Ugo  
 1996 “Los Nuevos Sujetos Regionales: Raíces Históricas y Reordenamiento Mundial”, en: Borda et. al., (coord.), *Regionalismo y poder: América. los límites del neorealismo*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- PORTER, Michael  
 1990 ¿Dónde radica la ventaja competitiva de las naciones?, Harvard-Deusto. Business Review, New York.
- RICO, Víctor  
 2005 “La integración sudamericana y su proyección estratégica”. CAF-UDAPEX, Política exterior boliviana a inicios del Siglo XXI, Ed. CREATIVA, La Paz.

- SACHS, Jeffrey  
1999 “Desarrollo en el mundo”, en: Fernando Campero Prudencio (comp.), *Bolivia en el Siglo XX, La Formación de la Bolivia Contemporánea*, Harvard Club de Bolivia, La Paz.
- SANZ, Fernando y Otros  
2006 Estudio de los costos de la no integración de América Latina, Documento de trabajo, Colombia.
- SALAZAR, Fernando y ZELADA , Alberto  
1992 Bolivia en la ALADI: definición de estrategia, Ed. CERID, La Paz.
- SIERRA, Jaime  
1998 El regionalismo y la OMC, 50 años pasado y futuro, OMC, Ginebra.
- SEOANE, Alfredo  
2000 “Contexto general y dimensión económica del proceso de integración”, en: Convenio Andrés Bello-Instituto Internacional de Integración, El proceso de integración regional, Ed. III, Quality SRL., La Paz.
- STIGLITZ, Joseph  
2002 El malestar de la globalización, Ed. Taurus, Madrid.
- TAMAMES, Ramón y Begoña Huerta  
1999 Estructura Económica Internacional, Ed. Alianza, Madrid.
- TUGORES Ques, Juan  
2002 Economía internacional, globalización e integración regional, Mc Gram Hill, Ed. Quinta, Madrid.
- UGARTECHE, Oscar  
2000 “Globalización y crisis en debate”, en: Alberto Acosta, El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina, Nueva Sociedad / ILDIS, Quito.

## Documentos

- ALADI, 1980: *Tratado de 1980*, Montevideo Uruguay.  
ALADI, 2006: Estadísticas de Comercio Exterior, 2000-2006

CAN, 2007: Informe de presentación, Secretaria General, La Paz, febrero de 2007

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DELDESARROLLO, 2006: Plan Nacional de Desarrollo, La Paz.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y MICROEMPRESA, 2007: Plan Nacional de Desarrollo Productivo con Soberanía para Vivir Bien, La Paz.

### **Periódicos**

LA RAZÓN, 2007: “El Alba antepone la unión política a la económica”, N° 5.885, La Paz, 29 de abril de 2007.

NUEVA CRÓNICA, 2007: “Nuestras ambiguas relaciones internacionales”, La Paz, 11 de octubre de 2007.

### **Páginas web visitadas**

[www: aladi.org](http://www.aladi.org)

[www: comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

[www: mercosur.org.py](http://www.mercosur.org.py)

[www: sela.org](http://www.sela.org)

[www: iadb.org/intal.org](http://www.iadb.org/intal.org)

[www: scbbs-bo.com/ibce](http://www.scbbs-bo.com/ibce)

# El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales, subregionales y en acuerdos comerciales

*Iván R. Larrazábal Canedo\**

## **Resumen**

*En un mundo globalizado las asimetrías existen y seguramente persistirán por decenios o siglos. Para reducir las diferencias en el grado de desarrollo, el Tratamiento Especial y Diferenciado (TED) ha sido reconocido ampliamente a nivel mundial y en particular en el marco del comercio internacional. Existen diversas teorías sobre los TED que discurren sobre su eficacia, su modalidades y principios: lo cierto es que no se han alcanzado los resultados esperados y pareciera que en un mundo cada vez más globalizado el aprovechamiento de las oportunidades se da en favor de aquellos países que tienen una visión clara y oportuna de inserción competitiva en la economía mundial, tras la cual existe un amplio bagaje de políticas, planes y programas de largo plazo cuya implementación invariable en el tiempo es una condición indispensable.*

## **Asimetrías y desigualdad**

Las asimetrías entre las economías siempre han existido y seguramente continuarán por muchos años en nuestro planeta. Por definición, las naciones son diferentes no sólo en cuanto a idioma, cultura y costumbres, sino también en la manera y ritmo en el que se desarrollan.

---

\* Especialista en Comercio Exterior, ingeniero industrial y diplomático boliviano. Ex Funcionario Internacional y Consultor de la Secretaría General de la Comunidad Andina en negociaciones comerciales internacionales. Sub gerente de Comercio Exterior de la Cámara Nacional de Industrias.

Estudios realizados sobre la evolución de las disparidades y de las desigualdades entre países tomando como unidades de análisis no los países sino sus habitantes, concluyen que las desigualdades internacionales aumentaron notablemente entre 1820 y 1910, se mantuvieron estables de 1910 a 1960 y volvieron a crecer de 1960 a 1992 (Milanovic, 2001). Este proceso estuvo dominado hasta 1910 por la evolución de las disparidades internacionales, que se profundizaron en forma muy marcada hasta mediados del siglo XX. Sin embargo, durante el período de retroceso del proceso de globalización (1914-1950), esa tendencia coincidió con una mejoría de la distribución del ingreso dentro de los países, que logró frenar la profundización de la desigualdad internacional. Esta mejoría respondió tanto al surgimiento del “estado de bienestar” en Europa occidental y Estados Unidos como a las revoluciones socialistas de Europa central y oriental. La tendencia a la ampliación de las desigualdades internacionales en las últimas décadas puede atribuirse no sólo al aumento moderado de las disparidades internacionales, sino también al notable incremento de las desigualdades dentro de los países.

La conjunción de estas dos tendencias es, de hecho, una de las características más distintivas de la tercera fase de globalización.<sup>1</sup> En efecto, en varios estudios se ha demostrado que la relativa estabilidad de la desigualdad dentro de los países, que caracterizó a la economía mundial en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial, fue seguida de una desigualdad cada vez mayor en el último cuarto del siglo XX. Algunos análisis mostraron que el 57% de la población incluida en una muestra de 77 naciones vivía en países que presentaron una creciente desigualdad en la distribución del ingreso en el período 1975-1995. Tan sólo un 16% vivía en naciones en los que la desigualdad se redujo (CEPAL, 2001; Cornia, 1999). El porcentaje restante corresponde a la población de países con niveles estables de desigualdad o con tendencias no identificables. Estas tendencias generales

---

1 Se distinguen tres fases de la globalización: una primera, dentro de la cual se comenzó a tener una conciencia global y que se habría dado en el siglo XVIII; la segunda, caracterizada por la aparición acentuada de la supraterritorialidad, cubriría el período entre mediados del siglo XIX y la primera parte del siglo XX. La tercera fase, donde proliferaron las relaciones globales adquirió prominencia a partir de 1960 hasta la actualidad.

se observan, con algunas variaciones, en las regiones más importantes del mundo desarrollado y en desarrollo.

La mayoría de los latinoamericanos vive en países en los que la desigualdad en la distribución del ingreso registró un aumento en el último cuarto del siglo XX. En términos generales, y tal como se indica en varios estudios de la CEPAL, el incremento de la desigualdad característico de la década de 1980 –y en algunos países, como en Chile, de los años setenta– no se revirtieron en la década de 1990, período en el que, por el contrario, siguió siendo mayor el número de países con tendencia al deterioro de la distribución del ingreso. Una de las explicaciones de esta evolución ha sido la evolución asimétrica de la pobreza y de la distribución del ingreso en las distintas fases del ciclo económico: la crisis de la deuda afectó dramáticamente a los sectores más pobres, pero la posterior reanudación del crecimiento no estuvo acompañada de una recuperación equivalente de los ingresos de estos sectores.

La creciente brecha entre el nivel de remuneración de los trabajadores calificados y no calificados y, especialmente, entre trabajadores con educación universitaria y sin ella, parece ser uno de los principales efectos del proceso de liberalización económica.

Este panorama global permite suponer que han surgido factores nuevos que ejercen una gran influencia en la desigualdad del ingreso y que han venido a sumarse a los más tradicionales, como la distribución de activos y el acceso a la educación. Estos nuevos factores, vinculados a la tercera fase de globalización y a algunas orientaciones de las políticas nacionales que la han acompañado, fueron la reducción de la masa salarial como proporción del ingreso total y el incremento simultáneo de los beneficios empresariales y las rentas financieras, las crecientes disparidades en la remuneración del factor trabajo según el grado de calificación y la erosión de la capacidad redistributiva del Estado. La incidencia de estos factores varía de una región a otra e incluso entre países de una misma región. Conviene destacar que las estructuras de distribución del ingreso dentro de los países obedecen a situaciones regionales muy disímiles.

América Latina y el Caribe muestran la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de todo el mundo, seguidas de un primer grupo integrado

por África y la segunda generación de países de reciente industrialización del Asia oriental. Un segundo grupo está integrado por los países del sur de Asia, los de la antigua Unión Soviética, la primera generación de países de reciente industrialización de Asia y los países anglosajones de la OCDE. El tercer grupo, que presentan la mejor distribución del ingreso, está constituido por los demás integrantes de la OCDE y por los de Europa central.

La desigualdad como obstáculo del crecimiento fue uno de los temas favoritos de los debates económicos de la década de 1960 y ha vuelto a despertar gran interés en los últimos años. A diferencia de ese período, en el que los debates se centraban en la determinación de si la concentración del ingreso obstaculizaba el desarrollo del mercado interno, o si, por el contrario, facilitaba la acumulación de capital, últimamente se ha prestado más atención al análisis de sus consecuencias en términos de economía política. Estos nexos entre desigualdad y economía política abarcan varios temas, entre otros la relación entre cohesión social y riesgos de inversión; las dificultades para instrumentar una política fiscal predecible ante situaciones de notable falta de equidad que pueden dar origen a presiones redistributivas y tentaciones populistas, y los efectos positivos que tiene la adecuada distribución de los activos productivos en la acumulación de capital humano y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, facilitados, en uno y otro caso, por un mayor acceso al mercado de capitales y, por ende, por un mejor funcionamiento de este mercado.

## **Asimetrías y cooperación para el desarrollo**

La cooperación internacional para el desarrollo por su parte, sufrió transformaciones en sus principios. Cabe recordar que en los primeros años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1948 a 1955, los países en desarrollo participaron en las negociaciones con los mismos derechos y obligaciones que el resto de las partes; sin embargo, las primeras seis rondas de negociaciones del GATT favorecieron la especialización intraindustrial en las economías desarrolladas, mientras que las áreas en que se requerían ajustes internos debido a la posible com-

petencia de los países en desarrollo (entre otros, la liberalización de los productos agrícolas, y de los productos textiles y el vestido) se eliminaron de la agenda y de las reglas multilaterales de comercio.

De este modo, tras un decenio de funcionamiento del GATT, las barreras impuestas por los países desarrollados a las importaciones de los países en desarrollo eran la principal causa de sus problemas comerciales. Se creó el Comité III del GATT, encargado de identificar las medidas comerciales que restringían las exportaciones de los países menos desarrollados e iniciar un programa de reducción de esas barreras. En 1963, después de cinco años de operación de ese comité sin que se lograran progresos aparentes, los países en desarrollo lograron que el GATT aprobara una resolución en la que se exigía adoptar un programa de acción que decretara el congelamiento de todos los nuevos aranceles y barreras no arancelarias, la eliminación de los aranceles aplicables a productos primarios tropicales, y la adopción de un calendario de reducción y eliminación de aranceles aplicables a los productos semiprocesados y procesados. En realidad, los países en desarrollo sólo exigían la aplicación de los principios del Acuerdo General, y una mayor coherencia entre las políticas de los grandes países y su discurso en defensa de la liberalización del comercio. Sin embargo, cuando se iniciaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, tres decenios más tarde, la mayor parte de las barreras identificadas por el Comité III seguían siendo aplicadas por los países desarrollados.

Durante las negociaciones de la Ronda Tokio, ya en la década de 1970, un grupo coordinado de países en desarrollo, en el que se destacaron los diplomáticos latinoamericanos, logró la inclusión de la “cláusula de habilitación”, que le dio una base jurídica más sólida al trato diferencial y favorable por parte de los países desarrollados. No obstante, los países desarrollados determinaron que el Sistema Generalizado de Preferencias, que los países en desarrollo lograron establecer en 1968 bajo los auspicios de la UNCTAD, era de aceptación voluntaria y las preferencias no fueron consolidadas en el GATT, por lo que las concesiones podían ser anuladas unilateralmente, sin derecho a medidas de represalia comercial.

A lo largo de la historia del GATT, los gobiernos de los países desarrollados no rechazaron las demandas de trato preferencial de los países

en desarrollo, siempre que esto no les exigiera más que la aceptación de regímenes comerciales más cerrados de los países en desarrollo, sobre todo si no se aplicaban a los capitales y las empresas transnacionales, sino exclusivamente a los bienes. Sin embargo, los países desarrollados nunca aceptaron las exigencias de acceso más seguro y estable a sus mercados. Esto fue restándole gradualmente importancia real al Trato Especial y Diferenciado (TED), ya que el acceso preferencial a los países en desarrollo nunca se tradujo en obligaciones contractuales.

Con el tiempo aparecieron nuevos factores que fueron adquiriendo mayor importancia e impulsaron el sistema multilateral en otra dirección. Por una parte, la reducción arancelaria dejó en evidencia los efectos de las políticas comerciales e industriales, mientras que la necesidad de influir en las medidas no arancelarias fue eliminando progresivamente la tolerancia a la diversidad de políticas nacionales, que fue el elemento central del consenso internacional para crear y mantener el sistema multilateral de comercio. Por otra, debido a la desaceleración del crecimiento de los países desarrollados, éstos redujeron su apoyo a las acciones que favorecían a los países en desarrollo, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

En la década de los ochenta, muchos países en desarrollo iniciaron una liberalización unilateral de sus economías, impulsados por factores internos, y presionados también por los programas de reformas estructurales fomentados por los organismos financieros multilaterales.

Al término de la Ronda Uruguay, consolidaron casi todas sus estructuras arancelarias y renunciaron, en gran medida, a sus demandas de una mayor autonomía para diseñar y ejecutar políticas de inversión y diversificación productiva, e incluso para recurrir a restricciones comerciales con el fin de hacer frente a crisis de balanza de pagos. Las disposiciones sobre TED contenidas en los Acuerdos de la Ronda Uruguay se limitaron a la prolongación de plazos para el cumplimiento de los compromisos previstos y programas de asistencia técnica. En cierta medida, se volvió al inicio de las actividades del GATT, con la percepción de que la expansión del comercio como consecuencia de su liberalización debería ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo de todas las partes.

Sea como fuere, la cooperación internacional para el desarrollo debería apuntar a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta hoy que cuando se realizaron los debates sobre cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970.

En resumen, podemos decir que el proceso de globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades internacionales. Para expresarlo en contraste con un concepto ampliamente utilizado en los debates recientes, la economía mundial es un “campo de juego” esencialmente desnivelado, cuyas características distintivas son la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías, características del orden global, constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales en términos de distribución del ingreso.

En un mundo cada vez más globalizado, el aprovechamiento de las oportunidades se da en favor de aquellos países que tienen una visión clara y oportuna de inserción competitiva en la economía mundial, tras la cual existe un amplio bagaje de políticas, planes y programas de largo plazo cuya implementación invariable en el tiempo es una condición indispensable.

El TED ha sido reconocido ampliamente a nivel mundial y en particular en el marco del comercio internacional. La relación causa-efecto es clara, así como existen las asimetrías, también existe el trato especial y diferenciado de acuerdo al grado de desarrollo, como un principio que se traduce en mecanismos comerciales, financieros y de cooperación.

El principio del TED, como vimos, se deriva de la incontrastable realidad y no es idea ni invento de alguien en particular; sin embargo, fue ampliamente promovido a nivel multilateral por la UNCTAD cuando Raúl Prebisch, Primer Secretario General, promovió el concepto y se concretó en el mecanismo del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que otorga a los países en desarrollo preferencias arancelarias tendientes a promover sus exportaciones hacia los mercados más desarrollados. Los principales países beneficiarios de esta clase de mecanismos son los países latinoamericanos, africanos y caribeños, aunque su aplicación, tal como se señaló, quedó a discreción de los países desarrollados.

Esto nos señala que el establecimiento de una normativa de alcance mundial para el comercio y temas conexos, y la creación de espacios económicos en los que se incluyen países de grado de desarrollo muy disímiles, no anula, sino aumenta, la importancia del problema de las asimetrías. El dilema entre el establecimiento de una normativa basada en la reciprocidad y la realidad de profundas asimetrías entre los países es un asunto que no puede soslayarse y que por tanto debe tratarse en forma explícita.

Por su parte, el principio de reciprocidad en las relaciones económicas internacionales data de siempre y es una forma “natural” de hacer negocios al buscar las partes involucradas maximizar sus beneficios a cambio de las concesiones otorgadas. La exigencia de reciprocidad desarrolla una tendencia, presente en los acuerdos de la Ronda Uruguay, a limitar el tratamiento preferencial al otorgamiento de plazos para adecuarse a una normativa general única, exceptuando de ésta a los denominados países menos adelantados (PMA). Tal normativa se refiere cada vez más, no solamente a aspectos estrictamente comerciales, sino que abarca asuntos relacionados con el comercio, cuyo ámbito tiende a ser cada vez más amplio.

## **TED y capacidad de negociación**

Lo anteriormente señalado, nos conduce a concluir que mientras la reciprocidad ha recibido un reconocimiento y sanción legal, plasmándola en acuerdos y obligaciones de carácter internacional, el trato preferencial ha quedado al arbitrio de quien lo otorga. De esta forma, el tratamiento preferencial carece de fuerza legal y de previsibilidad y está sujeta a las exigencias del país que las concede.

Tal como dice un informe del GATT: “para las naciones de tamaño mediano e intermedio es de la máxima importancia que el comercio se realice de acuerdo a conceptos, reglas y principios multilateralmente convenidos en lugar de recurrir al poder de negociación bilateral”.<sup>2</sup>

---

2 GATT. Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay. Nota sometida por la Secretaría del GATT al Comité sobre Comercio y Desarrollo en Noviembre de 1994.

Pero si las reglas convenidas se limitan a las áreas en las cuales existe reciprocidad, el poder de negociación bilateral, en el cual evidentemente hay una asimetría de fuerzas, permanece vigente en las áreas y mecanismos destinados a reducir las diferencias de grados de desarrollo entre países y de oportunidades para aprovechar los beneficios de los sistemas, multilaterales, plurilaterales o bilaterales. Para justificar esta situación se ha alegado la necesidad de establecer reglas de aplicación general que provendrían de la “globalización” de la economía.

Esta argumentación confunde los conceptos de normativa única y de normativa uniforme. Una normativa única, o general, no implica necesariamente una normativa uniforme, como bien ilustra el tratamiento que se ha reservado a los países menos desarrollados y lo poco que se ha salvado del trato preferencial para los países en desarrollo en el marco de la OMC. “Aplicación general” no significa “aplicación uniforme”, pues una normativa de carácter general bien puede distinguir entre casos y sujetos a los cuales se aplica. Es decir que *el TED estuvo y continúa estando sometido a la capacidad de negociación del país receptor*.

Se dice, además, que cualquier mecanismo preferencial o diferenciado distorsionaría la competencia. Este argumento sólo es válido en el caso de preferencias destinadas a actividades específicas. Pero no lo es en el caso de mecanismos de carácter general basados en las *diferencias estructurales* que presentan los diversos países. Por ello, con la incorporación de un trato especial y diferenciado según el grado de desarrollo dentro de un marco legal general, se evitaría que se aplicaran modalidades que distorsionen la competencia.

Un reconocimiento de mecanismos de trato preferencial y diferenciado dentro una normativa general, llámese OMC, ALCA, TLC, CAN, MERCOSUR, CONASUR, etc., ampliaría el alcance del marco legal y aumentaría la previsibilidad y la seguridad jurídica en las relaciones internacionales. Pues, en tal caso, las acciones para disminuir las asimetrías o diferencias de grado de desarrollo no estarían sometidas a la contingencia de la negociación política bilateral.

Se dice, por otra parte, que en un mundo de libre comercio generalizado el tratamiento preferencial carecería de sentido. A esta afirmación se le

podría contraponer el hecho de que no vivimos aún en un mundo de libre comercio y que el avance hacia él no es necesariamente lineal.

Pero aún en el caso de que se estuviera en un mundo de libre comercio generalizado, el argumento se aplicaría solamente al comercio y no a otras áreas de las relaciones económicas internacionales. Pues las asimetrías seguirían existiendo e influenciando la capacidad de competir de los diferentes países, lo que exigiría mecanismos para atenderlas.

Tal es el caso, por ejemplo, de las relaciones dentro de la Unión Europea. Entre sus miembros existe el libre comercio y, en consecuencia, no son posibles mecanismos preferenciales de comercio. Pero esto no implica que se haya abandonado un trato preferencial para los países miembros de menor desarrollo relativo. Por el contrario, se ha recurrido a otro tipo de mecanismos de tratamiento diferenciado, como los Fondos Estructurales de Desarrollo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Otro ejemplo de tratamiento especial asociado a un acuerdo de integración económica fue el desarrollado por la Comunidad Económica Europea (CEE hoy UE) a raíz del ingreso de países como Irlanda (1973), Grecia (1979) y España y Portugal (1985). Las primeras medidas se establecieron en 1975 junto a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, pero su enfoque no es por países. Aunque incluye programas agrícolas destinados a reorientar la estructura productiva de ciertas regiones, en general no se busca brindar mayores oportunidades de comercio u otorgar salvaguardas y períodos especiales de transición, sino promover programas de desarrollo humano (educación y entrenamiento) e infraestructura para que aquéllas encaren actividades productivas beneficiosas para el conjunto de la región.

Queda claro, entonces, que el TED conlleva un desgaste en la capacidad negociadora de un país y por tanto demanda que ésta sea lo suficientemente sólida y esté adecuadamente orientada a los objetivos estratégicos hacia los cuales orientar los esfuerzos negociadores. En pocas palabras, el negociar TED puede resultar muy oneroso si no se calculan los beneficios reales que pueda reportar.

## **América Latina y el nuevo relacionamiento con los países desarrollados**

En la última década, América Latina experimentó un proceso de reactivación de la tendencia a constituir acuerdos de integración regional que se vivió en la década de los años sesenta y primera parte de los setenta. Pero los actuales acuerdos asumen rasgos distintos de los que se firmaron en los treinta años previos. Además de incluir aspectos como la liberalización del comercio y las inversiones, incorporan temas que contrastan con los convenios anteriores basados en lo que se denominó “industrialización por sustitución de importaciones” y el proteccionismo. Otra característica es que algunos integran a países latinoamericanos con países extra-regionales, algunos de ellos países desarrollados, según la clasificación de la OMC.

Los primeros acuerdos de integración económica firmados en América Latina en los años 60 como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) agrupaban a países con diferencias de desarrollo. Décadas después, en los acuerdos que se suscribieron en los años noventa, esos desniveles son sustancialmente mayores.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye un ejemplo, puesto que vincula economías como Canadá y Estados Unidos con México. Así también lo hicieron los acuerdos comerciales de México y Chile, respectivamente, con la Unión Europea (UE), y los firmados por Canadá con países latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Centroamérica). Entre los que se están negociando actualmente, siguen la misma tendencia el acuerdo comercial entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el de la CAN con la UE.

El paradigma de integración entre países desarrollados y países en desarrollo muestra por tanto, profundas transformaciones a fines del siglo XX, y la observación de los problemas del multilateralismo dentro de una economía globalizada arroja luces sobre su origen. La globalización como fenómeno económico afecta a las naciones grandes, medianas y pequeñas y obliga a buscar la gobernabilidad de los mercados bajo la forma del multilateralismo. La lentitud y complejidad de la Ronda Uruguay del Acuerdo

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que intentó ordenar y hacer manejables las fuerzas desatadas, y sus escasos logros, incidieron en que las naciones desarrolladas buscaran establecer sus propias áreas de comercio administrado dentro del marco global. Éstas son cada vez más necesarias porque desde la última década del siglo XX el aumento de la movilidad del capital internacional ha incidido en los patrones del comercio mundial, pasándose de la exclusión de los países en desarrollo entre 1940 y 1980 (años en que este comercio creció fundamentalmente entre los países desarrollados) a una atracción creciente por incluirlos.

Este fenómeno se relacionó con el dinamismo de los flujos de capital que, durante la mayor parte de los años noventa, se orientaron hacia los países en desarrollo por las oportunidades del proceso de privatización y porque la estructura financiera y la tecnología de las comunicaciones facilita su expansión. Pero se advierte una importante diferencia: las empresas no invierten en los países en desarrollo para romper barreras arancelarias y capturar esos mercados, sino para incrementar su eficiencia productiva y llevar su producción al comercio internacional, una tendencia que están imitando las empresas grandes de los países en desarrollo. Como resultado, se estaría pasando de una integración económica internacional centrada en el norte desarrollado, a otra en la cual los vínculos norte/sur se han activado y en esta activación participan, en primer lugar, los capitales y, en segundo, los bienes y servicios. Este movimiento de acuerdos norte-sur del tipo ALCA y los de la UE va acompañado por convenios comerciales sur-sur que buscan relaciones económicas mundiales más descentralizadas, pero que también a su manera, responden a las mismas fuerzas. Dentro de esta dinámica, el multilateralismo de la OMC ha sido desplazado por la multiplicación de las unidades económicas regionales, una tendencia que abarca incluso a los Estados Unidos, desde sus primeras negociaciones para firmar un acuerdo comercial con Canadá a mediados de los años ochenta.

Desde esta perspectiva, el regionalismo puede verse como un mecanismo defensivo, no porque el mercado regional sustituya al mundial, sino porque tiene efectos dinámicos en el ámbito agregado y en términos de composición de las exportaciones.

Con estas características, en los nuevos acuerdos se conjugan dos objetivos: la defensa de sus mercados de bienes y servicios por parte de los países desarrollados y la búsqueda de una ampliación de los suyos por parte de los países en desarrollo, además de la necesidad de asegurarse contra aumentos futuros en el nivel de protección del socio mayor.

## El TED en el marco multilateral

La OMC incluye en sus acuerdos medidas que pueden agruparse en **dos categorías**: las acciones positivas que los países desarrollados toman a favor de los países en desarrollo, y las excepciones a normas generales que se les permite aplicar. Las primeras abarcan acceso preferencial a mercados de los países desarrollados, asistencia técnica o de otro tipo, y acuerdos que sean más beneficiosos para los intereses de los países en desarrollo. Entre **las segundas** encontramos mayor flexibilidad para que estos últimos puedan limitar el acceso de ciertos productos a sus mercados por lapsos específicos (excepciones) y períodos más largos para cumplir con sus obligaciones.

Se reconoce una categoría de países a los que se denomina “Menos Adelantados” de acuerdo con características establecidas por la Organización de las Naciones Unidas.

Por tanto, en el marco de la OMC, el TED se concentra en los Países Menos Adelantados (PMA), definición que no cubre a países en desarrollo más adelantados. Este panorama en el ámbito multilateral, muestra que en la realidad el TED se ha reducido para los países en desarrollo, aunque el principio o concepto no ha sido negado.

Según la Declaración de la Primera Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en Diciembre de 1996 “El acuerdo sobre la OMC contiene disposiciones que prevén un trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, con inclusión de una especial atención a la situación particular de los países menos adelantados” (OMC, 1996).

La Ronda Uruguay fue un giro en la evolución del TED. Por un lado, los países en desarrollo estuvieron más dispuestos a asumir compromisos. Al mismo tiempo, se ejercieron presiones para que los países de mayor de-

sarrollo relativo abandonar los beneficios derivados de dicho tratamiento (CEPAL, 1996).

Las normas del GATT-OMC, sufrieron en consecuencia un cambio en su concepción del tratamiento especial luego de la Ronda Uruguay: se pasó de verlo como una respuesta a la falta de capacidad de los países en desarrollo, a considerarlo un método para que estos países puedan cumplir con la normativa multilateral.

Podemos decir entonces que si bien técnicamente no se ha abandonado el principio de trato preferencial y diferenciado, el principio de reciprocidad se ha transformado en una regla de aplicación general. La Organización de Estados Americanos (OEA) señala en un trabajo:

*“El tratamiento preferencial es aún un elemento importante en las relaciones comerciales internacionales pero en la actualidad ya no se lo aplica como una excepción a las normas y disciplinas generales sino (...) para permitir a los países beneficiarios mayor flexibilidad y más tiempo para cumplir con los compromisos comerciales que deben respetar todos los países en el marco de las acciones multilaterales y plurilaterales encaminadas a la liberalización del comercio”.* (OEA, 1996: 10).

Por otra parte, la principal objeción hecha a los mecanismos de la OMC es que no son de cumplimiento obligatorio para los países miembros, por lo cual, aunque el principio es oficialmente reconocido, los países en desarrollo se autocalifican como tales al negociar acuerdos comerciales si deciden solicitar medidas de tratamiento especial, las que pueden ser rechazadas por la contraparte negociadora.

También se advierte un creciente cuestionamiento de la efectividad de este tratamiento, con base en dos argumentos: la indeterminación de que las medidas que restringen la apertura comercial de los países en desarrollo sean realmente beneficiosas para su desarrollo, y que los compromisos adoptados presentan problemas de implementación. Por ejemplo, algunos estudios sugieren que la utilización por los países en desarrollo de excepciones a la normativa de la OMC, ha tenido efectos negativos para su comercio y desarrollo, ya que les ha impedido negociar mejores términos de acceso a los mercados de los países desarrollados para nuevos productos

con mayor valor agregado, y porque esas medidas mantienen niveles de proteccionismo que conspiran contra el incremento de su productividad. Asimismo, el carácter unilateral de las medidas de tratamiento especial que otorgan los países desarrollados genera incertidumbre y/o se vincula con el cumplimiento de aspectos distintos al comercio (por ejemplo: erradicación de producción y tráfico de drogas).

## **Tratamiento Especial y Diferenciado en los procesos de integración regionales y subregionales**

### **a) ALCA**

El Área de Libre Comercio para las Américas tuvo su origen el 27 de junio de 1990; el entonces Presidente de Estados Unidos, George Bush, dio a conocer una propuesta de integración económica y comercial dirigida a los países de América Latina y el Caribe. Bajo el nombre de Iniciativa para las Américas (IPA), la propuesta formulaba la estructuración de una nueva relación inter-hemisférica sustentada en una asociación económica que promueva la inversión y el intercambio comercial entre las naciones del continente y ayude a la reducción de la deuda oficial contraída con Washington. Tal articulación económica tendría como base la realización de reformas de libre mercado, las cuales, según los contenidos de la Iniciativa, impulsarían tanto el crecimiento y la prosperidad económica como la estabilidad política en el área.

Aunque actualmente el proceso se encuentra paralizado, dejó algunas valiosas lecciones en cuanto a la complejidad y dificultad de encarar el TED en un proyecto de libre comercio.

Los Presidentes y Jefes de Gobierno de los países del continente reconocieron que el proceso de construcción del ALCA era una tarea compleja, particularmente a la luz de las diferencias de tamaño y desarrollo de las economías del hemisferio.

Se reconoció que la participación de las pequeñas economías era determinante para el éxito del ALCA puesto que no puede haber un espacio

económico hemisférico sin la participación de las pequeñas economías. Los Ministros reafirmaron, en la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires, su compromiso, plasmado en anteriores Declaraciones Ministeriales, de tomar en cuenta, al diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de nuestro Hemisferio, para crear oportunidades para la plena participación de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo. Reconocieron las amplias diferencias existentes en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías en nuestro hemisferio y se comprometieron a tener presente dichas diferencias en las negociaciones para asegurar que reciban el tratamiento que éstas requieren, de manera que se garantice la plena participación de todos los miembros en la construcción y los beneficios del ALCA.

Las disposiciones que la OMC incorpora en esta materia constituyen la base para el establecimiento de las mismas en el marco del ALCA. El ALCA constituiría un acuerdo más profundo y de mayor cobertura, consecuentemente, el trato especial y diferenciado en el ALCA podría ampliar lo comprendido en la OMC, en cobertura, rango y naturaleza. El tratamiento de este tema sin embargo tenía fuertes connotaciones políticas en cuanto a qué países podrían ser considerados como pequeñas economías. Se consideró que todos los países del CARICOM, Centro América y algunos países de América del Sur podrían considerarse como pequeñas economías, por tanto la cuestión relevante era, entonces, determinar cuál sería el tratamiento que las pequeñas economías recibirían.

## **b) Comunidad Andina**

Además de la OMC, desde los años 60 distintos esquemas de integración económica incorporaron el principio del tratamiento especial y diferenciado. La normativa latinoamericana más completa y de mayor alcance al respecto se encuentra en el Acuerdo de Cartagena que estableció el Grupo Andino en 1969. El Acuerdo de Cartagena, fija en su Artículo 1 como objetivo “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros” el cual, según el Artículo 2 “debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración de modo de reducir las diferencias

existentes entre ellos”, para lo cual se emplearán, entre otros mecanismos, “Tratamientos Preferenciales”.<sup>3</sup>

Una visión de conjunto sobre el tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina, permite concluir que, en una primera fase, Acuerdo de Cartagena (1969-1989), las políticas comunitarias se ocuparon de las asimetrías existentes por la vía del trato especial y diferenciado y la programación industrial conjunta, con el propósito deliberado de reducir las brechas en el desarrollo entre los países, especialmente en beneficio de Bolivia y Ecuador.

La iniciativa más importante en la que se cifraron muchas expectativas durante este período lo constituyó la que fuera denominada “asignación de producciones” a los países de menor desarrollo relativo. Lamentablemente, los resultados no respondieron a las expectativas dado que se basó más bien en criterios políticos y no económicos, y no se tomó en consideración que el éxito de una industria depende de múltiples relaciones con otros subsectores localizados en su cercanía y de la existencia de infraestructura institucional y física, y los mercados más pequeños generalmente carecen de estos elementos.

En una segunda fase, que coincidió con el abandono de las estrategias compartidas de desarrollo (1990-2000) y a medida que se consolidó la construcción de la zona de libre comercio andina y la conformación de la unión aduanera, sólo restan algunos rasgos de tratamiento especial y diferenciado, sobre los que atenta la discrecionalidad del manejo de las políticas comerciales que ocasionó el aplazamiento de los compromisos en materia de perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la adopción del Arancel Externo Común (AEC).

Luego de su modificación a raíz del Acta de Trujillo en 1996, el Acuerdo de Cartagena mantuvo el principio de trato preferencial y sus normas pueden agruparse en relativas a política industrial, política comercial, arancel externo común, cooperación financiera y asistencia técnica, aplicación de medidas agrícolas y cláusulas de salvaguardia, servicios y normas de origen.

---

3 Artículo 3 inciso j) del Acuerdo de Cartagena

En el período más reciente (1999-2006), se han puesto en marcha o se han reactivado algunas líneas de acción que podrían tener impacto sobre las brechas existentes, tales como los programas de integración y desarrollo fronterizo, el Plan Integrado de Desarrollo Social, el Programa de Acciones de Convergencia Macroeconómica, así como los programas de apoyo especial a Bolivia y a Ecuador.

El exagerado énfasis en el pretendido cambio estructural que generarían, por ejemplo los programas de desarrollo industrial, desvió la atención de las ventajas que resultarían de la progresiva competencia con las importaciones a que hubiesen podido sujetarse las actividades productivas localizadas en los países de menor desarrollo económico relativo. Esto habría sucedido porque no se prestó atención a racionalizar la producción de bienes que luego deberían incorporarse a la liberalización comercial.

Hoy resulta evidente que las estrategias desplegadas no alcanzaron los impactos de largo plazo en la reducción de las asimetrías existentes en el espacio comunitario. Estas brechas en los niveles de desarrollo, que en la actualidad presentan índices significativos, se reflejan tanto entre los Países Miembros como al interior de sus territorios.

### **c) Comunidad del Caribe (CARICOM)**

En el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Artículo 3 del Tratado de Chaguaramas (1973) clasificó a sus miembros en dos categorías, los de mayor y los de menor desarrollo relativo, y ubicó en esta última a ocho de ellos (Antigua, Belice, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, y St. Vincent y las Grenadinas), los que recibieron tratamiento especial y en 1981 formaron la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Esta diferenciación se establece debido a que uno de los objetivos explícitos de la comunidad es compartir equitativamente los beneficios de la integración tomando en cuenta las necesidades especiales de los países menos desarrollados.

En 2000 se estableció un nuevo conjunto de medidas (Protocolo VII) que actualmente incluye: asistencia técnica para cumplir con la necesidad de ajustarse a las demandas del mercado común, o para atraer inversiones

y hacer seguimiento al cumplimiento de compromisos internacionales; servicios exentos temporalmente del tratamiento nacional; limitaciones a las importaciones de ciertos bienes cuando una industria hace aportes importantes al PIB, al empleo o a la generación de divisas de un país; restricciones cuantitativas en compras gubernamentales; un Fondo de Desarrollo para ayudar a los países de menor desarrollo relativo; restricciones cuantitativas para importaciones de ciertos rubros en Guyana (que no forma parte de esos países pero es el más endeudado de la CARICOM) y Belice. Un aspecto interesante de estas medidas es que el tratamiento especial se otorga a países de menor desarrollo y también a sectores y regiones menos desarrollados de otros países.

Por otra parte, Venezuela firmó un acuerdo con los países de CARICOM en el cual otorga concesiones arancelarias sin exigir reciprocidad, en atención al grado de desarrollo de los países miembros de ese acuerdo de integración. Colombia suscribió un acuerdo similar con dichos países, en el cual se exige un cierto grado de reciprocidad pero se otorga un tratamiento diferencial a los miembros de CARICOM.

#### **d) ALADI**

En el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que en 1980 sustituyó a la ALALC, mediante el Tratado de Montevideo 1980, se distinguen tres categorías de países –de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), países de desarrollo intermedio (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela) y de mayor desarrollo (Argentina, Brasil y México).

El Tratado de Montevideo, en su artículo 3 (d) enuncia como uno de sus principios: “Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo”.

Bajo estos principios, las preferencias arancelarias que se otorgan entre sí estos países varían según la categoría a la cual pertenecen, y van desde menores porcentajes de desgravación hasta mayor número de excepciones. En cuanto a normas de origen, se otorga también un porcentaje mayor para insumos originarios de terceros países a los de menor desarrollo. Estas medidas fueron aplicadas durante los primeros años, pero desde la década de los 90 se observa cada vez más la firma de acuerdos recíprocos entre países de las tres categorías.

En 1998 una evaluación de los resultados de este tratamiento especial concluyó que:

- Con respecto a las nóminas de apertura de mercados (NAM), los productos incorporados eran pocos y su disminución o abolición en los nuevos acuerdos demostraba que los países de menor desarrollo las consideraban de poca importancia para mejorar su situación de desarrollo.
- Los que seguían teniendo importancia eran los programas de cooperación destinados a mejorar la productividad y a fortalecer organismos públicos y privados de esos países.
- Otro estudio de la ALADI considera que como las nóminas de apertura no son regionales, sino que varían según los acuerdos, no permiten a los países de menor desarrollo aprovechar ventajas de escala, a lo cual se suma la incertidumbre que genera la necesidad de renegociarlas periódicamente.

### e) G-3

El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres otorga a Colombia y Venezuela algunos lapsos más extensos para aplicar ciertas medidas. En el Grupo de los Tres (1995) no se establece formalmente una distinción de sus miembros de acuerdo al grado de desarrollo, ni se reconoce el principio de asimetría, pero de hecho para la entrada en vigor del acuerdo se tomaron en cuenta las diferencias entre los países participantes. Mientras México otorgó una preferencia arancelaria promedio de 35% a los productos de

Colombia y Venezuela, estos dos países concedieron preferencias promedio de 21% a los productos mexicanos.

Venezuela se retiró del Acuerdo en 2006.

## **f) MERCOSUR**

MERCOSUR no ha incorporado de manera operativa el tratamiento especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo, pero el Tratado de Asunción (1991) que lo constituye está enmarcado dentro del Tratado de Montevideo 1980. Por otra parte, en la parte considerativa del Protocolo de Ouro Preto (1994) se dice lo siguiente: “Reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR”.

Esta consideración especial está presente en sus anexos donde se establecen medidas temporales para moderar la transición de Paraguay y Uruguay hacia la conformación de la Unión Aduanera, en el Acuerdo Bolivia-MERCOSUR y en el acuerdo entre MERCOSUR y la Comunidad Andina.

## **g) Mercado Común Centroamericano (MCCA)**

En el Mercado Común Centroamericano no se contempla formalmente un trato diferenciado entre sus miembros, de acuerdo al grado de desarrollo, aunque en un principio se lo reconoció. De manera puntual, en el Arancel Externo Común se autoriza un incremento del 5% a Nicaragua y Honduras, y uno adicional de 8% a este último país para ciertos rubros.

Venezuela y Colombia iniciaron en 1993 negociaciones con los países del Mercado Común Centroamericano con el objeto de crear una Zona de Libre Comercio. En dichas negociaciones, que concluyeron sin éxito, estuvo planteado el tratamiento diferencial para los países centroamericanos.

*En resumen, en América Latina y el Caribe sólo la CAN, el CARICOM y ALADI reconocen en forma explícita medidas de tratamiento especial para algunos de sus miembros.*

## Formas y modalidades de TED

Cuando tratamos de imaginar modalidades de trato especial y diferenciado, normalmente se nos viene a la mente plazos más largos y excepciones a los compromisos establecidos, pues esa ha sido tradicionalmente la manera en que éste se ha plasmado en Acuerdos de Integración, Acuerdos y Tratados comerciales.

Al margen de las modalidades, se puede aseverar con total convencimiento que los resultados del TED no han rendido los frutos esperados, generando por el contrario un alto índice de desconfianza y escepticismo respecto a los beneficios que pudieran reportar las negociaciones de carácter comercial y la participación de países con economías relativamente pequeñas en procesos comerciales o de integración.

Por lo tanto, a la hora de definir y negociar un acuerdo de integración o comercial, existe una serie de factores que deben ser tomados en cuenta como los aspectos que determinan el TED, los principios que los rigen y el tipo de medidas.

### a) Aspectos que determinan el TED

De manera operativa es necesario tener presente que las negociaciones comerciales se realizan manejando cinco dimensiones diferentes, aunque complementarias:

- i) Diversos y complementarios temas;
- ii) Secuencias de tiempo, tanto en fases como en rondas de negociación;
- iii) Rangos y límites de negociación por tema y relaciones entre temas;
- iv) Diferentes foros potenciales de negociación;
- v) Actores y sujetos que negocian conjuntamente. Esta dimensión opera para los sectores públicos y privados.

Estas cinco dimensiones fundamentales deben tenerse en mente al momento de diseñar una estrategia de negociación. Es esencial, por ejemplo, requerir un trato preferencial y especializado para diferentes líneas

de producción que demandarán apoyo producto de las negociaciones. Sin embargo, la petición de tratamientos especiales debe estar inserta dentro del rango de negociación inicial y secuencial. Esto implica al menos dos cuestiones básicas:

- Manejar, de manera conjunta, límites máximos, mínimos y óptimos de negociación, tanto por cada tema, como por grupo de temas;
- Tener una visión secuencial y de escenarios que se pueden ir presentando durante la negociación.

## **b) Principios**

Los siguientes constituyen algunos principios sobre el trato especial y diferenciado para las economías menos desarrolladas:

- i. El TED no debería ser en ningún caso menor al que ya contempla la normativa de la OMC;
- ii. La implementación de las medidas de trato especial y diferenciado debería ser flexible de manera que les permita a los países determinar el ritmo y la naturaleza del proceso de ajuste en los distintos temas y sectores;
- iii. La determinación del trato especial y diferenciado debería considerarse de manera puntual en cada grupo de negociación. En ciertos temas podría ser necesario que el trato diferenciado se otorgue por sectores productivos y sobre la base de un análisis caso por caso;
- iv. Una vez definido el trato diferenciado, su duración se determinaría dependiendo del análisis que se haga para cada caso;
- v. En ciertos grupos de negociación podría ser necesario contar con varias categorías de países para aplicar el trato especial y diferenciado;
- vi. En el caso de acuerdos de gran envergadura se podría requerir la implementación de un plan de cooperación;
- vii. El trato especial y diferenciado debería promover, entre otros, la mejora de la competitividad;

viii. Las medidas de trato especial y diferenciado deberán ser específicas y de acatamiento obligatorio y no deben limitarse a medidas de “buena voluntad”.

### **c) Tipo de medidas**

La siguiente es una lista de medidas de trato especial y diferenciado no exhaustiva:

- i) Disposiciones dirigidas a incrementar las oportunidades comerciales (acceso a tecnología, redes de información, etc.).
- ii) Flexibilidad en la aplicación de las normas.
- iii) Requerimientos menores en ciertas disciplinas.
- iv) Períodos más largos de implementación.
- v) Excepciones a compromisos en ciertas áreas.
- vi) Asistencia técnica y capacitación de forma previa y durante las negociaciones, así como en la etapa de implementación.
- vii) Mecanismos para enfrentar problemas de balanza de pagos.
- viii) Salvaguardias especiales que atiendan las necesidades particulares.
- ix) Fondos de financiamiento para facilitar el ajuste de las economías menos desarrolladas.

## **Conclusiones**

- a) En general, las posiciones de los analistas en cuanto al tratamiento especial en los acuerdos comerciales pueden agruparse de la siguiente forma:
  - i) Algunos descartan totalmente su utilidad por considerarlo de escaso valor, casi irrelevante para el desarrollo por los pocos o nulos resultados de su aplicación a lo largo del tiempo. Un trabajo reciente de la CEPAL que estudia los efectos del tratamiento especial recibido por Centroamérica de EEUU, Canadá y la UE, y otro de representantes de los países receptores, concluye en

- que la evidencia empírica no demuestra que ese tratamiento haya coadyuvado “de forma significativa a acelerar el desarrollo de las economías centroamericanas”, y se apoya en tres argumentos: 1) que ha concentrado la política económica de esos países en objetivos de corto plazo; 2) que ha pospuesto transformaciones productivas en sectores tradicionales de la economía; y 3) que al otorgarse por igual a todos los países centroamericanos descuida las diferencias estructurales entre ellos y genera mayor divergencia que convergencia económica (CEPAL 2001);
- ii) Otros lo critican porque perpetúa formas tradicionales de producción e intereses que sirven para mantener el statu quo;
  - iii) Hay quienes objetan su aplicación, ya sea porque no es obligatoria (el caso de la OMC) o porque los países con economías menos desarrolladas lo utilizan más para apaciguar a la oposición doméstica que para fomentar el desarrollo;
  - iv) Algunos insisten en que, para que las economías menos desarrolladas puedan tener éxito en los acuerdos de integración, el TED debe ser automático, permanente y no recíproco.
  - v) Otros critican los programas agrícolas de tratamiento especial porque los incentivos otorgados favorecieron la preservación de cultivos tradicionales o el reajuste hacia otros que resultan más competitivos en los países en desarrollo que en la UE;
  - vi) Algunos otros proponen que las economías pequeñas abandonen el concepto de tratamiento especial, ya que éste no ha resultado útil para promover el desarrollo.
- Para demostrarlo comparan la experiencia reciente de las naciones centroamericanas y caribeñas: mientras las últimas han utilizado consistentemente un modelo de acuerdos preferenciales no recíprocos, las primeras han firmado acuerdos de libre comercio inspirados en el TLCAN y, por lo tanto, en la reciprocidad, sin que se observen mayores diferencias en los resultados obtenidos por unas y otras.

- b) Algunos analistas sostienen que “para evitar distorsiones ineficientes en el aparato productivo y el mantenimiento de privilegios a expensas

de otros sectores y del consumidor nacional” debe renunciarse a tratos preferenciales o asimétricos por motivos de menor desarrollo u otras consideraciones, pues “estas medidas de aparente consideración no hacen más que prolongar las causas del subdesarrollo y perpetuar los errores de las políticas económicas equivocadas que los han conducido a las presentes circunstancias de desventaja competitiva”.

- c) Cuando se argumenta que en las negociaciones comerciales las economías pequeñas deben recibir un trato asimétrico en términos de lapsos más largos para su apertura e incorporación a las nuevas normativas, cabe preguntarse si esa demora realmente conduce al bienestar de su población o sólo sirve para prolongar las ineficiencias y la protección de privilegios.
- d) Existen varios argumentos en los que se basa el tratamiento especial y diferenciado, entre los cuales se puede mencionar:
  - i) Vulnerabilidad de las fluctuaciones externas de la producción y la demanda.
  - ii) Mercados internos limitados.
  - iii) Alta dependencia del comercio externo.
  - iv) Estructuras productivas poco diversificadas.
  - v) Pequeño tamaño de las empresas.
  - vi) Importancia del ingreso aduanero como base tributaria.

Cabe reflexionar sobre cuáles de estos casos amerita la solicitud y negociación de tratamientos especiales y diferenciados mientras los acuerdos puedan significar mayores ingresos de inversiones y tecnologías a las economías menos desarrolladas.

- e) Las medidas destinadas a enfrentar las asimetrías entre miembros de un acuerdo de integración, como una liberación arancelaria más rápida por parte de los socios mayores, podrían conducir a los países solicitantes del TED al desaprovechamiento de las ganancias potenciales de una reconversión industrial y a conformarse con lo existente.
- f) Los argumentos, entre aquellos que defienden el TED, resultan variados, pero pueden resumirse en que los países en desarrollo con una población menor de 10 millones de habitantes generalmente poseen

un sector agrícola grande y débil y niveles bajos de desarrollo urbano, exportaciones poco diversificadas y bajo valor agregado en sus exportaciones de manufacturas, además de resultar vulnerables a condiciones externas (volatilidad de mercados y desastres naturales), tener costos de transacción altos y carecer de economías de escala.

- g) La integración comercial entre países con diferencias productivas derivadas de distintos niveles de desarrollo no necesariamente tiene que generar menores beneficios que entre economías similares.

El tratamiento especial puede tener efectos positivos relativos sobre sus economías, aunque no se traduzca en un mayor desarrollo, si ayuda a mantener o aumentar el empleo y evita ajustes importantes en economías que tienen pocas alternativas disponibles.

- h) Cada vez se plantean las críticas a los efectos del tratamiento especial para el desarrollo de los PED, la asimetría tan marcada que exhiben los acuerdos de integración norte-sur justifica la incorporación de normativas especiales para esos países.

- i) Existe polémica acerca de si el TED debe ser obligatorio o no. Pero el punto central de la cuestión es qué objetivos se buscará alcanzar con el tratamiento especial. Este puede resultar positivo si se lo asume como un conjunto pragmático de medidas temporales y parciales a complementarse con fondos y acciones gubernamentales y del sector privado que funcionen para fortalecer el desarrollo de los países, y no como una forma de acallar la oposición doméstica o de pasar a otros el costo del ajuste. En este sentido, el enfoque centrado en regiones puede complementar las medidas tradicionales de tratamiento especial para países.

Si sólo se trata de postergar la aplicación de algunas medidas, probablemente se esté difiriendo tanto el ajuste necesario, que deberá hacerse más adelante, como la oportunidad de encarar programas de desarrollo que, según la experiencia ha demostrado, no pueden llevar a cabo por sí mismos ni los gobiernos ni el sector privado de América Latina.

- j) Los Fondos de Cooperación pueden representar una oportunidad si se los estructura de forma que permitan alcanzar objetivos de desarrollo vinculados a las nuevas oportunidades del comercio. De cualquier

forma, resultan aplicables todavía las palabras que no deben cifrarse en la integración “una importancia exagerada como instrumento para solventar el problema de los países menos desarrollados” si no queremos volver a caer luego en dos errores frecuentes: primero, atribuir al proceso de integración disparidades que ya existían antes de su inicio y, segundo, creer que la integración por sí misma es capaz de eliminar las disparidades.

- k) En resumen, no existe una posición única acerca de que el tratamiento especial otorgado a los países en desarrollo contribuya a su desarrollo económico, y parece existir una desilusión generalizada en cuanto a sus logros.

## Bibliografía

- CORNIA, Andrea  
1999 “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, Working Paper, N° 157, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER). UNU/WIDER, Helsinki, Finlandia.
- MILANOVIC, Branko  
2001 “World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century”, (inédito). Banco Mundial, Washington, D.C.
- OCAMPO, José Antonio  
2001 Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega Bogotá, D.C.
- OEA  
1996 Mecanismos y medidas para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el Área de Libre Comercio de las Américas. OEA, Washington, D.C.
- OMC  
1996 Declaración Ministerial de Singapur. Diciembre. OMC, Ginebra, Suiza.

TUSSIE, Diana y VÁSQUEZ, Patricia  
1996      Políticas Comerciales y compromisos en la Organización Mundial de Comercio. Julio. Unidad de Comercio Internacional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.



# Situación actual y perspectivas de las negociaciones agrícolas internacionales

*Marco Antonio Romay Hochkofler\**

## **Resumen**

*Desde la incorporación formal de la agricultura en el ámbito multilateral de negociaciones comerciales, las divergencias entre países en desarrollo y países desarrollados han sido crecientes. En el proceso actual de negociaciones de la Ronda Doha, los Países en Desarrollo buscan corregir las desigualdades, los desequilibrios y los errores cometidos durante la Ronda Uruguay. Sin embargo, el panorama de las negociaciones agrícolas en el ámbito multilateral es todavía muy difuso, muy complejo y dista mucho por alcanzar los objetivos planteados en la Declaración de Doha. La intransigencia de los países desarrollados en disciplinar y reducir sus subsidios a la producción, mejorar el acceso para productos de los países en desarrollo entre otros, son la fuente de la discrepancia. En la búsqueda de aliados de sus intereses en los acuerdos multilaterales, Estados Unidos y la Unión Europea, han ido negociando acuerdos de carácter bilateral con muchos países en desarrollo y especialmente con los países de América Latina. Los resultados muestran que los países latinoamericanos han ido reduciendo sus opciones de negociación y la flexibilidad otorgada por el marco multilateral haciendo cada vez menos posible recurrir a esa normativa en caso de controversias. Con esta experiencia, para los países que están enmarcados en nuevos procesos de negociación o, como Bolivia, que recién está empezando a insertarse en los acuerdos, podría ser prudente establecer una estrategia base de negociación.*

---

\* Ingeniero Agrónomo, Master en Desarrollo Económico del CIDES – UMSA. Especialista en Negociaciones Internacionales de la Universidad Internacional La Florida. Consultor en comercio y negociaciones internacionales.

## Introducción

Desde la incorporación formal de la agricultura al ámbito multilateral de negociaciones comerciales,<sup>1</sup> las divergencias entre Países en Desarrollo (PED) y Países Desarrollados (PD) han sido crecientes, fundamentalmente, como consecuencia de los resultados del proceso de reforma de la Ronda Uruguay que no constituyeron cambios importantes en el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado en el largo plazo y con la previsión de mayores oportunidades y mejores condiciones de acceso para los productos agropecuarios, de especial interés para los PED.

En el curso actual de negociaciones de la Ronda Doha (llamada Ronda del Desarrollo), los PED buscan corregir las desigualdades, los desequilibrios y los errores cometidos durante la Ronda Uruguay. Sin embargo, frente a la intransigencia de los PD en disciplinar y reducir sus subsidios a la producción, reducir sus aranceles sobre productos sensibles que repercutan en mayores y mejores niveles de acceso para los PED, las negociaciones se encuentran estancadas, aunque con la esperanza de alcanzar resultados favorables en consonancia con los objetivos planteados en la Declaración de Doha.<sup>2</sup>

- 
- 1 Si bien la incorporación de la agricultura en las negociaciones comerciales internacionales data desde principio del GATT de 1947, las exenciones permitidas a las normas generales previstas, prácticamente la excluyeron. En este contexto, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994), fue incorporada oficialmente al ámbito del comercio internacional estando sujeta a las normas y compromisos previstos en el Acuerdo sobre Agricultura en cuanto a política comercial y política sectorial se refiere.
  - 2 En el segundo párrafo del preámbulo señala “el comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración. Recordando el preámbulo del Acuerdo de Marrakech, continuaremos realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. A ese respecto, serán factores importantes el acceso mejorado a los mercados, las normas equilibradas y los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad con objetivos bien definidos y financiación sostenible.

Entretanto, Estados Unidos y la Unión Europea, aunque con formatos distintos, han ido buscando adeptos para respaldar sus posiciones, proteger sus intereses en el ámbito multilateral y profundizar las normas y compromisos establecidos en los Acuerdos multilaterales a partir de la negociación de acuerdos de carácter bilateral que han reducido el campo de acción, particularmente, de los países latinoamericanos, generando incongruencias y limitaciones. Resulta importante tomar en cuenta las lecciones para que países como Bolivia, que están enmarcados en nuevos procesos de negociación, establezcan estrategias base de negociación con el fin de mantener congruencia en la política comercial exterior y que permita equilibrar los resultados alcanzados en los diferentes foros, sin ceder posiciones por compromisos mal asumidos.

El presente artículo pretende dar una visión general de la situación actual de las negociaciones agrícolas internacionales. En la primera parte, se presenta un análisis de las negociaciones en el marco multilateral en curso; en la segunda parte, se presenta un análisis de las principales disposiciones que afectan al sector agrícola negociadas en los acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Europea con algunos países latinoamericanos y su congruencia con lo negociado y en curso de negociación en la Organización Mundial del Comercio; en la tercera parte se presentan algunos elementos de política comercial agrícola para Bolivia en el marco de las negociaciones comerciales internacionales y, finalmente, las conclusiones.

## **Las negociaciones agrícolas en la Organización Mundial del Comercio**

El Acuerdo sobre Agricultura (AsA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), es uno de los principales acuerdos del ámbito multilateral que regula la política comercial y política sectorial agrícola; sin embargo, todos los Acuerdos y Entendimientos de la OMC se aplican a la materia. En el curso de las actuales negociaciones, los temas sensibles respecto a la agricultura se concentran en los tres pilares del AsA (acceso a mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones) y en los Derechos de

Propiedad Intelectual vinculados (indicaciones geográficas, patentes de plantas y animales y protección de las variedades vegetales).

El marco combinado de las actuales negociaciones constituyen la Declaración Ministerial de Doha de 2001 que prescribe los objetivos generales para las negociaciones y el Acuerdo Marco de agosto de 2004 que especifica algunos compromisos y opciones alternativas para alcanzar los objetivos generales. No obstante, para fines del presente análisis, se consideran los progresos conseguidos en la Ronda Ministerial de Hong Kong, en el Consejo del ADPIC y en el último proyecto revisado de modalidades presentado al Comité de Agricultura por el Presidente el 1º de agosto de 2007.

### **a. Acceso a mercados**

Los aspectos sensibles en la negociación sobre acceso a mercados son: reducción de aranceles consolidados, incorporación de listas de productos sensibles y especiales, ampliación y transparencia de los contingentes arancelarios y diseño de un nuevo Mecanismo de Salvaguardia Especial para los PED.

### **Reducción arancelaria**

En el marco del AsA, se estableció la conversión de los obstáculos no arancelarios en aranceles (proceso de arancelización), la consolidación de los mismos en su nivel equivalente y su posterior reducción aplicando “la fórmula de la Ronda Uruguay”<sup>3</sup> que consiste en una reducción porcentual media con una reducción mínima por producto. Los PD se comprometieron a reducirlos en un 36% y 15% y los PED en un 24% y 10% en un periodo de 6 y de 10 años respectivamente.<sup>4</sup> La flexibilidad concedida por la fórmula, permitió al final del período de implementación y precedida por un proceso

---

3 En materia de desgravación arancelaria en el ámbito multilateral, las dos fórmulas más conocidas son la fórmula de la Ronda Uruguay y la fórmula Suiza. Esta última, es una fórmula de armonización en la que se obtiene una diferencia mucho menor entre aranceles bajos y altos. Una característica clave es el coeficiente que determina el tipo arancelario máximo final.

4 Los PED que no recurrieron a la arancelización, tuvieron la opción de ofrecer consolidaciones a la tasa máxima sin reducción. Los Países menos adelantados no obtuvieron compromisos de reducción.

de conversión poco transparente, el mantenimiento de aranceles elevados y dispersos en la mayoría de los PD.<sup>5</sup>

Frente a este escenario, y con el propósito de asegurar el cumplimiento del objetivo de la Ronda Doha “mejoras sustanciales del acceso a los mercados”, el punto sensible en las negociaciones actuales se concentra en la obtención de modalidades de reducción que satisfagan los intereses de todos los países miembros, más aún cuando todos los países, excepto los PMA, tienen que reducir sus aranceles. En el acuerdo marco, los miembros aceptaron negociar la reducción de los aranceles a partir de una fórmula estratificada (negociación por bandas) con recortes más profundos de los aranceles más elevados a partir de los techos consolidados y con flexibilidades para los productos sensibles. Según el proyecto revisado, parece existir una convergencia hacia la utilización de cuatro bandas con recortes menores (dos tercios) para los PED y una reducción media global para las economías pequeñas y vulnerables que tengan consolidaciones al tipo máximo como es el caso de Bolivia. Queda pendiente de negociación los aspectos más sensibles: el método de reducción (fórmula a aplicar), el porcentaje de reducción dentro de cada banda y el tope por productos específicos asociados al tratamiento que se le de a los productos sensibles y a los contingentes arancelarios.

A continuación se presenta un ejercicio de consolidación arancelaria para Bolivia, utilizando las bandas previstas en el proyecto revisado sin considerar derechos adicionales.

**Cuadro 1**  
**Reducción arancelaria para Bolivia**

Arancel consolidado (ad valorem)	Reducción			
	Fórmula Uruguay		Fórmula Suiza	
	37%	40%	25	50
40%	24	25	15	22

Fuente: TN/AG/W/4. Elaboración propia.

5 Considerese, por ejemplo, dos niveles arancelarios A = 150% y B = 10%, es posible cumplir con una reducción media de 36%, reduciendo el arancel A en 15% (reducción mínima) y el arancel B en 57%, los aranceles finales serán de 128% y 4% respectivamente lo que permite mantener aranceles altos acompañado por una dispersión arancelaria también alta (133%).

Según el proyecto revisado, el arancel consolidado de Bolivia se ubicaría en el rango de >30% y 80% con una reducción media global sobre la base de dos tercios de 37% o 40%. Aplicando la fórmula de la Ronda Uruguay, el nuevo arancel consolidado sería de 24% o 25% mientras que aplicando la fórmula Suiza con un coeficiente de 25% el nuevo arancel consolidado sería de 15% y, con un coeficiente de 50% el nuevo arancel consolidado sería de 22%. Como se puede observar, países como Bolivia deberían exigir que los recortes arancelarios en la banda correspondiente se apliquen utilizando la fórmula Uruguay a diferencia de los PD.

### **Productos sensibles**

El acuerdo marco dispone que los países miembros en general, pueden designar un “número apropiado” de líneas arancelarias que serán consideradas como sensibles siempre y cuando se aplique el principio de la “mejora sustancial” es decir, mediante una combinación entre la ampliación de contingentes arancelarios y reducciones arancelarias. La mayoría de las propuestas para esta categoría de productos han sido presentadas por los PD, por ejemplo, la Unión Europea propuso la calificación de 160 productos (8% del total de sus líneas arancelarias) como sensibles con una desviación de un mínimo de un tercio a dos tercios de la reducción arancelaria acordada en la fórmula general para la banda en la que caiga el producto. En el proyecto revisado, se plantea como productos sensibles para los PD entre un 4% y 6% de las líneas arancelarias. La calificación de un elevado número de líneas arancelarias como productos sensibles podría contravenir el objetivo de la Declaración de Doha afectando, en muchos casos, hasta el 90% del comercio.

### **Contingentes arancelarios**

El AsA contempla, para los productos arancelizados, que se deben aplicar oportunidades de acceso mínimo basados en un contingente arancelario (con tasas arancelarias inferiores) como porcentaje del consumo interno comenzando con un 3% en el primer año hasta llegar al 5% en el final del período

de aplicación (6 años para los PD y 10 años para los PED) de acuerdo con el principio NMF. Los compromisos de acceso actual, no están consignados dentro del acceso mínimo puesto que su ingreso es en base a un arancel preferencial y no en base a un acceso NMF. Durante el período de evaluación, se pudo constatar que la utilización de los contingentes arancelarios fue baja (50% del total), demostrando que fueron infrautilizados.

En esta perspectiva, la propuesta del Grupo Cairns, el G-20 y Estados Unidos, apunta a un incremento de los contingentes arancelarios entre el 6% y el 10% del consumo actual del producto en el país miembro importador (el doble de lo negociado en la Ronda Uruguay). Por otro lado, la Unión Europea en su característica proteccionista, propone que el incremento de los contingentes debería basarse en los niveles de importación y no en el consumo doméstico, lo que llevaría a reducir el tamaño del contingente y, por lo tanto, las posibilidades de acceso en los productos sensibles. En el proyecto revisado, la importancia se concentra en la aplicación de contingentes arancelarios sobre productos especiales, aunque las cifras están encorchetadas, se prevé la creación de nuevas oportunidades de acceso como porcentaje del consumo interno.

Como se puede observar, existe una relación directa entre la reducción arancelaria, la definición de productos sensibles y la ampliación de contingentes arancelarios. Si bien pueden existir muchas opciones de negociación, una probable alternativa sería concentrar la atención en una mayor apertura de contingentes arancelarios sobre la base NMF para un grupo limitado de productos especiales con arancel cero o mínimo, todos ellos *ad valorem* y con métodos de administración transparentes, aunque los aranceles por fuera del contingente no tengan reducciones significativas. Por supuesto, lo ideal sería que a medida que los aranceles vayan disminuyendo, los contingentes arancelarios deberían dejar de funcionar puesto que al fin y al cabo son medidas de carácter transitorio. Respecto a los PED, si bien gozan de la misma libertad de elegir productos sensibles, dependiendo de los criterios que se establezcan para la identificación de los productos especiales, probablemente y a fin de evitar complicaciones innecesarias, éstos deberían concentrar esfuerzos en la identificación de los productos especiales donde no tendrían que hacer concesiones.

## Productos especiales

El acuerdo marco prescribió que los PED dispondrían de la flexibilidad necesaria para designar un número apropiado de productos como especiales basado en los criterios de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. La posición del G-33 ha sido la más importante al respecto, en cuyo planteamiento los PED tendrán total discreción en la elección del número de productos a ser incorporados en esta categoría y que deberían estar exentos de reducciones arancelarias y de aplicación de contingentes arancelarios. En la Ronda de Hong Kong se garantiza que cada PED tiene la flexibilidad de designar un “número apropiado”, por sí mismo, de líneas arancelarias como productos especiales y que, conjuntamente, el mecanismo de salvaguardia especial, serán parte integrante de las modalidades y del resultado de las negociaciones sobre agricultura. Actualmente, todavía no existe una lista indicativa oficial de los indicadores basados en los tres criterios mencionados ni porcentajes del número apropiado de productos especiales para los PED.

Sobre el particular, es muy importante la participación activa y efectiva de Bolivia y de los PED en general en las negociaciones multilaterales, puesto que la designación como productos especiales de un número apropiado de líneas arancelarias llegaría a ser de utilidad para el diseño de instrumentos de política agrícola en los países de la región (Bolivia) así como el punto de partida para encarar nuevos procesos de negociación bilateral sobre los cuales pueden planearse diferentes escenarios en el marco de la congruencia.

## Salvaguardia especial

A diferencia de lo que ocurre con las salvaguardias generales, en el AsA se contemplan disposiciones de salvaguardia especial para los productos que han sido arancelizados, como una exención a los compromisos asumidos sobre acceso a mercados. Este mecanismo, que debe estar designado en la lista de cada país con el símbolo “SGE”, es temporal y de carácter automático. Puede invocarse para impedir un aumento considerable del volumen de importaciones o para evitar un descenso brusco de los precios

de importación. En ambos casos, pueden imponerse derechos adicionales cuando el volumen excede a un nivel cuantitativo de activación o el precio sea inferior a un determinado nivel de activación.

La mayoría de los PED no tuvieron acceso al mecanismo porque optaron por consolidar sus aranceles a un techo máximo. Debido a esta limitación y frente a la reducción de los aranceles consolidados en lo sucesivo de las negociaciones, surge la necesidad de incorporar un nuevo Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE) específico. En el acuerdo marco y en la Declaración Ministerial de Hong Kong, se confirma el derecho de los PED a recurrir a este mecanismo y se garantiza que estará basado en activaciones por cantidad y por precio y, conjuntamente los productos especiales, serán parte integrante de las modalidades y del resultado de las negociaciones sobre la agricultura.

Actualmente, siguen las negociaciones sobre la continuidad o exclusión de la SGE, que según lo acordado en el AsA debía ser eliminada. Con seguridad, esta prerrogativa se mantendrá con algunas limitaciones principales en cuanto a cobertura se refiere.<sup>6</sup> Respecto al MSE, se recomienda tomar en cuenta por lo menos los siguientes aspectos: cobertura de productos a ser incorporados, activaciones, reparaciones o restituciones y duración de la medida. Aunque los puntos de vista son diversos y se presenta una amplia gama de opciones, en líneas generales, el MSE debería ser simple y transparente, sin complicaciones ni costos excesivos a la hora de invocarla e implementarla y evitando la utilización indebida. Asimismo, es probable que la cobertura sea total o, por lo menos, incorpore a los productos especiales (en negociación), las activaciones sean por precio y por volumen y la duración sea temporal por su característica de especial.

En el ámbito multilateral, existe todavía mucho camino por recorrer para configurar el MSE; sin embargo, está claro que las negociaciones sobre agricultura y, en general, no podrán concluir sin garantizar la aplicación de este mecanismo y la elección de productos especiales para los PED tal como lo establece la Declaración Ministerial de Hong Kong.

---

6 La propuesta de la Unión Europea es mantener la salvaguardia especial para la carne bovina y de aves, mantequilla, frutas, vegetales y azúcar.

## b. Ayudas internas

Toda la ayuda interna en favor de los productores agrícolas está sujeta a normas. Básicamente, existen dos categorías de ayuda interna: la ayuda con efectos de distorsión de la producción y el comercio y la ayuda que, supuestamente, no tiene efectos de distorsión o la tiene en grado mínimo. Convencionalmente estas medidas han sido agrupadas en tres tipos de compartimentos: ámbar, azul y verde.

### **Compartimento ámbar: MGA Total Final Consolidada**

Las medidas de ayuda interna incorporadas en el compartimento ámbar son las que más distorsionan la producción y el comercio, puesto que están directamente vinculadas con la producción y con los precios. Estas medidas están cuantificadas en la Medida Global de Ayuda (MGA)<sup>7</sup> y sujetas a reducción. Los PD se comprometieron a reducirla en 20% a lo largo de 6 años y los PED en 13% a lo largo de 10 años. La MGA contempla el sostenimiento de precios,<sup>8</sup> los pagos directos no exentos y otras medidas (subvenciones a los insumos). En la búsqueda de cumplir con el objetivo prescrito en el mandato de Doha “reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio”, el acuerdo marco establece que las reducciones efectuadas por los PD contarán con un fuerte elemento de armonización, es decir, una reducción sustancial conforme a una fórmula estratificada y reducciones mayores para los que tengan una MGA Total más alta. Asimismo, para evitar la elusión del objetivo mediante transferencias entre compartimentos, se establecerá un tope por producto.

Actualmente se han acordado tres umbrales de reducción de la MGA,<sup>9</sup> sin embargo, los porcentajes de reducción siguen sin acuerdo. Al respecto,

---

7 La MGA se cuantifica en términos monetarios sobre cuya base se puede efectuar la reducción correspondiente.

8 El sostenimiento de precios se calcula estableciendo la diferencia entre el precio exterior de referencia fijo y el precio administrado aplicado y multiplicado el resultado por la cantidad de producción con derecho a recibir el apoyo.

9 Los PED que tengan compromisos en materia de MGA Total Final Consolidada la reducción equivaldrá a 2/3 de la reducción correspondiente a los PD con plazos más largos.

la Unión Europea se ubicaría en la tercera banda mientras que Estados Unidos y Japón en la segunda banda tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2**  
**Reducción de la MGA**

<b>Bandas</b>	<b>Umbrales (miles de millones de dólares)</b>	<b>Reducción (%)</b>	<b>MGA (miles de millones de dólares)</b>
1	< 15	[45]	
2	15 – 40	[60]	Japón (37), EEUU (19)
3	> 40	[70]	UE (72)

Fuente: TN/AG/W/4. Elaboración propia

Si bien existe una definición de los umbrales, lo cual es loable desde todo punto de vista, la complicación radica en la definición de los porcentajes de reducción para la Unión Europea y Estados Unidos; además, los resultados alcanzados deberán guardar estrecha relación con las reducciones de la MGA global y, por supuesto, con los resultados alcanzados en materia de acceso a mercados.

### **De minimis**

Las exenciones de minimis, autorizan excluir del cálculo de la MGA la ayuda interna otorgada a productos específicos cuando tal ayuda no exceda del 5% de su valor total y la ayuda interna no referida a productos específicos cuando tal ayuda no exceda del 5% del valor total de la producción agropecuaria (en ambos casos 10% para PED). En el acuerdo marco, se prescribe que se negociarán las reducciones del nivel de minimis teniendo en cuenta el TED. En el proyecto revisado, se consideran algunos porcentajes de reducción (entre un 50% y un 60 %) y en una cuantía mayor si fuera necesario para ajustarse al recorte global de toda la ayuda causante de distorsión del comercio. Los PED que no hayan contraído compromisos en materia de ayuda interna (caso de Bolivia) o que hayan contraído compromisos en materia de

MGA pero, que asignen casi toda la ayuda a los agricultores de subsistencia y pobres en recursos o que sean Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos (PEDINA), no estarán obligados a efectuar reducciones del nivel de minimis.

### **Compartimento azul**

Las medidas incorporadas en el compartimento azul, están relacionadas con los pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción basados en superficies y rendimientos fijos con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base o en el caso del ganado con respecto a un número de cabezas fijo. Este tipo de apoyo interno quedó exento de reducciones en la Ronda Uruguay pero, en la práctica, se demostró que al igual que la caja ámbar, resultó distorsiva para la producción y el comercio, por lo que en el curso de las negociaciones debía ser disciplinada. El principal usuario de este compartimento es la Unión Europea. Si bien en el acuerdo marco se propuso poner un límite a este tipo de medidas (un máximo del 5%, del valor promedio de la producción agrícola total), se abrió también la posibilidad de extender el alcance a medidas no necesariamente vinculadas a la producción. Esta extensión resultaría beneficiosa para Estados Unidos que podría desplazar su ayuda distorsiva, especialmente los pagos contracíclicos, a este compartimento. En el proyecto revisado, se mantiene la disposición de abrir el compartimento a otro tipo de medidas y lo más importante, aunque no lo ideal, es que no excederá del 2,5% (5% PED) del promedio del valor total de la producción agrícola durante el período de base (1995-2000).

### **Reducción Global**

Aunque los países Miembros deben asumir compromisos específicos e individuales en las medidas de ayuda interna que más distorsionan la producción y el comercio, con el fin de respaldar el mandato de Doha, el acuerdo marco incorpora recortes globales de toda la ayuda medida por la MGA Total Final Consolidada, más el nivel de minimis permitido y los

pagos del compartimento azul conforme a una fórmula estratificada. Los miembros que tengan mayores niveles de ayuda interna, harán mayores reducciones globales con objeto de llegar a un resultado armonizador y como primer tramo el recorte será del 20%. Será aplicado como compromiso global mínimo para las reducciones (no como límite máximo) en caso de que las fórmulas separadas elaboradas para los tres elementos, tomadas en su conjunto, impliquen un recorte más profundo de la ayuda interna global.

En el proyecto revisado, se especifican los componentes de la ayuda interna global que será la suma de i) la MGA Total Final Consolidada, ii) el 10 % del valor de la producción en el período de base 1995-2000 y iii) el promedio de los pagos del compartimento azul existentes, o el 2,5%, del promedio del valor total de la producción agrícola, si éste fuera más alto, en el período de base 1995-2000. Los PED que no tengan compromisos en materia de MGA (tal el caso de Bolivia) no estarán obligados a contraer compromisos sobre reducciones de la ayuda interna global (compartimento azul y de minimis).

La pregunta surge si con base en esta propuesta existiría un recorte real y efectivo de la ayuda global causante de distorsión del comercio en Estados Unidos y la Unión Europea. Veamos el siguiente cuadro.

**Cuadro 3**  
**Reducción de la MGA Global**

Países	MGA Global 2000 (miles de millones)	Unidad	Porcentajes de reducción propuesto		Consolidado luego del recorte efectivo		Gasto efectivo 2000
UE	110	euros	75 %	85 %	27.5	16.5	26*
EEUU	48	dólares	66 %	73 %	16.32	12.96	21

Fuente: Elaboración: propia.

\*Nivel previsto para el 2008

Para Estados Unidos podría existir un recorte efectivo con cualquiera de los porcentajes de reducción, mientras que para la Unión Europea el porcentaje de reducción debería ser mayor o igual a 85% para que exista

un recorte efectivo.<sup>10</sup> Definitivamente, las negociaciones de todo el compartimento ámbar se encuentran todavía en una fase imprecisa y de muchas definiciones que requiere, urgentemente, decisiones políticas de alto nivel y de negociaciones profundas con sus sectores agrícolas para realizar recortes efectivos y evitar que sean los factores determinantes de la distorsión de los mercados agrícolas.

### **Compartimento verde**

Las medidas incorporadas en el compartimento verde son aquellas que no deberían tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo, entre otros. Estas medidas están exentas de los compromisos de reducción y de hecho, pueden incluso incrementarse sin limitación financiera alguna en el marco de la OMC. Incluye programas gubernamentales de servicios tales como: investigación, inspección, lucha contra las plagas, comercialización, infraestructura y la constitución de existencias para la seguridad alimentaria con TED para los PED a condición que se cumplan algunas condiciones.<sup>11</sup> También cubre pagos desacoplados de la producción, apoyos para reajustes estructurales y cuestiones medio ambientales y de desarrollo rural.

---

10 En el caso de la UE, bajo su propuesta de recorte global de 70% el recorte efectivo lo consolidaría en 33 mil millones de dólares lo que haría que tuviera un margen para subir de hasta 7 mil millones de dólares. En el caso de Estados Unidos ocurriría lo mismo si se considera su propuesta de recorte global de 53%, el recorte efectivo lo consolidaría a 23 mil millones de dólares con una posibilidad de incremento de 2 mil millones de dólares sobre el gasto efectivo.

11 Se considerará que los programas gubernamentales de constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria en los países en desarrollo que se apliquen de manera transparente y se desarrollen de conformidad con criterios o directrices objetivos publicados oficialmente, están en conformidad con las disposiciones de este párrafo, incluidos los programas en virtud de los cuales se adquieran y liberen a precios administrados existencias de productos alimenticios con fines de seguridad alimentaria, a condición de que se tenga en cuenta, en la MGA, la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior.

Ante el creciente incremento de los presupuestos en el compartimento verde, principalmente como consecuencia de la transferencia de los recursos asignados al compartimento ámbar, en el acuerdo marco se garantiza que los criterios del compartimento verde serán examinados y aclarados.

En el actual proyecto de modalidades se incorporan algunas prerrogativas adicionales para los PED tales como la incorporación de políticas para programas de reforma agraria y asentamiento de agricultores, modificación de la nota 5 referida a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria que permite compensar la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia con el porcentaje de minimis y no incorporarla en la MGA como se estableció en el AsA, entre otros. Los cambios previstos, podrían reducir la incertidumbre y evitar pagos excesivos (especialmente los pagos desacoplados) y actualizaciones irregulares de períodos base en los PD.

En este contexto, es necesario que los PED en general y Bolivia en especial, sigan de cerca las negociaciones multilaterales puesto que la mayor parte de sus subsidios dedicados a la agricultura están comprendidos en el compartimento verde. La ampliación a otros aspectos de política resulta de vital importancia, especialmente ahora cuando el gobierno nacional está optando por inyectar recursos económicos al área rural que por supuesto requiere de una mejor orientación.

### **Trato Especial y Diferenciado**

Las subvenciones a la inversión de disponibilidad general para la agricultura, las subvenciones a los insumos agrícolas de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos y la ayuda interna para estimular la diversificación con objeto de abandonar cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos son exenciones consideradas a favor de los PED. Actualmente, se mantiene que los PED seguirán recurriendo a las disposiciones del párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura.

### c. Competencia de las exportaciones

Las negociaciones sobre competencia de las exportaciones comprenden: las subvenciones a la exportación,<sup>12</sup> los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro, la ayuda alimentaria y las Empresas Comercializadoras del Estado. Estas medidas son consideradas las más distorsionantes del comercio con efectos negativos en los mercados internacionales y en la depresión de los precios de productos agropecuarios.

La Declaración Ministerial de Doha propugna “reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación con miras a su remoción progresiva”. Como resultado de las negociaciones, en el acuerdo marco los Miembros convinieron en establecer modalidades detalladas para la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación, y disciplinas sobre todas las medidas relativas que tengan efecto equivalente en un plazo a acordar. Al respecto, se acordó la eliminación de los subsidios a la exportación y de los créditos a la exportación, garantías de crédito a la exportación y programas de seguros con períodos de reembolso superiores a los 180 días (las medidas con períodos inferiores a 180 días, debían ser sometidas a disciplinas a acordar o ser eliminadas en el plazo a determinar) y la eliminación de las prácticas distorsionadoras del comercio relacionadas con empresas comerciales del Estado. El suministro de ayuda alimentaria debía ser sometido a nuevas disciplinas o eliminarse.

La Declaración de Hong Kong puso fechas y topes, es decir, definió que los subsidios a la exportación y las medidas de efecto equivalente debían eliminarse para el 2013 siempre y cuando culminen las modalidades. El TED,

---

12 Los tipos de subvenciones a la exportación sujetos a compromisos de reducción están incorporados en el artículo 9 del AsA. Los PD se comprometieron a reducir en un período de 6 años, en tramos anuales iguales, el volumen en un 21% y los desembolsos presupuestarios en un 36%, los PED en un 14% y 24% respectivamente en un período de 10 años. Durante el período de aplicación los PED pueden recurrir a las disposiciones del Acuerdo relativa al TED (párrafo 4 del artículo 9) que les permite otorgar subvenciones a los costos de comercialización y subvenciones al transporte interno, siempre que éstas no se apliquen de forma que eludan los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación.

tendría que expirar después de 5 años de la fecha final para la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación. El proyecto revisado, mantiene tales disposiciones e incorpora que los PD eliminarán sus demás subvenciones para la fecha mencionada sobre la base de la reducción de los compromisos en materia de desembolsos presupuestarios en un 50 % para fines de 2010. Se establece que existirá un compartimento seguro para la dotación de ayuda alimentaria en condiciones de emergencia que no será recurrible, la ayuda alimentaria no comprendida en el compartimento seguro, será recurrible cuando dé lugar a un desplazamiento comercial.

#### **d. Indicaciones geográficas<sup>13</sup>**

Las Indicaciones Geográficas (IG), son las que identifican un producto como originario del territorio de un miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico. En el ADPIC se determina que los países miembros deben establecer los medios legales para evitar que el uso de IG induzca a los consumidores en error o constituya una competencia desleal cuando indique que un bien es originario de un área geográfica distinta del verdadero lugar de origen.

En el caso de los vinos y bebidas espirituosas, prevé mayores niveles de protección prohibiendo totalmente el uso de IG aunque no exista peligro de que se induzca al público en error e incluso aunque se indique el verdadero origen del producto, se utilice la indicación geográfica traducida o acompañada de expresiones como clase, tipo, estilo, imitación u otras. Se

---

13 Usualmente, en el marco del Acuerdo de los derechos de propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) acuerdo de normas mínimas de la OMC, los DPI se dividen en dos categorías principales: el derecho de autor y derechos conexos cuyo propósito principal es estimular y recompensar el trabajo creador y la propiedad industrial que comprende a) la protección de signos distintivos como las marcas de fábrica o de comercio y las indicaciones geográficas y b) la propiedad industrial protegida principalmente para estimular la innovación, el diseño y la creación de tecnología. Esta categoría incluye dibujos y modelos industriales, patentes que incluye la preservación de los vegetales y protección de los agroquímicos, esquemas de trazado y la información no divulgada que incluye los secretos comerciales y los datos de prueba.

permiten dos excepciones importantes: en primer lugar, si el nombre se ha convertido en un nombre genérico y, en segundo lugar, si el nombre ya está protegido como marca de fábrica o de comercio y haya sido registrado de buena fe cuyos derechos hayan sido adquiridos a través de su uso antes de la fecha de aplicación del Acuerdo, o antes de la protección de la IG en su país de origen. Según lo previsto en el Acuerdo, continúa la labor de las negociaciones en el Consejo de los ADPIC respecto al establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y de bebidas espirituosas iniciadas en febrero de 1997 e incorporado en el mandato de la Ronda Doha además, de la posibilidad de la extensión de la protección prevista para los vinos y bebidas espirituosas para otro tipo de productos.

Sobre el particular, es conveniente que los PED no permitan la extensión de la protección prevista para los vinos y bebidas espirituosas a otro tipo de productos tales como los quesos y jamones, puesto que dicha extensión podría afectar su competitividad en los mercados actuales y potenciales con consecuencias negativas para su economía. Ninguna disposición prohíbe etiquetar un queso o un jamón que goza de IG si se añade expresiones como clase, tipo e incluso imitación; sin embargo, a partir de la posible extensión, sería imposible etiquetar a estos productos con la IG tal como ocurre con los vinos y bebidas espirituosas.

### **e. Patentamiento de plantas y animales y protección de las variedades vegetales**

En términos generales, el artículo 27.3.b del ADPIC, permite a los gobiernos excluir de la patentabilidad algunos tipos de invenciones tales como las plantas, los animales y los procedimientos “esencialmente” biológicos (aunque los microorganismos y los procedimientos no biológicos o microbiológicos han de ser objeto de patentes). Sin embargo, las obtenciones vegetales deben ser susceptibles de protección mediante patentes, mediante un sistema eficaz sui generis o mediante una combinación de aquéllas y éste. Paralelamente, exige que se lleve a cabo un examen sobre las posibilidades de patentamiento de plantas y animales y sobre el mecanismo sui generis de protección de

las nuevas obtenciones vegetales (alternativas entre UPOV 78, UPOV 91 o legislaciones regionales y nacionales). Adicionalmente, en la Declaración de Doha se establece tomar en cuenta la relación entre el ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB) que incluye la protección de los conocimientos tradicionales y el folklore.

Las propuestas presentadas por muchos PED que incluyen a los países andinos, demandan la modificación del acuerdo de manera que se exija a los solicitantes de patentes la divulgación del país de origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales utilizados en las invenciones, proporcionen pruebas del consentimiento fundamentado previo y demuestren que los beneficios sean compartidos de manera justa y equitativa según lo dispone el CDB con el firme propósito de eliminar la apropiación indebida (biopiratería) de los recursos genéticos por compañías transnacionales farmacéuticas y productoras de semillas y alimentos. Nuevamente, la participación activa de los países con la mayor biodiversidad del mundo entre los que se encuentran Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú es imprescindible si se quiere evitar la biopiratería. No se trata de restringir el acceso sino que dicho acceso deberá ser compartido equitativamente entre los dueños de estos recursos y los demandantes.

## **Principales disposiciones de los acuerdos bilaterales en materia de agricultura**

Ante la complejidad de las negociaciones en el ámbito multilateral, Estados Unidos y la Unión Europea, principales interlocutores comerciales, han ido negociando acuerdos de carácter bilateral con muchos PED, especialmente con los países de América Latina, cuyos resultados aunque con formatos diferentes en la mayoría de los casos, resultan OMC plus e implican mayores compromisos, pérdida de espacios de negociación y, lo más importante, limitaciones a la aplicación de instrumentos de política comercial y agrícola reduciendo de esta manera la flexibilidad otorgada por el marco multilateral más aún, cuando se está en un proceso de negociación cuyos resultados podrían beneficiar extensamente a los PED. En esta segunda parte, se pre-

sentan los resultados de las principales disposiciones negociadas por estos interlocutores comerciales con algunos países de Américas Latina (Chile, Centroamérica, Colombia y Perú) a la luz del proceso multilateral.

### **a. Desgravación arancelaria**

La característica principal de este tipo de acuerdos, es la eliminación de los aranceles en períodos determinados de tiempo y en diferentes categorías dependiendo de la sensibilidad de los productos a diferencia de lo que ocurre en la OMC que contempla sólo la reducción de los aranceles. Por otro lado, frecuentemente los aranceles son eliminados a partir de los efectivamente aplicados y no de los techos consolidados, por lo tanto la protección resulta menor puesto que en la mayoría de los PED y en los países latinoamericanos los aranceles efectivos son mucho menores que los consolidados.

Respecto a los períodos de implementación de los acuerdos, en el acuerdo Chile-Unión Europea las importaciones quedan libres a partir del 1° de enero de 2013, en los acuerdos negociados por Estados Unidos con Chile, Centroamérica, Colombia y Perú los períodos son diferentes; así, en el primer caso, se contempla la desgravación en un período de 12 años con ciertos períodos de gracia para los productos sujetos al sistema de bandas de precios<sup>14</sup>, en el CAFTA, existen períodos de desgravación de 20 años con períodos de gracia de hasta 10 años y en los TLC's negociados con Colombia y Perú se contemplan períodos de desgravación de hasta 17 años con 10 años de gracia.

En este punto, es preciso considerar dos aspectos de importancia para negociaciones futuras tanto con la Unión Europea como con Estados Unidos.

- En el acuerdo Chile-Unión Europea mientras que Chile, con algunas exclusiones, deberá eliminar sus aranceles para el plazo fijado, la UE goza de ciertas preferencias sustanciales tales como el mantenimiento

---

14 Según el artículo 12 de la ley 18525, los productos sujetos al sistema de bandas de precios son el trigo, la harina de trigo, los aceites de oleaginosas y el azúcar.

de los derechos específicos vinculados al precio de entrada (EP) y los derechos específicos (SP) ocurriendo la desgravación sólo sobre los aranceles ad valorem. Por otro lado, para algunos productos transformados existen preferencias del 50% sobre el arancel base a la entrada en vigor del acuerdo(R) y no se aplican concesiones arancelarias a los productos cubiertos por denominaciones de origen (PN).

- En el CAFTA, a diferencia de los otros TLC's negociados por Estados Unidos con los países latinoamericanos de referencia, los productos incorporados en la categoría H seguirán recibiendo un tratamiento NMF por fuera del contingente arancelario.

## b. Exclusiones

Las exclusiones en estos acuerdos se pueden dar bajos dos modalidades: la exclusión total donde los productos no forman parte del programa de liberalización y la exclusión por fuera de la apertura de un contingente arancelario.

El acuerdo Chile-UE, es el acuerdo que más exclusiones presenta bajo la primera modalidad. Entre los productos excluidos se tiene: azúcar, aceites vegetales, vinos y bebidas con IG con reciprocidad. Para la UE, el frijol, el vermut con IG, hongos, maíz dulce, todos los cereales y derivados. Para Chile, trigo y harina de trigo. Bajo la segunda modalidad, las carnes de aves, bovino y cerdo, quesos con apertura recíproca. En los TLC's, las exclusiones están contempladas bajo la segunda modalidad a excepción del TLC Chile-Estados Unidos.<sup>15</sup> Con respecto al CAFTA, el azúcar y productos derivados, presenta esta característica para Estados Unidos, además el tratamiento preferencial no se aplicará necesariamente al volumen total de la cuota a cada año, sino que dependerá del nivel del superávit comercial alcanzado por los países en determinados rubros. Para los países centroamericanos,

---

15 En el acuerdo Chile-Estados Unidos, en el caso del azúcar y productos derivados opera una exclusión *de facto*, dada la cláusula que establece que para hacerse beneficiario de las rebajas arancelarias en esos productos los países deben ser exportadores netos del mismo, lo que históricamente nunca se ha dado.

el maíz blanco es excluido para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua mientras tanto, las papas y la cebolla para Costa Rica. En los TLC's negociados por Estados Unidos con Colombia y Perú existe la exclusión del azúcar y productos derivados para Estados Unidos.

Al respecto, cabe mencionar que los acuerdos comerciales negociados por Estados Unidos son más exigentes que los acuerdos de asociación de la Unión Europea. Respecto a las negociaciones en la OMC, los PED están negociando un grupo importante (a definir) de productos especiales que contará con características especiales y favorables; sin embargo, estos países, especialmente con los TLC's, no podrán proteger estos productos en el comercio bilateral. Por supuesto, los países que están en proceso de negociación o pueden negociar con estos socios comerciales deberían asumir una posición congruente en los distintos foros de negociación tomando como base lo negociado o por negociar en la OMC.

### **c. Contingentes arancelarios**

Normalmente los contingentes arancelarios son aplicados para permitir la importación de ciertos productos sensibles que incorporan períodos de desgravación más largos, períodos de gracia, desgravaciones por tramos y aranceles elevados entre otros. En el acuerdo Chile-UE, los contingentes arancelarios se aplican desde la entrada en vigor del acuerdo y son asignados con arreglo al principio de "primero en tiempo, primero en derecho" y adicionalmente en el caso de la UE sobre la base de un sistema de licencias de importación. En el caso de la Unión Europea, los contingentes arancelarios aplicables a las importaciones de Chile se clasifican, por separado, para productos agrícolas y para productos agrícolas transformados permitiendo, en el primer caso, cuotas con tasas de crecimiento del 5 y 10% sin reducciones arancelarias por fuera del mismo y en el segundo caso cuotas fijas.

En los TLC's de referencia, se asignan cuotas arancelarias con diferentes tasas de crecimiento. Normalmente, las cuotas son asignadas en base a las importaciones totales y, en algunos casos, en función de las importaciones provenientes de Estados Unidos siendo casi el único proveedor en muchos productos. Al permitir la asignación de cuotas bajo esta modalidad, se estaría

haciendo una apertura inmediata del mercado puesto que se estarían copando las importaciones totales y tanto las exclusiones como los aranceles altos por fuera de la cuota no tendrían impacto favorable alguno. Normalmente en la OMC, los contingentes arancelarios fueron consignados para permitir el ingreso de productos agropecuarios de los PED hacia los PD aunque con aranceles dentro de ellos mientras que en este tipo de acuerdos, los contingentes son abiertos mayormente en los países latinoamericanos y a favor de Estados Unidos y la Unión Europea.

#### **d. Salvaguardia Especial**

El Acuerdo Chile-UE, no contempla un mecanismo de salvaguardia especial sino una cláusula de emergencia que actúa como una salvaguardia general, es decir, no es automática salvo en condiciones de emergencia que sólo puede durar 120 días aplicable al universo de productos agrícolas. La parte que mantenga la salvaguardia deberá conservar el nivel global de preferencias, lo que contempla la aplicación de compensaciones; caso contrario, es posible esperar algún tipo de retaliaciones. Se puede aplicar un arancel adicional hasta el nivel NMF o bien se puede suspender el programa de liberalización.

Los TLC's de referencia contemplan la aplicación de una salvaguardia especial para la agricultura. La diferencia básica entre estos acuerdos radica en el mecanismo de activación. En el TLC Chile-Estados Unidos, la salvaguardia agrícola se activa por precios y en el resto de los acuerdos, la salvaguardia se activa por volumen, siendo la más frecuente la activación como porcentaje del contingente arancelario. Una vez alcanzado el producto, la condición de libre no es susceptible de una salvaguardia especial. No obstante en el CAFTA luego del período catorce, existe la posibilidad de renegociarla. Con la aplicación de estos mecanismos no se contemplan compensaciones a la parte afectada y los derechos adicionales no pueden superar el arancel NMF.

Se puede observar que el mecanismo aplicado en los TLC's resulta más efectivo que el aplicado por la UE aunque, en el primer caso, la cantidad de productos es menor para los países latinoamericanos y en el segundo

caso no se excluye ningún producto. Por otro lado, a medida que vaya reduciéndose el arancel fuera de la cuota, a excepción del TLC Chile-Estados Unidos, en los acuerdos que es activada por volumen, el porcentaje de restitución es decreciente, razón por la cual la compensación se hace cada vez menor. Asimismo, dada la apertura de contingentes amplios que lograrían absorber todas las importaciones de Estados Unidos, la salvaguardia especial sería una medida sin efecto alguno y que podría ser invocar en pocas oportunidades.

Con respecto a los TLC's y su relación con la SGE de la OMC, se puede mencionar que no contemplan ambos tipos de disparadores (precio y volumen), reduce la cobertura de productos para los países que tienen el derecho de aplicar la SGE (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y resigna la posibilidad de aplicar tal disposición en el comercio bilateral, aunque llega a ser beneficioso para Chile y Perú que no tuvieron esta opción en la OMC. Por otro lado, tanto Colombia como Perú, resignaron la aplicación futura del MSE en el comercio bilateral que se está negociando en la OMC.

### **e. Franjas de precios**

Respecto a Chile, en el acuerdo con la UE, se especifica que podrá mantener su sistema de bandas de precios o el que le suceda siempre y cuando sea aplicado respetando los derechos y obligaciones derivados de la OMC y de forma tal que no conceda un trato más favorable a las importaciones de un tercer país, incluidos aquellos con los que Chile ha celebrado o vaya a celebrar acuerdos comerciales y en el TLC con Estados Unidos se menciona que seguirá vigente por un período de 12 años a partir del cual dejará de ser efectivo. En el caso de los TLC's negociados por Estados Unidos con Colombia y Perú se menciona que estos países no aplicarán ningún sistema de bandas de precios a mercancías agrícolas importadas de Estados Unidos.

Al respecto, cabe hacer algunas puntualizaciones: primero, una vez concluido el plazo de desgravación entre Chile y Estados Unidos, luego de los 12 años de plazo para los productos sujetos a franjas, estos productos

gozarán de libre acceso, entonces, Chile tendría que extender esta preferencia a la Unión Europea. Por otro lado, si se mantiene el texto tal cual en la negociación con los países andinos, éstos deberían otorgar a la UE el mismo tratamiento otorgado a Estados Unidos quedando definitivamente excluida la franja de precios del proceso de negociación aunque, por supuesto, las desgravaciones podrían realizarse a partir de los aranceles de franja. Finalmente, considerar el resultado del fallo del Órgano de Solución de Diferencias favorable para Argentina en la controversia con Chile sobre la aplicación de franjas de precios.

#### **f. Normas de origen**

En el ámbito multilateral no existen disciplinas sobre normas de origen preferenciales. Las normas de origen preferenciales son aplicadas en los acuerdos preferenciales que permiten a los productos originarios de una parte gozar del tratamiento preferencial en la otra parte. Generalmente se clasifica a los bienes originarios por las condiciones de obtención a) totalmente obtenido en una de las partes, b) procesado con materias primas e insumos provenientes de las partes (acumulación) y c) con la incorporación de insumos y materiales no originarios siempre y cuando cumplan el requisito de salto de capítulo, partida o subpartida, el valor de contenido regional o la excepción de minimis.

Respecto a los productos agrícolas, en los TLC's las normas de origen son mucho más rígidas en comparación con otros productos. Por ejemplo, los acuerdos consideran la regla de minimis (regla de tolerancia) según la cual si un insumo no originario representa menos del 10% del valor final del producto éste puede ser considerado originario. En el caso de los productos de origen agropecuario la regla de minimis sólo se aplica si el insumo no originario pertenece a una subpartida arancelaria diferente. Por otro lado, este criterio no es aplicado en una serie de productos considerados sensibles, tal el caso de los productos incorporados en el capítulo 4 (lácteos, huevo y miel). Otro aspecto a considerar, está referido a la participación de los insumos no originarios en el peso del producto final. A medida que los insumos no originarios representen una proporción significativa del peso

del producto final un salto de partida es insuficiente para calificar origen. Por ejemplo, en el TLC Chile-Estados Unidos, se menciona que confiere origen un cambio a la subpartida 1901.10 desde cualquier otro capítulo siempre que los productos de esta subpartida que contengan más de 10% en peso de sólidos lácteos no contenga productos lácteos no originarios del capítulo 4.

En líneas generales, se puede apreciar que las reglas de origen para productos agropecuarios son más estrictas que para los productos industriales en general, además que va aparejada con el nivel de sensibilidad de los productos. Obviamente, los resultados más perjudiciales son para los países latinoamericanos que necesitan de insumos no originarios para producir productos agrícolas con valor agregado y exportarlos, en este caso, a Estados Unidos.

### **g. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias**

En el Acuerdo de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) adoptado en 1994, se permite a los miembros adoptar las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales a reserva de que no constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones o una restricción encubierta al comercio internacional. En líneas generales, el Acuerdo sobre MSF contempla la armonización con normas internacionales permitiendo el establecimiento de un nivel de protección más elevado con base en justificación científica y la aplicación de medidas precautorias; por otro lado, prescribe la aceptación entre miembros aceptar las medidas de otros miembros como equivalente siempre y cuando se demuestre que se cumple con el nivel adecuado de protección. Otras provisiones relevantes incluyen la adaptación a condiciones regionales, transparencia, TED y asistencia técnica.

En el acuerdo Chile-UE se establecen disposiciones que van más allá de lo negociado en la OMC puesto que se profundiza el tema de la equivalencia, mayor control en la certificación y finalmente, se elaboran normas sobre bienestar animal que no forma parte del Acuerdo MSF de la OMC. En

el marco de los TLC's de referencia, se reconoce la primacía del Acuerdo MSF; sin embargo, se establece que en materia de solución de controversias las partes no podrán recurrir al mecanismo de solución de controversias de los tratados en cuestiones de MSF, debiendo por lo tanto, sujetarse al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Todos los acuerdos establecen comités encargados del seguimiento de la implementación y control de los acuerdos.

### **h. Obstáculos Técnicos al Comercio**

El acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) cubre medidas para proteger al consumidor del engaño y el fraude económico. Al igual que el Acuerdo MSF, requiere también la armonización de las normas y obliga la plena participación de los Miembros dentro de los límites de sus recursos en el desarrollo y la adopción de normas de nivel internacional y regional. Trata de lograr que los reglamentos, las normas y los procedimientos de prueba y certificación no creen obstáculos innecesarios. El Acuerdo fomenta también el reconocimiento mutuo de los procedimientos de prueba entre los países para de esa manera evaluar si un producto cumple las normas del país importador mediante pruebas realizadas en el país en que fue fabricado. De manera general, en los acuerdos de referencia, las partes confirman sus derechos y obligaciones básicas resultantes del Acuerdo OTC y su compromiso para aplicar dicho Acuerdo íntegramente. Asimismo, en la medida de intensificar la cooperación bilateral, se crean diferentes comités relativos a las normas técnicas.

### **i. Ayudas internas**

En general, los acuerdos de referencia no hacen mención alguna a las medidas de ayuda interna puesto que consideran que son temas estratégicos que deben ser negociados en el ámbito multilateral. Como se pudo apreciar en la primera parte, las negociaciones multilaterales están estancadas y probablemente queda mucho camino por recorrer.

## **j. Competencia de las exportaciones**

A excepción del Acuerdo Chile-UE, en los TLC's de referencia se comparte el objetivo de eliminar los subsidios a las exportaciones en el ámbito multilateral; además, se establece el compromiso para eliminarlos bilateralmente. Adicionalmente, se plantea la posibilidad de reintroducción en caso de importaciones subsidiadas. No contemplan aspectos relacionados con la ayuda alimentaria y los créditos a la exportación que son el centro de discusión en la Ronda multilateral de Doha cuyo disciplinamiento es vital para evitar distorsiones en el comercio de productos agropecuarios. Dado que en el ámbito multilateral existe el compromiso de su eliminación, no existen razones para que los países andinos que están negociando con la UE tengan que otorgar concesiones a cambio de su eliminación; más bien, deberían enfocarse en las ayudas internas y en el acceso a mercados puesto que la UE, como se vio en la primera parte, es la que otorga mayores subsidios a su agricultura y es la más proteccionista.

## **k. Indicaciones geográficas**

El acuerdo Chile-Unión Europea<sup>16</sup>, se considera el acuerdo con mayor profundidad en materia de protección y observancia. Básicamente, se establece el reconocimiento y protección recíprocos de IG (se incorporan listas extensas de IG por parte de la UE), el reconocimiento recíproco de prácticas enológicas en vigor, requisitos de certificación e importación y medidas sanitarias y fitosanitarias. Por otro lado, se convino la eliminación

---

16 El Acuerdo México – Unión Europea sigue la misma estructura que el acuerdo con Chile. En 1997, celebraron un acuerdo sobre Reconocimiento Mutuo y la protección de las Denominaciones en el sector de bebidas espirituosas. En el marco de este acuerdo “la Unión Europea se obliga a proteger y reconocer las denominaciones de origen de Tequila y Mezcal en los Estados Miembros de la Unión Europea, previéndose además que a partir de su entrada en vigor únicamente los productores que cumplan con las normas oficiales, incluyendo la prueba de origen, podrán utilizar las denominaciones mexicanas. México por su parte se compromete a proteger y a reconocer las bebidas espirituosas que produce la UE, que cuentan con denominación y con su respectiva norma oficial de calidad” Kjollerström (2004).

progresiva del uso de las marcas que contienen IG europeas en Chile, en un plazo de 5 años en el caso de las exportaciones y de 12 años en el mercado doméstico (especialmente la champaña). Por lado de la Unión Europea se reconoce la denominación de origen del Pisco como uso exclusivo de Chile sin perjuicio de reconocer igual denominación a Perú. Se debe prestar atención a las intenciones de la UE de extender la protección otorgada a los vinos y bebidas espirituosas a otros productos en el marco del ADPIC o probablemente en nuevos acuerdos.

En los TLC's negociados entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, en el capítulo correspondiente a acceso a mercado, las partes reconocieron recíprocamente ciertas indicaciones geográficas de la otra parte. Así, para Estados Unidos se reconoció como IG el Whisky Bourbon y Whisky Tennessee, para Chile el pisco, pajarete y vino asoleado y para Perú el pisco peruano. En todos los casos, se abre la posibilidad para designar una nueva mercancía como un producto distintivo.

## **I. Patentamiento de plantas y animales<sup>17</sup>**

En el TLC Chile-Estados Unidos, las partes deben realizar esfuerzos razonables mediante un proceso transparente y participativo para elaborar y proponer legislación dentro de cuatro años desde la entrada en vigor del acuerdo que permita disponer de protección mediante patentes para plantas a condición de que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. En el resto de los TLC's, si bien existe una obligación similar sin un plazo determinado, adicionalmente, se establece que si una de las partes otorgue protección mediante patentes a plantas o animales a la fecha o después de la entrada en vigor de este Tratado,

---

17 El artículo 27.3.b) del ADPIC, establece que los miembros podrán excluir de la patentabilidad las plantas y los animales excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos; no obstante, este párrafo conjuntamente el resto de las disposiciones están en proceso de negociación en la OMC. Por otro lado, la Decisión 486 de la CAN establece que “no serán patentables las plantas, los animales y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos”.

deberá mantener dicha protección. Se puede vislumbrar que el único gran objetivo perseguido por Estados Unidos, es lograr en el mediano a largo plazo, que sus socios comerciales lleguen a proteger tanto a las plantas como a los animales vía patentes sin importar el respeto a las cuestiones éticas y morales, el efecto a la economía así como en las legislaciones pertinentes.

### **m. Protección de variedades vegetales**

La protección de las variedades vegetales mediante patentes al igual que de plantas y animales es uno de los temas que más controversia y resistencia ha ocasionado en las negociaciones del ADPIC. Dentro de sus disposiciones, no hace referencia ni incorpora acuerdo internacional alguno a priori al cual deba sujetarse la protección de las variedades vegetales dejando a criterio de los Miembros para que elijan sus propios sistemas sui generis, siempre y cuando sean eficaces y respeten las normas mínimas del acuerdo, tal es el caso de la Decisión 345 de la CAN.

Generalmente, los PD han asumido que las normas derivadas de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)<sup>18</sup> se constituyen en el mecanismo eficaz sui generis de protección de las variedades vegetales, razón por la cual en la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales exigen a sus socios la adhesión a los acuerdos UPOV vigentes (acta de 1978 y acta de 1991) siendo algunos más flexibles que otros.

En el caso del acuerdo Chile-UE, se menciona que las partes deben asegurar una ejecución adecuada y efectiva de las obligaciones derivadas de, entre otros, UPOV 78 ó UPOV 91. Al respecto, no es obligatorio adherir estrictamente a UPOV 91. En el TLC negociado por Estados Unidos con Chile, Centroamérica, Colombia y Perú, se prescribe que las partes deberán

---

18 La UPOV, es una organización intergubernamental establecida en 1961 con el objeto de coordinar la aplicación internacional de los derechos de obtentores establecidos por el Convenio Internacional para la protección de las Obtenciones vegetales. El Convenio UPOV tiene por finalidad garantizar que los Estados Miembros reconozcan y protejan las nuevas variedades de los obtentores y que a éstos se les conceda los derechos exclusivos de explotación en caso que las variedades sean distintas, homogéneas y estables.

ratificar o adherir a UPOV 91 en un tiempo de plazo establecido. Se puede apreciar una mayor flexibilidad en el acuerdo negociado por la UE con Chile porque permite elegir entre uno u otro a diferencia de los TLC's.

El problema de adherir a UPOV 91, reduce el llamado privilegio del agricultor; en este sentido, se restringe los derechos de los agricultores particularmente respecto al intercambio y uso de semillas<sup>19</sup> y extiende los derechos exclusivos de los obtentores más allá de la comercialización incluyendo la producción y reproducción del material protegido, aspectos que no estaban contemplados en UPOV 78. Adicionalmente, extiende la protección de 15 a 20 años el período de protección de las nuevas variedades (25 años para la vid y los árboles y 20 años para las demás especies y plantas).

De esta manera, los países en vías de negociar acuerdos con uno u otro socio comercial deberían considerar estas diferencias sustanciales que, definitivamente, van en detrimento de los pequeños agricultores y en beneficio de las grandes corporaciones transnacionales como Monsanto, Cargill, etc.

## **n. Propiedad intelectual y biodiversidad**

Respecto a este tema, Colombia y Perú lograron una carta lateral al acuerdo donde se reconoce la importancia de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad; asimismo, se reconoce que el acceso a los recursos genéticos o conocimientos tradicionales, así como la distribución equitativa de los beneficios que se puedan derivar de su uso pueden ser adecuadamente atendidos a través de contratos que reflejen términos mutuamente acordados entre los usuarios y los proveedores. El tema cobra interés desde la perspectiva de la biopiratería, puesto que países como Estados Unidos que no son parte del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) están interesados en acceder a los recursos genéticos y/o biológicos de países biodiversificados sin reconocer los derechos de las comunidades sobre sus recursos y el conocimiento asociado a ellos, así como la participación en

---

19 También a diferencia de la Decisión 345 de la CAN no se permite a los agricultores conservar y usar semillas para desarrollar sus propias variedades.

los beneficios obtenidos. En el ámbito andino, existen una serie de normas orientadas a evitar la biopiratería, proteger los recursos biológicos y genéticos, los conocimientos tradicionales y asegurar la repartición justa de los beneficios por el uso de la biodiversidad que complementan las normas internacionales más importantes.<sup>20</sup>

Al respecto, debería seguirse muy de cerca las negociaciones multilaterales, especialmente las llevadas a cabo en el Consejo de los ADPIC sobre la divulgación de la fuente y el país de origen del recurso biológico y del conocimiento tradicional así como la distribución equitativa de los beneficios como una manera de compatibilizar el ADPIC con el CDB según lo requerido por el párrafo 19 de la Declaración de Doha.

### **o. Patentes en agroquímicos (demoras injustificadas y datos de prueba)**

Otro aspecto controversial está relacionado con la extensión del plazo de las patentes en agroquímicos por demoras injustificadas y datos de prueba.

En el primer caso y en los TLC's de referencia, mediante esta cláusula se establece que a solicitud del titular de la patente, cada parte deberá ajustar el término de la patente, para compensar por retrasos injustificados en el otorgamiento de la patente entendiendo como tal una demora en la emisión de la patente de más de cinco años contados a partir de la fecha de presentación de la patente siempre que los períodos imputables a acciones del solicitante no sean contabilizados. Dependiendo cuándo se haga la restitución, puede existir o no ampliación del plazo de la patente. Si la restitución se contabiliza dentro del período comprendido entre la otorgación de la patente hasta la finalización de la misma (20 años en promedio), no existiría ampliación efectiva en la duración de la patente; sin embargo, si se permite ajustar la demora al término de caducidad de la patente, podría efectivamente ampliarse. Muchos especialistas en el área de los agroquímicos

---

20 Decisión 391: Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos. Decisión 345: Protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales, a nivel de los países miembros. La Decisión 486: Régimen común sobre propiedad industrial.

coinciden con la primera posición por lo que, si este es el caso, no debería preocupar la extensión por demoras injustificadas.

Respecto a los datos de prueba (información desarrollada para garantizar la seguridad y eficacia del producto), en el ADPIC se establece que los Miembros deben proteger los datos de prueba u otros no divulgados cuando así lo exijan, contra el uso comercial desleal. No establece que los países deban otorgar derechos exclusivos, sin embargo como el ADPIC es un acuerdo de normas mínimas ninguna disposición lo prohíbe. En los TLC's de referencia, los datos de prueba para agroquímicos deben ser protegidos por lo menos por 10 años si son requeridos como condición para solicitar el registro sanitario; en otras palabras, durante este período de tiempo las autoridades sanitarias deben denegar el uso de esta información para registrar una versión genérica del producto a menos que los productores de genéricos realicen de forma independiente sus propios ensayos para demostrar la seguridad y eficacia lo que en agroquímicos es muy caro y complicado<sup>21</sup> y una vez vencido el plazo de la patente, comercialicen su producto. La exclusividad de los datos es una medida ADPIC plus y, claramente, está diseñada para retrasar la competencia con agroquímicos genéricos creando una barrera al acceso en particular donde no hay patentes con la previsión de que el precio de ciertos plaguicidas de importancia para los cultivos se mantengan con precios elevados afectando, especialmente, a los pequeños productores que deben hacer frente a estándares internacionales más altos para producir e introducir sus productos en el mercado internacional.

Según CLLA (2004), la protección general de los estudios de seguridad y eficacia se aplica tanto a la industria farmacéutica como a la agroquímica por igual, las diferencias entre estas industrias son muy notorias y sus requerimientos muy diferentes. Por ejemplo en Estados Unidos, la protección para productos agroquímicos es de 10 años de exclusividad más 5 años de compensación. En la UE se otorga un período de exclusividad de 10 años para los datos iniciales y de 5 años para los datos adicionales. Si bien en

---

21 Los estudios deben ser repetidos en cada país e incluso en diferentes regiones del mismo país debido a las condiciones agroecológicas la diversidad de cultivos y plagas. Asimismo, deben probar que los impactos en el medio ambiente son nulos.

los acuerdos de la UE, sólo se contempla un capítulo general de propiedad intelectual que refleja la adhesión a algunos acuerdos bilaterales, en el curso de las negociaciones los países andinos deben tomar muy en cuenta las legislaciones internas.

## **Elementos de política comercial para Bolivia en el marco de las negociaciones comerciales internacionales sobre agricultura**

En el marco del análisis precedente, se puede plantear algunos lineamientos generales de política comercial para Bolivia en el marco de las negociaciones comerciales internacionales sobre agricultura, incluyendo, si es el caso, la renegociación de algunos acuerdos comerciales suscritos con anterioridad siempre y cuando se constituya en objetivo de la política exterior y económica del país.

- Participación activa y propositiva en las negociaciones comerciales internacionales con especialistas de diferentes áreas en la medida de precautelar los intereses ofensivos y defensivos del país. En el ámbito multilateral, los intereses de Bolivia deben ser incorporados y plasmados en los textos acordados con el apoyo de diferentes grupos especialmente con el apoyo del G-20.
- Preservar los mercados existentes y consolidar la apertura de nuevos mercados en la medida que constituyan un medio para mejorar las condiciones de la oferta exportable, a partir de la generación de productos con valor agregado, dejando de lado la especialización en exportaciones de materia prima y, lo más importante, constituyan un instrumento para alcanzar el bienestar de población boliviana que por supuesto, requiere de la implementación de políticas públicas activas y la participación efectiva del Estado en una distribución más justa y equitativa de los beneficios .
- Identificación de un grupo de productos estratégicos clasificados en la categoría de productos especiales, los cuales no sean sujeto de ne-

gociación y estén excluidos en todos los acuerdos comerciales que se están negociando, están en plan de negociación y exista la opción de renegociación. Adicionalmente, para este tipo de productos deberán aplicarse políticas agrícolas selectivas de manera de permitir mayor eficiencia productiva sin que la protección se traduzca en precios altos para los consumidores. El resultado final permitirá equilibrar los intereses de los productores y de los consumidores.

- Empleo de mecanismos de defensa comercial ante situaciones adversas como consecuencia de la inestabilidad de los mercados internacionales de productos agropecuarios. Dentro las medidas a aplicar, se debería contemplar la aplicación de mecanismos de estabilización de precios (franjas de precios) y, adicionalmente, el mecanismo de salvaguardia especial para la agricultura que se está negociando en la OMC, lo que llegaría a implicar la posibilidad de renegociar acuerdos comerciales suscritos, sin considerar, por supuesto, a los países de la CAN. Por otro lado, implementar normas ágiles sobre antidumping y medidas compensatorias y una política cambiaria que favorezca las exportaciones antes que reducir el costo de las importaciones.
- Se debe mantener una posición radical para que los PD eliminen toda la ayuda interna causante de distorsión en la producción y en el comercio. Por otro lado, trabajar conjuntamente el resto de los PED para exigir el disciplinamiento de las medidas incorporadas en el compartimento azul y, especialmente, en el compartimento verde, de manera que no constituyan subsidios encubiertos de distorsión de la producción y el comercio. En esta misma lógica, se debe propender a la defensa de las beneficios permitidos por el TED (las subvenciones a la inversión de disponibilidad general para la agricultura, las subvenciones a los insumos agrícolas de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos y la ayuda interna para estimular la diversificación con objeto de abandonar cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos) y la ampliación del compartimento verde a otros aspectos de política que resultan de vital importancia, especialmente, ahora cuando el gobierno nacional está optando por inyectar recursos económicos al área rural.

- La producción excedentaria volcada al mercado internacional en condiciones tales que cause desequilibrios en los precios internos y en la producción nacional no deberá ser suministrada en condiciones de ayuda alimentaria. Se debe establecer la existencia de un compartimento seguro para la dotación de ayuda alimentaria en condiciones de emergencia.
- Respecto a los recursos genéticos, se deberá seguir trabajando conjuntamente los países andinos y los países relacionados para exigir a los solicitantes de patentes la divulgación del país de origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales utilizados en las invenciones, que proporcionen pruebas del consentimiento fundamentado previo y demuestren que los beneficios sean compartidos de manera justa y equitativa con el firme propósito de eliminar la apropiación indebida (biopiratería) de los recursos genéticos por compañías transnacionales farmacéuticas y productoras de semillas y alimentos.
- El rechazo al patentamiento de plantas y animales y la oposición al objetivo perseguido por Estados Unidos de lograr, en el mediano y largo plazo, que sus socios comerciales lleguen a proteger tanto a las plantas como a los animales vía patentes sin importar el respeto a las cuestiones éticas y morales, el efecto a la economía así como en las legislaciones pertinentes.
- El respecto a la normativa andina en materia de propiedad intelectual que incluye la protección de las variedades vegetales. El rechazo a la adhesión a UPOV 91 puesto que reduce el llamado privilegio del agricultor restringiendo los derechos de los agricultores particularmente respecto al intercambio y uso de semillas y extendiendo los derechos exclusivos de los obtentores más allá de la comercialización, incluyendo la producción y reproducción del material protegido.
- Finalmente, el diseño de una política comercial exterior que apunte a reducir las asimetrías tanto en el ámbito interno como externo, que constituya un instrumento de desarrollo, que proteja los intereses nacionales de producción y de exportación y que sea construida como política de Estado en consenso con todos los actores involucrados de manera de hacerla legal y legítima.

## Conclusiones

Las principales conclusiones extraídas del presente artículo, son las siguientes:

- Los resultados del proceso de reforma de la Ronda Uruguay respecto a la agricultura no constituyeron cambios importantes en la búsqueda del objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado en el largo plazo y con la previsión de mayores oportunidades y mejores condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para los PED.
- En el curso actual de negociaciones de los PED buscan corregir las desigualdades, los desequilibrios y los errores cometidos durante la Ronda Uruguay; sin embargo, frente a la intransigencia de los PD en disciplinar y reducir sus subsidios a la producción, reducir sus aranceles sobre productos sensibles para los PED, las negociaciones se encuentran estancadas.
- El panorama de las negociaciones agrícolas en el ámbito multilateral es todavía muy difuso, muy complejo y dista mucho por alcanzar los objetivos planteados en la Declaración de Doha. El disciplinamiento y la reducción de los subsidios a la producción, el mejoramiento de las condiciones de acceso para los productos de importancia económica de los PED, la voluntad de encontrar un equilibrio entre el ADPID y el CDB sin presiones para que los PED abran sus mercados para productos industriales y de servicios, así como de una mayor y más dura legislación internacional sobre indicaciones geográficas, son los principales aspectos que podría beneficiar a la culminación de la Ronda.
- No sea que bajo el argumento de la búsqueda de culpables de un probable fracaso de las negociaciones haga que la Ronda del Desarrollo se convierta en una Ronda Uruguay plus para los PD poniendo en riesgo la credibilidad del sistema multilateral del comercio y su posible desaparición. Por lo tanto, se debe tener mucho cuidado a la hora de tomar definiciones para cumplir lo establecido en la Declaración de Doha y que los beneficios sean mayores que las pérdidas, por lo menos,

para las economías pequeñas y vulnerables de las que Bolivia forma parte lo que implica también una participación activa en el proceso de negociación.

- La proliferación de acuerdos bilaterales encabezados por los principales PD buscan adeptos para respaldar sus posiciones, proteger sus intereses en el ámbito multilateral y profundizar las normas y compromisos establecidos en los Acuerdos multilaterales, reduciendo el campo de acción particularmente de los países latinoamericanos.
- Los resultados muestran que estos países han ido reduciendo sus opciones de negociación y la flexibilidad otorgada por el marco multilateral, haciendo cada vez menos posible recurrir a la normativa multilateral en caso de desequilibrios en los mercados internacionales de productos agrícolas. Al parecer, no existen objetivos claros de política.
- Con esta experiencia, para los países que están enmarcados en nuevos procesos de negociación o, como Bolivia, que recién está empezando a insertarse en los acuerdos de nueva generación, podría ser prudente establecer una estrategia base de negociación con el fin de mantener congruencia entre los resultados alcanzados en los diferentes foros de negociación y no ceder posiciones por compromisos mal asumidos, lo que implica diseñar una política comercial exterior que apunte a reducir las asimetrías tanto en el ámbito interno como externo, que constituya un instrumento de desarrollo, que proteja los intereses nacionales de producción y de exportación y que sea construida como política de Estado en consenso con todos los actores involucrados de manera de hacerla legal y legítima.

## **Bibliografía**

CASTRO BONILLA, Alejandra.

2004        Negociación en materia de patentes en el TLC Estados Unidos-Centroamérica. San José.

CLLA (Crop Life Latin América)

Página web: [www.croplifelatinamerica.org](http://www.croplifelatinamerica.org)

CEPAL

- 2004 Centroamérica: Resultados de las Negociaciones en el CAFTA sobre Productos Agropecuarios Sensibles. Oficina Regional México.

DIRECON

- 2003 Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos.

Kjöllerström, Mónica

- 2004 Los Acuerdos de Libre Comercio en América Latina y el Caribe: Un ejercicio comparativo de las provisiones que afectan el sector agropecuario. CEPAL.

OMC

- 2001 Declaración Ministerial de Doha Adoptada el 14 de noviembre.

- 2003 Los textos jurídicos. Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Ginebra, Suiza.

- 2004 Declaración del Consejo general del 1 de agosto de 2004. WT/GC/535.

- 2005 Declaración de la Conferencia Ministerial de Hong Kong. 18 de diciembre.

- 2007 Proyecto revisado de modalidades para la agricultura. 1° de agosto de 2007.

PÉREZ DEL CASTILLO, Carlos

- 2005 La agricultura de las américas frente a la agenda de Doha para el desarrollo. Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura. Noviembre.

RODRÍGUEZ, Mónica

- 2005 Provisiones agroalimentarias en los TLC's recientemente firmados por Estados Unidos: avances y limitaciones para futuras negociaciones con socios latinoamericanos. CEPAL. Informe Final.

ROFFE, Pedro

- 2006 Los derechos de Propiedad Intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con Países Desarrollados. CEPAL.

SGCAN

2002

La integración política de la Comunidad Andina. Instrumentos y normas derivadas del Acuerdo de Cartagena. Noviembre 2002.

# Los pueblos indígenas en el derecho internacional: La cuestión de la libre determinación

*Ramiro Orias Arredondo\**

## **Resumen**

*Este artículo busca contribuir a la comprensión del proceso de desarrollo del régimen internacional de derechos de los pueblos indígenas. El trabajo identifica los principales hitos en los que los pueblos indígenas han logrado instalar la discusión de sus reivindicaciones en la agenda internacional. Así, se estudia cómo los pueblos indígenas durante el último siglo se han convertido progresivamente en un actor de creciente importancia en la agenda internacional, habiendo recorrido un largo y a veces lento camino para asentar sus demandas de reconocimiento ante los organismos internacionales. También se indaga, a partir de dichos derechos, si los pueblos indígenas tienen el carácter de sujetos del Derecho Internacional y si esa calidad implica que tienen una personalidad jurídica internacional como si fuesen Estados. A la luz de esta definición, se examina el alcance jurídico de la cuestión de la libre determinación y la autonomía, así como sus consecuencias, posibilidades y límites frente al Derecho Internacional.*

## **Introducción**

Desde comienzos de la década de los noventa, particular y emblemáticamente desde 1992, año en que se recordó el quinto centenario de la llegada de los españoles al continente americano, se aprecia el surgimiento de un conjunto dilatado y diverso de demandas por parte de grupos indígenas que,

---

\* Abogado, Magíster en Estudios Internacionales, Profesor Universitario de Derecho Internacional Público y Teoría de las Relaciones Internacionales.

en el caso de Bolivia como de otros países latinoamericanos, abarcan desde la recuperación de tierras / territorio, el control de recursos naturales, la capacidad de administrar justicia en base a su derecho propio, hasta demandas de autonomía, como parte de un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, de tipo colectivo, que plantea como base el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de dichos grupos sociales.

Cuentan la anécdota que en mayo de 2002, cuando se reunió por primera vez en la sede de Naciones Unidas el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en el ingreso del edificio habían representantes indígenas de varios continentes celebrando ese evento histórico y protestando a la vez con unas pancartas que decían “*we are not issues, we are people*” (no somos cuestiones, somos pueblos), llamando la atención sobre uno de los temas de discusión actual, que tiene relación sobre la subjetividad internacional de los pueblos indígenas.

En este trabajo veremos que esta materia no es –como a veces se cree– un tema nuevo, analizaremos cómo los pueblos indígenas durante el último siglo se han convertido progresivamente en un actor de creciente importancia en la agenda internacional, habiendo recorrido un largo y a veces lento camino para asentar sus demandas de reconocimiento ante los organismos internacionales. También indagaremos si los pueblos indígenas tienen el carácter de sujetos del Derecho Internacional, y a la luz de esta definición nos concentraremos a examinar el alcance jurídico de la cuestión de la libre determinación y sus implicancias: ¿será un tipo de autogobierno y autonomía territorial?, o ¿será una manifestación de la autodeterminación nacional, similar al concepto de soberanía externa del Estado? o más bien, ¿aludirá este concepto a la capacidad de estos pueblos para decidir libremente la gestión de sus asuntos locales y/o comunitarios?

## **Los Pueblos Indígenas en la Agenda Internacional**

Si bien se estima que en la actualidad existen entre 300 y 500 millones de indígenas en más de 70 países de todo el mundo, que representan más de 5.000 idiomas y culturas en todos los continentes, la gravitación política

de estos pueblos en el sistema internacional ha pasado por un proceso largo de construcción de instancias para la promoción y protección de sus derechos.

El desarrollo institucional de la sociedad internacional ha estado acompañado de una participación creciente de los pueblos indígenas, convertidos en actores cada vez más visibles e influyentes, que han logrado la constitución de diversos mecanismos e instancias de diálogo político sobre sus reivindicaciones históricas, así como la consagración de derechos colectivos que amparan su cultura, lengua y vida en comunidad.

Así, el Pacto de la Sociedad de las Naciones, adoptado con el Tratado de Versalles de 1919, desde un enfoque tutelar, en su artículo 23 establecía: *“los miembros de la Sociedad de las Naciones: (b) se comprometerán a asegurar un trato equitativo de las poblaciones indígenas en los territorios sometidos a su administración”*.

El enfoque eurocéntrico que perseguía el modelo de desarrollo occidental como universal, según ese instrumento internacional, era la guía para los nuevos Estados. Aunque no se refiere directamente a los pueblos indígenas, señalaba también que para los territorios que a consecuencia de la guerra hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente, y “que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones difíciles del mundo moderno”, y considerando que “el bienestar de estos pueblos constituye misión sagrada de civilización”, el mejor método será el de “confiar la tutela de dichos pueblos a las naciones más adelantadas ... hasta el momento que sean capaces de dirigirse por sí mismas”. Así, a nombre de la obra civilizadora se consagró un estatuto internacional que reforzó el proceso de colonización de territorios y naciones en África, Asia y Oceanía principalmente. Paradójicamente, la fórmula *wilsoniana* que inspiró al Tratado de Versalles, en aplicación del principio de autodeterminación nacional, de dar a cada Nación un Estado, con el que se pretendió resolver los problemas que produjeron la I Guerra Mundial, más bien agudizó y amplió los conflictos europeos, llevando al fracaso a la Sociedad de las Naciones.

Es interesante destacar que a los pocos años de instituirse este organismo internacional, en 1923 el Jefe cayuga Deskaheh, intentando lograr el

reconocimiento del pueblo Iroques, acudió ante la Sociedad de las Naciones que no escuchó su caso. En 1925, a fin de protestar por el incumplimiento del Tratado de Waitangi (Nueva Zelanda, 1840), que garantizaba a los indígenas Maoríes la propiedad de sus tierras, el dirigente W.T. Ratana, junto una delegación viajó a Ginebra, sede de la Sociedad de las Naciones, donde no se le atendió su reclamo; evidenciando la falta de protección jurídica internacional para este tipo de reclamos.<sup>1</sup>

Una vez finalizada la II Guerra Mundial, en 1945, se aprueba la Carta de las Naciones Unidas, que entre sus propósitos menciona el de: “*fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos...*”

Así, la Carta define un nuevo rumbo en la construcción de la institucionalidad de la sociedad internacional, basada en la cooperación, la igualdad jurídica de los Estados, la libre determinación de los pueblos y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma, religión u otra.

En un principio, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se interesó por los pueblos indígenas y tribales, principalmente en su papel de trabajadores. Así, comenzó a investigar los trabajos forzados a los que eran sometidas las “poblaciones nativas”, de las colonias europeas de ultramar, a principios de 1921. Uno de los resultados fue la adopción en 1930 del Convenio Número 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso.

Como organismo especializado del sistema de Naciones Unidas, la OIT examinó más detenidamente la situación de los trabajadores indígenas, para abordar cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales en general, y de 1952 a 1972 dirigió un programa de desarrollo multidisciplinario entre organismos –el programa relativo a los indios andinos– que se calcula asistió a más de 250.000 personas. Poco después de iniciarse dicho programa, por iniciativa de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y gracias a su participación, la OIT empezó a trabajar en el Convenio Número 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, que se adoptó

---

1 Foro Permanente de las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 2003.

en 1957.<sup>2</sup> Ese fue el primer tratado internacional adoptado en ese ámbito, y finalmente lo ratificaron 27 países, la mayoría de los cuales eran de las Américas, pero también de Asia Meridional y de distintos países africanos. Este primer instrumento jurídico internacional sobre los pueblos indígenas, si bien promovía sus derechos, lo hacía desde una perspectiva que busca la asimilación de éstos en el Estado, diluyendo sus identidades dentro las sociedades mayoritarias (Anaya, 2003).

Así, si tomamos algunas de sus disposiciones, encontramos párrafos que dicen, por ejemplo: Este convenio es aplicable “a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional”. Por lo que, “con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países”... “se deberá tener en cuenta el grado de evolución cultural de dichas poblaciones” así como sus “dificultades de la adaptación” ... a los “métodos modernos de producción y comercio...”

Con el paso de los años y la evolución de la opinión pública, algunos puntos débiles del Convenio número 107 –como los señalados– empezaron a llamar la atención. Entre los aspectos más discutibles figuraba el supuesto de que la integración a la sociedad nacional mayoritaria era el único futuro posible para los pueblos indígenas y tribales. Asimismo, que todas las decisiones relacionadas con el desarrollo correspondían sólo al Estado y no a los propios pueblos que podían verse afectados por ellas. Con la creciente toma de conciencia por parte de los pueblos indígenas durante los decenios de los años sesenta y setenta, y con la participación creciente de las organizaciones indígenas en el plano internacional, estos supuestos empezaron a ser cuestionados. Durante el decenio de 1970, las Naciones Unidas comenzaron a estudiar más detalladamente cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales y, al mismo tiempo, los pueblos indígenas empezaron a organizarse a escala internacional. Surgió entonces la

---

2 Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes (Fecha de entrada en vigor: 2 de junio de 1959).

necesidad de actualizar el Convenio 107. La Reunión de expertos en 1986, convocada por el Consejo de Administración de la OIT, concluyó que “el enfoque integracionista del Convenio era obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”.

El Consejo de Administración de la OIT reaccionó inscribiendo el tema de la revisión del Convenio 107 en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 1988 y 1989. En junio de 1989 se adoptó el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales a fin de incluir el principio fundamental de que la forma de vida de los pueblos indígenas y tribales es permanente y perdurable, el cual reconoce en su Preámbulo: “las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro los Estados donde viven”. Lo novedoso de este Convenio es que reconoce derechos colectivos de los indígenas, en su calidad de pueblos y no solamente como derechos individuales. Otro cambio fundamental que se introdujo fue el reconocimiento de que estos pueblos y sus organizaciones tradicionales deben estar estrechamente involucrados en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo que los afecten, y sin duda en todas las medidas adoptadas para aplicar el Convenio.

Los Estados Miembros de la OIT ratifican paulatinamente ese instrumento actualizado, que es la base de los debates y políticas nacionales relativas a esos pueblos en numerosos países. La filosofía básica del Convenio 169 es la diferencia principal respecto del Convenio 107. Mientras que el Convenio número 107 partía de la idea de que las poblaciones indígenas y tribales desaparecerían a medida que se integraran en las sociedades en las que vivían, el Convenio número 169 adopta una actitud general de respeto por las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y tribales, y destaca su derecho a una existencia perdurable y a un desarrollo en función de sus propias prioridades.

En la década de los setenta, la Sub Comisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a la Minorías recomendó que se hiciera un amplio estudio sobre “El problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” y se nombró al Sr. José Martínez Cobo como Relator Especial para que hiciera esta labor, quien entre 1981 y 1984 presentó cinco volúmenes

con su informe final, cuyo contenido fue decisivo para llamar la atención de la comunidad internacional sobre la situación en la que se desenvolvían los pueblos indígenas.<sup>3</sup>

El Consejo Económico Social, en 1982 creó el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas como órgano subsidiario con el mandato de examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, prestando especial atención a la evolución de las normas relativas a esos derechos.<sup>4</sup> Tiempo después se facilitó que los representantes indígenas participaran en los períodos de sesiones de este grupo de trabajo. Entonces se planteó el problema que las organizaciones indígenas no tenían el carácter de órganos consultivos de la sociedad civil con derecho a participar del ECOSOC. Para ello, se aprobó un procedimiento *ad hoc* que consintió la participación de más de 60 organizaciones indígenas, lo que permitió su contribución e influencia en la redacción del proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Villán Durán, 2002).

En 1993, las Naciones Unidas proclamaron el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, con miras a “fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan las comunidades indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud”. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, que aprobara la “Declaración y Programa de Acción de Viena”, en la que se reconoce “la contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y pluralismo de la sociedad, y reitera la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural”, se recomienda la creación de un Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (Jetté, 2005).

En 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004), alentándose el establecimiento del Foro Permanente para los Pueblos Indígenas, así como la

---

3 Posteriormente, su sucesora, la Sub Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos acogió y mantiene este Grupo de Trabajo.

4 Véase [www.un.org/spanish/indigenas/2003/](http://www.un.org/spanish/indigenas/2003/)

promoción de un trabajo por la aprobación de una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, la formulación ulterior de normas internacionales y leyes nacionales, y el fortalecimiento de la cooperación internacional para atender su desarrollo económico, social y cultural (Villán Durán, 2002).

En el año 2000, el ECOSOC estableció el Foro Permanente de los Pueblos Indígenas como órgano asesor con el mandato de examinar las cuestiones indígenas en el marco del desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos,<sup>5</sup> que tuvo su primera sesión de trabajo en mayo de 2002. El Foro está integrado por 16 expertos independientes, que actúan a título personal, 8 de ellos son propuestos por los pueblos indígenas y otros 8 por los gobiernos. Se aplica también las normas de participación de organizaciones indígenas observadoras adoptadas para el Grupo de Trabajo, en las reuniones del Foro.

En el 2001 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas nombró al mexicano Rodolfo Stavenhagen como Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas, con el objetivo de formular recomendaciones para prevenir y remediar violaciones de los derechos humanos de los indígenas, debiendo al efecto “recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones”.<sup>6</sup>

En el 2004, la Asamblea General proclamó el segundo decenio de los Pueblos Indígenas (2005-2014),<sup>7</sup> con los objetivos de: 1) fomento de la no discriminación e inclusión de los pueblos indígenas, 2) fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afecten su vida y desarrollo, 3) redefinición de políticas de desarrollo equitativas e interculturales, 4) la adopción de políticas y programas de desarrollo indígena, y 5) la creación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. En este marco, también se ha creado un Fondo Fiduciario para financiar y apoyar iniciativas que contribuyan a estos objetivos.

---

5 NNUU, ECOSOC, Res. 2000/22, de 28 de julio de 2000.

6 CDH, Res. 2001/57, 24 de abril de 2001, párr. 1 a.)

7 NNUU, As. Gral: Res. 59/174, 22 de diciembre de 2004.

Luego de un proceso de 20 años de negociaciones y tras la aprobación el 29 de junio de 2006 del Consejo de Derechos humanos, el 13 septiembre de 2007 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el voto a favor de 143 países, 11 abstenciones y 4 en contra (EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda).

La Declaración reconoce expresamente el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas en su artículo 3, en términos similares a como lo hace el artículo primero común de los Pactos de Derechos Humanos. Por su parte, el artículo 4 dispone que estos pueblos “en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios para financiar sus funciones autónomas”. Lo que constituye una novedad en relación a lo que se había alcanzado anteriormente en el Convenio 169, y que plantea todo un debate acerca del alcance de este derecho, con el que abre o más bien continúa la discusión del tema en este siglo XXI.

Por otra parte, este proceso universal de desarrollo normativo en el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas, también fue acompañado por diversas iniciativas a nivel iberoamericano, hemisférico y sub-regional.

En 1992, en ocasión de los 500 años del descubrimiento del continente americano, en la ciudad de Madrid se celebró la II Cumbre Iberoamericana que entre sus conclusiones recomendó la creación de un Fondo Indígena. Esta iniciativa tuvo respaldo y concreción en las dos siguientes cumbres de Salvador Bahía en 1993 y Guatemala en 1994, con la firma de su convenio constitutivo y puesta en marcha del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Rojas Aravena, 2000), del que participan 22 países miembros.

El Fondo Indígena es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los Pueblos Indígenas, en el que representantes de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas participan directamente en los planes, programas y proyectos de la institución, así como en los órganos de gobierno y dirección, donde existe representación paritaria entre dele-

gados gubernamentales e indígenas. Su sede está en la ciudad de La Paz, Bolivia, que da residencia a su Secretaria Técnica, que constituye el brazo operativo de sus acciones, teniendo a su cargo la gestión administrativa del organismo internacional.

En 1999, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), se creó un Grupo de Trabajo integrado por gobiernos y pueblos indígenas que ha estado elaborando y concertando un proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con el fin de promover y proteger los derechos humanos de los mismos.

Esta preocupación ya se vio reflejada en la Carta Democrática Interamericana, adoptada el 11 de septiembre de 2001, en la que a tiempo de definir que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, en su artículo 9º expresa: “*La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas ... y el respeto a la diversidad étnica y cultural..., contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana*”. De igual forma, los Presidentes del Hemisferio, en la 4ta. Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, realizada en noviembre de 2005, en su Declaración final sostuvieron: “*Reafirmamos nuestro compromiso de respetar los derechos de los Pueblos Indígenas y nos comprometemos a concluir exitosamente las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*”.

Recientemente, en abril de 2007, se efectuó en La Paz la décima reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos del Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que en la actualidad está en su etapa final, existiendo un texto consolidado que registra los principales acuerdos, el cual propone que: “*los Estados reconocen y respetan el carácter multiétnico y pluricultural de sus sociedades*”, y en ese sentido los Estados reconocen –por este instrumento– el derecho de los pueblos indígenas a su organización social, política y económica, así como a sus sistemas jurídicos, entre otros.<sup>8</sup> Asimismo, el Artículo XX del Proyecto de

---

8 Véase OEA, “Registro del Estado Actual del Proyecto de Declaración Americana sobre Los Derechos de los Pueblos Indígenas”, GT/DADIN/doc.301/07, 27 de abril de 2007.

Declaración –aún en discusión–, se refiere al derecho a la autonomía y/o autogobierno de estos pueblos originarios de las Américas.

También es digna de destacar una creciente atención al tema prestada por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos de los Pueblos Indígenas. Desde 1981, la Comisión se ha pronunciado sistemáticamente respecto a la protección de derechos indígenas en sus informes especiales, y desde los noventa en el sistema de casos. Por su parte la Corte ha pronunciado jurisprudencia en materia de derechos colectivos de los pueblos indígenas, tanto en sentencias de fondo y reparación, como en resoluciones de medidas provisionales (Madariaga, 2006).

A nivel de la Comunidad Andina de Naciones, existen también algunas iniciativas de tipo subregional. En la reunión presidencial andina de Machu Picchu entre el 28 y 29 de julio de 2001, se adoptó la Declaración sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, en la que se comprometen esfuerzos para asegurar la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas y se reconoce la importancia de su participación en la vida democrática de los países. A fin de promover la diversidad cultural en el proceso de integración, se impulsa la creación de una Mesa de trabajo sobre pueblos Indígenas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones; instancia de trabajo que al presente tiene reuniones periódicas, que congregan a la sociedad civil y representantes de los Estados, y que ha sido institucionalizada por la Decisión 542 del Consejo Andino de Relaciones Exteriores.

## **La Subjetividad Internacional de los Pueblos Indígenas y la cuestión de la libre determinación**

Como se ha visto en el apartado anterior, los Pueblos Indígenas han ido ocupando un perfil cada vez más alto en la agenda internacional. De un rol poco visibilizado en la agenda externa, hoy son actores activos en diversos espacios de diálogo internacional en los que han logrado el reconocimiento de un conjunto importante de derechos colectivos, que los convierten de

actores a sujetos del orden internacional. Pero ¿cuál es el alcance de esa subjetividad internacional? ¿El hecho de que tengan esa calidad de sujetos del Derecho Internacional, implica que tienen una personalidad jurídica internacional como si fuesen Estados?

El internacionalista Manuel Diez de Velasco (2004: 239) señala que la atribución de subjetividad internacional implica tres consecuencias directas:

- a) El Sujeto de Derecho Internacional queda protegido por el ordenamiento jurídico internacional, es titular de los derechos y atribuciones establecidos en su favor por dicho ordenamiento.
- b) El Sujeto de Derecho Internacional asumirá un conjunto de obligaciones impuestas por ese orden jurídico internacional, a favor de otros sujetos de este orden internacional.
- c) El Sujeto de Derecho Internacional gozará de una capacidad de relacionarse con otros sujetos del mismo ordenamiento jurídico, en términos diplomáticos.

Así, se reconoce una subjetividad internacional limitada a los Pueblos Indígenas, ya que si bien son beneficiarios de un régimen internacional de protección de sus derechos, es de tipo pasivo, ya que no tiene un pleno *jus standi* o capacidad procesal para demandar por sí mismos y exigir directamente el respeto de esos derechos, lo que se conoce como subjetividad activa o como la legitimación para reclamar internacionalmente por su incumplimiento.

Por otra parte, tampoco participa de las otras dos cualidades de la subjetividad internacional, ya que los pueblos indígenas ni asumen obligaciones internacionales, ni sostienen relaciones diplomáticas con otros sujetos, llámense Estados u Organismos Internacionales; no tienen derecho de legación, ni suscriben tratados internacionales, así sea que su rol como actor político del sistema internacional es cada vez más influyente, éste es de naturaleza no gubernamental y transnacional. La denominada (para) diplomacia de los pueblos indígenas en última instancia termina siempre encontrándose con el realismo de un mundo de Estados. Por tanto, ¿nos

encontramos ante un sujeto internacional? sí, pero de capacidad limitada, en tanto posee derechos y no obligaciones de naturaleza internacional. Estos derechos son además limitados y específicos, no siendo posible su defensa directa ante Cortes Internacionales por parte del titular, el pueblo indígena, como colectivo.

Así, veremos ahora en qué medida esa subjetividad internacional determina la cualidad y ejercicio del derecho a la libre determinación. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se reconoce el derecho de los pueblos a su libre determinación, que está consagrado en la Carta de la ONU, en los principales pactos internacionales y ha sido plenamente reconocido por la Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, constituyendo uno de los principios esenciales del Derecho Internacional contemporáneo.

Este principio toma forma en el proceso de descolonización de los años sesenta, con la adopción –por parte de la Asamblea General de NNUU– de la Declaración de Independencia de Pueblos Coloniales (Res.1514/XV del 14 de diciembre de 1960), en el que se establece que “*todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*”.

Conforme a este principio, entonces, los pueblos sujetos a dominación colonial o pertenecientes a territorios estatales invadidos por fuerzas extranjeras o sometidos a un régimen racista, tienen derecho respectivamente, a independizarse, expulsar al invasor o elegir libremente un cambio de régimen político (Novak y otros, 2002: 471). Sin embargo, la misma Resolución 1415 de 1960, ya ponía límites que encuadraban ese derecho, al señalar que “todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

Al día siguiente se proclamó la resolución 1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960, que profundizaba en estas cuestiones. Manteniendo que es indispensable que la población autóctona exprese su voluntad libremente, se matizó que esta voluntad no siempre tenía que llevar a la constitución de un nuevo Estado soberano. El ejercicio del derecho de autodeterminación

podría llevar a la independencia, a la libre asociación o a la integración en otro Estado. Además, la resolución 1541 (XV) concretó qué pueblos son titulares del derecho de libre determinación, en función de dos criterios básicos: la existencia de diferencias étnicas y culturales y la separación geográfica entre la colonia y la metrópoli. Esta exigencia de separación territorial implicó que el derecho de autodeterminación sólo se reconociera a los pueblos que habitaban territorios coloniales ultramarinos, excluyendo su aplicación al caso de los pueblos indígenas que habiten el territorio de Estados soberanos e independientes.

El principio de libre determinación de los pueblos fue objeto de un mayor desarrollo con la Resolución de la Asamblea General de NNUU N° 2625, del 24 de octubre de 1970, que adopta la Declaración de los Principios del Derecho Internacional referentes a las “relaciones de amistad y cooperación de los Estados”, reiterando el derecho de “*todos los pueblos de determinar libremente, y sin ingerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social cultural*”, ... y añade que esta disposición no se entenderá “*en el sentido que autorice o fomente acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes ... que estén dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color*”.

Con lo que el Derecho Internacional contemporáneo establece una diferenciación conceptual entre el derecho a la libre determinación y el principio de autodeterminación nacional. Mientras que la libre determinación implica el derecho a definir la condición política, económica, social y cultural de un pueblo, su autonomía y autogobierno en los asuntos internos para asegurar su propio desarrollo, la autodeterminación es más bien el derecho a la independencia y por tanto, a formar un Estado.<sup>9</sup>

Así, se reafirmó la soberanía territorial de los Estados, dejando claro que “el Derecho Internacional no reconoce a fracciones de pueblos, como tales, el derecho de separarse o a determinar por sí mismos su status polí-

---

9 Jorge Lazarte R., *Libre determinación no es autodeterminación*, La Razón, La Paz, Octubre 5 de 2007.

tico internacional” (Miaja de la Mulea, 1968). Es en este contexto, una vez avanzado (y superado) el proceso de descolonización de los sesentas, que en los últimos 20 años se desarrolló el marco convencional de los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 de la OIT de 1989 reconoció un conjunto de derechos colectivos a favor de los Pueblos Indígenas, como el derecho a la propiedad de tierras tradicionales, el derecho a ser consultados como grupo social y el derecho a mantener sus propias instituciones y costumbres. Si bien se reconocía el derecho a la gestión de su desarrollo, según las propias instituciones, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, no se reconoció a esto expresamente como una forma de autodeterminación.

Este Convenio, al referirse al concepto de Pueblo Indígena,<sup>10</sup> lo limita en su capacidad jurídica de Derecho Internacional Público, señalando: “*la utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional*”.

Está claro, en este debate, que el principal sentido que podría tener el término pueblos en el Derecho Internacional está indisolublemente vinculado al derecho de autodeterminación. Los Estados, a pesar de alentar, reconocer o admitir el desarrollo de los derechos indígenas, mantuvieron siempre la cautela de fijar el contrapeso para aclarar que esos derechos no incluían el derecho a la independencia. Al fin, son los Estados la principal fuente legislativa del Derecho Internacional.

Con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada recientemente, se da un paso más adelante al precisar el alcance y naturaleza de este debate, cuando deja establecido en su artículo 4º que “*Los Pueblos Indígenas, en el ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales*”. Por su parte, el artículo 46 de la

---

10 Convenio 169 OIT, Art. 1: “los pueblos... considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Declaración, pone énfasis en una cláusula limitativa, que restringe cualquier probable exceso al principio de libre determinación: *“Nada de lo señalado en la presente declaración... se entenderá en el sentido de que se autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”*.

Con el mismo sentido, la última versión consolidada del Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, expresa –aunque aún sin consenso– *“al interior de los Estados se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud del cual pueden definir sus formas de organización y promover su desarrollo económico, social y cultural”*, y –más adelante se agrega que– *“los pueblos indígenas en el ejercicio de su derecho a la libre determinación [al interior de los Estados], tienen derecho a la autonomía o autogobierno”*. Al efecto, *“los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar plena y efectivamente sin discriminación en la toma de decisiones a todos los niveles con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales”*.

También se agrega un siguiente artículo delimitativo, que aclara *“nada en esta Declaración se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial, la soberanía y la independencia política de los Estados, ni otros principios contenidos en la Carta de la Organización de los estados Americano”*.<sup>11</sup>

Con lo que se entiende que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas no es sinónimo de un derecho amplio o ilimitado de autodeterminación nacional, en el sentido que se entendió a principios del siglo XX, por el cual cada nación tenía derecho a organizarse en un Estado. Si bien el derecho a la libre determinación se afirma como un derecho de todos los pueblos en el artículo primero común del Pacto Internacional

---

11 El artículo 3° de la Carta de la OEA declara –entre otros– como sus principios: respeto a la soberanía e independencia de los Estados, consolidación de la democracia representativa y respeto a los derechos fundamentales de la persona.

de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ampliamente ratificados ambos, hay que señalar que tanto el Convenio 169, como la Declaración de Naciones Unidas y el proyecto de la OEA, reconocen a favor de los pueblos indígenas el ejercicio de este derecho, bajo el presupuesto de su existencia como partes o miembros de los Estados donde habitan, circunscribiéndolo a la esfera comunitaria, de la vida local y en los temas internos de los Pueblos Indígenas.

A lo largo del proceso de construcción del *régimen internacional de los pueblos indígenas*, los Estados se han resistido a reconocer a los grupos indígenas como pueblos, en tanto titulares de los derechos que el Derecho Internacional Público reconoce a todos los pueblos: la autodeterminación. Así, la misma Declaración de Naciones Unidas, que es la que más lejos avanza en materia de libre determinación, se cuida de especificar que la cualidad gubernativa de gobierno propio o autogestión se refiere para los asuntos internos y locales, dejando expreso que no se reconoce ningún atisbo de derecho a la secesión o a formar un Estado independiente.

El derecho de libre determinación de los Pueblos Indígenas, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público contemporáneo, no es un derecho absoluto, sino que encuentra límites jurídicos expresos, que ordenan, orientan y restringen su ejercicio en dos niveles: a) nacional, al marco de lo *interno y local de la comunidad indígena*, y b) internacional: declarando la incompatibilidad con el quebrantamiento de *la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes*".

Así, conceptualmente en este debate se han diferenciado progresivamente dos niveles de análisis, uno externo y otro interno. La vertiente **externa** se relaciona con la autodeterminación nacional y el derecho a la soberanía. Se refiere al derecho de los pueblos a determinar libremente su lugar en la comunidad internacional de Estados y definir su status jurídico internacional, de acuerdo con el principio de independencia e igualdad soberana de los Estados. La vertiente **interna**, por su parte, define el derecho de los pueblos a decidir y determinar libremente su organización política y perseguir su desarrollo cultural, social y económico. Se relaciona, entre otros, con el derecho de todo grupo a preservar su identidad y el

derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos. Implica por lo tanto que un Gobierno debe representar al conjunto de la población, sin distinción por motivos de raza, credo, color o cualquier otro. La autodeterminación interna se relaciona con la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Sí habláramos en términos de organización del Estado, podríamos decir que este derecho a la libre determinación para regir la vida política, económica, social y cultural de los pueblos indígenas, conforme a su derecho propio y costumbre, implica algún grado de cesión de atribuciones y competencias estatales que hacen a la jurisdicción, y como éste distribuye y organiza internamente su poder público. Por otra parte, se ha dejado claramente establecido que no hay resquicio para algún tipo de cesión en la cualidad de soberanía externa, por la que el Estado determina su condición de independencia e igualdad frente a otros Estados. Esta dimensión de la soberanía constituye la autodeterminación política y jurídica frente a otros sujetos del Derecho Internacional, consecuentemente la no subordinación dentro de su ámbito espacial y personal a ningún otro Estado o poder.

## Conclusiones

Los Pueblos Indígenas de forma progresiva han ido conquistando un lugar específico, propio y relevante en el sistema internacional, teniendo un rol cada vez más protagónico en diversas instancias de diálogo político y, en muchas de ellas, se está institucionalizando su participación bajo distintas modalidades de consulta. Fruto de esta acción política, el Derecho Internacional, particularmente de los Derechos Humanos, ha ido reconociendo y definiendo un conjunto importante de derechos colectivos que buscan asegurar su vida política, económica, social y cultural en comunidad.

Los Pueblos Indígenas han tenido la capacidad de actuar e incidir en los espacios internacionales, abriendo instancias de diálogo, consulta y concertación, habiendo contribuido con su propio enfoque al desarrollo de un régimen internacional de los derechos de los Pueblos Indígenas. Como

consecuencia, el sistema internacional cuenta hoy con normas y organizaciones que reconocen y protegen tales derechos. Así el Convenio 169 y la reciente Declaración de Naciones Unidas, junto al Foro Permanente de Cuestiones Indígenas, el Grupo de Trabajo y el Relator Especial sobre la situación de los derechos y libertades de los pueblos Indígenas, establecidos por Naciones Unidas, nos muestran el grado creciente de atención que se le da al tema en la agenda internacional actual. También hay que dejar sentado que este no es un proceso acabado, existe una agenda dinámica en construcción, que debe responder a nuevos desafíos y necesidades, como por ejemplo, el tema del *jus standi* de los Pueblos Indígenas para demandar de manera directa ante tribunales internacionales la vulneración de los derechos colectivos de los que son titulares.

Hoy los pueblos indígenas, en esa calidad específica, gozan de una subjetividad internacional propia y particular, en tanto portadores de esos derechos que les reconoce el orden internacional. Esa calidad de sujetos, no significa que pueden actuar o buscar actuar como si fuesen Estados, ya que no implica una personalidad jurídica ilimitada y con todas sus consecuencias. En el sistema jurídico internacional contemporáneo existe un desigual reparto de derechos y obligaciones entre las diferentes categorías de sujetos, por lo que también existen diferentes modalidades de esa personalidad jurídica con la que pueden actuar, a decir de la Corte Internacional Jurídica, “que los sujetos de derecho en un sistema jurídico no son necesariamente idénticos en su naturaleza o en la extensión de sus derechos” (Rodríguez Carrión, 2004: 75). Con lo que, para el Derecho Internacional queda claro que esa capacidad de actuar internacional que detentan los pueblos indígenas no se equipara a la de los Estados, por lo que no compiten entre sí.

Los derechos de los pueblos indígenas han asentado el principio de su libre determinación, pero éste es complejo y no ofrece un único alcance ni tiene necesariamente las mismas manifestaciones. A partir de 1960, la definición de los pueblos coloniales como sujetos de la libre determinación supuso un impulso esencial para la descolonización y colaboró en una auténtica universalización de la sociedad internacional. Por tanto, hablar de libre determinación era entender el derecho de cada pueblo a formar

un Estado independiente. Sin embargo, en los últimos años, el régimen internacional de los pueblos indígenas ha transformado este concepto, que mecánicamente identificaba pueblo con Estado; ampliando las expresiones de esa libre determinación como la comprensión de ella en el marco de diversas identidades culturales, étnicas y sociales que coexisten también junto a diversas estructuras políticas y sistemas jurídicos. Es decir, como la posibilidad que la sociedades plurales tengan también estructuras estatales plurales, en la que convivan esas diversidades. Bajo este pensamiento, “la autodeterminación no implica un Estado independiente para cada pueblo,... Más bien, que los pueblos indígenas, con sus propias estructuras políticas y sociales, han de participar plenamente en la construcción y funcionamiento de las instituciones del Estado” (Anaya, 2007). Recordemos que el derecho a la autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas se ejerce simultáneamente (no en vez de o alternativamente) a los derechos políticos y civiles, que posibilitan y facultan la participación de los indígenas –como personas individuales y ciudadanos– en las instituciones democráticas y representativas del Estado.

Esta reflexión nos lleva al debate constituyente que vive Bolivia, donde propuestas de construcción de un Estado plurinacional, en el que los Pueblos Indígenas se constituyen en sujetos de entidades territoriales autónomas, han llevado a una serie de interrogantes. No han sido pocos los actores que ven en este proyecto el inicio de una balcanización o *bantunización*<sup>12</sup> y desintegración del Estado. Aquí debemos dimensionar el alcance de dichas autonomías territoriales indígenas, tanto en su esfera externa e interna. En lo externo, como se ha dicho, el Derecho Internacional circunscribe el ejercicio de este derecho de los pueblos indígenas; vale decir, no puede menoscabar la integridad y unidad del Estado, ni otra forma que signifique secesión o

---

12 La denominada “bantunización” alude al proceso sudafricano en las postrimerías de la caída del régimen de apartheid que asignaba un espacio físico o “reserva” (bantustan) diferente para cada grupo étnico, de acuerdo con estrictos límites regionales. La división derivada del “desarrollo separado” trazaba fronteras geográficas, culturales y educativas según el modelo segregacionista racial; fomentando la superioridad de una minoría blanca, dejando a los grupos no blancos en una especie de getos cerrados. A los bantustanes se les dio carácter de Estados independientes, los cuales solo fueron reconocidos internacionalmente por la República Sud africana.

separación del mismo. En lo interno, es el Derecho Constitucional el que debe regir y definir las competencias y atribuciones que dichas unidades autónomas han de ejercer.

Salvo algunas declaraciones aisladas, como por el ejemplo, la de “reconstituir el Collasuyo” como un Estado Quechua Aymara que integre el altiplano del sur del Perú y el oeste de Bolivia, que hiciera en su momento el dirigente del MIP, Felipe Quispe el año 2002 en las propuestas presentadas entre el 2006 y 2007 a la Asamblea Constituyente, ninguna organización indígena ha reivindicando formalmente un derecho de separación del Estado boliviano, ya sea por su anexión o creación de un nuevo Estado. Todo lo contrario, como ocurre en otros países de la región, los pueblos indígenas han entendido que la libre determinación se concreta en el “autogobierno dentro del Estado cuya integridad territorial ha de ser respetada, reforzando la unidad del Estado al asumir su multietnicidad y permitir una plena participación de los indígenas en las decisiones que les afecta” (Brotóns, 2007: 203).

Los Pueblos Indígenas asumen que los estándares internacionales consagrados en los convenios multilaterales especifican un mínimo, menos del cual el Estado no puede dejar de ofrecer. Lo cierto es que dichas normas internacionales también implican un máximo, del que los Pueblos Indígenas difícilmente podrán exceder y rebasar sin que signifique una fractura con el Estado al que pertenecen; al menos esto es así frente a la realidad del Derecho Internacional Público contemporáneo.

Así, como el Estado asume la obligación internacional de promover y proteger los Derechos de los Pueblos Indígenas, éstos en su ejercicio deben enmarcarse en los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, la integridad territorial y unidad política del Estado, los derechos humanos y libertades fundamentales, en el marco de los principios de justicia, democracia, igualdad y no discriminación, tal como se define en el artículo 46 de la Declaración de NNUU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en septiembre de 2007. Y en Bolivia, el desafío constituyente está –entre otros– en cómo equilibrar ambas dimensiones, a fin de consolidar un Estado unido e inclusivo, respetuoso de la diversidad cultural y cohesionado socialmente para participar en la dinámica del sistema internacional.

## Bibliografía

ANAYA, James

2003 “Los Derechos de los Pueblos Indígenas”, en *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en los Albores del Siglo XXI*, Universidad de Deusto, España.

2005 *Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional*, Ed. Trotta, Madrid.

2007 “La globalización, el derecho internacional y los pueblos Indígenas”, (mimeo)

BROTÓNS, Antonio Remiro

2007 *Derecho Internacional*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.

DÍEZ DE VELASCO, Manuel

2004 *Instituciones del Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid.

JETTÉ, Christian

2005 “El marco normativo internacional sobre los Derechos de los pueblos indígenas”, en *Justicia Comunitaria: Retos al Futuro, Red Participación y Justicia*, UASB y Compañeros de las Américas, La Paz.

NOVAK, Fabián y otros

2002 *Derecho Internacional Público, Tomo II*, Fondo Editorial PUCB, Lima.

MADARIAGA, Isabel

2006 “El Sistema Interamericano de DDHH y los Pueblos Indígenas”, en *Defensor del Pueblo, Derechos Humanos y Acción Defensorial año 1, N°1*, La Paz.

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo

1968 *La Emancipación de los Pueblos Coloniales y el Derecho Internacional*, Ed. Tecnos, Madrid.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro

2004 *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, 5ta. Edición, Madrid.

ROJAS ARAVENA, Francisco (ed)

2000 Las Cumbres Iberoamericanas: Una mirada global, FLACSO-  
Nueva Sociedad, Venezuela.

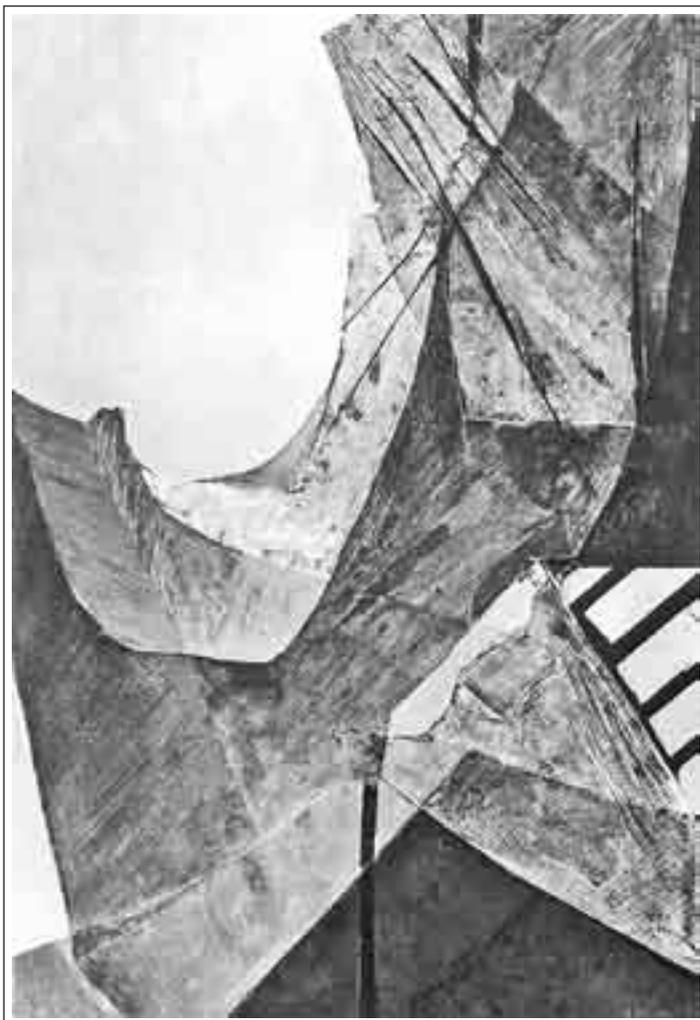
VILLÁN DURÁN, Carlos

2002 Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos,  
Ed. Trotta, Madrid.



# Aportes

## Aportes



Aranjuez. 1980.



# Los créditos de carbono del Protocolo de Kyoto

*Raquel Galarza Anze\**

*“La tierra es un ser vivo creador de su propio hábitat”  
James Lovelock*

## **Resumen**

*El calentamiento global es un problema que incumbe a toda la humanidad. Las temperaturas en la tierra se han incrementado con evidencia científica, las catástrofes naturales son cada vez más frecuentes, siendo los países en desarrollo los más afectados.*

*Para mitigar los efectos del calentamiento global, en 1997, los gobiernos acordaron el Protocolo de Kyoto del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la Organización de Naciones Unidas (UNFCCC). El acuerdo entró en vigor el 16 de febrero de 2005, sólo después de que 55 naciones que suman el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero lo hubieron ratificado. En la actualidad más de 166 países se han adherido al Protocolo, siendo Australia el último en hacerlo. Esta decisión deja aislado a Estados Unidos, que es el único país desarrollado que no ha suscrito el acuerdo.*

*El objetivo del Protocolo de Kyoto es conseguir reducir un 5,2% de las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990, para el periodo 2008-2012. Es el único mecanismo internacional para empezar a hacer frente al cambio climático y minimizar sus impactos. Para ello contiene objetivos legalmente obligatorios para que los países industrializados reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero de origen humano.*

*Bolivia, no puede estar al margen de este debate. En el presente trabajo se hace un repaso jurídico de los alcances del Protocolo de Kyoto, así como también de los avances que ha tenido el país en su cumplimiento.*

---

\* Abogada, Magíster en Auditoría y Control Financiero y Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Económicas Internacionales. Docente de la Maestría de Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar y del Diplomado en Derecho Bancario de la Universidad Católica Boliviana San Pablo.

## Introducción

El cambio climático, en los últimos años, se ha revelado como uno de los problemas globales más importantes que enfrenta la humanidad. La lucha contra este fenómeno se ha materializado, desde la perspectiva jurídica, en dos tratados internacionales de vocación universal: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, y el Protocolo de Kyoto (PK) de 1997.

Mediante el Protocolo de Kyoto, se flexibiliza el cumplimiento de los compromisos de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs)<sup>1</sup> a través de tres instrumentos extremadamente complejos en su aplicación: la aplicación conjunta, el comercio de emisiones y el mecanismo para un desarrollo limpio. En particular el mecanismo para un desarrollo limpio permite que los países industrializados, mediante la compra de Créditos de Carbono (CERs), financien parcial o íntegramente proyectos que reduzcan emisiones de GEIs o sumideros que cumplan el mismo objetivo, en territorios de países que no tienen metas de reducción de emisiones, como es el caso de Bolivia. Los CERs generados, pueden ser utilizados por los países inversores para acreditar el cumplimiento de sus metas de reducción de emisiones de impacto global. Los países en desarrollo se benefician con la inversión en proyectos que generan CERs y consiguen la transferencia de tecnologías limpias.

De esta manera, se cumplen los principales principios sobre los cuales descansa la Convención: el principio de precaución; el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; y el principio de desarrollo sostenible (Art. 3).

Bolivia aprobó y ratificó la CMNUCC mediante Ley N° 1576, promulgada el 25 de julio de 1994 y, el PK fue ratificado por la Ley N° 1988 promulgada el 22 de julio de 1999. Como Estado Parte no Anexo I de la CMNUCC Bolivia no ha asumido obligaciones cuantitativas de limitación y

---

1 El PK contempla la disminución de seis clases de GEI: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>); metano (CH<sub>4</sub>); óxido nitroso (N<sub>2</sub>O); hidrofluorocarbonos (HFC); perfluoro carbono (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).

reducción de emisiones, sin embargo, en su condición de país mega diverso, puede atraer inversión extranjera directa en el marco de los mecanismos flexibles del PK.

En febrero de 2005 ha entrado en vigor el protocolo de Kyoto, el 1º de enero de 2005 la Unión Europea ha dado inicio a las operaciones de su Sistema de Comercio de Emisiones. El primer período de cumplimiento del PK abarca del 2008 al 2012, en consecuencia, es necesario conocer y analizar este marco jurídico internacional y, también es urgente identificar los aspectos normativos que, a nivel interno, son necesarios para implementarlo adecuadamente. Los países en desarrollo están en competencia por atraer inversión en proyectos MDL, no vaya a ser que por falta de preparación y previsión Bolivia quede al margen de esta política ambiental internacional.

### **La convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC)**

En 1992, los Estados como sujetos originarios del derecho internacional se reunieron en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro y, conscientes de la problemática del cambio climático global y de sus graves consecuencias para la humanidad, acordaron el texto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la que entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

La CMNUCC establece, en el Artículo 2, que su objetivo último es *“lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”*. Con este objetivo se estableció que todos los Estados Partes del Convenio, ya sean industrializados o en desarrollo, adoptarían políticas y medidas para mitigar el cambio climático.

La Convención Marco también establece, en su Artículo 7, que la Conferencia de las Partes (CP) será el órgano superior de la misma teniendo, entre otras responsabilidades, la implantación de la propia Convención. La

CP es el máximo órgano responsable de las decisiones que se adopten y se reúne, en principio, anualmente. De ella dependen dos órganos subsidiarios que preparan las Conferencias de las Partes: el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) y el Órgano Subsidiario de Implementación (OSI). Una Secretaría con sede en Bonn (Alemania) integrada por funcionarios internacionales, presta el apoyo necesario a las instituciones relacionadas con el Cambio Climático, particularmente a la CP y a los Órganos Subsidiarios.

La Convención incorporó principios esenciales para el tratamiento del cambio climático y el concepto de desarrollo sostenible: el principio que define al cambio climático como una preocupación común de la humanidad; el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países con diferentes niveles de desarrollo; el principio precautorio, que implica que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente; y, el principio de la equidad en la asignación de cargas para la mitigación y la adaptación a la nueva situación. Este último principio implica la obligación de los países desarrollados (principales responsables de las emisiones de GEIs) de transferir tecnologías más limpias a los países en desarrollo y otorgarles asistencia financiera para enfrentar el problema y, especialmente, para que puedan cumplir con los compromisos adoptados para la mitigación de las emisiones de GEIs.

Otro de los elementos clave de la Convención es el establecimiento de compromisos voluntarios de los países desarrollados listados en el Anexo I (países desarrollados), para estabilizar las emisiones de GEIs el año 2012 a los niveles de 1990, adoptando políticas nacionales y tomando las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de GEIs y protegiendo y mejorando sus sumideros y reservorios de carbono. En este sentido las Partes que pertenecen al Anexo I de la Convención pueden aplicar las políticas y medidas mencionadas, conjuntamente con otras Partes y pueden ayudar a otras Partes a contribuir al objetivo de la Convención y, en particular, a cumplir con los compromisos de reducción de emisiones.

Las Partes que son países desarrollados se comprometen a proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención, como también para hacer frente a los costos que signifique la adaptación a los efectos adversos del cambio climático en países particularmente vulnerables, además los países desarrollados promoverán, facilitarán y financiarán la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente sanos, a fin de que los países en desarrollo puedan aplicar las disposiciones de la CMNUCC.

## **El Protocolo de Kyoto**

La Tercera Conferencia de las Partes (COP-3) fue realizada del 1 al 11 de Diciembre de 1997 en Kyoto, Japón. Después de una semana y media de intensas negociaciones formales e informales, las Partes de la Convención adoptaron el Protocolo de Kyoto el 11 de Diciembre, el cual fue abierto para firmas el 16 de Marzo de 1998 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Un protocolo es un acuerdo internacional autónomo que está vinculado a un tratado ya existente. Mediante el Protocolo de Kyoto, las Partes acordaron consolidar las metas de reducción de emisiones establecidas en la Convención, en la que los países reducirían o limitarían sus emisiones de GEIs, en un 5,2 % respecto de los valores de 1990, y la meta debería ser alcanzada al finalizar el Primer Período de Compromiso (2008-2012). Cada país del Anexo B del Protocolo de Kyoto (países desarrollados) acordó aceptar un compromiso específico de reducción de emisiones a ser alcanzado durante ese período (Cantidad Atribuida). Los países en vías de desarrollo aceptaron los objetivos y metas del mismo, pero, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, no asumieron obligaciones cuantitativas de limitación y reducción de emisiones. Esas reducciones y limitaciones expresadas en el Anexo B como porcentajes respecto a 1990, constituyen un compromiso jurídicamente vinculante y no simples objetivos.

A fin de lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos, el Protocolo de Kyoto incorporó tres mecanismos flexibles para disminuir el

costo de la reducción de emisiones de GEIs para los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC, que son los siguientes:

- i. Aplicación conjunta (AC): Este mecanismo permite contabilizar a las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC, las Unidades de Reducción de Emisiones. (URE)<sup>2</sup> obtenidas en proyectos realizados en Partes del Anexo I, y cuyo objetivo es la reducción de emisiones antropógenas o el incremento de las absorciones de GEI. Está regulado por el Artículo 6 del Protocolo de Kyoto.
- ii. Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL): Este mecanismo, está regulado fundamentalmente por el Artículo 12 del Protocolo de Kyoto, los acuerdos de Marrakech y las decisiones y recomendaciones adoptadas o que adopte la Junta Ejecutiva del MDL. Permite, por un lado, ayudar al desarrollo sostenible de las Partes no incluidas en el Anexo I de la CMNUCC, mediante la ejecución de proyectos de tecnologías limpias; y por otro lado, permite generar Certificados de Reducción de Emisiones (CER), que pueden ser contabilizados por los países Anexo I.<sup>3</sup>
- iii. Comercio de emisiones: Este mecanismo, regulado por el Artículo 17 del PK, permite la compraventa de emisiones entre las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC, para el cumplimiento de sus compromisos.<sup>4</sup>

El objetivo que Naciones Unidas persigue con la introducción de estos mecanismos en el Protocolo de Kyoto, es facilitar a los Países Anexo I de la Convención (Países desarrollados y Países con economías en transición de mercado) el cumplimiento de sus compromisos de reducción y/o limitación de emisiones. Además, en el caso del MDL el otro objetivo fundamental es el desarrollo sostenible de los países en desarrollo, a través de la transferencia de tecnologías respetuosas con el medio ambiente, es decir, tecnologías limpias y eficientes.

---

2 Decisión 16/COP-7

3 Decisión 17/COP-7

4 Decisión 18/COP-7

El MDL constituye, junto con el Mecanismo de Implementación Conjunta y el Comercio Internacional de Emisiones los denominados mecanismos de flexibilidad del PK. El propósito de los tres mecanismos es poner a disposición de las Partes del PK instrumentos de mercado que puedan facilitar el cumplimiento de los objetivos de reducción asumidos por los Países Anexo I, al proporcionar una disminución en los costos de su cumplimiento. El fundamento ambiental de los mecanismos reside en el hecho de que el cambio climático es un problema de carácter global; por ello, el objetivo de la Convención y del Protocolo es reducir los niveles globales de GEI en la atmósfera, siendo indistinto el conseguir las reducciones en uno u otro país.

El Protocolo de Kyoto, en vigor desde el 16 de febrero de 2005, supone un hito importante en la historia de la política ambiental. Por primera vez la comunidad internacional se ha dotado de un tratado con carácter vinculante para buscar soluciones a los problemas que se derivan del cambio climático. Este fenómeno de carácter global afecta al conjunto del planeta y, por tanto, debe gestionarse en el marco de la cooperación multilateral.

El tratamiento internacional del cambio climático y la necesidad de gestionarlo de manera conjunta, ha llevado a la utilización de nuevos procedimientos. Sin lugar a dudas el instrumento más debatido y novedoso contemplado en el Protocolo de Kyoto es el denominado MDL. Este mecanismo, que involucra a los países en desarrollo, se analizará con mayor detalle en el acápite siguiente.

## **El mecanismo de desarrollo limpio**

El artículo 12 del Protocolo de Kyoto define al mecanismo de desarrollo limpio en los siguientes términos: “El propósito del MDL es ayudar a las Partes no incluidas en el Anexo I de la Convención Marco y en el Anexo B del Protocolo de Kyoto, a lograr un desarrollo sostenible y contribuir al objetivo último de la Convención, así como ayudar a las Partes incluidas en el Anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones.”

El MDL es considerado prioritario por su contribución no sólo a los objetivos generales de mitigación de los efectos del cambio climático, sino

al desarrollo sostenible de los países donde se ubican este tipo de proyectos. A través del MDL, un País Anexo I que tiene compromisos cuantificados de reducción o limitación de sus emisiones de GEI, puede desarrollar proyectos que contribuyan a reducir las emisiones en países en desarrollo que no tienen objetivos en la reducción de estas emisiones. Por la realización de proyectos MDL, el país recibe una cantidad de reducciones certificadas igual a la cantidad de gases reducida por los mismos, pudiendo utilizar estos certificados a efectos de contabilizar el cumplimiento de sus objetivos.

De este modo, ambas Partes involucradas obtienen los siguientes beneficios:

- i. Las Partes no Anexo I se benefician con transferencia de tecnología mediante actividades de proyectos que tengan por resultado CERs, y que contribuyen a su desarrollo sostenible.
- ii. Las Partes Anexo I pueden utilizar los CERs generados en los proyectos MDL, para contribuir al cumplimiento de una parte de sus compromisos de reducción o limitación de emisiones de GEIs asumidos al ratificar el Protocolo de Kyoto.

El MDL se rige por un Acuerdo Político alcanzado en Bonn en la segunda parte de la Sexta Conferencia de las Partes y, por las normas aprobadas en la Séptima Conferencia de las Partes celebrada en Marrakech en el año 2001 (Acuerdos de Marrakech, Decisión 17/CP-7).

Así, con el fin de controlar la integridad ambiental, económica y social del mecanismo, existen condicionantes estrictos para todos los participantes en los proyectos y una estructura que supervisa su funcionamiento. Los fundamentos y requisitos establecidos para la participación en este mecanismo son:

### **Actores y funciones que desarrollan**

Para que pueda llevarse a cabo un proyecto MDL, es necesaria la intervención de varios actores con unas funciones claramente definidas, y debiendo cumplirse los denominados requisitos de elegibilidad.

Los principales actores del MDL y las funciones que deben desarrollar son:

### ***Participantes del proyecto (PP)***

Pueden promover proyectos MDL las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC o Anexo B del Protocolo de Kyoto y entidades privadas y/o públicas autorizadas por la Parte correspondiente y participando bajo su responsabilidad. Las entidades privadas y/o públicas sólo pueden transferir y adquirir certificaciones provenientes del MDL, si la Parte que da la autorización cumple con todos los requisitos de elegibilidad.

En su reunión decimoctava, la Junta Ejecutiva del MDL acordó que el registro de una actividad de proyecto puede realizarse sin que participe una Parte del Anexo I, figura conocida como MDL unilateral. Sin embargo, para poder adquirir CERs provenientes de proyectos unilaterales, las Partes Anexo I tienen que enviar a la Junta Ejecutiva una carta de aprobación expedida por su Autoridad Nacional Designada. Esta carta es necesaria para que la Junta dé la orden al administrador del registro de transferir los CERs correspondientes a la cuenta del país Anexo I.

### ***Autoridad Nacional Designada (AND)***

Para poder participar en el MDL las Partes involucradas tienen que haber nombrado una Autoridad Nacional Designada (AND), que estará encargada de dar la aprobación a este tipo de proyectos. Las AND son responsables igualmente de autorizar la participación voluntaria de entidades privadas o públicas en el MDL. La AND es un actor esencial en cada uno de los países que participen en los proyectos del MDL. En el caso de Bolivia la AND es el Viceministro de Planificación Territorial y Ambiental dependiente del Ministro de Planificación del Desarrollo que cuenta con un brazo ejecutor, la Oficina de Desarrollo Limpio (ODL) dependiente del Proyecto Nacional de Cambios Climáticos (PNCC). Las Autoridades Nacionales Designadas están registradas en la página Web: <http://cdm.unfccc.int/DNA>.

### ***Entidad Operacional Designada (EOD)***

Una Entidad Operacional Designada es una entidad independiente acreditada por la Junta Ejecutiva del MDL y designada por la Conferencia de

las Partes para realizar la validación de proyectos MDL, para su posterior presentación y registro, así como también para la verificación y certificación de las reducciones de emisiones de GEI que generen los proyectos. Salvo en el caso de proyectos de pequeña escala, una misma EOD no puede realizar la validación, y la verificación y certificación en un mismo proyecto.

Hay acreditadas 8 Entidades Operacionales Designadas. Ver página Web: <http://cdm.unfccc.int/DOE/list>.

### *Junta Ejecutiva del MDL (JE)*

La Junta Ejecutiva (JE) es el órgano encargado de la supervisión del funcionamiento del mecanismo MDL, y está sujeta a la autoridad de la Conferencia de las Partes (CP), en calidad de Reunión de las Partes (RP) del Protocolo de Kyoto. La Junta Ejecutiva está integrada por diez miembros procedentes de Partes del Protocolo de Kyoto, de la siguiente manera:

- Un miembro de cada uno de los cinco grupos regionales de Naciones Unidas.
- Dos miembros procedentes de Partes incluidas en el Anexo I.
- Dos miembros procedentes de Partes no incluidas en el Anexo I.
- Un miembro en representación de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

La Junta Ejecutiva tiene un Reglamento para su funcionamiento.

### *País Anfitrión*

El País anfitrión es aquella Parte del Protocolo de Kyoto no incluida en el Anexo I de la Convención en la que se implanta un proyecto MDL. Debe tener establecida una Autoridad Nacional Designada a efectos de su participación en el mecanismo.

El País anfitrión tiene la potestad de aprobar el proyecto MDL, en función de su contribución al modelo de desarrollo sostenible que soberanamente ha escogido, y a tal fin debe emitir una declaración en ese sentido.

### ***País inversor***

Es aquella Parte que integra el Anexo I de la CMNUCC y tiene asignada una cuota de reducción de sus emisiones en el Anexo B del PK y por consiguiente tiene que haber ratificado este instrumento jurídico.

Además y frente a los compromisos adquiridos, la aplicación de los mecanismos flexibles debería darse de manera adicional a las políticas internas que desarrollen para reducir y mitigar las emisiones de los gases de efecto invernadero dentro de su territorio.

De los anteriores apartados puede deducirse que cada uno de los actores involucrados en un proyecto MDL, tiene funciones claramente diferenciadas a lo largo del ciclo de su aprobación.

### **Requisitos de Admisibilidad**

#### ***Para las Partes no Anexo I:***

- Haber *ratificado* el Protocolo de Kyoto.
- Participar *voluntariamente* en la actividad del proyecto MDL (tanto el país participante como las entidades privadas o públicas autorizadas por él).
- Tener establecida una *Autoridad Nacional Designada* para el MDL.

#### ***Para las Partes incluidas en el Anexo I:***

- Ser parte en el Protocolo de Kyoto.
- Tener una cantidad atribuida de emisiones de GEI calculada según las modalidades de contabilidad de las mismas aprobadas por la Conferencia de las Partes.
- Establecer un sistema nacional para estimar las emisiones antropógenas, tanto por las fuentes como su absorción por los sumideros
- Establecer un registro nacional de emisiones y transacciones de cuotas.
- Presentar periódicamente sus inventarios anuales de emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero

- Presentar la información suplementaria respecto a la cantidad atribuida, sus adiciones o sustracciones y medidas asumidas al respecto

La Parte (cada Estado) podrá autorizar a entidades públicas y privadas a participar en actividades de proyectos MDL, pero seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus compromisos contraídos en el Protocolo de Kyoto y dichas entidades públicas o privadas solo pueden transferir o adquirir los créditos por reducciones certificadas de emisiones si la Parte (Estado) está autorizado en ese momento para ello. Se comprobará la capacidad para participar de las Partes según el registro que se lleve en la Secretaría del MDL.

## **Mecanismo de Certificación-Créditos de carbono**

Los Créditos de Carbono o CERs son unidades generadas a partir de proyectos del MDL y emitidos por la Junta Ejecutiva de la CMNUCC una vez que la Entidad Operacional Designada (EOD), verifica y certifica la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs).

Cada CERs corresponde a una tonelada de dióxido de carbono equivalente calculada usando los potenciales de calentamiento atmosférico definidos en la Decisión 2/CP-3, con las modificaciones que posteriormente puedan ser objeto, de conformidad con el artículo 5 del PK.

Estas unidades son intercambiables con las demás unidades que generan los distintos compromisos y mecanismos del Protocolo de Kyoto, pudiendo utilizarse para justificar parcialmente el cumplimiento de los compromisos cuantitativos de reducción o limitación de gases de efecto invernadero de las Partes Anexo I, o pudiendo transferirlas en el comercio internacional de emisiones establecido por el artículo 17 del Protocolo de Kyoto.

En los “Acuerdos de Marrakech” (Decisión 17/CP-7) se definió al CER como una unidad emitida de acuerdo con el artículo 12 del Protocolo de Kyoto, que *“es igual a una tonelada métrica de dióxido de carbono equivalente...”*. En consecuencia, el CER puede considerarse un derecho, un activo o un bien, aún cuándo el título que lo representa no consigne un valor monetario.

Estas unidades son creadas por un acuerdo de derecho internacional público, que no obliga a las entidades privadas sino solamente al Estado ratificante. Empero, el Acuerdo prevé la participación de entidades privadas mediante un acto unilateral de gobierno que se manifiesta a través de la Carta de Aprobación del país Anfitrión.

El CER puede ser clasificado como un instrumento sui generis, debido a su naturaleza híbrida, que hace difícil su categorización como instrumento público o privado.

En Latinoamérica, como en otros países, todavía no se ha alcanzado un acuerdo sobre la naturaleza jurídica de los CERs. Algunos, lo consideran un crédito o un derecho a emitir una tonelada de gases de efecto invernadero a la atmósfera, en otras palabras, un derecho a contaminar la atmósfera, para otros, es un servicio ambiental de acuerdo a lo establecido en el régimen de la OMC y, finalmente, también se lo considera un crédito o un título. En Bolivia, este tema no ha sido advertido, menos todavía estudiado y discutido.

El derecho positivo español, como se explica más adelante, define a los CERs como derechos subjetivos de carácter transmisible y, la autora coincide con este criterio, ya que definitivamente los certificados de emisión son derechos subjetivos y, lo son por las siguientes razones:

- i. Un derecho subjetivo es la capacidad que tiene una persona, natural o jurídica, para hacer o no hacer algo, o bien para impedir a otro a hacer algo. El tenedor de un CER puede utilizarlo para cumplir sus compromisos asumidos en el PK o, bien transferirlo a favor de otros interesados, es decir, que los CERs se comportan como bienes muebles susceptibles de apropiación y de comercio y quedan amparados por la garantía del derecho de propiedad con las limitaciones que supone el plazo de vigencia que se les haya asignado y, el efectivo cumplimiento de la obligación de reducción de GEIs que los mismos representan.
- ii. Un derecho subjetivo nace por una norma jurídica, una ley o un contrato. Los CER nacen o se emiten en cumplimiento a una norma de derecho internacional de carácter vinculante para el Estado que ratificó el PK.

- iii. La cara contrapuesta del derecho subjetivo es la obligación, ya que todo derecho subjetivo supone la obligación de respetarlo, ya sea de forma activa (obligación de hacer) o pasiva (obligación de no hacer). Los CERs son oponibles erga omnes, vale decir oponibles a todas las Partes del PK, incluido el propio Estado concedente.

Empero, no habiendo todavía uniformidad de criterio sobre la naturaleza jurídica de los CERs, los contratos de carbono los definen como *“todo derecho, interés, crédito, título, beneficio o permiso del País Anfitrión de emitir (presente y futura) que provenga de o con respecto a toda reducción de gases de efecto invernadero realizada por el proyecto y que incluye todo derecho que puede ser creado según un determinado régimen legal o a través de un contrato, como resultado de reducciones de GEIs”*

Los CERs son instrumentos comercializables, que representan un derecho a liberar una cantidad determinada de GEIs a la atmósfera. Asimismo, tienen como características: la transferibilidad, que es la posibilidad de que el titular de ese derecho pueda cederlo o venderlo a otra entidad; la exclusividad, debido a que, hasta el presente, no se ha planteado la posibilidad de que existan dos o más titulares sobre un mismo Certificado; la durabilidad, porque se pueden reservar o guardar para el segundo período de compromiso y la seguridad, porque contienen datos específicos a fin de individualizarlos y su transferencia se realizará a través de Registros creados a tal efecto y con altas condiciones de seguridad.

Los CERs pueden ser comercializados en un mercado de carbono en el que existen distintos tipos de transacciones: Transferencia inmediata, Acuerdos de Inversión o Transferencias Futuras.

## **Mercado de Carbono**

El Mercado de Carbono es un mercado en desarrollo que se ha fortalecido con la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, y con el inicio de operaciones del Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea. Este mercado todavía presenta aspectos que deben ser aclarados y riesgos que otorgan inseguridad jurídica al mismo. Por tales motivos, y considerando

que las transacciones de carbono implican una relación contractual a largo plazo, dependiendo del período de acreditación elegido, es fundamental que exista una cooperación continua entre los participantes del proyecto -Proponente del Proyecto, Inversor, País Anfitrión, Partes interesadas, Consultoras, Estudios Jurídicos, Bancos, Organismos Internacionales, Fondos de Carbono, etc.

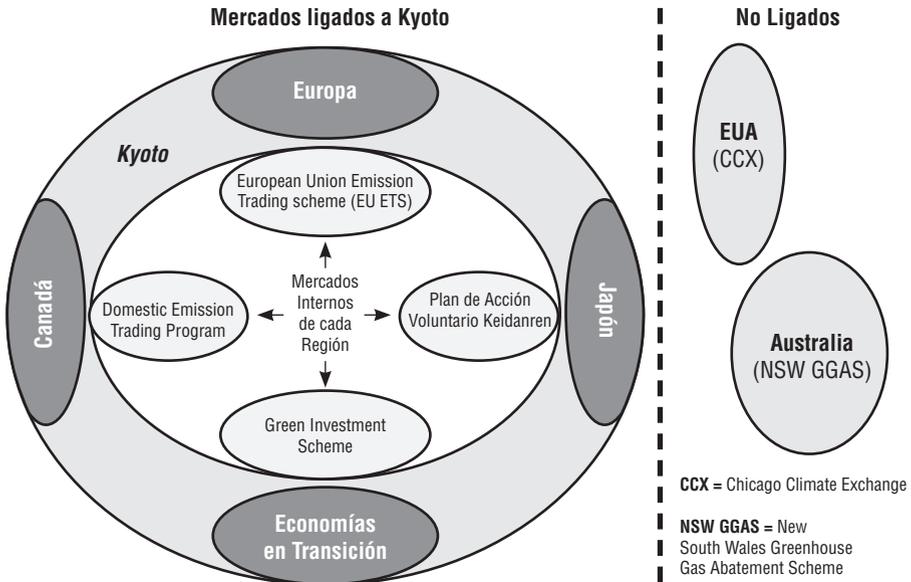
El Mercado de Carbono es el sistema de comercio a través del cual los gobiernos, empresas o individuos pueden vender o adquirir unidades de reducción de emisiones de GEIs, en un esfuerzo por cumplir con sus obligaciones actuales o futuras o de manera voluntaria.

El mercado de carbono comprende dos tipos de transacciones:

**Comercio de Derechos de Emisión:** estos derechos son creados y asignados por un organismo regulador dentro de regímenes de limitación de emisiones y comercio, como por ejemplo, el Esquema de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (ETS de la UE).

**Transacciones basadas en Proyectos:** en donde el comprador obtiene reducciones de emisiones de un proyecto que produce una reducción mensurable de GEIs. La mayoría de estas transacciones se realizan para cumplir con el Protocolo de Kyoto u otros regímenes regulatorios, pero también para cumplir con objetivos de mitigación voluntarios.

Entre los mercados activos para el intercambio de permisos o derechos de emisión de GEIs se cuenta con: el Régimen de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (Emissions Trading Scheme-ETS) que comenzó a funcionar el 1 de enero de 2005; el Sistema de Comercio de Emisiones del Reino Unido (The UK Emissions Trading System) que comenzó sus operaciones en marzo de 2002; el Sistema de Comercio de Nueva Gales del Sur en Australia (The New South Wales Trading System) que inició sus operaciones el 1 de enero de 2003; y el Chicago Climate Exchange (CCX) de Estados Unidos.



Corporación Andina de Fomento - CAF

Es necesario precisar que Australia ha ratificado el PK a fines de 2007, razón por la cual el mercado NSW GGAS, ya está ligado a Kyoto.

Los Mercados de Carbono incluyen numerosos productos o categorías de unidades, a saber:

**Unidades de Cumplimiento Nacional:** son unidades o derechos que pueden ser utilizados para el cumplimiento de una obligación nacional o subnacional que limita la emisión de GEIs. Las unidades son emitidas por el responsable del programa, por ejemplo, el ETS de la Unión Europea, que se constituyó mediante la publicación de la Directiva 2003/87/CE sobre comercio de emisiones de CO<sub>2</sub>, que fijó para el 1 de enero de 2005 el comienzo de actividades del mercado. Asimismo, el 27 de octubre de 2004 se publicó la Directiva 2004/101/EC, conocida como la “Directiva de Enlace” (“Linking Directive”) pues tiene por objeto armonizar el ETS con el sistema del Protocolo de Kyoto, incorporando los mecanismos flexibles. Así, se reconocerá en el ETS los certificados emitidos bajo el mecanismo de desarrollo limpio (MDL) o por proyectos de implementación conjunta (IC).

El comercio de derechos de emisión es un sistema que permite asignar a las empresas cuotas para sus emisiones de GEIs en función de los objetivos de sus respectivos gobiernos en materia de medio ambiente. El sistema permite a las empresas superar su cuota de emisiones a condición de que encuentren otras empresas que produzcan menos emisiones y les vendan sus cuotas.

Unidades de cumplimiento Kyoto: son unidades que pueden ser utilizadas por una de las Partes del Protocolo de Kyoto para el cumplimiento de sus compromisos de limitación de emisiones de GEIs bajo el Protocolo. Estas incluyen AAUs, ERUs, RMUs y CERs.

Las Unidades de Reducción de Emisiones ERUs, son unidades generadas a partir de proyectos de Implementación Conjunta (Art. 6 del PK).

Las Reducciones Certificadas de Emisiones “CERs” son unidades generadas a partir de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (Art. 12 del PK).

Las Unidades de la Cantidad Atribuida “AAUs” son unidades generadas por los países Anexo I a partir de sus inventarios nacionales en el año base y sus cantidades atribuidas.

Las “Unidades de Absorción “RMUs” son unidades generadas por actividades domésticas de secuestro de carbono en el sector LULUCF (Arts. 3.3 y 3.4 del PK).

Las Reducciones Certificadas de Emisiones Temporarias “tCER” son unidades generadas a partir de actividades de forestación o reforestación en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (Art. 12 del PK).

Las Reducciones Certificadas de Emisiones de Largo Término “ICER” son unidades generadas a partir de actividades de forestación o reforestación en el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Las Reducciones Verificadas de Emisiones “VERs”, son unidades generadas a partir de proyectos voluntarios que reduzcan emisiones de dióxido de carbono, que aún no fueron certificadas y que son adquiridas contra entrega del informe de verificación.

Los principales compradores de créditos de carbono en el mundo, son los países desarrollados y, los principales vendedores, Latinoamérica y Asia.

## Actividades nacionales relevantes relacionadas al cambio climático

Bolivia ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 1994 y ratificó el Protocolo de Kyoto en 1999.

Para satisfacer sus compromisos asumidos en la Convención, Bolivia creó en 1995 el Programa Nacional de Cambios Climáticos (PNCC), actualmente en el organigrama del Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo. La Convención establece que todas las Partes deben elaborar, actualizar, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes a través de la Comunicación Nacional, la información referida a la inventariación de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de GEIs de origen antropogénico no controlados por el Protocolo de Montreal<sup>5</sup>, así como también la descripción general de las políticas y medidas que ha adoptado o prevé adoptar para la aplicación de la Convención y cualquier otra información pertinente sobre la temática del Cambio Climático y destinada a lograr el objetivo último de la misma, con inclusión de datos pertinentes para el cálculo de las tendencias de las emisiones mundiales.

En 2002, el Gobierno nominó a la Autoridad Nacional Designada (AND) ante la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. El Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente es la AND y el titular de la Oficina de Desarrollo Limpio (ODL) dependiente del PNCC, creada en septiembre del 2002 mediante RA. No. 20/02, es la instancia operativa de la AND. A la fecha la Oficina de la ODL tiene en cartera 25 proyectos MDL, de los cuales, sólo dos han llegado a la fase de registro y certificación: Hidroeléctrica Boliviana S.A. que el 16 de junio de 2007, ha comunicado a la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros que, habiendo cumplido con la Validación y otras exigencias requeridas por los procedimientos aplicables, el Sistema Hidroeléctrico del Río Taquesi ha sido Registrado, como actividad del Mecanismo de Desarrollo Limpio del PK y mediante mensaje electrónico del equipo CDM recibió el

---

5 Acuerdo Internacional relativo a la protección de la capa de ozono.

día 18 de junio, la Sociedad, ha recibido la comunicación oficial de dicho registro. Asimismo, el Proyecto de Acción Conjunta Noel Kempf Mercado<sup>6</sup> ha certificado VERS, vale decir, certificados de reducción voluntaria en el marco de una IC entre Estados Unidos y Bolivia.

El país ha promulgado la Ley del Medio Ambiente N° 1333 y sus Reglamentos que, en algunos aspectos, ha sido complementada con otras leyes y con la adhesión y ratificación a diversas convenciones internacionales en materia ambiental. Sin embargo, la referida Ley, sólo incorpora algunos principios relevantes relativos a la materia como son los contenidos en sus artículos 90 y 91, que señalan que las actividades públicas y privadas destinadas a la preservación del medio ambiente y al desarrollo sostenible deben contar con mecanismos de fomento e incentivos arancelarios, fiscales o de otra índole. Estos mecanismos e incentivos, hasta la fecha no han sido desarrollados.

En consecuencia, el país ha creado las herramientas indispensables para cumplir sus compromisos asumidos como parte en la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto.

La Oficina de Desarrollo Limpio dependiente del PNCC ha elaborado un Proyecto de Ley del Carbono denominado Anteproyecto de Ley de Comercio de Emisiones que no ha sido suficientemente discutido y, menos todavía, remitido al Congreso para su aprobación.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia Digna Soberna, Productiva y Democrática Para Vivir Bien” (Lineamientos Estratégicos 2006-2011), Acápite 4.4.4 Recursos Ambientales, numeral iv. Reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y secuestro de carbono (pág 176)<sup>7</sup>, literalmente señala: “El Estado a través del cambio de la matriz energética,

---

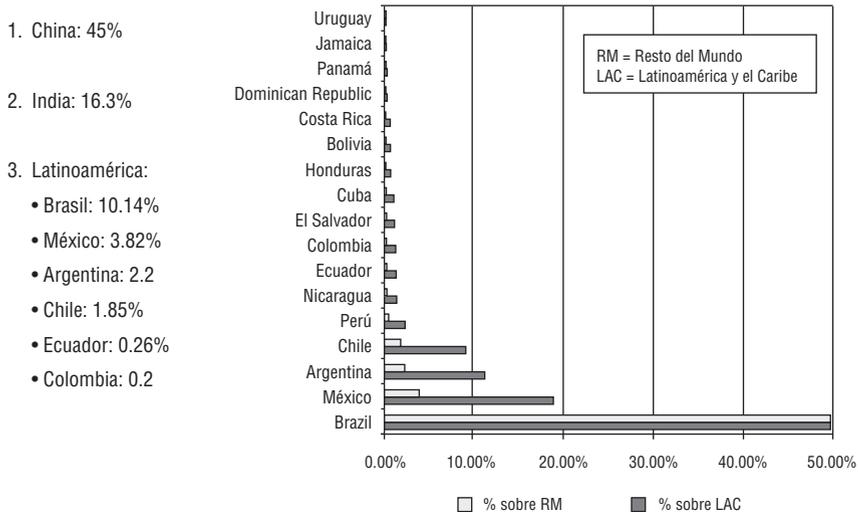
6 Los proyectos como el PACNK, basados en la conservación de bosques naturales, no serán considerados dentro de las opciones forestales del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) hasta el 2012. Por ahora, hay la posibilidad que los GEI mitigados por bosques naturales sean colocados en mercados voluntarios, la adquisición de los mismos respondería más a un respaldo político, que al comercio real de emisiones.

7 Texto aprobado por Decreto Supremo N° 29272 de 12 de septiembre de 2007 y publicado por la Gaceta Oficial de Bolivia en su edición especial N° 0103 el 21 de septiembre de 2007.

la forestación, reforestación y conservación, participa en la generación de excedentes en calidad de propietario de los recursos naturales a través de la certificación, negociación internacional, mediante la estrategia de Generación de ingresos por sumideros de carbono a través de forestación y reforestación que posibilitará la venta y distribución equitativa y solidaria de los beneficios generados por la comercialización de bonos del carbono en mercados internacionales emergentes, en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio.” También, en la pág 179 refiere que habrá una reforma normativa de la temática ambiental (Ley de Biodiversidad, Ley de Carbono, Ley Forestal y Ley de Medio Ambiente, etc.)

No obstante los buenos propósitos antes referidos y, a pesar de que Bolivia es un país mega diverso por los recursos ambientales que posee y, en este entendido, apto para atraer inversión extranjera directa del MDL, en comparación con los otros países de la región, los resultados obtenidos en este aspecto han sido escasos.

**Volumen de reducciones de emisiones certificadas (CER) esperado de proyectos registrados**



La inestabilidad e indefinición política y jurídica por la que atraviesa el país son caldo de cultivo que ahuyenta la inversión y, también inciden en la definición de una estrategia nacional en materia medioambiental. En Bolivia, lamentablemente todo está latente, pero nada se resuelve, siendo la incertidumbre el pan de cada día.

En materia legal, la situación se ve agravada con la ausencia de un marco jurídico adecuado que en general plasme en una Ley los enunciados del Plan de Desarrollo Nacional del Gobierno y, en particular que norme la naturaleza jurídica de los Certificados de Reducción de Emisiones (CERs), así como también el derecho propietario de estos títulos. Tampoco existe normativa sobre la emisión primaria y comercialización en el mercado secundario de los referidos CERs o certificados de carbono. Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, un CER's representa el derecho de emitir una tonelada de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera. Constituyen certificados o títulos que si bien no tienen un valor monetario intrínseco, otorgan derechos subjetivos a sus titulares ya sea para cumplir un compromiso obligatorio o voluntario de reducción de emisiones de GEIs, ya sea para ser comercializados a cambio de un precio en los mercados de carbono.

De otra parte, como también se ha explicado, el CER es un documento sui generis, puede ser catalogado indistintamente como un documento público o privado ya que, aún cuando pueda beneficiar a personas privadas, la responsabilidad de su existencia, permanencia y cumplimiento obliga al país Anfitrión, en este caso a Bolivia.

En ausencia de un marco normativo expreso, es una tarea difícil catalogar a los CERs en una u otra categoría del derecho a fin de determinar su naturaleza jurídica. En desconocimiento de esta situación, también, es una tarea por demás complicada argumentar que la generación de CERs y su consecuente traslación fuera del país o su transferencia a favor de terceros, constituyen hechos generadores de impuestos, tomando en cuenta que los acuerdos internacionales y la doctrina ambiental los han creado con fines altruistas de protección del medio ambiente, es decir, que su concepción rebasa los fines propios de los tributos ordinarios.

La doctrina (escasa todavía respecto a esta temática) se inclina por otorgar a las transacciones con CERs que se realizan en el marco de los

mecanismos flexibles, tratamientos tributarios especiales porque los consideran tributos éticos, cuyo fin, la protección ambiental, rebasa los fines propios de los tributos ordinarios.

Al efecto, los pocos países que han normado la aplicación de los mecanismos flexibles del PK, otorgan incentivos tributarios al comercio de Certificados del Carbono, acordes con la naturaleza jurídica que les hayan asignado.

Veamos algunos ejemplos:

**España.** El marco jurídico español está integrado por el Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEIs (convalidado a través de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero); el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007 y la Resolución de 7 de septiembre de 2004, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, por la que se da publicidad al listado provisional de instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

La última disposición mencionada, vale decir el Real Decreto Ley 5/2004, aprobado por Ley 01/2005, en su Artículo 2 define a los derechos de emisión, vale decir a los certificados de carbono como “*Artículo 2. A efectos de lo dispuesto en este Real Decreto-ley, se entenderá por: a) Derecho de emisión: el derecho subjetivo a emitir, desde una instalación incluida en el ámbito de aplicación de este Real Decreto-ley, una tonelada equivalente de dióxido de carbono, durante un período determinado.*” Esta definición también está incorporada en el CAPÍTULO V. Derechos de emisión, artículo 20, Naturaleza jurídica de los derechos de emisión.

En virtud a la definición dada, la administración tributaria española cataloga a los CERs como una licencia administrativa, en consecuencia, la entrega de los derechos contenidos en la licencia equivalen a la prestación de un servicio y, por tanto, los CERs están gravados por el impuesto al Valor Añadido. Empero, como quiera que la legislación española prevé una

asignación gratuita de CERs a favor de las empresas, esta primera asignación (emisión primaria), no está gravada con ningún impuesto. (Ver Repuesta a Consulta Tributaria N° V1335-06, disponible en Internet)

**Argentina.** Mediante Ley N° 26093 de 19 de abril de 2006 (Ley de Biocombustibles) ha dispuesto que “Todos los proyectos calificados y aprobados por la Autoridad de Aplicación serán alcanzados por los beneficios que prevén los mecanismos –sean Derechos de Reducción de Emisiones; Créditos de Carbono y cualquier otro título de similares características– del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997, ratificado por Argentina mediante Ley N° 25.438 y los efectos que de la futura ley reglamentaria de los mecanismos de desarrollo limpio dimanen.” (Artículo 17). Los beneficios que prevén los mecanismos aludidos, están contemplados en los artículos 13, 14 y 15 de la referida Ley de Biocombustibles. Los incentivos tributarios, en forma específica, están considerados en el artículo 15, liberando a dichas actividades de todo impuesto o tributo.

**Chile.** La Ley 19.300 sobre las Bases Generales del Medio Ambiente, en su artículo 47 establece que los planes de prevención o descontaminación podrán utilizar, según corresponda, los siguientes instrumentos de regulación o de carácter económico: a) Normas de emisión; b) Permisos de emisión transables; c) Impuestos a las emisiones o tarifas a los usuarios, en los que se considerará el costo ambiental implícito en la producción o uso de ciertos bienes o servicios, y d) Otros instrumentos de estímulo a acciones de mejoramiento y reparación ambientales. Asimismo, en su artículo 48, prevé que una ley establecerá la naturaleza y las formas de asignación, división, transferencia, duración y demás características de los permisos de emisión transables.

La Ley prevista en el artículo 48 citado ut supra, todavía no ha sido votada, pero está en discusión un Anteproyecto de Ley denominado Bonos de Descontaminación, donde se prevé un mecanismo similar al que opera en España ya que dispone que los cupos de emisión serán asignados por el Estado a título gratuito, basándose en los siguientes parámetros: emisiones históricas de las fuentes y emisión de referencia. Luego estos cupos podrán ser transformados en bonos por las fuentes emisoras, de

lo que cabe concluir que en un primer momento no existirán bonos de descontaminación y sólo los habrá cuando alguna fuente desee reducir su capacidad de emisión.

Como se puede advertir de lo antes expuesto, los CERs (permisos, derechos subjetivos, bienes intangibles, licencias, créditos, bonos o la denominación que tengan), están conformados por aquel grupo de actos administrativos en virtud de los cuales se autoriza a que, en el ejercicio de una determinada actividad, puedan ser emitidos al medio ambiente (atmosférico, acuático, suelo) una cantidad máxima y determinada de contaminantes y, paralelamente, a disponer de todo o parte de dicha cantidad cuando ésta no es utilizada. Se trata de instrumentos de gestión ambiental de tipo económico, que se estima sustituyen a otros de igual naturaleza, pero de sentido contrario, como son los impuestos a las emisiones.

En el Derecho comparado la idea de la transferibilidad de las emisiones no es nueva; sin embargo, su aplicación no cuenta con muchos exponentes. Así los permisos de emisión transables, o al menos el principio de un mercado de emisiones, se reducen a ejemplos estatales para algunos contaminantes en Estados Unidos de Norteamérica. Empero, lo expuesto también pone en evidencia que las IC y el MDL constituyen una verdadera oportunidad para los países en desarrollo, de obtener los beneficios del mercado de carbono emergente, a través de las inversiones de capitales extranjeros de países desarrollados y de la transferencia de tecnologías que contribuyan al desarrollo sostenible, a cambio de que los países desarrollados reduzcan parte de sus emisiones de GEIs a un menor costo.

Por estar en una fase inicial, las IC y el MDL mantienen cuestiones no definidas, tanto a nivel internacional, como a nivel nacional: naturaleza jurídica de los CERs, propiedad y tratamiento impositivo.

Resulta de la mayor importancia que se resuelvan estos aspectos, ya que los países en desarrollo están en competencia para atraer inversión extranjera proveniente del MDL y, desde luego que la inversión se concentrará en los países que ofrezcan mayor seguridad y ventajas económicas. Bolivia tiene actualmente en cartera 25 proyectos y, dependiendo de su marco regulatorio, podría atraer mayor inversión. Al efecto, no hay que perder la idea que subyace en esta clase de instrumentos cual es la de un

incentivo económico indirecto o un premio por un esfuerzo descontaminador, equiparando así la falta de internalización de los costos ambientales que puede suponer el ejercicio de una actividad que no ha asumido dicho esfuerzo.

El Protocolo de Kyoto ha entrado en vigor, el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea ha comenzado sus operaciones, y existen otros Sistemas de Comercio de Emisiones en diversos países en los que se comercializan los certificados de reducción de emisiones de GEIs. Por otra parte, la mayoría de los países en desarrollo han establecido su Autoridad Nacional Designada y han dictado la normativa que establece la aprobación nacional de proyectos MDL, cumpliendo con los requisitos exigidos para participar en este mecanismo. Asimismo, la mayor parte de las actividades de proyectos se encuentran en América Latina y Asia. Todo esto demuestra el interés y el enorme esfuerzo dedicado a esta tarea, así como el compromiso de la comunidad internacional, sobre todo, de aquellos que no tienen obligaciones específicas de reducción de emisiones. Es de esperar que este mercado se desarrolle en forma completa y que el objetivo del mismo, que es el de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se cumpla y a tiempo, porque el cambio climático ya es un hecho que afecta a todos en mayor o menor proporción, sin importar en qué anexo del Protocolo estemos.

## Hechos recientes

En junio último, en Alemania, los siete países más ricos del planeta, más Rusia (G-8), no fueron capaces de ponerse de acuerdo sobre el lanzamiento de un plan de reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero que suceda al de Kyoto. El 16 de noviembre de 2007, en Valencia (España), se presentó el Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), que resume los puntos clave de los tres grandes informes publicados este año sobre la ciencia del cambio climático. Este será el documento de referencia más importante para los políticos en los próximos años.

El IPCC informa del cambio climático “inequívoco” que ya está ocurriendo y avisa de que el calentamiento global provocado por el ser humano podría dar lugar a impactos bruscos o irreversibles. Sin embargo, de acuerdo a los datos del informe, los impactos se pueden evitar mediante la estabilización de los gases de efecto invernadero con las tecnologías actualmente disponibles o aquellas que se espera sean comercializadas en las próximas décadas.

El IPCC y el ex vicepresidente de los Estados Unidos Al Gore ganaron este año el premio Nóbel de la Paz por su esfuerzo para divulgar el conocimiento sobre el cambio climático causado por el hombre y sentar las bases de las medidas necesarias para luchar contra este problema. Los cines de todo el mundo están pasando la película: La Verdad Incómoda de Al Gore donde se hace una denuncia sobre cómo el hombre está modificando el clima y las catástrofes que se avecinan.

Todos los estudios arriban a la conclusión de que la humanidad es la principal responsable de la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera y, por tanto, de que es la causante del cambio climático mundial.

Entre el 3 y 14 de diciembre de 2007, en Bali (Indonesia) se desarrolla la Conferencia de Cambio Climático de Naciones Unidas, donde representantes de alrededor de 190 países se reúnen para concertar un nuevo acuerdo para frenar las emisiones de gases con efecto invernadero. Este nuevo tratado está llamado a sustituir o ampliar el Protocolo de Kyoto. Se pretende que el nuevo acuerdo culmine en 2009.

El calentamiento global es un tema controvertido y de candente actualidad, mientras el mundo se pone de acuerdo en complementar o modificar el Protocolo de Kyoto que estará vigente hasta el 2012, Estados Unidos, el país más contaminante de la tierra, todavía no lo ha ratificado y, otros países que son contaminantes como China, India, México y Brasil, no han asumido compromisos de reducción.

El criterio compartido por la Unión Europea, Japón y Canadá es reducir las emisiones globales al menos a la mitad en 2050, que pasará entonces en el período Post Kyoto, sin lugar a dudas que el mundo lo dirá...

## Conclusiones

La situación ambiental a todo nivel presenta una problemática compleja para los diferentes agentes sociales y económicos que componen a una comunidad, entendida en lo doméstico, público, regional e interregional, en cuyo caso se entiende como la comunidad global.

En tal situación, la experiencia demuestra que todo sistema complejo que no tiene una definición o solución posible en el corto plazo, termina siendo resuelta mediante la regulación y/o medidas de apoyo político-económicas que trascienden a los involucrados, y que por lo general acaban por ser aceptados, sin que por ello se haya encontrado una solución. Más aun, la problemática ambiental se va transfiriendo entre las diferentes épocas del desarrollo mundial, dejando los desafíos a las siguientes generaciones.

De alguna manera, el tratamiento de la problemática ambiental se asemeja a los eventos críticos de la economía (crisis energética, petróleo, agua y en general crisis asociadas a sectores basados en recursos naturales), ya que la contaminación y la degradación de los recursos naturales son factores críticos para la misma. Esto hace prever que su resolución es altamente compleja en el corto plazo. Existe la posibilidad de daños y costos irreversibles, los periodos son muy largos entre las emisiones y los posibles efectos; las causas y los efectos varían extensamente entre regiones y, los resultados de acciones para mitigarlo son a muy largo plazo. La creación de políticas para proteger eficazmente los sistemas humanos y naturales del cambio climático se complica aún más si se considera que se requiere de la cooperación internacional.

El esquema de los mecanismos flexibles previstos en el PK tienen un enfoque de economía de mercado de modo que los Estados con compromisos tienen la opción de cumplir sus cuotas de reducción mediante la conversión de sus matrices tecnológicas empleando tecnologías más limpias, invertir en proyectos de reducción de emisiones a escala internacional o comerciar con los derechos de emisión. El sistema de Kyoto, como todo esquema de mercado, genera polémica. Empero es el único sistema internacional que se tiene para mitigar el problema del calentamiento global y, con él surgen nuevos riesgos y oportunidades para los países en Desarrollo.

Los países con significativas coberturas boscosas, alta biodiversidad y potencial para participar dentro del MDL, como es el caso de Bolivia, tienden a competir entre ellos por atraer proyectos de inversión, siendo necesario, en consecuencia, conocer sus repercusiones en varios ámbitos, así como las posibles opciones de respuesta para poder evaluar los costos y beneficios, y los riesgos de tomar una posición activa o pasiva frente al problema.

En efecto, sólo conociendo a fondo el problema, el país tendrá una posición coherente en materia del cambio climático. Es necesario entonces definir una estrategia nacional sobre medio ambiente a cargo de una comisión multidisciplinaria, con participación pública y privada, que sea la responsable de hacer el seguimiento y de proponer las acciones más recomendables para el beneficio de todos los bolivianos. En materia jurídica, al menos deberían analizarse los siguientes temas:

- i. Marco Jurídico Internacional.
- ii. Aspectos normativos e institucionales de los países inversores.
- iii. Disposiciones normativas e institucionales de los países anfitriones
- iv. Relaciones contractuales entre inversores, proponentes y participantes de Proyectos MDL.
- v. Aspectos contractuales relativos a la venta de CERs.
- vi. El riesgo político del País Anfitrión y, como incide este riesgo en la atracción de inversión.
- vii. Los procedimientos nacionales que se aplican para la aprobación de proyectos MDL si son claros, transparentes y eficientes.
- viii. El apoyo que el país está dando para el desarrollo de los Proyectos.
- ix. La propuesta de un marco normativo que regule el comercio de CERs. Propiedad de los CER: públicos o privados, aspectos fiscales, etc.

## **Bibliografía**

NACIONES UNIDAS

- 1992 Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas.

- 1998      Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas.
- 2001      Informe de la Conferencia de las Partes sobre su Séptimo Período de Sesiones, Celebrado en Marrakech del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001. Naciones Unidas.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN
- S/F        Estudio de la Estrategia Nacional de Participación de Bolivia en el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto. República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. PCC. Banco Mundial. Programa de Estudios de Estrategia Nacional.
- SERRA, Lucila y DE ELIZALDE, Maximiliano
- 2005      Aspectos Legales del Mecanismo de Desarrollo Limpio- Contratos de Carbono”. Oficina Argentina para el Mecanismos de Desarrollo Limpio. Falta lugar.



# Migración forzada de colombianos al Ecuador

## **Resumen**

*El texto presenta la Introducción y las Conclusiones de los resultados preliminares del estudio sobre migración forzada de colombianos al Ecuador, que forma parte del proyecto de investigación comparativa que también involucra a otras regiones. Fue una investigación coordinada por Pilar Riaño Alcalá (University of British Columbia, UBC, Canadá) y Marta Inés Villa Martínez (Corporación Región, Colombia). Además de ellas, participaron del trabajo Luz Amparo Sánchez M., Ana María Jaramillo A. de la Corporación Región Colombia, Pilar Riaño-Alcalá, Patricia Díaz, Martha Colorado, Amantina Osorio, de la UBC y Fredy Rivera, Hernando Ortega y Paulina Larreátegui de la FLACSO-Ecuador.*

*Como dicen sus autores/as, en su conjunto el trabajo comparativo pretende aportar al análisis de diversas tipologías migratorias: el refugio y el desplazamiento interno, identificando, además, cómo los miedos sociales, la memoria histórica y las representaciones sociales sobre los desplazados y refugiados influyen en su integración al nuevo ambiente social y las respuestas de las poblaciones receptoras ante ello. También se ilustran las características diferenciadas de este proceso migratorio según sea la frontera que se cruce, los contextos locales de la sociedad receptora, las políticas públicas sobre desplazamiento y refugio, las maneras cómo éstas se implementan y los trayectos individuales y colectivos de las personas desplazadas o refugiadas.*

*El trabajo refleja, así, una de las aristas de una forma dolorosa de integración “desde abajo”, en contextos de gran conflictividad política y social como la que se cierne actualmente sobre América Latina.*

## **Introducción**

La entrada al segundo milenio significó para el Ecuador asumir una serie de retos en materia de protección internacional humanitaria expresados en sus

distintas formas. Si bien en décadas pasadas existieron experiencias de asilo político ya que desde los años cincuenta, personas de origen guatemalteco llegaron al país en busca de refugio y en los setenta y ochenta lo hicieron cantidades importantes de ciudadanos provenientes del Cono Sur que escaparon de las dictaduras militares, es a partir del año 2000 que el Ecuador se constituye como el primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial.

A diferencia de años pasados, es la primera ocasión en que el Ecuador recibe población inmigrante forzada proveniente de un país con el cual mantiene vínculos de variada naturaleza y con el que ha compartido importantes procesos históricos. En efecto, los flujos migratorios de las poblaciones colombianas a Ecuador son parte de una relación vecinal que comienza en 1824 con la adscripción de la ex Real Audiencia de Quito al Departamento de Cauca, para continuar mediante intercambios comerciales, bienes y servicios durante el establecimiento y consolidación de los Estados nacionales a cada lado de las nacientes fronteras nacionales.

Estas fronteras no lograron ser obstáculo para que se desarrollaran dinámicas propias entre las poblaciones asentadas en las zonas de frontera sur colombiana y norte ecuatoriana. De hecho, hasta la actualidad pueden observarse continuidades culturales y hasta de parentesco en las zonas geográficas señaladas anteriormente. La presencia de redes familiares de comerciantes, interdependencias productivas que sirvieron para integrar a varias zonas económicamente complementarias, y los intercambios rituales producidos entre la población negra localizada en la provincia de Esmeraldas y la ubicada en el Departamento de Nariño, sumado a los contactos milenarios establecidos entre las etnias amazónicas de ambos países, constituyen una constatación de la riqueza histórica y dinámica sociocultural que pervive hasta el día de hoy en esos sitios con distintas lógicas productivas.

La presencia de población inmigrante de origen colombiano ha estado relacionada de varias maneras con la historia económica del Ecuador. En las primeras décadas del siglo XX, la explotación del caucho y madera en los bosques tropicales representó una actividad atractiva para las familias colombianas cercanas a las provincias de Esmeraldas y Napo; posteriormente, en las décadas del sesenta y setenta, el desarrollismo, ligado al proceso de

reforma agraria y colonización, impulsó, por un lado, el poblamiento de las franjas limítrofes bajo la categoría de fronteras vivas y, por otra parte, dinamizó la ocupación del suelo en áreas de expansión agropecuaria, como Santo Domingo de los Colorados donde se asentaron familias de origen colombiano en búsqueda de sustento y sobrevivencia. Paralelo a este proceso, la producción petrolera localizada en las provincias noramazónicas constituyó también un factor de atracción adicional para ciudadanos colombianos que buscaban una fuente de ingreso.

Este patrón histórico que es asumido como relativamente normal en las zonas de contacto fronterizo binacional fue alterado por la presencia de flujos no típicos de inmigrantes que llegaron en forma masiva a Ecuador desde finales de los años noventa. Si en décadas pasadas existieron motivaciones de tipo laboral, comercial, de parentesco o ritual, la peculiaridad de estas nuevas inmigraciones radica en las causales violentas que condujeron a individuos y familias para cruzar las fronteras nacionales ecuatorianas, pues la mayoría de estas personas escaparon de los conflictos internos que no han podido ser resueltos por los consecutivos gobiernos colombianos desde hace más de medio siglo.

De esa manera, la República del Ecuador se convierte en receptor de inmigrantes forzados<sup>1</sup> de un país vecino y transforma su tradicional imagen de un Estado pequeño que acogía principalmente a asilados políticos que eran perseguidos por las dictaduras militares. El recrudecimiento de los distintos tipos de violencias obligó a miles de personas a huir y posteriormente, solicitar refugio y protección humanitaria debido a las amenazas provenientes de distintos actores armados no necesariamente ubicados en el espectro político; de hecho, debe mencionarse que existe un fenómeno de multicausalidad del conflicto interno colombiano en el que las violencias existentes están relacionadas con factores regionales y continentales que incorporan distintas lógicas e intereses.

---

1 La distinción entre migración forzada y migración económica se vuelve compleja en términos metodológicos y éticos, pues la reactividad y pro-actividad presentada al momento de emigrar de los sitios de origen resultan incompletas sin un análisis sociológico y psicológico más profundo. De igual forma, el carácter voluntario o involuntario se entrecruza entre lo que es real y lo que es interpretado como real (Turton, 2003).

Entre los factores explicativos de este conflicto está la estrategia de seguridad diseñada por los EEUU para la región desde 1998 –conocida como Iniciativa Andina– y la aplicación militar del Plan Colombia con todas sus facetas, planes e impactos en los países vecinos. Sin lugar a dudas, la conjunción de estos factores ha incrementado la presencia de inmigrantes forzados en Ecuador.<sup>2</sup>

El *Plan Colombia* que fue diseñado inicialmente en el gobierno del presidente Pastrana bajo el nombre de “Plan de desarrollo: Cambio para construir la paz 1998-2002” posee actualmente un conjunto de acciones y estrategias militares<sup>3</sup> que lejos de contrarrestar el narcotráfico y el terrorismo han promovido la desprotección de los derechos humanos de las personas inmigrantes y han desencadenado tensiones bilaterales con los países vecinos de Colombia. En este contexto, las autoridades gubernamentales ecuatorianas han tenido que manejar y enfrentar un panorama bilateral complejo que está sujeto a las dinámicas y tiempos como se procesa el conflicto interno en Colombia y que afecta al país en general y a las zonas fronterizas en particular.<sup>4</sup>

- 
- 2 El incremento de la presencia de personas colombianas que solicitan protección y refugio en territorio ecuatoriano no descarta la posibilidad de migraciones temporales que presentarían más bien racionalidades de tipo económico. De todas maneras se expone la situación para hacer notar el caso de personas que dicen estar en condición de refugio, sin corresponder con la realidad, es decir, el empleo de la figura del refugio como mecanismo instrumentalizado para permanecer en Ecuador y desarrollar actividades informales de comercio. Este tipo de situaciones se documentaron en el estudio realizado por F. Rivera y S. Cuesta en el año 2003 (Flacso, 2003).
  - 3 La ayuda financiera para Colombia por parte de los EEUU entre 1989 y 1999 fue de 1.388 millones de dólares en asistencia antidrogas y de seguridad. En el 2003 recibió 860,3 millones, de los cuales 519,2 fueron de asistencia militar y 123,1 para la policía. El presupuesto solicitado para el año 2007 es de 584,4 millones de dólares que está sujeto a la aprobación del Senado de los Estados Unidos (Wola 2007: 4).
  - 4 El tratamiento del “calentamiento fronterizo” ha promovido acciones gubernamentales que priorizan planes de seguridad nacional. En efecto, las autoridades vieron la necesidad de establecer “zonas de reserva de seguridad” dentro del territorio nacional en espacios comprendidos a 20 km. de las fronteras donde las autoridades militares tienen varios controles sobre las autoridades civiles; de esa manera, mediante Decreto No. 2 publicado en el Registro Oficial Secreto No. 358-S –firmado por el ex presidente Gutiérrez, el Ministro de Defensa y el jefe del Comando Conjunto de las FFAA– el 7 de abril del 2003 se crean “áreas

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia han transitado por momentos de tensión en varios aspectos. A más del pedido formal ecuatoriano para que no se fumigue con sustancias sospechosas de producir daños en salud y medio ambiente, las autoridades impusieron medidas migratorias unilaterales como la obligación a las personas colombianas de presentar su “pasado judicial”, medida que vulnera los acuerdos de libre tránsito establecidos por los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones.<sup>5</sup> Tal ha sido el nivel de tensiones en el plano diplomático que el Ecuador no tuvo embajador en Bogotá durante varios meses entre el 2006 y el 2007 en respuesta a las posiciones del gobierno del Presidente Uribe con respecto a los temas que generaron las tensiones fronterizas.

De acuerdo con este panorama, los flujos de inmigración forzada constituyen un reto y una responsabilidad concreta que ha sido asumida por diversos organismos estatales, entidades internacionales, ONG y la misma sociedad receptora. El Ecuador, a diferencia de otros estados fronterizos con Colombia, es un país con una larga tradición humanitaria que como signatario de la Convención de Ginebra y otros tratados internacionales contra la tortura y la protección de los derechos humanos ofrece protección a personas en búsqueda de asilo; de esa forma, las acciones que han emprendido el Estado, los organismos internacionales involucrados en el tema y la sociedad ecuatoriana para afrontar el tema de la inmigración forzada y el refugio, combinan las exigencias del régimen internacional de protección humanitaria con las dinámicas y ciclos de su propio sistema político que ha sido inestable institucionalmente en los últimos años.

---

de reserva” y restringe la circulación para personas y vehículos en los poblados fronterizos del norte por motivos de seguridad nacional. El texto del decreto establece que las zonas fronterizas y áreas reservadas se incluirán en el Plan de Guerra de las Fuerzas Armadas, que estarán bajo la responsabilidad del Comando Conjunto que de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional podrá proponer la actualización de datos y delimitación geográfica, mantener o cambiar la calificación de residentes temporales o permanentes o regular las restricciones militares impuestas cuando la situación así lo determine.

5 Tal medida se adoptó en el período del ex presidente Gustavo Noboa, quien acogió las presiones y demandas de autoridades y distintos sectores de la sociedad asentados en las zonas fronterizas con Colombia.

En efecto, los sucesivos problemas de ingobernabilidad han producido cambios abruptos en la estructura del Estado ecuatoriano y han contribuido para que el desempeño institucional sea lento e ineficiente en varios sectores de la administración pública que no ha logrado desarrollar una gestión sostenible. Este último factor ha repercutido para que se construyan políticas públicas integrales y se planifique una adecuada dotación de recursos necesarios para hacer frente a las demandas de la población refugiada que requiere ser atendida en las distintas ciudades donde se encuentran viviendo.

En años recientes se han realizado estudios desde distintas perspectivas analíticas para explorar una serie de problemáticas interconectadas alrededor del tema de la inmigración forzada en Ecuador. No obstante, existe en muchos de los análisis la tendencia a mirar el problema del refugio como una preocupación principalmente fronteriza y conceder a la región noramazónica un protagonismo excesivo que invisibiliza las situaciones de otras ciudades del país; de esa manera, el tema de la protección y la integración corre el riesgo de ser reducido o cooptado por asuntos de seguridad nacional o por discusiones de naturaleza jurídica e institucional que si bien son importantes, no constituyen la expresión de las múltiples realidades que afrontan cotidianamente los inmigrantes forzados en territorio ecuatoriano.

En el documento que presentamos, exponemos varios datos relacionados específicamente con el perfil socio-demográfico de la población colombiana y en particular con la refugiada: mostramos el estudio de los principales marcos jurídicos e institucionales en los que se procesan las políticas de reconocimiento y protección a la población refugiada, y hacemos una reflexión sobre los roles de las organizaciones públicas y privadas que trabajan cotidianamente con refugiados. También presentamos el análisis de las experiencias de migración forzada: *los refugiados de convención*, es decir, aquellas personas que huyeron hacia Ecuador y presentaron una petición de refugio que les fue aceptada y por consiguiente tienen estatus como refugiados, y las *personas que viven en situación de refugio*, que incluye un amplio espectro de individuos que en algunos casos solicitaron refugio

pero les fue negado, o en otros no solicitaron y permanecen en el Ecuador indocumentados o en una situación de alta vulnerabilidad. Otra modalidad de refugio que documentamos es la de los reasentados, que son aquellas personas a las que un gobierno de otro país –mediante una preselección que hace Acnur bajo el criterio de que Ecuador no puede proporcionar la protección adecuada o no existen las condiciones para ofrecerles una solución duradera– les tramita el refugio y son reasentadas desde Ecuador hacia países como Suecia, Canadá, Brasil o Argentina.

Estas experiencias de refugio fueron analizadas en tres ciudades: Quito, Ibarra y San Lorenzo. Cada una de ellas posee sus propias características y a más de contener las versiones de refugio señaladas, se presentan similitudes y diferencias relevantes en los contextos donde se desenvuelve la vida cotidiana de los refugiados.

A manera de aclaración metodológica, hay que señalar que las personas que participaron en los talleres o fueron entrevistadas en las tres ciudades, representan una población diversa en cuanto a procedencia, perfiles socio-demográficos y experiencias de refugio. Si bien en Quito se tuvo una asistencia más elevada de personas que provenían de Bogotá, en Ibarra y San Lorenzo participaron personas llegadas tanto de los departamentos fronterizos de Putumayo y Caquetá como de departamentos como el Valle del Cauca, Tolima, Antioquia y la Costa Atlántica. La gran mayoría de estas personas arribaron al Ecuador entre el 2002 y el 2004 y cerca de la mitad tenían reconocimiento como refugiados, mientras que a la otra mitad su solicitud de refugio les había sido rechazada o estaban a la espera de los resultados de su apelación.

**Quito.** Capital de la República, alberga a casi la mitad de los refugiados de origen colombiano<sup>6</sup> desde aproximadamente el año 2002. ¿Por qué esta ciudad? Definitivamente, las personas refugiadas ven en esta ciudad mayores posibilidades para subsistir e insertarse en un medio laboral diverso o, simplemente, pasar relativamente inadvertidos en relación con otros

---

6 El trabajo de campo de tipo cualitativo se realizó fundamentalmente en el barrio Solanda que se ubica en el sur de la ciudad y presenta una alta concentración de colombianos en general y de refugiados en particular.

lugares o regiones del país. A este factor hay que sumar la presencia de una trama institucional, nacional e internacional que atiende algunos de los problemas de la población refugiada, la cual ha generado por su cuenta redes de intercambio e información que sirven de referente y consulta para que otras personas colombianas en igual situación puedan tomar la decisión de instalarse en la capital.

**Ibarra.** Capital de la Provincia de Imbabura, tiene históricamente una fuerte vinculación con la economía de los departamentos del sur colombiano, razón por la cual existen numerosas familias binacionales y una significativa población colombiana. Esta ciudad se ha convertido actualmente en un lugar estratégico para las personas refugiadas que necesitan apoyo y protección humanitaria ya que dispone, en relación con otras ciudades de mediano tamaño, de una mayor capacidad institucional para atender las necesidades de las familias inmigrantes. Este señalamiento no implica necesariamente que se hayan solucionado los problemas cotidianos de los refugiados, sino que existe una cobertura de atención más amplia si la comparamos con Quito. En todo caso, en ambas ciudades el nivel de organización de los refugiados es más bien precario, asunto que atenta contra la representación y visibilidad que estas personas pueden tener en estas ciudades.

La vecindad de esta ciudad con el sur colombiano ha promovido la existencia de flujos migratorios temporales en actividades comerciales y productivas que incorporan laboralmente a sus compatriotas y extienden la presencia de las redes familiares.

**San Lorenzo.** Municipio perteneciente a la Provincia de Esmeraldas, limita con la selvática frontera colombiana en su parte del litoral pacífico. Este pequeño poblado de menos de 5.000 habitantes en su casco urbano es uno de los que condensan mayores índices de pobreza en el Ecuador y sufre la falta de atención por parte de las autoridades del gobierno central; no obstante, en los últimos años ha cobrado importancia para el gobierno nacional por ser lugar donde se ha intensificado la violencia, el narcotráfico y presencia de varios actores armados que intranquilizan a la población local. San Lorenzo es un municipio fronterizo de la provincia de Esmeraldas, que concentra un número importante de colombianos, pero la presencia institucional para afrontar asuntos relacionados con el refugio es escasa y

temporal porque sólo se hace presente cuando existen crisis humanitarias como la producida en noviembre del 2005.<sup>7</sup>

Este municipio representa un caso especial porque alberga a muchas personas a las que les ha sido negado el estatuto de refugiado y viven ahí desde hace años, configurando una situación *sui géneris*: son muy *visibles* ante la sociedad local y al mismo tiempo esa condición los vuelve *invisibles* ante determinadas instituciones locales e internacionales porque no son objeto de atención de sus políticas debido a su permanencia “ilegal” en el Ecuador. Es un caso paradigmático que devela también las contradicciones de las acciones institucionales en el tema de protección de los derechos humanos de estas personas, ya que la vivencia cotidiana está marcada por tensiones y presiones que hacen de los “sin-refugio” habitantes con alta vulnerabilidad y grandes dificultades para tener una vida digna y satisfacer sus necesidades básicas.

La selección de estas tres ciudades permite analizar y contrastar procesos de solicitud de refugio e incorporación, tanto en grandes ciudades como en pequeños municipios, entre zonas de frontera y zonas del interior, entre regiones con alta concentración de pobreza y desatención gubernamental respecto a otras que concentran mayores recursos institucionales y políticos; de ahí que haya sido importante introducir el análisis de las políticas públicas sobre el refugio en Ecuador porque los marcos jurídicos internos sobre este tema son recientes y todavía no existe un balance sobre las debilidades y fortalezas del desempeño institucional nacional e internacional en torno al “problema” del refugio de inmigrantes forzados de origen colombiano en el país.<sup>8</sup>

---

7 En noviembre del 2005 se produjo una serie de acciones violentas en territorio colombiano que causaron éxodos de su población hacia San Lorenzo. Las personas que huyeron fueron atendidas por las autoridades ecuatorianas y por organismos internacionales que receptaron solicitudes de refugio y brindaron atención humanitaria.

8 Nos referimos a la carencia de estudios sobre el desempeño de instituciones vinculadas al trabajo con población refugiada. No se trata de analizar informes de actividades anuales o de revisar la presentación de gestión presupuestaria, sino de incorporar temas relevantes como la rendición de cuentas, la implementación de medidas de exigibilidad de derechos, reparación, obtención de compromisos de los gobiernos y otro tipo de temas que van más allá de las formalidades.

Es importante tomar en cuenta que el estatus de refugiado implica, entre otros elementos, la protección jurídica que se ve reflejada en la estadía legal a quien sale de manera forzada de su país. El reconocimiento del estatus es un tipo de visa bajo las leyes de migración y extranjería que incluye el apoyo humanitario de acuerdo con los distintos instrumentos internacionales que ha firmado el Ecuador, pero que en momentos de crisis política interna o campaña electoral el tema del refugio corre el riesgo de politizarse y ser usado en interpretaciones no concordantes con la realidad de los inmigrantes forzados.

En este marco institucional y político deben entenderse las políticas públicas que se desarrollan para hacer frente al tema del refugio; sin embargo, en Ecuador las políticas están enfocadas principalmente al reconocimiento de la calidad de refugiado porque hasta el momento las instituciones estatales y no estatales han puesto mayor énfasis en el procedimiento antes que en la integración en la sociedad ecuatoriana. De esta forma, la “integración”, aspecto que va más allá de los procedimientos y las instituciones, ha sido un elemento poco considerado porque se lo ha separado de una lectura y acción integral que establecería vínculos entre reconocimiento, protección e integración. En efecto, la falta de correspondencia entre estos niveles articuladores está originando incumplimientos en materia de derechos humanos con la población colombiana en condición de refugio en el país y sin que hasta el momento existan acciones concretas para superar este déficit institucional y político.<sup>9</sup>

## **Conclusiones: el sujeto y el refugio**

Desde la experiencia de las personas colombianas que migran forzosamente y que buscan protección en el Ecuador, el significado del refugio está más próximo al anhelo de seguridad y a la necesidad de vislumbrar nuevas opciones de vida digna que al tipo de reconocimiento jurídico

---

9 Estos déficit fueron advertidos anteriormente en los estudios efectuados por Flasco Ecuador en los años 2002 y 2003.

que se haga de su situación por parte del Estado y de los organismos internacionales y nacionales destinados para tal fin. Tanto los refugiados reconocidos por convención como los solicitantes de refugio, los negados y los que solicitan reasentamiento comparten este pensamiento de lo que significa el refugio.

En ese sentido, si analizamos la experiencia de los refugiados colombianos en Quito e Ibarra, concluimos que ellos viven más en una situación de *sin-refugio* que *en-refugio*. Esto tiene que ver, de un lado, con que la sensación de inseguridad no cesa del todo, los miedos relacionados con su proceso de migración forzada siguen presentes, en particular, los temores relacionados con los actores del conflicto que los obligaron a salir de su hogar, los cuales, al mezclarse con miedos asociados con las particularidades de los contextos locales –en esos casos referidos al accionar de la policía local, la discriminación o su desconocimiento por parte de las instituciones– se vuelven más densos.

Por otro lado, las condiciones objetivas de vida son adversas para la inmensa mayoría de refugiados colombianos en estas dos ciudades; las posibilidades de satisfacción de necesidades básicas son aún más lejanas que para la gran población ecuatoriana que se encuentra en este país en situación de pobreza.

En otro sentido, a pesar de que los refugiados colombianos son cobijados por las instituciones, tanto estatales como internacionales y nacionales, encargadas de brindarles protección, de reconocerlos como refugiados y de garantizarles sus derechos fundamentales mediante diversas estrategias, en Ecuador nos encontramos con que los modos de atención al sujeto/refugiado por parte de ellas en muchos casos ahondan su situación de vulnerabilidad y poco aportan a la búsqueda de procesos de integración y solución duradera. La falta de información que los refugiados obtienen sobre la toma de decisión de su solicitud, sobre quiénes son las instituciones y sus competencias, sobre los procedimientos y procesos a los que son sometidos, sobre las ayudas o servicios a los cuales se tiene acceso, sobre las opciones y decisiones que pueden tomar; la manipulación que sienten de sus relatos, de sus vidas; las prácticas inequitativas, subjetivas y desinformadas a que son sometidos por parte de las personas que reciben la información inicial, entre otras cosas,

hacen que los refugiados no sientan atendidos sus derechos y reclamos y que, por el contrario, sean sometidos a los designios institucionales sin tener capacidad de réplica o interlocución. Haciendo alusión a todos estos factores, un refugiado colombiano decía a manera de broma en un taller que tener el refugio en el Ecuador era más o menos como tener la cédula colombiana o cualquier otro carné en el bolsillo, un registro más que no necesariamente les garantizaba la protección de sus derechos y la posibilidad del restablecimiento, tal como rezan las leyes internacionales de refugio.

Posiblemente la relación de los refugiados con todo el entramado institucional nos deja ver sus efectos más perversos cuando ubicamos la mirada en el caso de los “negados”, es decir, aquellas personas que se autodenominan así porque han pasado por el proceso de solicitud de refugio y ésta ha sido negada. Son, de hecho, un grupo más grande que el de los refugiados con reconocimiento legal. En este caso, las instituciones sitúan a los sujetos muy lejos de la posibilidad de ejercer una ciudadanía y los ubica en una situación liminal y de alta vulnerabilidad.

## **La cercanía y continuidad entre Colombia y Ecuador**

La cercanía y continuidad (geográfica y cultural) entre Colombia y Ecuador marca y moldea los modos como se vive el refugio en Ecuador. Ella se expresa de diferentes formas: en términos espaciales gracias a la facilidad de la comunicación física por varias vías; por los continuos socioculturales presentes en casi todo el país, pero particularmente en las zonas de Nariño-Esmeraldas, Nariño-Carchi y Putumayo-Sucumbíos; por la migración masiva de colombianos hacia su vecino del sur; y también por la aparición en el Ecuador de dinámicas de conflicto e ilegalidad que supuestamente eran propias de su vecino del norte. Lo anterior produce en los refugiados en Ecuador la sensación de vivir “como si estuvieran en Colombia”.

Esta cercanía con Colombia tiene implicaciones directas para los refugiados, entre otras, porque es parte de la definición del contexto en el que se van a integrar y en el que se van a encontrar con muchos otros colombianos, con aspectos positivos de unas vivencias de la colombiani-

dad que conllevan la amistad y la empatía cultural, pero también con la cercanía presente de las condiciones y circunstancias que los obligaron a abandonar su país. El deseo de muchos refugiados de “poner tierra de por medio” a sus problemas en Colombia se puede ver frustrado o por lo menos deslucido en el Ecuador. En ese sentido, la memoria de las personas –como aquella bisagra que se construye cotidianamente a partir de las experiencias pasadas, redefiniendo las presentes y permitiéndonos una visión del futuro– puede verse sometida a una situación de no conciliación, sobre todo cuando la idea de proyecto de futuro no encuentra las condiciones objetivas para desarrollarse.

Posiblemente, es por este motivo que la búsqueda del reasentamiento hacia un tercer país se ha vuelto apremiante para muchos refugiados colombianos en el Ecuador; la idea de poner más tierra de por medio, de poner distancia mental, pero también de encontrar un lugar donde los miedos cedan un poco y el futuro se vislumbre mejor mientras se vive en unas condiciones de dignidad mínimas puede ser un ideal fácilmente construido por ellos.

## **La construcción de Colombia y el colombiano como amenaza**

La construcción de Colombia y el colombiano como algo amenazante es un proceso de construcción de alteridad que se ha dado en el Ecuador en el transcurso de los últimos años. Podemos decir, con fines expositivos, que esto se ha dado en dos escalas:

En una dimensión macro, que asumimos como contextual, la alteridad con Colombia se ha configurado en el entrelazamiento de elementos tan diversos como lo son la resignificación de la nación y el Estado ecuatorianos en el posconflicto de su guerra con Perú en la década de los noventa; la dolarización del país; la lucha regional antinarcoóticos impulsada por los Estados Unidos y llevada a cabo de manera diferenciada por Ecuador y Colombia; el conflicto interno armado en este último país y las iniciativas estatales que impulsaron la guerra hacia su frontera sur; la inmigración

masiva de colombianos hacia el Ecuador y la emigración masiva de ecuatorianos hacia otros países.

La autopercepción que los ecuatorianos tienen de su país como una “isla de paz”, así como su posición política frente a diversos temas tales como la lucha antinarcóticos y la cooperación estadounidense, se ven opuestas a la representación de Colombia como un país agresor, cuna de conflicto, delincuencia y narcotráfico y transmisor de sus problemas a los países vecinos.

En una dimensión micro, en la cual hemos estado inmiscuidos por medio de los relatos de los refugiados y de la sociedad receptora, nos damos cuenta que tanto los refugiados como los ecuatorianos han visto acrecentada la presencia física de colombianos en sus barrios y sitios de trabajo y también han visto en sus televisores y periódicos un fenómeno de mediaticización, en muchos casos sensacionalista e impreciso, de los sucesos en la frontera norte y de los actos delincuenciales que involucran a ciudadanos colombianos en su país.

Ante esta sociedad que los recibe, los refugiados difícilmente son un grupo diferenciado dentro de la gran masa de colombianos presentes en su vida cotidiana. Éstos como concepto genérico difícilmente están distanciados de esa construcción de alteridad a gran escala que los implica simbólicamente con las representaciones ligadas al conflicto y la delincuencia, entre otros elementos.

En ese sentido, y en un contexto de pobreza compartida y por lo tanto de fuerte competencia por los recursos de subsistencia, el refugiado/colombiano es receptor de aquella construcción social que se expresa en su cotidianidad mediante la asignación de estigmas claramente identificados con ese entramado: delincuentes, competencia por el trabajo, guerrilleros o paramilitares, narcotraficantes y prostitutas, en el caso de las mujeres. La discriminación que los refugiados colombianos dicen sufrir de parte de los ecuatorianos es expresión viva de la construcción de la alteridad del colombiano como un “otro” amenazante y que se construye a diferentes escalas engranadas.

Desde su perspectiva, los refugiados que forzosamente tienen que zambullirse en un nuevo contexto de vida y de reconfiguración de sus referentes identitarios también construyen un “otro”, construcción que en muchos

casos responde de igual manera a la construcción negativa que han hecho de ellos, pero que en otras ocasiones reconoce en los niveles interpersonales una gran empatía y posibilidades de conexión amigable y entrañable con los ecuatorianos.

\*\*\*\*\*

A la penosa condición del desarraigo violento hay que sumar las tensiones jurídicas y la falta de protección que tienen que sobrellevar en sus vidas cotidianas en las distintas ciudades donde están asentados.

Los retos de supervivencia de estas personas están vinculados con la fragilidad de las economías locales, reducidas oportunidades de empleo bajo un esquema monetario dolarizado que opera con precios altos de producción, un bajo poder adquisitivo de la población y un mercado laboral formal e informal cuyos agentes abusan y discriminan a las personas de origen colombiano que han llegado al Ecuador en busca de protección y refugio.

Este tipo de situaciones producen desesperanza e inestabilidad en las personas en situación de refugio, porque la cotidianidad está supeditada a comportamientos de varios funcionarios gubernamentales y del sistema internacional que abusan de su poder y presentan ignorancia en la ejecución de las leyes de protección sobre refugio que tiene firmado el país. No se excluye tampoco el aprovechamiento ilegal que hacen algunos dueños de medios de producción y empresas en zonas cercanas a la frontera, que ven en la población refugiada desprotegida la oportunidad de sacar provecho de su situación para aumentar sus ganancias, contribuyendo de esta manera a generar un mercado con poco control estatal y en condiciones de precarización.

Las cifras proporcionadas por los estudios socio-demográficos demuestran que existen muchas limitaciones estructurales y de empleo en las condiciones de vida de la población refugiada, especialmente de la de origen campesino, que diversifica sus actividades para obtener el sustento cotidiano. En el caso de refugiados localizados en medios urbanos, esta precariedad se expresa en el multiempleo informal que apuesta a la “invisibilidad” de las grandes urbes antes que a las limitaciones de oferta en el mercado de las

pequeñas; de hecho, existe una relación importante entre el pasado laboral y ciudadano de la población refugiada, con el sitio seleccionado para poder trabajar y sobrevivir. Merece destacar los bajos ingresos que percibe esta población que no alcanzan a superar en muchos casos el salario mínimo legal establecido por las autoridades ecuatorianas.

Un aspecto crucial del estudio tiene que ver con las complejidades y déficit de la trama institucional, y los procedimientos jurídicos que deben afrontar para permanecer legalmente en territorio ecuatoriano. No son pocos los casos en que solicitantes de refugio, tras haber sido negada su petición, han optado por permanecer en forma irregular en el país; en concreto, esta alternativa que aparece como peligrosa, informal y vulnerable se expande a un ritmo creciente por la falta de respuestas de los organismos estatales e internacionales frente a esta problemática.

Más allá de las discusiones jurídicas o procedimentales, lo cierto es que los “negados” constituyen un segmento de población en necesidad de protección que requiere ser atendida en términos de derechos humanos. Existe también un número no determinado de ciudadanos colombianos en calidad de indocumentados, entre los que se encuentran refugiados potenciales, quienes por temor a las autoridades ecuatorianas o miedo a las posibles venganzas por parte de los grupos armados no se hacen visibles en términos estadísticos, denominados “otros de interés” por parte de Acnur.

Hasta ahora, la prioridad que se ha dado al reconocimiento jurídico y que se refiere a los procedimientos legales para determinar la condición de refugiados constituye un marco general primario de protección que no pone énfasis en el tema de la integración. De esa manera, los procedimientos enfatizan la forma y se alejan del verdadero objetivo del refugio, que es la integración en las sociedades receptoras, distorsionando al mismo tiempo la visión global y humanitaria que implica el reconocimiento de los inmigrantes forzados.

Estas situaciones se empeoran cuando existe falta de información sobre los derechos de la población refugiada –como, por ejemplo, el derecho al acceso a servicios básicos de salud y educación–, y se agravan más aún en contextos donde priman prácticas de discriminación y xenofobia. Al estar expuestos a esta serie de situaciones, la población inmigrante forzada no encuentra mayor diferencia entre ser “reconocido” y “negado”, pues el

estatuto de refugiado y los derechos que están asociados a esta condición legal se pierden en las prácticas arbitrarias de quienes hacen las instituciones estatales y privadas.

Sobre este tema también es importante señalar el déficit de exigibilidad de los derechos y el desconocimiento que tienen las autoridades en lo relacionado con los documentos habilitantes de las personas refugiadas. Por lo anterior, cabe preguntarse: ¿Por qué si se ha puesto tanto énfasis en el procedimiento se vulnera el derecho de información en la notificación y por qué hay diferencia entre los procedimientos presentados en Quito y las otras ciudades? Esto podría responderse desde la falta de institucionalización y la fragilidad política del país, pero también habría que vincular esta realidad con el manejo político que se hace del sistema refugio, pues se le utiliza como artífice de negociación bilateral dentro de las actuales tensiones con Colombia.

Finalmente, llama la atención la precaria autonomía financiera que tienen las dependencias encargadas de evaluar y otorgar el estatus de refugiados en el Ecuador. El sólo hecho de que un organismo internacional como Acnur concentre el soporte de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores y mantenga una red de ONG para brindar atención a los refugiados, evidencia la dependencia económica y programática del sistema estatal y de la “sociedad civil” respecto a esta entidad internacional.

Todos estos escenarios en conjunto deben ser pensados en un contexto de alta tensión bilateral entre Ecuador y Colombia. Las perspectivas negativas de un arreglo pacífico del conflicto interno colombiano y la aparición de voces nacionalistas radicales en el Ecuador no contribuyen por el momento al fortalecimiento de las acciones de protección humanitaria para los grupos de inmigrantes forzados que seguirán llegando a este país.

## **Bibliografía**

- BALSECA, D. y RUIZ, P.  
2004      Efectos y consecuencias del refugio de mujeres colombianas en Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, Tesis, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

BENALCÁZAR, P.

2004 Fronteras silenciosas. Una aproximación entre la realidad y utopía del desplazamiento hacia el refugio. De la aspiración hacia del derecho, Quito: UASB, 2004.

FLACSO Ecuador

2003 Refugio e inmigración colombiana en Ecuador. Fredy Rivera (coordinador), Salomón Cuesta, Claudio Gallardo. Quito.

INREDH

2004 El refugio en el Ecuador. Quito: Inredh Turton, D. (2003). "Conceptualising Forced Migration", RSC Working Paper No. 12, Refugee Studies Centre, University of Oxford, October 2003. Disponible en: [www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf](http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf).

WOLA

"Por debajo del radar. Programas militares de EE.UU. con América Latina 1997-2007" [http://www.lawg.org/docs/por\\_debajo\\_esp.pdf](http://www.lawg.org/docs/por_debajo_esp.pdf).

# Reseñas



Punta Plata. 1979.



# Reinventando democracia en Bolivia<sup>1</sup>

*Ton Salman*

*El estado del Estado en Bolivia - Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*,  
Coordinación general: George Gray Molina, PNUD, Bolivia, 2007.

*El Estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente - Encuestas para el Desarrollo Humano*. Coordinadores: George Gray Molina, Alfonso Ferrufino y Antonio Aranibar, PNUD, Bolivia, 2007.

Uno de los grandes temas de debate en las últimas décadas en América Latina es el de la democracia. El debate va más allá de discutir como se podría introducir o implementar de manera más genuina la democracia 'liberal representativa'. La contienda, más bien, es sobre de qué modo se podría inventar una democracia más 'Latina', inspirada en la tradición indígena y las historias particulares de distintos países. Bolivia es un buen ejemplo.

En los últimos años fueron publicados varios libros y estudios contribuyendo a este debate, de manera directa y explícita, o más bien implícita. Revisamos dos de aquellos libros, pero primero esbozamos la situación en Bolivia en torno al debate mencionado.

La elección de Evo Morales en 2005 fue precedida por una larga serie de protestas en el país. Estas protestas fueras dispersas, tanto en términos

---

<sup>1</sup> Una versión más extensa de esta reseña fue publicado en el *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (Amsterdam) no 84, 2008. Traducción para Umbrales: Susanna Rance.

de temas, de masividad, y de incidencia. Pero había también denominadores comunes. En muchas protestas participaron los sectores indígenas de Bolivia, y casi todas las protestas, implícitamente o explícitamente, fueron contra una falta de influencia democrática verdadera, en contra de un sistema político que fue percibido como excluyente, como corrupto, como inepto, y como incapaz o sin voluntad de mitigar la pobreza en el país. En este juicio sobre un sistema político percibido como ‘malo’, estaban presentes criterios específicos sobre cómo deberían actuar los políticos, sobre como debería funcionar un sistema democrático, criterios que fueron violados por el sistema vigente. Estaban presentes, además, ciertos criterios que tenían su inspiración en tradiciones indígenas en torno a cualidades que deben tener las autoridades, en torno a liderazgo ‘sirviente’, y en torno a procedimientos de deliberación y toma de decisiones más colectivas.

Cuando se eligió a Evo Morales como presidente, estos criterios entraron en el debate no solamente del modelo socioeconómico que sería mejor para el país, sino también en torno a cómo mejorar –¿o reinventar?– la democracia, buscando la conexión con las imágenes y expectativas que manejan los ‘ciudadanos de a pie’. Para un tal ejercicio, es imprescindible estudiar de qué modo los bolivianos han vivido la democracia, y qué imágenes y expectativas manejan. Es aquí donde los libros mencionados pueden aportar mucho. Ambos libros demuestran como los temas concernientes a la democracia se relacionan intrínsecamente con debates en torno a la ciudadanía. En el año 2007, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzó dos publicaciones sobre Bolivia en el marco de su serie sobre el Desarrollo Humano. Ambas fueron coordinadas por George Gray Molina, con la asistencia de una gama de sub-coordinadores e investigadores/as. La primera publicación (*El estado del Estado en Bolivia*) constituye un esfuerzo extenso para examinar una amplia serie de aspectos de la democracia, la ciudadanía, rasgos y prácticas del Estado boliviano, y opiniones populares, y para situarlos en el marco de los acontecimientos recientes, a menudo turbulentos.

El libro, en mi opinión, representa un logro significativo. El trabajo fue guiado por una agenda de investigación innovadora y sólida: la reconstrucción del ‘estado del Estado’ en Bolivia, utilizando un vocabulario

que se originó en el propio país, y construyendo de manera inductiva las imágenes que tienen las y los bolivianos respecto a su Estado, su estructura, sus acciones y obligaciones, con una reflexión acerca de los rasgos tanto divisorios como unificadores de dichas imágenes.

Al mismo tiempo, esta agenda fue lo suficientemente abierta para permitir que algunos de los y las investigadoras más destacadas de Bolivia pudiesen dar lo mejor de sí en una serie de Capítulos excelentes que revelan con riqueza de detalle los rasgos distintivos del Estado boliviano, y de su democracia y “sus” ciudadanos y ciudadanas. El Capítulo 2, escrito por Rosana Barragán y José Peres, expone cómo este Estado llegó a existir y cómo, con el tiempo, diseñó su relación con los distintos sectores de la sociedad (a menudo diferenciados en términos de etnia. El Capítulo 3, enfocado en las características fiscales y burocráticas del Estado, ahonda en aspectos como los intentos (mayormente inexitosos) para ejercer el control centralista; el Estado como empleador; y el manejo estatal del presupuesto.

El Capítulo 4, en las manos de Pamela Calla, proporciona una “etnografía” del Estado “desde adentro”. Ella traza las acciones y decisiones tomadas por ministros, directores/as y subdirectores ministeriales; el (des)acatamiento de dichas disposiciones por maestros y maestras, la Policía, funcionarios departamentales y otros/as; y finalmente, la llegada de estos decretos y leyes entre organizaciones sociales, juntas vecinales, otras asociaciones y “ciudadanos de a pie”. Esta “cadena”, sostiene Calla, constituye el lazo entre estatalidad y sociedad, los “lugares de la política pública” (p. 277).

El Capítulo 5 (por Fernanda Wanderley), aunque su título infiere una “sociología” del Estado”, tiene un carácter igualmente o aún más etnográfico. Todos estos Capítulos son trabajos excelentes a título propio, y su combinación proporciona un retrato sin precedentes, rico y multidimensional, del Estado y la democracia boliviana. Para nuestros propósitos, los Capítulos 4 y 5 son especialmente relevantes y por razones de espacio, me limitaré a algunos comentarios sobre el Capítulo 5. Wanderley da una descripción meticulosa de cómo el o la ciudadana boliviana ejerce su ciudadanía, con una distinción aguda –el aspecto más impactante del análisis– entre la ciudadanía individual y colectiva.

El ejercicio de la ciudadanía individual, especialmente por las personas de bajos recursos, fue a menudo muy difícil. Wanderley utiliza el ejemplo de la adquisición del carnet de identidad para ilustrar este punto. En dicha interacción, el o la ciudadana se enfrenta, de manera solitaria, al representante del Estado. De manera paradójica, el proceso de obtener el carnet –el símbolo *par excellence* de equidad *vis-à-vis* el Estado– confronta al ciudadano con la tendencia estatal de quitar la igualdad. En el mismo acto de tramitar o renovar el carnet (obligatorio), el o la ciudadana se encuentra ante la práctica estatal de discriminar, menospreciar y hasta insultar a la persona postulante, todo de acuerdo a su *status*, forma de vestir y grado de elocuencia. Este proceso se acompaña por gestos de descalificación, comentarios insolentes, tonos autoritarios y arbitrariedad, contribuyendo en su totalidad a la auto-percepción de los y las ciudadanas de origen rural, indígenas, analfabetas, de bajos recursos o no castellano-hablantes, como seres inferiores y no iguales a otros (pp. 407-415).

La historia cambia sustancialmente al introducirse la ciudadanía colectiva. En la sección que aborda este tema, Wanderley alude implícitamente a las inspiraciones (a menudo pero no siempre indígenas) que se manifiestan en las luchas actuales sobre el ascenso de la democracia en Bolivia: las que recurren a diferentes formas “comunitarias” o colectivas para asegurar los derechos, para obtener beneficios, y para tener voz y voto en la política y en decisiones que afectan a (grupos de) ciudadanos/as. Wanderley señala la presencia en Bolivia de una fuerte tradición de defensa colectiva del derecho y la dignidad. Postula que, históricamente, el Estado ha cedido a menudo a demandas colectivas para derechos y beneficios. Por este motivo, en el caso boliviano, la clásica tensión (abordada frecuentemente en la literatura) entre derechos individuales y colectivos se resuelve de otra manera: el sentido de pertenencia, los derechos y las identidades individuales llegan a existir únicamente a través de la actuación colectiva (p. 389).

Por lo tanto, la personería jurídica representa para el grupo, la organización, la comunidad indígena o el consejo, lo que significa el carnet para el individuo. Sin embargo, va acompañada por rasgos completamente diferentes: “Mientras que en la adquisición del carnet de identidad, como hemos visto, la estrategia central es la súplica, y el discurso de los derechos

está ausente en las formas de abordar al funcionario público, en el esfuerzo para obtener la personería jurídica la súplica y el “favor” ceden a una estrategia de empoderamiento [...] acompañada por un discurso de derechos” p. 424). A diferencia de la experiencia de vulnerabilidad e inferioridad en la adquisición del carnet, en el proceso de obtener y luego actuar sobre la conquista de reconocimiento formal como ente colectivo, las personas se sienten empoderadas y “capacitadas”, y sienten que pueden igualarse al Estado y sus dependencias. Wanderley enfatiza que se trata de un proceso dual: las personas “aprenden” a percibirse como individualmente desempoderadas y colectivamente empoderadas *porque* el Estado, una y otra vez, confirma la suficiencia adecuación de esta imagen. En el acto frecuente de ceder a presiones colectivas y *respetar* a los y las ciudadanas cuando operan como grupo, el Estado corroboró que la ciudadanía colectiva fue una característica “real” entre y de la sociedad boliviana.

Este análisis constructivo y muchos otros relativos a la naturaleza del Estado boliviano, y la forma en que moldeó la democracia y sus ciudadanos/as, se juntan en la “Sinopsis” al inicio del libro. Adicionalmente, en esta Sinopsis los hallazgos arriba mencionados se conectan a la “crisis” actual de Bolivia que condujo a la elección del primer presidente indígena en la historia del país –Evo Morales, en 2005– y quizás de manera aún más pertinente, a la elección de una Asamblea Constituyente en 2006. En esta Asamblea, las deficiencias pero también las particularidades de la configuración boliviana de Estado, democracia y ciudadanía están en juego: expectativas respecto a la composición pluriétnica de la sociedad y su reflejo en el Estado; las estrategias que conciernen la explotación y redistribución de los beneficios de los recursos naturales; las autonomías regionales. Todas estas expectativas convergen en la Asamblea y requieren ser abordadas, pero de una manera tal que los y las bolivianas se reconozcan en los resultados. En este sentido, los temas discutidos de manera comprimida en el diagnóstico del libro son presentes en los desafíos que enfrenta la Asamblea.

Paso a recapitular el más evidente de estos temas. En el imaginario de los y las bolivianas el Estado representa de manera alternante: el Estado Padre que debería proteger y proveer; un Instrumento de Poder, un Estado en manos de aquellos que tienen el mando, más a menudo los ricos y la

élite; y el Estado Cotidiano que encuentran los y las ciudadanas en sus tratos diarios, mayormente erróneo en sus respuestas. Estas tres imágenes tienen su correspondencia en ciertas expectativas y demandas, y juntas constituyen (a menudo de manera combinada) el Estado experimentada por los y las bolivianas en el pasado. El resultado, insisten los y las autoras, no es un Estado “fracasado” o “inconcluso”, ni un Estado fuerte u homogéneo: se trata de un Estado en construcción que como tal, refleja la composición compleja y plural de la sociedad boliviana.

El otro libro publicado por PNUD el 2007 tiene como título *El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente*. Es, en cierto modo, un complemento al otro libro, que se refiere a las opiniones de los bolivianos sobre los acontecimientos turbulentos en su país en las últimas décadas. Pretende delinear, además, los elementos de la cultura política boliviana que deberían entrar en el esfuerzo de repensar la democracia boliviana. El libro demuestra que efectivamente existen opiniones opuestas en Bolivia. Hablando, por ejemplo, sobre las negociaciones en la Asamblea Constituyente, resulta que un porcentaje más bajo de la población de las regiones del oriente opina que, al final, las minorías deben ceder a las mayorías (p. 182). Sobre el tema de las autonomías regionales, la pregunta si estas autonomías podrían poner en peligro la unidad del país, es contestada afirmativamente por un porcentaje más alto de la población de las regiones del occidente (p. 266). No obstante, los autores insisten en que hay muchas cosas sobre las cuales los bolivianos están de acuerdo. Una gran mayoría, tanto en el occidente como en el oriente, concuerda con que son necesarios cambios políticos en el país, y apoyan la Asamblea Constituyente (p. 172). Están de acuerdo con la idea que el trabajo de la Asamblea debería ayudar a la democracia, y que los resultados deberían ser observados por todos. Están al favor de que las leyes sean acatadas por todos, aunque admiten que muchas veces esto no se cumplió en Bolivia. Demandan que la nueva constitución debería establecer los modos cómo se resuelven los desacuerdos actuales y futuros de los bolivianos. La gente, además, concuerda con la idea de las autonomías aunque discrepan sobre el contenido de estas autonomías y sobre a quiénes corresponde: los pueblos indígenas, los municipios, y/o los departamentos. La gran mayoría está de acuerdo con la

idea de ‘unidad en diversidad’, con una democracia verdadera, con la idea de que se debería acatar la ley, y prefieren negociaciones antes que choques. Todo este hace optimistas a los autores. Sin embargo, ha pasado mucho desde que se realizó esta investigación. El proceso de concebir la nueva constitución ha sido difícil y discordante. Ahora, en los primeros meses de 2008, mucha gente opina que un escalado es inevitable, especialmente en torno a las autonomías regionales. No sabemos entonces si los autores, en este momento, darían tanto crédito a ‘la sabiduría’ de las mayorías como lo hicieron hace un año.

¿Cómo, entonces, bajo estas condiciones, pueden traducirse las nuevas ideas sobre democracia proporcionadas por esta investigación, en sugerencias para la nueva Constitución? Los y las autoras sostienen, para empezar, que “la noción liberal-representativa de la democracia se está cuestionando hoy en día en el debate boliviano” (p. 51). Adicionalmente, se da una demanda aumentada de autorización para pertenecer a un pueblo “distinto” y al mismo tiempo, ser boliviano/a (p. 54). Tomando en cuenta la intuición de vivir en un universo “intercultural”, se apela al reconocimiento simultáneo de esferas públicas *distintas*, entre las cuales se puede construir puentes “entre la democracia liberal-representativa y las prácticas comunitario-participativas que están presentes en la sociedad boliviana” (p. 73). Esto debe dirigirse hacia “una garantía para una representación de identidades múltiples, es decir, asegurar que la democracia-en-el-nivel-del-Estado y al mismo tiempo, el Estado-en-sociedad, incluyan “la diferencia” en todos los niveles de la gobernanza y la representación [...] por la vía de mecanismos mediante los cuales la complementariedad entre representación, deliberación y participación podría ser avanzada” (p. 74).

Sin duda, éstas son las metas correctas cruciales si se ven las opiniones mayoritariamente consensuadas entre bolivianos y bolivianas. Sin embargo, dejan muchos puntos discutibles cuando se llega a la composición institucional que pueda responder a una tal configuración. En primer lugar hay el tema difícil de las prerrogativas diferenciadas entre Estado, regiones, municipios y “comunidades”. Según se afirma, éstas incluyen la autonomía respecto al territorio, pero también respecto a los recursos naturales que ellos tienen. Se trata de un tema enredado. Sería difícil sostener en el debate regional-

autonómico que las riquezas de Bolivia deberían beneficiar a todos/as los/las bolivianos/as, y al mismo tiempo sostener en el debate sobre territorios indígenas que los originarios deberían tener un veto sobre la explotación. Es más, hoy en día, debido a los procesos intensivos de migración durante siglos, y en especial en las últimas décadas, no existen en Bolivia regiones o territorios “libres de contaminación” en términos demográficos.

En segundo lugar, sería quizás posible combinar –pero muy difícil integrar realmente– diferentes modalidades cuando se llega a la elección de autoridades en los niveles comunitario, intermedio y estatal. Los mecanismos de liderazgo rotatorio, deliberación extensa y participación generalizada son maravillosos en el nivel de la comunidad, pero difíciles de imaginar en una estructura política nacional. Por lo tanto, algunos sostienen que el aporte de dichas inspiraciones a una “reinvención de la democracia” parece haberse restringido a incentivos de tipo “moral”; y posiblemente, a mecanismos como el referéndum, o a mandatos comunales claramente demarcados respecto a asuntos locales y justicia; y a una obligación para que los políticos “negocien sus diferencias hasta las últimas consecuencias”, como reza la tradición indígena pero también las mayorías bolivianas. Sin embargo, en el nivel de la representación nacional, rendición de cuentas, cheques y balances, persisten muchas preguntas.