



¿EL ÚLTIMO CAPÍTULO?

POSIBLES IMPACTOS DEL ALCA
EN LAS COMUNIDADES
CAMPESINAS E INDÍGENAS
DE BOLIVIA

Mamerto Pérez Luna

¿EL ÚLTIMO CAPÍTULO?

**POSIBLES IMPACTOS
DEL ALCA
EN LAS COMUNIDADES
CAMPESINAS E INDÍGENAS
DE BOLIVIA**

¿EL ÚLTIMO CAPÍTULO?

**POSIBLES IMPACTOS
DEL ALCA
EN LAS COMUNIDADES
CAMPELINAS E
INDÍGENAS
DE BOLIVIA**

Mamerto Pérez L.

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
Pérez Luna, Mamerto

¿El último capítulo? Posibles impactos del ALCA en las
comunidades campesinas e indígenas de Bolivia / por
Mamerto Pérez Luna

La Paz: CEDLA, julio 2005, 191 páginas

I. t.

DESCRIPTORES:

<ALCA> <SECTOR AGROPECUARIO> <CAMPELINADO> <ECONOMÍA CAM-
PESINA> <POBREZA RURAL> <APERTURA COMERCIAL> <MERCADOS
AGRÍCOLAS> <LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO> <EXPORTACIONES
AGROPECUARIAS> <INGRESOS AGRÍCOLAS> <PRODUCCIÓN AGRÍCOLA>
<PRECIOS> <AJUSTE ESTRUCTURAL> <POLÍTICAS AGRARIAS>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<BOLIVIA> <ALTIPLANO> <VALLES>

Segunda edición, julio de 2005

© 2005, Pérez Luna, Mamerto

© 2005, CEDLA

Depósito Legal: 4-1-1070-05
Editores: CEDLA
Av. Jaimes Freyre N° 2940
Sopocachi
La Paz, Bolivia
Cuidado de edición: CEDLA
Fotografía de tapa: CEDLA
Impresión: EDOBOL

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

PRESENTACIÓN

El gran interés que ha concitado la primera edición de este estudio, entre públicos diversos, ha llevado al CEDLA a decidir su reedición. La perspectiva novedosa del abordaje de las consecuencias de la apertura comercial sobre las condiciones productivas de las comunidades campesinas e indígenas, la rigurosidad del análisis y, fundamentalmente, su oportunidad en un contexto nacional que reclama de las ciencias sociales explicaciones adecuadas acerca de la realidad nacional, justifican plenamente este esfuerzo.

Los hallazgos de esta investigación obtenidos desde dos ópticas conexas que reflejan a su vez la doble condición de pueblos originarios y productores de los campesinos e indígenas bolivianos, son contundentes en cuanto a los posibles impactos del ALCA. En efecto, la devastación que ha causado la apertura comercial más la fragilidad de los derechos en tanto pueblos originarios de estos sectores, hecha patente en una legislación nacional diseñada para favorecer el liberalismo económico a ultranza y, ante todo, en el desprecio de esos mínimos derechos a

la hora de optar entre los intereses de la inversión extranjera y de indígenas y campesinos, además de las disposiciones del ALCA que extreman el liberalismo, le han permitido al autor anticipar los impactos de este Acuerdo. Pero esta prospección no se detiene en estas consecuencias, sino que también identifica potencialidades “técnicas” de exportación para la producción agrícola donde intervienen campesinos y/o indígenas, tomando como referencia el supuesto gran mercado de los Estados Unidos y las condiciones de la actual política pública agropecuaria boliviana. De este modo, la investigación establece las reales posibilidades de concreción de esas potencialidades.

Además, se debe destacar que el procedimiento adoptado en el trabajo introduce un enfoque ausente en el análisis que hasta ahora se ha ensayado en Bolivia en la prospección de posibles impactos y efectos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas. Con él, por una parte se aplica en un país concreto algunas de las apreciaciones más agudas identificadas por instituciones y analistas en el continente en relación al ALCA; por otra, se proporciona pautas de análisis para investigaciones similares en países donde subsiste una importante población indígena y campesina.

Con la convicción de que este trabajo fortalecerá la capacidad de interpelación de los sectores populares, particularmente de los campesinos e indígenas, a los designios del liberalismo extremo encarnado en el ALCA, el CEDLA deja constancia del valioso aporte de Oxfam América sin cuyo auspicio esta investigación no hubiera sido posible.

Asimismo, la institución exterioriza la invaluable colaboración de Patricia Vaca y Miriam Alvarado en su calidad de asistentes de la investigación. Este agradecimiento se extiende a Mads Busck, cooperante junior de IBIS-Dinamarca, entidad que posibilitó su participación.

Carlos Arze Vargas
Director Ejecutivo

La Paz, julio de 2005

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio contiene un diagnóstico de las vulnerabilidades productivas y de derechos colectivos en las que las comunidades indígenas y campesinas ingresarían al ALCA y, sobre esta base, ensaya la identificación de los impactos, incluyendo las posibilidades y riesgos del sector en el comercio con Estados Unidos, supuesto gran mercado para las exportaciones bolivianas.

La situación de los campesinos e indígenas bolivianos en el libre mercado

Las vulnerabilidades son definidas como debilidades o falta de derechos de estas comunidades en su doble condición de pueblos originarios y de sector productivo frente a la legislación nacional y las políticas públicas aprobadas desde que está vigente el libre mercado.

Las vulnerabilidades identificadas como pueblos originarios hacen posible que en cualquier momento las comunidades indígenas y campesinas puedan perder sus tierras comunitarias de origen (TCO) y sus tierras a través de expropiaciones decididas por el gobierno nacional para

otorgar concesiones a empresas privadas para la explotación de recursos naturales no renovables. También es posible que estas expropiaciones puedan darse supuestamente para proteger y conservar la biodiversidad y para promover la investigación y el ecoturismo. Finalmente, campesinos e indígenas pueden verse impedidos de acceder efectivamente a los territorios que están demandando y a suficientes tierras para la producción debido a las políticas gubernamentales adversas.

Las vulnerabilidades identificadas como sector productor indican que varios productos agrícolas campesinos e indígenas pueden ser desplazados radicalmente por las importaciones: la manzana, el durazno y las uvas entre las frutas, la cebolla entre las hortalizas, las arvejas entre las legumbres y el arroz, el maíz duro y el trigo entre los cereales. Y que otros que aún no tienen la competencia directa o fuerte de las importaciones, como el choclo y la papa, pueden ser desplazados por las presiones del mercado que impulsan la especialización en productos competitivos y por los cambios en los hábitos de consumo originados en la masificación de la emigración campo-ciudad de los últimos años. El resultado puede ser un crecimiento de la acción al margen de la comunidad y, por consiguiente, la acentuación del proceso de desestructuración de la misma.

Los posibles impactos del ALCA en indígenas y campesinos

Tres tipos de recursos naturales no renovables y renovables que tienen vinculación con las comunidades campesinas e indígenas estarían en el interés de las

empresas transnacionales: hidrocarburos y minerales, agua, y biodiversidad. De acuerdo a la situación configurada por las vulnerabilidades, el acceso de las transnacionales a los recursos no renovables no tiene ni tendrá obstáculos legales. El acceso al agua es incierto por el congelamiento de la aprobación de una ley sobre el recurso, pero basándose en las disposiciones del ALCA que definen el agua como un servicio ambiental, el país puede ser obligado a privatizar ese acceso. El acceso a la biodiversidad (incluyendo los conocimientos tradicionales sobre la misma) tiene restricciones legales en este momento, pero con el ALCA pueden ser allanadas. En efecto, el entendimiento amplio y manipulable de inversión, inversionista y expropiación, los principios del Trato Nacional y Trato de Nación más Favorecida aplicados a los inversionistas extranjeros, la biodiversidad definida como servicio ambiental y la posibilidad de patentar el conocimiento tradicional, las características biológicas y los procedimientos pueden facilitar ese acceso y control.

Con todos estos elementos, para acceder a las tierras y territorios de campesinos e indígenas con potencialidades de biodiversidad (y de otros recursos naturales renovables y no renovables), las empresas transnacionales podrían aludir que los campesinos e indígenas son inversionistas nacionales y que, por tanto, no pueden recibir un trato más favorable que ellas, es decir, exigirían que se levante la protección que la legislación boliviana actual otorga a sus propiedades familiares y colectivas. Consecuentemente, las tierras y TCO pasarían a ser de propiedad individual para que puedan ser vendidas y compradas libremente. Con ello, las empresas transnacionales

podrían conformar grandes territorios dentro del país, con recursos de biodiversidad y otros, y con administración reglamentaria autónoma, ya que el ALCA lo admite. De este modo, el Estado boliviano podría perder toda capacidad legislativa sobre los territorios de las transnacionales y los recursos naturales allí existentes, pues estaría latente el riesgo de que sea demandado por acciones de expropiación.

En el plano del comercio, las posibilidades de exportación al mercado estadounidense de productos agropecuarios en los que participan campesinos y/o indígenas en el marco del ALCA se reducen a la castaña, el café y la quinua. En un plano de segundo orden estarían los frijoles, la cochinilla y el cacao, y en un tercer orden estarían los palmitos, harina de trigo, pastas alimenticias y leche en polvo. Sin embargo, la factibilidad definitiva está dada por varios requerimientos que, de acuerdo a la historia del Estado boliviano y a los propios mandatos de las políticas de libre mercado, serán imposibles de satisfacer, tales como las significativas inversiones adicionales que se requerirán, la ampliación y/o fortalecimiento de las bases productivas del sector (más y mejores tierras, riego, investigación y asistencia técnica, caminos, etc) y la incursión en la transformación de los productos exportados.

En términos de importaciones, de acuerdo a las tendencias, los posibles impactos del ALCA no serán mayores que en las actuales condiciones, por la irrestricta apertura comercial que ya ejercita el país. La mayor amenaza estaría dada por las importaciones de productos transgénicos que podrían ingresar masivamente desplazando a productos campesinos (forrajes) que hasta ahora no han

tenido competencia directa ni importante de la importación. Se prevé una pérdida de importancia de Estados Unidos y de Resto del Mundo en la estructura de las importaciones agropecuarias con participación campesina e indígena y una mayor incidencia de Brasil, Argentina y Chile en productos de la molinería, cereales, lácteos y frutas que son los de mayor importación.

Conclusión general

Bolivia puede ser el ejemplo más patente de los resultados de la aplicación ortodoxa de las políticas neoliberales en un país de menor desarrollo, con resultados magros en materia económica, altamente dependiente de la cooperación internacional, exportador tradicional de materias primas, con fuertes asimetrías en la distribución de los ingresos y de la tierra, donde las poblaciones originarias son las más damnificadas. Es en este escenario que su gobierno se encamina al ALCA, sin haber evaluado críticamente los resultados de lo que hasta ahora ha reportado el liberalismo extremo y sin detenerse a examinar las consecuencias de lo que pretende adoptar ¿Vale la pena el ensayo de una apuesta a ultranza y casi venerada a las inversiones privadas extranjeras a cambio de la simple esperanza de un “ilimitado” mercado para una capacidad exportadora supuestamente latente? Las prospecciones exploratorias –por lo menos para el caso de campesinos e indígenas– indican que no.

INTRODUCCIÓN

El ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) es ya un tema de agenda en el debate nacional de todos los países del continente. Si bien el tema no está aún en todos los ámbitos de las sociedades, ha sido suficiente que trascienda una versión borrador del posible Acuerdo para que, en especial, los sectores intelectuales de estos países hayan comenzado a denunciar su carácter impositivo y negativo, interpelando a sus respectivos gobiernos. Por su lado, los gobiernos han optado, en su generalidad, por defender la necesidad de un acuerdo de esta naturaleza, como recurso idóneo para el desarrollo de las economías y como tendencia inevitable de la globalización. Secundan esta posición no pocos sectores empresariales e intelectuales en sus respectivos países.

De esta manera, dos procesos simultáneos y paralelos se han venido desarrollando con relación a este tema: por una parte, las negociaciones en el nivel oficial (intergubernamental) que se realizan de forma casi hermética, con consultas limitadas a poderosos gremios empresariales en algunos casos y, por otra parte, el surgimiento de un movimiento social creciente, incubado en

algunos sectores y organizaciones civiles de prácticamente todos los países del continente, los cuales se han hecho eco de las alertas lanzadas por los sectores intelectuales críticos al ALCA.

Al mismo tiempo, dos elementos están en la base de estos procesos: la casi absoluta falta de información de los gobiernos (unos más que otros) a la población acerca de las negociaciones oficiales y, más aún, de las posiciones que cada uno de ellos presenta o defiende en estas negociaciones. Por otro lado, probablemente como resultado de esa falta de información, es evidente que los movimientos sociales anti o críticos al ALCA se alimentan en muchos casos de consignas elaboradas que no siempre nacen del análisis y del conocimiento.

En el caso de Bolivia, el desencuentro entre estos dos procesos es probablemente más agudo, con tendencia a la confrontación si el gobierno nacional no establece un escenario de discusión y consulta interna, otorgando la información necesaria a la población y a sus organizaciones sociales, económicas y sindicales. Hasta el momento, la posición pública gubernamental es de adhesión al ALCA, resaltando los beneficios o las oportunidades que desde su perspectiva conllevaría este Acuerdo para el país. Hasta ahora no hay señales claras de que a nivel gubernamental haya disposición para considerar y menos discutir con los sectores sociales y económicos los posibles efectos negativos del ALCA en su actual versión, a pesar de que últimamente incluso algunos sectores empresariales han expresado sus temores por estos efectos. Parece estar más lejos de la predisposición gubernamental un examen de las políticas económicas y comerciales que han regido al país en las dos últimas décadas, que no se han mostrado

efectivas para el crecimiento y el desarrollo nacional, y que en el ALCA previsiblemente se profundizarán.

Precisamente la convicción del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), en sentido de que la vigencia de estas políticas económicas y comerciales explican en gran medida las actuales condiciones críticas del sector campesino e indígena en el país y la previsión de una agudización de estas condiciones en este sector social mayoritario en un marco de mayor liberalización, ha motivado a la institución a plantearse una investigación que busque establecer los posibles efectos de esta eventual extrema liberalización en campesinos e indígenas¹. El contexto signado por la inminencia del ALCA, una posición gubernamental rígida y un movimiento social poco asistido de argumentos sólidos para debatir refuerzan la necesidad de esta investigación.

El estudio ha sido planteado, entonces, con carácter prospectivo, buscando establecer los posibles impactos de este Acuerdo en las comunidades campesinas e indígenas de Bolivia, bajo la hipótesis de que una profundización de las políticas de liberalización les afectarán con mayor rigor en cuanto sector productivo y social. El propósito final de esta investigación es proporcionar a las organizaciones campesinas e indígenas los elementos analíticos suficientes

1. *En Bolivia es bastante común la distinción entre indígenas y campesinos, aunque en ambos casos se trata de las poblaciones originarias del país. Usualmente se asigna la categoría de "campesinos" a los indígenas de las Tierras Altas o región Andina (valles y altiplano) y la categoría de "indígenas" a quienes son originarios y habitantes de las Tierras Bajas (trópico y sub trópico). En el presente documento se ha preferido mantener esta distinción y términos, agregando, sin embargo, que una importante parte del sector campesino se desenvuelve actualmente en las Tierras Bajas (se trata de emigrantes de las Tierras Altas que no han perdido su atributo esencial de productores agrícolas).*

que les permitan debatir y negociar con el gobierno sus intereses, demandas y reivindicaciones referidos a los posibles impactos del ALCA.

Metodológicamente, la investigación busca establecer una caracterización de las comunidades campesinas e indígenas de Bolivia en el marco del modelo de libre mercado que rige desde 1985, para determinar las vulnerabilidades de estos sectores en términos de derechos en cuanto pueblos indígenas y de políticas públicas agropecuarias en cuanto sector productor. Sobre esta base, ensaya un análisis de las posibles repercusiones y efectos de las disposiciones sobre Inversión, Agricultura, Propiedad Intelectual y Solución de Conflictos que contiene el Acuerdo², incluyendo las potencialidades que podrían generarse para campesinos e indígenas, especialmente en el plano productivo. Posiblemente la principal limitación de esta investigación –descontando la que nace de la falta de información oficial acerca de las negociaciones del ALCA– sea su carácter macro, en el sentido de que se trata de una mirada sectorial, de conjunto, que trasciende las particularidades micro-regionales y zonales que evidentemente pueden ser importantes de mostrar para una mejor aproximación al tema.

2. *En principio, se había pensado abarcar en este análisis la totalidad de los Capítulos del Acuerdo, pero la evidencia de la excesiva amplitud de un estudio con estos alcances determinó que se limite a cuatro. No obstante, una eventual complementación o revisión posterior de este trabajo puede, con menos esfuerzo, incorporar el análisis de los Capítulos restantes.*

BREVES ANTECEDENTES

Bolivia en el marco del libre mercado

Bolivia se ha constituido en una de las economías más liberales del planeta a partir de la adopción del modelo de libre mercado en 1985³. Más allá de las discrepancias ideológicas que ha generado esta situación, resaltan los magros resultados que el país ha obtenido en materia económica y social en el marco de este modelo. Los datos a este respecto son elocuentes: el crecimiento promedio de la economía boliviana en la década de los años noventa se sitúa en el orden del 3%; el crecimiento del producto per cápita en ese mismo período es de 1,7% en promedio, índice que está por debajo del crecimiento de la población (2,3%); el ahorro interno es de apenas un 14% del Producto Interno Bruto (PIB), el más bajo de América Latina; y el déficit fiscal, con tasas cercanas al 4% en promedio, sigue siendo un problema irresuelto⁴. Estas magnitudes macroeconómicas explican la ubicación del

3 *Los organismos multilaterales de financiamiento han establecido que Bolivia ocupa el puesto número 11 en el ranking de apertura comercial.*

4 *Son datos obtenidos por el CEDLA con base en información oficial.*

país en el concierto continental en términos de capacidad de producción (PIB) por habitante (Cuadro 1), donde se ve que apenas dobla el valor del último país del continente, pero además, no reflejan el deterioro mayor que han sufrido en los primeros años de la presente década, reflejo de una franca crisis.

En el plano social, el reconocimiento de un agravamiento de las condiciones de pobreza en el país asociadas a la vigencia del modelo económico ya no es sólo de los gobiernos nacionales, sino de los mismos organismos multilaterales de financiamiento que promueven estas políticas de liberalización extrema. Tampoco se oculta que el sector social más damnificado con estas políticas es el indígena campesino. Sin embargo, este reconocimiento ha tomado características de simple evidencia cuantitativa y general del problema, casi asimilado como un “dato” más de la realidad social del país, carente de cualquier consideración analítica acerca de sus causas y sus consecuencias. Aunque parezca extraño, a pesar de la generalizada aceptación de las políticas de ajuste estructural como causa de la actual pobreza campesina e indígena, no existen estudios o investigaciones que hayan buscado establecer empíricamente esta relación y mucho menos que hayan desentrañado los mecanismos y los procesos que hubieran concurrido a este fenómeno, considerando las obvias diferencias entre campesinos e indígenas y las dos grandes regiones que cobijan a uno y otro sector: las Tierras Altas o región Andina y las Tierras Bajas. Ha estado más lejos aún al interés por establecer las condiciones de pobreza de los indígenas a partir del análisis del tipo y la magnitud de los efectos originados por cada una de las políticas emergentes de las reformas estatales.

Cuadro 1
Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en América
(en dólares)

Países	PIB/per cápita	Países	PIB/per cápita
Estados Unidos	32.650	Granada	3.400
Canadá	19.957	Costa Rica	3.001
Bahamas	19.894	Belice	2.979
Antigua y Barbuda	9.688	Perú	2.734
Barbados	8.519	San Vicente y Las Granadinas	2.667
Argentina	7.809	Jamaica	2.376
San Cristóbal y Nevis	7.143	Colombia	2.255
Uruguay	6.091	El Salvador	1.988
Chile	4.872	República Dominicana	1.952
Brasil	4.712	Guatemala	1.750
México	4.643	Paraguay	1.627
Trinidad y Tobago	4.531	Ecuador	1.500
Venezuela	4.082	Bolivia	1.043
Santa Lucía	4.063	Honduras	860
Dominica	3.906	Guyana	837
Panamá	3.500	Haití	513
Surinam	3.434	Nicaragua	464

Fuente: ALCA, con base en datos del BM, BID y FMI (Sexta Reunión de Ministros Responsables de Comercio del ALCA, Buenos Aires, Argentina) en Comercio Exterior (2001).

La emergencia del “libre comercio” o los orígenes del ALCA

No se puede perder de vista que con el surgimiento y el crecimiento acelerado de la industrialización, en especial a partir de la segunda mitad del siglo veinte, la necesidad de rebasar los mercados locales, nacionales e internacionales viene a ser prácticamente una condición del desarrollo, con mayor razón para los países altamente industrializados, cuyos niveles de producción y diversificación aceleran los procesos de internacionalización de sus economías. A su vez, la creciente competencia que genera esta lógica (en especial entre los países más industrializados) condujo a la búsqueda y conformación de bloques comerciales ampliados de carácter regional y hasta macro regional, en los cuales se pretendió que la premisa de las especializaciones productivas sea la base de intercambios comerciales más armoniosos. De esta manera, el período que arranca después de la Segunda Guerra Mundial ve el surgimiento de múltiples acuerdos de este tipo en todos los continentes del mundo, incluyendo los escenarios geográficos en los que se desarrollaban las economías centralmente planificadas. En América Latina, estas iniciativas surgen con mayor ímpetu en la década de los años sesenta; el Acuerdo de Cartagena –hoy Comunidad Andina de Naciones–, por ejemplo, se conforma a fines de esa década.

Simultáneamente, los problemas del intercambio comercial relacionados con las interferencias técnicas, económicas y políticas inducen la necesidad de acordar regulaciones internacionales para ese creciente flujo mundial. Esta necesidad inicial fue parcialmente atendida a

través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) firmado entre 23 naciones y dirigido esencialmente a la regulación del comercio de mercancías. Este Acuerdo no era propiamente una organización, pero derivó en una organización mundial no oficial del comercio internacional, también conocida informalmente como el GATT 47 (por su sigla en inglés y el año de su firma). En este marco, los sucesivos acuerdos de “libre comercio” entre los países signatarios se realizaban a través de Rondas de Negociaciones. Como se sabe, la última de estas Rondas fue la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994, la misma que dio origen a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en enero de 1995, la cual no sólo convocó a muchos más países (123), sino que estableció acuerdos vinculantes entre ellos.

Cabe también destacar que el desarrollo de estos acontecimientos tiene como escenario internacional el debate entre dos grandes corrientes ideológicas. Estas corrientes tienen manifestaciones esencialmente políticas hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando devienen en una disputa geoestratégica entre los dos grandes bloques de países: capitalistas y socialistas, uno regido por el sistema de libre mercado y el otro basado en una economía centralmente planificada. Esta disputa culmina con el derrumbe y la desintegración de la Unión Soviética en 1988. Este apunte es fundamental porque explica, por una parte, la relativa poca fuerza y alcance de las organizaciones internacionales de carácter comercial y económico conformadas en este período, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el antiguo GATT.

Esta última organización, por ejemplo, en gran parte de este período compromete especialmente a los países industrializados alineados en la órbita capitalista y tiene restringidas relaciones vinculantes con las naciones alineadas en la órbita socialista.

Por otra parte, esta confrontación ideológica y geoestratégica origina también el surgimiento de una serie de debates y movimientos en las naciones menos desarrolladas del mundo capitalista. Estas naciones pretenden en algunos casos el no alineamiento en los bloques, en otros reivindican la necesidad de la intervención estatal por razones de desarrollo y en otros reivindican un Tercer Mundo con derecho a modelos propios de desarrollo económico y comercial compatibles con su condición de relativa menor industrialización. De esta manera, surgen verdaderas escuelas y modelos relativos a las opciones de industrialización y desarrollo para estos países. En estos modelos –por ejemplo– la sustitución de importaciones es considerada como una opción absolutamente viable frente a la apertura de la economía propugnada por el capitalismo; del mismo modo, la planificación de la economía como instrumento de asignación eficiente de recursos y el capitalismo estatal como política de control del excedente económico son medidas de amplia práctica en estos países en este período. Finalmente, la firma de acuerdos de complementación económica entre varios países de similar grado de desarrollo, basados en las especializaciones concertadas de sus sectores industriales y en la búsqueda de procesos de integración económica y política, resultaba una suerte de corolario de la reivindicación de

las políticas de sustitución de importaciones en un ámbito regional y del capitalismo de Estado.

En suma, el ambiente ideológico mundial que prevalece en este período –más las controversias acerca de la noción y orientaciones del desarrollo económico con base en la existencia de los modelos reales de economía– es decisivo no sólo para los alcances de las nacientes organizaciones comerciales y económicas internacionales, sino también para los contenidos y propósitos de los bloques comerciales regionales que se venían conformando. En otras palabras, la pretensión de los países capitalistas industrializados de una expansión y profundización de la economía de libre mercado como modelo para los países en desarrollo de algún modo resultaba contrarrestada y disminuida por las opciones que se les presentaba a estos últimos países y por el factor de “equilibrio” que suponía la existencia real de un modelo de economía enfrentado al de libre mercado.

Por tanto, con el derrumbe del socialismo real o “la caída del muro de Berlín” en 1989, el escenario internacional se modificó de modo radical. Este acontecimiento configuró un ordenamiento internacional de amplio horizonte para el afianzamiento de la economía de libre mercado y de sus bases ideológicas, no sólo en los países industrializados, sino –y quizá, sobre todo– en los de menor desarrollo y en los países que van abandonando el socialismo y que pasan a denominarse “economías en transición”. Sobre esta base, el capitalismo comienza a replantear abiertamente sus posiciones y su visión unilateral del desarrollo económico del planeta. El proceso se inicia inmediatamente después de la caída del muro de Berlín con la formulación del denominado “Consenso de

Washington” en 1990, que es un listado de diez temas de política económica⁵:

- disciplina presupuestaria,
- reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados,
- liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés,
- búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos,
- desregulaciones,
- cambios en las prioridades del gasto público (de áreas productivas a áreas sociales como salud, educación e infraestructura),
- privatizaciones,
- apertura a las inversiones extranjeras directas,
- garantía de los derechos de propiedad y
- liberalización comercial.

Estas medidas fueron concebidas para orientar “a los gobiernos de los países en desarrollo y a los organismos internacionales (FMI y BM) la valoración de avances en materia de ortodoxia económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos” (Serrano, s/f: 1), bajo el supuesto de que con la caída del muro de Berlín se habían agotado las discusiones globales que contraponían planificación y mercado, o sustitución de importaciones y

5 *Williamson J., a quien se atribuye la primera formulación del Consenso de Washington, sostiene que se trata de diez temas en los cuales Washington está de acuerdo, y por “Washington” entiende el “complejo político-económico-intelectual integrado por el FMI, el BM, el Congreso, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración de los Estados Unidos, y los grupos de expertos” (citado por Serrano J., s/f).*

apertura de economías, y que muchos países en desarrollo venían enfrentando desde mediados de la década de los años ochenta la crisis de la deuda externa.

En el plano del comercio internacional, los cambios tienen varios signos ligados al Consenso de Washington: el inicio de los mismos es la ampliación sustancial de ámbitos de regulación del sistema multilateral de comercio contenido en la conformación de la OMC en enero de 1995 y en sus posteriores negociaciones. Así, mientras el antiguo GATT 47 se ocupaba principalmente del comercio de mercancías, la OMC ha llegado a ser el referente normativo mundial de la liberalización comercial, incorporando en sus reglas no sólo los temas que fueron motivo de controversia en las últimas Rondas del GATT 47, como la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual, sino, y ante todo, aprobando las posiciones más extremas (en ese momento) reivindicadas por las naciones desarrolladas en cuanto a estos temas⁶. De la misma manera, los bloques de comercio entre países en desarrollo que se conformaron en el período de la “guerra fría” (como la Comunidad Andina de Naciones), fueron cambiando sus orientaciones originales u otorgándoles contenidos afines con el nuevo orden económico prevaleciente y, principalmente, modificando sus normas para adecuarlas a las reglas y principios de la OMC.

Sin embargo, el creciente dominio del liberalismo comercial en el mundo, a pesar de la definición de reglas de aplicación internacional en ámbitos directa e indirectamente

6 *Simultáneamente, después de 1990, esta organización creció cuantitativamente de forma inusitada. En la década de los años setenta tenía 120 naciones miembros; en 1994 –cuando nace formalmente– sus miembros llegaban a 123; y en 2001, la OMC tenía 140 miembros y más de 30 países buscaban su adhesión.*

relacionados con la actividad, no logra solucionar el “viejo” problema de la competencia y disputa de mercados de las grandes potencias capitalistas, aunque esta vez reducidas prácticamente a tres: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. En efecto, el nuevo orden económico internacional es también testigo de la sorda lucha entre estas potencias exportadoras, que buscan su mayor inserción en los mercados que se abren, soslayando o manipulando las reglas que imponen a los más débiles.

De esta manera, la conformación de nuevos bloques de comercio después del derrumbe del socialismo viene signada por dos elementos no incompatibles: por un lado, la exacerbación del liberalismo comercial y económico y, por otro, la correspondencia con acuerdos o disputas intracapitalistas de dominio de mercados regionales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente desde 1995, es un ejemplo de la “nueva era”, ya que no sólo se inspira en los fundamentos del Consenso de Washington, sino que asume los principios y normas de la OMC: en algunos casos –como el de los Derechos de Propiedad Intelectual– los extrema, y en otros –como el tratamiento de las inversiones– incorpora nuevas normas. Al mismo tiempo, constituye una reafirmación de dominio regional del “mercado natural” de Estados Unidos.

Consiguientemente, la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América Central (TLCAC) a partir de enero de 2004 y la propuesta de conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde enero de 2006 se enmarcan en este contexto de extremo liberalismo y de disputas intra-capitalistas.

ALCANCES Y OBJETIVOS DEL ALCA

Breves referencias del proceso

Formalmente, el proceso se inicia en la denominada Cumbre de las Américas de Miami, en diciembre de 1994, donde todos los mandatarios del hemisferio, exceptuando el de Cuba, firmaron la Declaración de Principios y Plan de Acción, para iniciar de inmediato la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), estableciendo como plazo máximo para concluir las negociaciones el año 2005, y dar vigencia al Acuerdo el 1 de enero de 2006.

Desde esa fecha se suceden, en principio, cuatro Reuniones Ministeriales en diferentes países como parte de una Fase Preparatoria, la cual culmina en 1998 cuando la Cuarta Reunión Ministerial recomienda a los mandatarios del hemisferio el inicio de las negociaciones del ALCA.

Con base en las recomendaciones de la Cuarta Reunión Ministerial, en la Segunda Cumbre de las Américas, los jefes de Estado de los 34 países reunidos en Chile en abril de 1998 aprueban el lanzamiento formal de las negociaciones del ALCA. Desde esa fecha se realizan otras

cuatro reuniones ministeriales en otros tantos países y una Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001, en Canadá. También comienzan a funcionar otras instancias técnicas del Acuerdo, con la misión expresa de avanzar en las negociaciones.

En julio de 2001, el Comité para las Negociaciones Comerciales del ALCA publica el primer borrador de los nueve Capítulos en negociación, y en noviembre de 2002 presenta el segundo borrador.

El marco normativo del Acuerdo

Por lo menos en el caso de Bolivia, las autoridades gubernamentales tratan de desmerecer las críticas al ALCA que algunos sectores de la sociedad civil vienen planteando en los últimos meses, señalando que éstas se realizan sobre una propuesta del Acuerdo que “no es más que un borrador”. Por otro lado, muchas de las disposiciones de este documento tienen más de una formulación, en algunos casos contradictorias, seguramente reflejo de las diversas posiciones que se plantean en las negociaciones. En este sentido, las declaraciones de las autoridades bolivianas tienen algo de verdad, pues no se puede plantear una posición sobre el ALCA, mucho menos definitiva, sobre la base de una versión del Acuerdo que puede sufrir cambios. Sin embargo, la fuente de la normatividad reivindicada por el Acuerdo de manera fundamental (la OMC) y la normatividad que rige el actual TLCAN permiten concluir que la dirección, alcances y contenidos del ALCA difícilmente pueden ser diferentes o menores a éstas, ya que de ser así significaría –desde la perspectiva de Estados Unidos– un retroceso inimaginable. Por consiguiente,

existen razones poderosas para asumir que la posición de este país se inclina por las versiones más extremas de las disposiciones de la actual versión del ALCA. Y es también en razón a esta convicción que se analiza e interpreta el marco normativo del Acuerdo en la presente sección de esta investigación.

La segunda versión del ALCA contiene un texto (preliminar, según se aclara en el documento) destinado a la formulación de las disposiciones generales e institucionales de su estructura general. En los Artículos 1, 2 y 3 de ese texto se definen respectivamente el Propósito, los Objetivos y los Principios del Acuerdo.

Según estas definiciones, “el Propósito del Acuerdo es el establecimiento de un área de libre comercio de conformidad con el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros (GATT) de 1994 y su Entendimiento, y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)”. El Artículo XXIV del GATT define Zona de Libre Comercio como un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto las autorizadas por el GATT) para el intercambio comercial de los productos originarios de los territorios que constituyen esa zona. Por su lado, el Artículo V del GATS define la integración económica como la liberalización del comercio o la eliminación de medidas discriminatorias y prohibición de nuevas medidas, en una sola vez o gradualmente.

Los objetivos formales del Acuerdo son:

- liberalizar el comercio para generar crecimiento económico y prosperidad;

- generar niveles crecientes de comercio de bienes y servicios y de inversión mediante la liberalización de los mercados, a través de reglas claras, estables y previsibles y que no tengan efecto contraproducente en el libre comercio;
- mejorar la competencia y las condiciones de acceso al mercado de los bienes y servicios entre los países, incluyendo las compras del sector público;
- eliminar obstáculos y/o distorsiones innecesarios al libre comercio entre los países, incluyendo medidas para-arancelarias, restricciones injustificadas, subsidios y ayudas internas al comercio de bienes y servicios;
- eliminar las barreras al movimiento de capitales y personas de negocios entre los países;
- promover el desarrollo de una infraestructura hemisférica que facilite la circulación de bienes, servicios e inversiones; y
- establecer mecanismos que garanticen un mayor acceso a la tecnología, mediante la cooperación económica y la asistencia técnica.

El ALCA se regirá por los siguientes principios:

- reglas claras y transparentes para evitar que cualquier país adopte medidas unilaterales y arbitrarias en perjuicio de los demás países;
- transparencia en las acciones de los países y de los órganos del Acuerdo;
- congruencia de los derechos y obligaciones del Acuerdo con las reglas y disciplinas de la OMC;

- coexistencia del ALCA con otros acuerdos bilaterales y subregionales de los países del Acuerdo en la medida en que los derechos y obligaciones derivados de esos acuerdos tengan un mayor alcance que los del ALCA;
- trato especial y diferenciado, considerando las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de los países;
- decisiones por consenso; e
- igualdad soberana de los países.

Finalmente, según las decisiones de la Segunda Cumbre de las Américas de abril de 1998, se han conformado nueve Grupos de Negociación del Acuerdo. Los temas que se negocian son:

- 1) acceso a mercados,
- 2) servicios,
- 3) inversión,
- 4) compras del sector público,
- 5) solución de controversias,
- 6) agricultura,
- 7) derechos de propiedad intelectual,
- 8) subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y
- 9) política de competencia.

Una revisión relativamente detenida de las definiciones del marco normativo del ALCA y de los contenidos de sus nueve Capítulos de negociación conduce a presentar la siguiente descripción del Acuerdo: el ALCA

busca la liberalización total del comercio de bienes y servicios (incluyendo las compras del sector público) y de la inversión a través del establecimiento de una zona de libre comercio entre los 34 países del hemisferio americano.

La concreción de esta liberalización requiere de compromisos gubernamentales de eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias (acceso a mercados), y de acuerdos o medidas adicionales que regulen ámbitos que en el comercio internacional se han mostrado especialmente sensibles: agricultura, subsidios, antidumping y derechos compensatorios y política de competencia. Para este propósito, el Acuerdo adopta tres principios: aceptación de las reglas y disciplinas de la OMC como base mínima de regulación; respeto a los derechos de propiedad intelectual; Trato de Nación más Favorecida o trato no discriminatorio para todos los demás miembros del Acuerdo, y trato especial y diferenciado, considerando los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de los países. Y se dota de un mecanismo de solución de diferencias para dar seguridad al cumplimiento de la normatividad del ALCA.

Esa sería la lectura formal de las disposiciones “técnicas” del ALCA, que es la que probablemente prefieren rescatar quienes se han declarado partidarios del Acuerdo. No obstante, la lectura real, la que se adentra en la “letra menuda” de las disposiciones y en la realidad de su aplicación a través de otros acuerdos y tratados, conduce a interpretaciones y conclusiones que develan las intenciones políticas de los Estados Unidos en el proyecto. Estas intenciones –que en un nivel más global son compartidas

con los países desarrollados en general— no son nuevas, sino —como ya se ha establecido en la sección “La emergencia del libre comercio o los orígenes del ALCA” de este estudio— parte de una historia relativamente reciente y, en particular, de aquella que se inicia con la conformación de la OMC. El resumen de una parte de esta última historia que se presenta en la siguiente sección da luces acerca de la lectura real que se debe hacer del ALCA.

El debate internacional sobre el “libre comercio” y el ALCA

Como señala explícitamente el documento del ALCA, este Acuerdo adopta las reglas de la OMC como base mínima de regulación. Consiguientemente, muchas de las disposiciones del ALCA, en realidad, ya están vigentes en el comercio internacional en general (y obviamente en el de los productos agropecuarios) a través de las normativas de la OMC⁷. Otras disposiciones (las más liberales), si bien no forman parte de la OMC por su radicalidad y porque son rechazadas por muchos países en desarrollo, son motivo de controversias y debates internacionales porque varios países desarrollados, en particular Estados Unidos, las promueven unilateralmente desde 1994 y en forma reiterada han tratado de incorporarlas en la OMC y en otros acuerdos comerciales de carácter multilateral y bilateral.

Las disposiciones y medidas más controversiales postuladas por los países desarrollados y cuestionadas por los países en desarrollo que guardan relación directa con

⁷ *De hecho, los títulos de los Capítulos o Acuerdos que forman parte de la OMC prácticamente se repiten en el ALCA.*

las condiciones e intereses de campesinos e indígenas tienen que ver con los Acuerdos internacionales sobre:

- agricultura,
- inversiones,
- derechos de propiedad intelectual,
- servicios,
- compras del Estado, y
- la solución de controversias.

En las siguientes tres secciones se presenta un resumen de la situación actual de algunos de estos temas controversiales y de sus orígenes o causas. El propósito es mostrar el motivo del rechazo a estos temas que se ha generado en muchos países en desarrollo, en especial de América Latina, no sólo en sus sectores sociales populares, sino en sus propios gobiernos.

La agricultura

Los productos agropecuarios fueron parte del GATT 47, y en ese marco estuvieron sometidos a medidas de protección arancelaria y no arancelaria y a incentivos a la exportación a través de subsidios. La OMC en su conformación no sólo ratifica la incorporación de los productos agropecuarios en las regulaciones del comercio internacional regido por esta organización, sino que amplía sus alcances mediante dos acuerdos específicos y complementarios: el Acuerdo sobre Agricultura y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Como se puede apreciar en los siguientes párrafos, a través de estos dos Acuerdos los países desarrollados

vienen legalizando o encubriendo sus intenciones hegemónicas en materia de comercio de productos agrícolas.

El Acuerdo sobre Agricultura⁸ de la OMC pretendía ser “un primer paso significativo para poner orden, implantar una competencia leal y lograr que este sector sufra menos distorsiones” (OMC, 2001:17), es decir, buscaba superar la situación prevaleciente hasta ese momento en el plano del comercio internacional de productos agrícolas. Por tanto, las normas y compromisos de este Acuerdo pretendían regular entre los países miembros de la organización:

- a) el acceso a mercados, vale decir, las restricciones comerciales que afectan las importaciones (aranceles y salvaguardas principalmente) y
- b) los subsidios, tanto a las exportaciones como aquellos dirigidos a resguardar la producción agrícola nacional.

En cuanto al acceso a mercados, la OMC y el Acuerdo sobre Agricultura establecían que hasta septiembre de 2000 los países desarrollados tendrían que haber reducido un 36% de los aranceles notificados como promedio y aplicado una reducción mínima de 15% por línea arancelaria durante el mismo período. El primer compromiso fue cumplido, aparentemente en exceso, ya que estos países redujeron los aranceles en 37% promedio, pero en realidad esa magnitud es artificiosa ya que en la práctica los países desarrollados mantuvieron lo esencial de sus políticas protectivas en materia arancelaria. En efecto,

⁸ *Gran parte de las referencias informativas de esta sección se basa en un trabajo mimeografiado de Devisscher (2003).*

aprovechando que los compromisos de 1994 se referían a reducciones promedio, las reducciones mayores las aplicaron a los productos agrícolas que ya tenían aranceles relativamente bajos⁹ y a productos menos problemáticos para sus economías. De este modo, los aranceles para productos tropicales (esencialmente producidos en los países en desarrollo) bajaron en 43% en tanto que para los lácteos (de alta significación económica y social en los países desarrollados) la reducción apenas alcanzó al 26%.

En cuanto al segundo compromiso, para eludir “legalmente” su cumplimiento, muchos países desarrollados incrementaron el número de líneas arancelarias; esta maniobra permitió la aplicación de aranceles diferentes para un mismo producto (trigo, harina de trigo, pastas alimenticias); los aranceles más altos, obviamente, son para las líneas que implican mayor procesamiento o transformación. Con este procedimiento la protección a la producción agrícola en los países desarrollados no varió fundamentalmente, en tanto que en los países en desarrollo –al adoptar un arancel único para todos los productos agrícolas, es decir, no diferenciando entre productos sensibles y no sensibles– cumplieron efectivamente los compromisos con la OMC, permitiendo un incremento sustancial de sus importaciones provenientes de los países desarrollados.

La posibilidad de aplicación de salvaguardas¹⁰ fue admitida por la OMC en 1994 para todos los países miembros

9 *Bajo esta lógica era obvio que resultaba más conveniente reducir al máximo los aranceles de estos productos y reducir en un mínimo los aranceles de los productos con un alto arancel (que eran los sensibles).*

10 *Las salvaguardas consisten básicamente en la aplicación de medidas de restricción de las importaciones de uno o varios productos bajo ciertas condiciones preestablecidas. Se trata, entonces, de excepciones a los compromisos de acceso a mercado.*

en situación de aumento repentino de las importaciones de un producto y/o disminución de precios de los productos importados que causan (o pueden causar) daño a un sector que compite con ellos. Para el caso de la agricultura, además de las salvaguardas generales, se aprobó salvaguardas adicionales aplicables a productos “arancelizados”. La práctica ha mostrado que los países desarrollados se beneficiaron más con estas excepciones, porque la OMC establece que las salvaguardas pueden ser aplicadas a condición de demostrar los daños efectivos o posibles de las importaciones, condición casi imposible de cumplir para muchos países en desarrollo.

En relación con los subsidios, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay la OMC estableció que los países miembros del antiguo GATT 47 subsidiaban tanto la producción nacional como la exportación de los productos agrícolas. En atención a ello, en el marco del Acuerdo sobre Agricultura, la organización adoptó una posición contemplativa porque los que aplicaban los subsidios eran los países desarrollados. De este modo, la OMC decidió diferenciar dos tipos de subsidios en función de su carácter “dañino” o no para el libre comercio. Así, se consideró que los subsidios a la exportación (y otros métodos afines) eran dañinos porque básicamente buscaban una competitividad artificial de las exportaciones y, por tanto, debían ser reducidos; mientras que los subsidios dirigidos a elevar los precios domésticos del producto y los ingresos de los agricultores (y otros programas de ese carácter) no eran dañinos porque se destinaban a la producción nacional, razón por la que podían mantenerse o reducirse gradualmente.

En cuanto a los subsidios a la exportación, el Acuerdo sobre Agricultura establece dos criterios para su reducción por parte de los países miembros: la cantidad de productos subsidiados y los montos destinados a subsidios. En función a estos criterios, los países desarrollados debían reducir 21% y 36% respectivamente hasta 2000 y los países en desarrollo 14% y 24% respectivamente hasta 2004. Además, en cumplimiento del principio del trato especial y diferenciado, se admitió la facultad de los países en desarrollo para subsidiar los costos de comercialización de la exportación y fletes internos, sin obligaciones de reducción.

Después de varios años de vigencia de estas disposiciones, los resultados indican que beneficiaron a los países desarrollados. Por una parte, para el cálculo de los montos de subsidios bajo reducción se utilizó una base ampliamente favorable para los países desarrollados¹¹. Por otra parte, los compromisos de reducción no estipulaban montos anuales de rebaja, por lo que los subsidios podían bajar o subir durante el período de aplicación del Acuerdo, pues era suficiente que en el final del período apareciera la reducción acordada. Del mismo modo, los países desarrollados, al amparo de algunos vacíos de formulación de las disposiciones, introdujeron medidas de subsidios no prohibidas expresamente por el Acuerdo, como los subsidios en créditos a las exportaciones y la

11 *En este caso se adoptó el período 1986-1990, pero según Devisscher (2003) este período se habría ampliado hasta el año 1992 inclusive porque en los años inmediatamente previos a la conformación de la OMC los subsidios a la exportación de productos agrícolas de parte de los países desarrollados se habría incrementado. Además, en la lista sólo figuraron 25 países con subsidios a la exportación.*

ayuda alimentaria, los cuales cobraron importancia cuantitativa creciente en los últimos años. Finalmente, está el hecho estructural de las limitaciones financieras de los países en desarrollo para aprovechar algunas de las ventajas otorgadas por el Acuerdo.

En cuanto a los subsidios a la producción agrícola nacional, la OMC decidió denominarlos genéricamente Ayuda Interna, término con el que se pretende enfatizar su carácter no dañino para el libre mercado. Bajo este entendimiento, la organización decidió que estos subsidios debían mantenerse y sólo en algunos casos ser motivo de reducción gradual en el marco de la aplicación del Acuerdo sobre Agricultura. La Ayuda Interna autorizada a mantenerse está comprendida en las “cajas” Verde y Azul y en el mecanismo de “minimis”; en cambio, la Ayuda Interna sujeta a compromisos de reducción está contenida en la “caja” Ámbar. Teóricamente, ambos tipos de subsidios pueden ser aplicados indistintamente por países desarrollados y en desarrollo.

Al igual que en la aplicación de las demás disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura, la práctica ha demostrado que la Ayuda Interna también ha sido diseñada para permitir resultados esencialmente favorables para los países desarrollados. En primer lugar, si bien las concesiones aprobadas en las “cajas” Verde y Azul podían ser aplicadas por países desarrollados y en desarrollo, es obvio que son los primeros –por su capacidad financiera– los que pudieron aprovecharlas. Incluso aquellas disposiciones que favorecían expresamente a los países en desarrollo (como el mecanismo de “minimis” o los programas de dotación de insumos agrícolas a los agricultores de ingresos bajos,

de inversiones de disponibilidad general y de diversificación de cultivos en el marco de la lucha contra la droga) han tenido un carácter retórico, debido a la imposibilidad material de estos países para destinar recursos fiscales significativos a este tipo de subsidios. Por otra parte, los subsidios incorporados en la “caja” Ámbar o Amarilla no fueron eliminados de una sola vez sino gradualmente (hasta fines de 2000 en el caso de los países desarrollados y hasta fines de 2004 en el de los países en desarrollo). Además, los montos de estos subsidios fueron calculados con el mismo procedimiento que los aranceles, determinando que fueran bastante elevados y que la reducción gradual, por tanto, no tuviera grandes efectos positivos sobre el comercio internacional. Pero, una vez más, fueron los países desarrollados prácticamente los únicos que aprovecharon esta situación porque sus inversiones en este tipo de subsidios ya eran importantes mucho antes de 1994, en tanto que los países en desarrollo, el momento de las negociaciones, en general declararon que no tenían este tipo de subsidios¹². Y no sólo ello, son frecuentes las denuncias en sentido de que los países desarrollados estarían haciendo figurar en la “caja” Verde subsidios que en realidad corresponden a la “caja” Ámbar para, de este modo, no sólo mantener sino incrementar los subsidios a la agricultura considerados dañinos para el libre comercio. Finalmente, por si fuera poco, a todo lo anterior se debe agregar la decisión del gobierno y del Congreso de

12 Además, en los pocos casos en los que declararon la existencia de subsidios confabuló contra estos países el hecho de que los montos de subsidio a ser reducidos debían ser expresados en la moneda nacional de cada país, en permanente depreciación.

Estados Unidos de destinar monumentales montos de nuevos subsidios a través de su Ley Agrícola de 2001.

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias aprobado en el marco de la OMC supone la incorporación y ampliación de las medidas relativas a estos temas que ya fueron parte del antiguo GATT 47. El Acuerdo teóricamente busca regular la aplicación de medidas destinadas a la protección de la vida y la salud de las personas, de los animales y de las plantas por parte de los países, de modo que dejen de ser obstáculos para el libre comercio de los productos agrícolas. La OMC admitió que las medidas de este tipo que habían sido permitidas en el GATT 47 habían derivado en la práctica en grandes obstáculos al comercio internacional, a tal punto que pasaron a denominarse “obstáculos no arancelarios”.

Con el objetivo de permitir el derecho de los países a la protección de su población y, simultáneamente, impedir el carácter obstaculizador de las medidas sanitarias y fitosanitarias, el Acuerdo decidió adoptar sistemas de normas internacionales pertinentes y al mismo tiempo aceptó que los países miembros pudieran aplicar normas más estrictas que las internacionales con las debidas justificaciones. Las normas internacionales adoptadas o reconocidas son: el Codex Alimentarius para la certificación de la inocuidad de los alimentos, la Oficina Internacional de Epizootias para la sanidad animal y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria para la sanidad vegetal.

La experiencia de la aplicación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias no es mejor que la del Acuerdo sobre Agricultura. En la práctica, los países

desarrollados utilizaron hábil y artificiosamente las disposiciones de este Acuerdo, basados en su supremacía económica y tecnológica, para mantener el carácter obstaculizador de esas medidas para las exportaciones agrícolas provenientes de los países en desarrollo e impositivas cuando se trata de que estos países acepten las importaciones del mundo desarrollado.

En síntesis, la aplicación de las disposiciones de ambos Acuerdos (Agricultura y Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) en la práctica ha configurado un escenario mundial que ha profundizado las inequidades existentes entre naciones desarrolladas y naciones en desarrollo y, por consiguiente, ha polarizado la valoración respecto a los beneficios del “libre comercio” y a la OMC. Y si el ALCA –por presión de Estados Unidos y sumisión de algunos gobiernos latinoamericanos– reivindica estas reglas y disposiciones, ya se puede adelantar lo que les espera a estos últimos países, en especial a los más pequeños como Bolivia.

La inversión

La OMC, en 1994, incorporó un Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, MIC (o TRIMs en idioma inglés). Sus alcances son relativamente limitados, pues se aplican solamente al comercio de mercancías. Centralmente, disponen la aplicación del Trato Nacional a las empresas extranjeras, prohibiendo un trato discriminatorio contra ellas o los productos extranjeros; elimina las medidas que en materia de inversiones den lugar a restricciones cuantitativas (OMC, 2001); e incorpora las “prescripciones en

materia de contenido nacional” (eliminación de las obligaciones de compras nacionales a las empresas extranjeras) y las “prescripciones en materia de nivelación de comercio” (eliminación de las medidas que limiten las importaciones de las empresas extranjeras o que les fijen objetivos de exportación).

El alcance relativamente limitado de las MIC negociadas en 1994 según el Public Citizen (2002) se debió a las grandes disputas entre las potencias capitalistas durante las negociaciones, en las que la Unión Europea habría jugado un rol moderador frente a las pretensiones más radicales de los Estados Unidos.

Pero, aparentemente, la inexistencia de esta oposición en las negociaciones del TLCAN (que se dieron prácticamente de manera simultánea a las negociaciones de la OMC en 1994) determinó que esas posiciones radicales fueran parte del ya célebre Capítulo 11 (Inversiones) del Tratado entre Estados Unidos, Canadá y México.

Sean cuales fueren las razones por las que las MIC de la OMC no fueron aprobadas con la radicalidad que pretendía Estados Unidos, lo evidente es que este país y otros países desarrollados nunca renunciaron a este tipo de posiciones.

Al contrario, probablemente alentados por el logro del Capítulo 11 del TLCAN, entre 1995 y 1998, los países más ricos del mundo agrupados en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) definieron un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) independiente “abierto al acceso de todos los países”.

En este Acuerdo se condensan las propuestas más extremistas en materia de inversiones, pues establece

conceptos y un conjunto de nuevos derechos y privilegios para los inversionistas mucho mayores a los que comprenden los MIC de la OMC, de modo tal que los países y las sociedades quedan prácticamente sometidos e indefensos frente a los intereses de las empresas transnacionales¹³. Y no sólo eso, el AMI (al igual que el Capítulo 11 del TLCAN) incorpora un sistema de solución de diferencias que admite no sólo las acciones del Estado en caso de violaciones denunciadas, sino las acciones del inversionista privado, por las cuales sólo “las Partes contratantes” pueden ser denunciadas, es decir, los países y no así los inversionistas.

Si bien la pretensión de la OCDE de vincular a los países en desarrollo al AMI fue rechazada en los momentos en que fue promocionado oficialmente, ello no significa una renuncia a sus intenciones. Los países más poderosos a la cabeza de Estados Unidos y la Unión Europea han tratado recurrentemente en los últimos años de que el AMI sea parte de la OMC, aunque hasta ahora han tropezado con la resistencia de los países en desarrollo. Han tenido mejores resultados en la firma de tratados de libre comercio regionales y bilaterales, ya que muchos de ellos (incluso aquellos que se firman entre países en desarrollo) incorporan lo sustancial del AMI.

13 Muchos analistas coinciden en afirmar que la aplicación práctica del AMI es el ya mencionado Capítulo 11 del TLCAN. Los análisis también indican que las “garantías y protección” contra las nacionalizaciones que pedían las transnacionales durante las negociaciones del TLCAN (aludiendo específicamente a México) en la práctica se convirtió en un cuestionamiento a las acciones gubernamentales en materia ambiental, salud pública, zonificación y ordenamiento territorial y otras acciones ordinarias, tomándolas como “equivalentes” a la expropiación.

Y son estos elementos absolutamente cuestionables del AMI los que forman parte del Capítulo de Inversiones de la actual propuesta del ALCA, incluyendo el sistema de solución de diferencias por el que las empresas transnacionales pueden enjuiciar a los Estados. Es más, de acuerdo a análisis especializados, en algunos casos el ALCA es más extremo que el AMI.

Los derechos de propiedad intelectual

Se trata de otro aspecto que desde el punto de vista de la agricultura, de la biodiversidad y del medio ambiente en general confronta la posición de muchos países en vías de desarrollo con la de los países desarrollados, en especial con los Estados Unidos. Obviamente, estos aspectos tienen una relación directa y fundamental con los campesinos e indígenas de los países en vías de desarrollo. Se trata, por una parte, de los alcances del famoso Artículo 27.3.b del Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIP en inglés) aprobado en las negociaciones de la OMC y, por otra parte, de las presiones para incorporar en ése y otros acuerdos sobre propiedad intelectual los denominados ADPIC *plus* o patentes sobre las variedades vegetales u obtenciones vegetales¹⁴.

El Artículo 27.3.b de los ADPIC aprobado en 1994 admite los derechos de propiedad intelectual sobre los

14 Según Cabrera y Sánchez (2001), las legislaciones nacionales en general –en especial en los países del hemisferio norte– y algunas internacionales admiten tres grandes categorías de derechos de propiedad intelectual: a) Derechos de autor y conexos; b) Derechos de propiedad industrial; y c) Derechos *sui generis*. A su vez, los Derechos de propiedad industrial comprenden: las Patentes, las Denominaciones de Origen y las Obtenciones Vegetales.

microorganismos vivos y sus partes, así como sobre las tecnologías asociadas, “asegurando su ligazón con un comercio internacional cada vez más libre de limitaciones nacionales y el respaldo a la industria biotecnológica” (Flórez, et al, 2001: 2). En ese momento, los ADPIC dejan pendiente la protección de las variedades vegetales¹⁵, pero ya en esa versión “limitada” de 1994 originó fuertes cuestionamientos por parte de muchos países en desarrollo y de movimientos sociales por considerar que lo que buscaba era la aceptación de la patente sobre la vida y los descubrimientos, ignorando los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas reconocidos mediante el Convenio 169 de la OIT y contradiciendo el Convenio sobre Biodiversidad firmado en la Cumbre sobre la Tierra de 1992 en Brasil.

Esta reacción adversa a los ADPIC originó la posibilidad de su revisión en la dirección demandada por los países en desarrollo, pero en realidad sucedió lo contrario por presión de los países desarrollados, en especial Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. En efecto, estos países –aprovechando la ambigüedad de los APDIC aprobados en 1994 por la OMC– han venido avanzando en la definición de requisitos de derechos de propiedad intelectual más rigurosos, es decir, han venido definiendo los ADPIC *plus*. Según estas definiciones, el patentamiento de las variedades vegetales debe ser parte de un “sistema efectivo *sui generis*” de protección de propiedad

15 Según Flórez, et al, 2001, para muchos, la “puerta” que dejó abierta la aprobación de los ADPIC en 1994 respecto a las variedades vegetales fue asumida como una oportunidad para fortalecer el reconocimiento de los derechos comunitarios de los pueblos originarios y de las comunidades agrícolas en una futura revisión del polémico Artículo 27.3.b.

intelectual, el cual estaría contenido en el Convenio para la Protección de Obtenciones Vegetales administrado por la Unión Mundial para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) destinado a proteger las obtenciones de las nuevas variedades vegetales por parte de los fitomejoradores (sea mediante fitomejoramiento tradicional o mediante biotecnología). En otras palabras, se estaría reconociendo propiedad intelectual sobre las semillas, con todos los contrasentidos que ello origina. Al mismo tiempo, estas definiciones suponen la incorporación de “nuevos” productos bajo la protección de la propiedad intelectual, entre los que se encuentran la biotecnología.

En síntesis, las definiciones de los ADPIC *plus* y su aplicación conllevan amenazas de expropiación del patrimonio biológico existente, especialmente en los países en desarrollo por parte de los grandes consorcios transnacionales de alimentos y medicamentos. En esta perspectiva, los principales damnificados son los pueblos indígenas y los pequeños productores agrícolas en general. Los ADPIC *plus*, con todos sus alcances, forman parte del Capítulo de Propiedad Intelectual del ALCA.

Empero, no se debe perder de vista que, al igual que el AMI, los ADPIC *plus* son motivo del empeño de los países desarrollados y de sus empresas transnacionales para que se imponga a los países en desarrollo. A este respecto, si bien no se han empeñado en la incorporación de los ADPIC *plus* en la OMC, en cambio han venido siguiendo una estrategia aparentemente más efectiva, precisamente al margen de los acuerdos de la OMC. Han venido imponiéndolo a través de los múltiples acuerdos comerciales regionales y bilaterales firmados en los últimos

años entre países desarrollados y países en desarrollo, e incluso entre países en desarrollo. Los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y los Tratados de Libre Comercio (TLC) –supuestamente beneficiosos para los países en desarrollo– han sido los instrumentos utilizados para imponer la adopción de disposiciones expresas o cercanas a los ADPIC *plus*. El TLCAN se rige por los ADPIC *plus* y, para no ir muy lejos, el ATPDEA firmado entre Estados Unidos y los cuatro países andinos comprometidos en la lucha contra el narcotráfico (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) contiene disposiciones que promueven la adopción de este tipo de derechos de propiedad intelectual. De igual manera, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la cual es parte Bolivia, mediante su Resolución 486 (nuevo Acuerdo de Derechos de Propiedad Industrial de la Comunidad) ha abierto la posibilidad de registrarse por los ADPIC *plus*.

Esta situación permite concluir que aun sin el ALCA, las disposiciones más cuestionadas de este Acuerdo con relación a los derechos indígenas y campesinos de Bolivia ya estarían selladas a través de otros Acuerdos, los cuales podrían extenderse con más facilidad a la OMC, dado que muchos países (como Bolivia) ya los tendrían comprometidos en acuerdos regionales y bilaterales.

**LA SITUACIÓN
DE LOS CAMPESINOS
E INDÍGENAS
BOLIVIANOS
EN EL LIBRE MERCADO**

Como se sabe, las políticas de ajuste estructural no sólo han abarcado el ámbito de la economía y el comercio de los países, también han modificado su andamiaje estatal a fin de compatibilizar el ordenamiento jurídico y legal a los preceptos del liberalismo extremo propugnado e impuesto desde hace dos décadas en todos los continentes. En el caso de Bolivia, estas reformas estatales se ejecutaron en la década de los años noventa a través de las llamadas “reformas de segunda generación”. La modificación radical de las estructuras jurídico legales ha sido de tal envergadura que, desde ese punto de vista, el país es radicalmente distinto al que prevalecía hasta 1985.

Aceptando las dimensiones y alcances de estas reformas, es obvio esperar que las mismas hubieran tenido repercusiones sobre las condiciones de las comunidades indígenas y campesinas, más aún teniendo en cuenta que Bolivia es uno de los países de mayor población campesina e indígena en América¹⁶. Este estudio ha considerado

¹⁶ Aunque no existe oficialmente acuerdo pleno acerca del número de pueblos originarios existentes en el país, se estima que son 34, la mayoría de los

que es muy importante establecer o por lo menos referirse a esas repercusiones porque representan, por una parte, una muestra de los efectos e intenciones de las políticas neoliberales respecto a este sector y, por otra parte, porque configuran la antesala de las condiciones que pueden enfrentar con la vigencia del ALCA, sabiendo que este Acuerdo representa una profundización de esas políticas. Para ello, la investigación se ha planteado dos formas de acercamiento a esas repercusiones: una, a través de la situación de los derechos de indígenas y campesinos y, otra, mediante la identificación de los cambios en las condiciones materiales de estas comunidades. La primera alude básicamente a la condición de pueblos originarios de estas comunidades, portadores, por tanto, de una serie de derechos específicos relativos a su desarrollo económico mediado por el acceso a los recursos naturales renovables y no renovables; y la segunda se vincula con su condición de sector productor.

Para el acercamiento a la situación de los derechos de indígenas y campesinos en su condición de pueblos, se ha considerado pertinente tomar como referencia las definiciones y mandatos contenidos en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización

cuales se ubica en las Tierras Bajas, pero los más numerosos son los que habitan en las Tierras Altas (quechuas y aymaras). Y es precisamente a estos últimos a quienes de un modo simple se les asigna el denominativo de campesinos. El Censo Nacional de 2001 registra una población nacional algo mayor a los ocho millones de habitantes, con un 40% de población rural, la cual se asocia mecánicamente al total de población indígena en el país. Sin embargo, el mismo Censo ha podido registrar que la adscripción o auto reconocimiento voluntario de las personas a algún pueblo originario es de más del 70%, es decir, mucho más que la población rural.

Internacional del Trabajo (Convenio 169), en concreto la Parte II Tierra, ya que en ella se resumen los derechos relativos al acceso a los recursos naturales renovables y no renovables¹⁷. El propósito es contrastar los contenidos de este Convenio con los de la legislación boliviana aprobada en la década pasada y vinculada directamente a los derechos señalados (tierra, recursos forestales, hidrocarburos, minería) y de este modo identificar las condiciones de indígenas y campesinos al respecto.

Para el acercamiento a la situación de campesinos e indígenas en su condición de sector productor es apropiado referirse a las políticas públicas agropecuarias que rigen desde la vigencia del ajuste estructural y evaluar en este marco el comportamiento de algunas variables íntimamente asociadas al atributo productivo de estas poblaciones. En este sentido, se ha considerado necesario referirse en especial a la política de apertura comercial y a la de financiamiento o inversión pública en el marco de la descentralización, ya que en ellas se vislumbra de modo más transparente las orientaciones del libre mercado frente a campesinos e indígenas.

Los resultados de estas dos aproximaciones se expresan en vulnerabilidades de indígenas y campesinos en el marco del modelo de libre mercado, entendiendo por tales las debilidades o carencia de defensas en términos de derechos de acceso a los recursos naturales, y/o de

17 Este Convenio es el único tratado internacional vinculante que hace referencia exclusiva a los derechos indígenas. Ha sido ratificado por el Estado boliviano. También se debe aclarar que –por lo menos en el caso boliviano– el Convenio es aplicable a indígenas y campesinos por las explicaciones realizadas en la primera parte de esta investigación.

condiciones productivas, marcadas por la legislación y por las políticas públicas¹⁸.

Consiguientemente, las dos siguientes secciones abarcan estas aproximaciones desde las dos perspectivas anotadas.

Vulnerabilidades de indígenas y campesinos determinadas a través de sus derechos

Como se ha señalado, en esta sección se contrasta los contenidos del Convenio 169 y los de la última legislación boliviana referida a los derechos de acceso a recursos naturales renovables y no renovables de indígenas y campesinos. El procedimiento consiste en consignar, de modo resumido en unos casos y textual en otros, todos los artículos de la Parte II Tierra del Convenio 169 y a continuación resumir las disposiciones de la legislación boliviana pertinente que permitan apreciar el cumplimiento o no del mandato del artículo respectivo del Convenio¹⁹.

Artículo 13: Los gobiernos deben respetar la importancia que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las

18 *Debe quedar claro, sin embargo, que estas dos perspectivas no pretender ser independientes y menos excluyentes. Simplemente se intenta consultar la realidad del país en el plano de su población originaria, ya que un análisis exclusivo en su condición de productor agropecuario evidentemente excluiría a las comunidades indígenas en quienes ese atributo no es esencial, mientras que el análisis sobre los derechos si bien incorpora a indígenas y campesinos, recoge con mayor amplitud la condición de aquellos.*

19 *Las referencias a las leyes bolivianas más las observaciones y comentarios a estas leyes con respecto a indígenas y campesinos que se presentan en esta sección se basan en Marinissen (1998).*

tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación.

Ciertamente, ninguna de las reformas estatales promovidas por el ajuste estructural contiene disposiciones expresas que contravengan este derecho. Al contrario, la Constitución Política del Estado, reformada en 1994, en su Artículo 171 “reconoce, respeta y protege en el marco de la ley los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones”. Sin embargo, el hecho de que en la legislación reformada relativa al aprovechamiento de los recursos naturales no renovables (minería e hidrocarburos) no establezca la prohibición de expropiación de tierras y territorios (incluyendo sitios sagrados) de los pueblos y comunidades indígenas y originarias o campesinas, debe ser entendido como una amenaza a este sector. Es decir, la posibilidad de expropiación atenta contra el valor cultural y espiritual que campesinos e indígenas le asignan a sus tierras y territorios.

Artículo 14: Debe reconocerse a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberá tomarse medidas para salvaguardar el derecho de estos pueblos a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero

a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

Los gobiernos deben determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

Debe instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras de los pueblos interesados.

Los diagnósticos referidos al acceso y distribución de tierras en el país efectuados antes de la aprobación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (más conocida como Ley INRA) reconocen categóricamente que las comunidades indígenas de las Tierras Bajas fueron las principales damnificadas por el proceso de colonización al que fueron sometidas hasta 1953 y por el acaparamiento de tierras en manos de latifundistas que favoreció la antigua Ley de Reforma Agraria después de ese año. Muchas de estas comunidades fueron obligadas a salir de los territorios que tradicionalmente ocuparon o a replegarse a minúsculas áreas; se conocen casos (como el de la región del Chaco) de comunidades indígenas que fueron asimiladas íntegramente por haciendas debiendo someterse a la condición de siervos por generaciones.

La Ley INRA expresamente admite el derecho de los pueblos indígenas a sus “tierras comunitarias de origen”

(TCO), definidas como “el espacio geográfico que constituye el hábitat de pueblos y comunidades indígenas y originarias, al cual han tenido tradicionalmente acceso, y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo”. La Ley INRA reconoce a las TCO como una de las dos posibilidades de dotación de tierras colectivas y reglamenta los procedimientos para el trámite de dotación. Con base en estas disposiciones, prácticamente todos los pueblos indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia han reivindicado en los últimos años la dotación de TCO y varios de los pueblos de Tierras Altas han hecho lo mismo²⁰. De acuerdo a datos de Flores (2001), con base en información oficial, la demanda de los pueblos de las Tierras Bajas a noviembre de 2001 alcanzaba una superficie total de 23,3 millones de hectáreas, en tanto que la de las Tierras Altas era de 7,2 millones de hectáreas.

El balance que arroja el proceso saneamiento y titulación de las TCO solicitadas por los pueblos indígenas es muy poco alentador. La información de Flores señala que hasta noviembre de 2001 sólo se han titulado 2,05 millones de hectáreas en las Tierras Bajas, es decir, apenas un 8,8% del total demandado, rebasando todos los plazos establecidos en la Ley y en sus reglamentos para este trámite. El proceso ha estado signado por múltiples

²⁰ *Entre éstas se cuentan ocho territorios que fueron aprobados mediante decreto supremo, entre 1990 y 1992, como consecuencia de la gran marcha que protagonizaron estos pueblos desde el extremo oriental del país hasta la sede de gobierno en La Paz en 1990. Si bien estas TCO están tituladas, la asignación de su superficie de 2,8 millones de hectáreas es provisional, pues debe completarse el proceso de saneamiento que es extremadamente lento e ineficiente.*

episodios de dilación y entorpecimiento causados por los mismos funcionarios responsables de su ejecución y por cambios de normas usualmente contrarias a las demandas e intereses de los indígenas.

Por otra parte, aun en el caso de que los pueblos indígenas lograran titular total o parcialmente sus TCO demandadas, la Ley INRA establece que las propiedades colectivas en general pueden ser expropiadas para la realización de obras públicas o por conservación y protección de la biodiversidad.

Finalmente, la Ley define que las TCO y las propiedades comunales no se pueden vender, no se pueden revertir al Estado, no pueden ser gravadas con hipoteca u otra forma de garantía, que su derecho no se agota con el tiempo y que son indivisibles. Estas disposiciones significan que las propiedades colectivas de campesinos e indígenas en general están protegidas en sus derechos de propiedad y posesión frente al resto de la sociedad. En cambio, el solar campesino y la pequeña propiedad son inembargables e indivisibles pero al mismo tiempo son pasibles de venta, es decir, tienen una protección limitada, ya que el derecho individual a la disponibilidad de un bien puede ser aprovechado por terceros, valiéndose del desconocimiento de procedimientos formales y legales de muchos campesinos.

Artículo 15: Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deben protegerse. Comprenden el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En caso de que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo sea estatal, o tengan derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deben establecer o mantener procedimientos de consulta a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de los mismos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deben participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

En cuanto a los recursos naturales renovables, la Ley INRA “garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen (...) y el uso y aprovechamiento sostenibles de los recursos naturales renovables”. Por su parte, la Ley Forestal, promulgada en 1996, dispone que en las TCO los pueblos indígenas tienen exclusividad para el aprovechamiento de los recursos forestales, cumpliendo normas generales y específicas al respecto. También dispone que las comunidades campesinas e indígenas que tengan título de propiedad comunal pueden acceder a este derecho, pero cumpliendo normas distintas a las anteriores. Simultáneamente, cuando se trata de tierras fiscales de producción forestal permanente en los municipios, las comunidades campesinas e indígenas (junto a otros usuarios locales) tienen prioridad para acceder a concesiones forestales,

pero limitadas a un 20% de dichas tierras. Sin embargo, para este propósito deben organizarse en Asociaciones cuya calificación corresponde a los gobiernos municipales. La Ley prohíbe la transferencia del derecho de aprovechamiento forestal en el caso de las TCO, en cambio en el caso de las Asociaciones se permite la transferencia sólo entre ellas. Empero, se permiten los contratos subsidiarios y los contratos de riesgo compartido tanto para TCO como para Asociaciones. Finalmente, la Ley dice que los pueblos indígenas y comunidades campesinas sólo deben pagar patentes sobre el área intervenida anualmente²¹.

En cuanto a los recursos naturales no renovables, la legislación boliviana define como propiedad originaria del Estado los yacimientos de hidrocarburos y de sustancias minerales en estado natural (Ley de Hidrocarburos de 1996 y nuevo Código de Minería de 1997), razón por la que no se puede otorgar la propiedad de los mismos.

De acuerdo a la Ley de Hidrocarburos, las actividades de exploración, explotación, transporte y distribución de los hidrocarburos tienen carácter de utilidad pública y se hallan bajo protección del Estado. Consiguientemente, los titulares de concesiones pueden solicitar la expropiación de cualquier superficie, con las excepciones consabidas. Si bien la Ley de Hidrocarburos declara la aplicación del Artículo 171 de la Constitución Política del Estado y la Ley del Medio Ambiente, en las excepciones no figuran las tierras y territorios de los pueblos y comunidades indígenas y originarias o campesinas, pues el reglamento

21 *Hasta abril de 2003 las empresas debían pagar patentes por toda el área aprovechable; a través de una decisión gubernamental se decidió que los empresarios tengan el mismo tratamiento que los indígenas en materia impositiva.*

ambiental del sector de hidrocarburos simplemente establece “evitar en lo posible” la realización de operaciones en territorios indígenas. Del mismo modo, si bien la Ley establece la prohibición de construcción de ductos en determinados lugares de sensibilidad, no hace mención de la existencia de poblaciones indígenas como factor de esa sensibilidad.

El Código de Minería también considera que las actividades de prospección, exploración y explotación del sector (e incluso la concentración, fundición y refinación y comercialización, si es que forman parte integrada del proceso de producción del concesionario) tienen carácter de utilidad pública. Y si bien el Código reivindica la aplicación del Artículo 171 de la Constitución Política del Estado y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no hace explícita la prohibición de realizar actividades de exploración y explotación en tierras y territorios indígenas; sólo menciona el área de asentamiento de las comunidades como excepción. Del mismo modo, el Código elimina el derecho de explotación de recursos mineros no metálicos en el ámbito doméstico para comunidades indígenas y campesinas previsto en la legislación anterior; ahora tienen que tramitar concesiones mineras. Finalmente, las áreas protegidas (donde pueden vivir comunidades o pueblos indígenas) tampoco están excluidas de la actividad minera si el estudio de evaluación de impacto ambiental determina que no se afectan los objetivos de protección.

Artículo 17: Se debe respetar las modalidades de transmisión de los derechos sobre las tierras entre los

miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

Se debe consultar a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre esas tierras fuera de su comunidad.

Se debe impedir que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de sus costumbres o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de sus tierras.

La Ley INRA protege las propiedades comunales y las TCO de la posibilidad de enajenación por terceros, pero admite la transferencia (venta) del solar campesino y de la pequeña propiedad, desconociendo que muchas comunidades campesinas toleran la propiedad familiar de las tierras o la coexistencia de la propiedad comunal y familiar sin menoscabo de sus instituciones comunales. Asimismo, esta Ley no contiene disposiciones explícitas relativas al respeto de las modalidades de transmisión de los derechos sobre las tierras entre los miembros de las comunidades indígenas y campesinas, aunque parte del Artículo 3 podría ser interpretada en este sentido, ya que garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias “tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales”.

Estas disposiciones u omisiones legales determinan ciertas vulnerabilidades de indígenas y campesinos; la más importante es sin duda la posibilidad de enajenación de comunidades campesinas enteras o de fractura fundamental

por la venta de las parcelas o predios familiares, atendiendo la supervivencia de la misma comunidad. Esta perspectiva se agrava por la posibilidad de venta de tierras sin la suficiente información legal y/o comercial.

Artículo 18: Se debe sancionar toda intrusión en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos; los gobiernos deben tomar medidas para impedir tales infracciones.

En la Ley INRA no existen disposiciones expresas en este sentido, y aunque no se conocen hasta ahora denuncias de este tipo de acciones, la vulnerabilidad consiste precisamente en el hecho de que pueden presentarse y no sufrir sanciones legales.

Artículo 19: Los programas agrarios nacionales deben garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfrutaban otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;*
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen²².*

²² Este derecho que hace alusión a la inversión pública de apoyo al sector agropecuario es analizado en la sección: "Vulnerabilidades de campesinos e indígenas determinadas a través de las políticas públicas agropecuarias" de esta investigación.

Los diagnósticos oficiales y no oficiales que se hicieron en el país antes de la aprobación de la Ley INRA relativos a la disponibilidad de tierra establecen que las comunidades campesinas (de las Tierras Altas en particular) han llegado a extremos graves de insuficiencia de este recurso. Estos extremos se expresan en que se habla de “surcofundio” en lugar de minifundio para señalar el grado de deterioro al que han llegado estas comunidades.

La Ley INRA contiene disposiciones relativas a la posibilidad del acceso a la tierra para propiedades colectivas e individuales y normas expresas de acceso referidas a propiedades campesinas individuales y propiedades colectivas o comunales.

Pero el acceso depende de la disponibilidad de tierras fiscales y esta disponibilidad —en las condiciones de concentración latifundista que prevalecen en el país— depende, a su vez, del proceso de saneamiento previsto en la Ley para determinar el cumplimiento o no de la función económica social de las grandes propiedades de tierras para determinar o no su reversión²³. Después de siete años de aplicación de la Ley INRA, el resultado es absolutamente pobre en términos de reversión y, por tanto, en términos de dotación a campesinos con insuficiente tierra o sin ella.

Analizando las disposiciones del Convenio 169 y las medidas contenidas en las leyes nacionales y sectoriales al respecto, se puede llegar al siguiente resumen que

23 *Los diagnósticos acerca de la distribución y el acceso a la tierra realizados antes de la Ley INRA referían que prácticamente no existían tierras fiscales, debido a la distribución discrecional que se había hecho en los últimos cuarenta años, favoreciendo la conformación de latifundios improductivos en las Tierras Bajas del país.*

intenta reflejar el carácter y la profundidad de las vulnerabilidades de indígenas y campesinos relativas a sus derechos específicos como pueblos:

- a) Las tierras y territorios de campesinos e indígenas pueden ser expropiados por razones de protección y conservación de la biodiversidad y por razones de interés empresarial privado de aprovechamiento de recursos naturales no renovables. Esta posibilidad se acrecienta por la aplicación de políticas públicas que privilegian la conformación creciente de grandes áreas de reservas naturales y, simultáneamente, buscan atraer inversiones extranjeras en actividades extractivas (minería e hidrocarburos). Los desplazamientos forzados de las tierras y territorios expropiados conllevan el peligro de la desestructuración y fractura de las comunidades indígenas y campesinas, con consecuencias para su viabilidad futura. También existe el riesgo de que las indemnizaciones por expropiación sean el principal (o único) factor de acuerdo de indígenas y campesinos con los concesionarios y el Estado, menospreciando el valor de los factores decisivos de la cohesión comunal.
- b) La expropiación de territorios y tierras por razones de protección y conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo puede significar, al mismo tiempo, una facilidad para la expropiación del conocimiento tradicional de indígenas y campesinos de esa biodiversidad. La legislación establece que las concesiones pueden ser otorgadas en

áreas protegidas donde habitan pueblos indígenas, en tierras forestales inmovilizadas e incluso en tierras forestales y agropecuarias que el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente haya devuelto al Estado por esta razón.

- c) Las demandas de indígenas y campesinos que no tienen territorio legalmente reconocido o tienen insuficiente tierra corren el riesgo de desatención definitiva por parte del Estado o de dotaciones en superficies mucho menores que las demandadas o las necesarias debido a que los gobiernos admiten o representan la pervivencia de una estructura de propiedad de la tierra que favorece su concentración en sectores minoritarios de poder económico y político, y por la aplicación de normas que ignoran las visiones y relaciones de los indígenas y campesinos con su territorio. Las consecuencias de esta situación se manifiestan en predios o espacios cada vez más pequeños y en el deterioro creciente de la productividad de sus suelos (erosión principalmente) por su uso intensivo.
- d) La admisión legal de venta de las propiedades familiares podría determinar que las comunidades campesinas e indígenas –que reconocen propiedades familiares de modo exclusivo o compartido con la propiedad comunal– puedan pasar a manos de terceros. Esta perspectiva de enajenación se agrava por la posibilidad de que esas ventas de tierras puedan concretarse sin la suficiente información legal y/o comercial y abarcar comunidades íntegras.

- e) Los indígenas y campesinos pueden pasar a depender económica, técnica y legalmente de actores externos al poner en práctica sus derechos de aprovechamiento de recursos naturales renovables (recursos maderables y no maderables) de sus territorios y tierras, con los resultados que pueden preverse: explotación de los recursos sin mayor beneficio para sus propietarios. Las familias individuales pueden verse tentadas por la venta ilegal y furtiva de los recursos al margen de toda norma de sostenibilidad, generando depredación de esos recursos y división y desintegración comunales.

Vulnerabilidades de campesinos e indígenas determinadas a través de las políticas públicas agropecuarias

Bolivia fue uno de los primeros países de América Latina en asumir políticas de ajuste estructural que implicaron la adopción de patrones liberales en la gestión de la economía y el comercio.

La gestión liberal de la economía se consolidó en la década de los años noventa a través de una serie de reformas estructurales. Esta etapa, en lo que compete al ámbito agropecuario, significó el cierre definitivo de la banca estatal de fomento para el sector y la reestructuración de los servicios de asistencia técnica e investigación agropecuaria bajo los cánones comunes a este tipo de servicios en los países de Latinoamérica en la era liberal²⁴. Desde mediados de esa década también se puso en

24 El actual Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA).

práctica el desmantelamiento de las empresas estatales de producción y se cambiaron las prioridades del gasto fiscal: la inversión pública social relegó radicalmente a la inversión productiva.

Evidentemente, ningún servicio estatal dirigido a la atención de las necesidades productivas del sector agropecuario en Bolivia se caracterizó por atender efectivamente a los campesinos e indígenas. El Banco Agrícola, por ejemplo, fue cerrado con una deuda de varios cientos de millones de dólares de los grandes terratenientes (algunos de ellos productores) de la región tropical y subtropical del país (Tierras Bajas). En ese sentido, desde la perspectiva campesina e indígena, la diferencia entre estos servicios en funcionamiento o cerrados es mínima. Muy probablemente, una encuesta a los productores campesinos e indígenas que vivieron la transición entre una y otra situación daría como resultado que el servicio estatal con mayor valoración campesina fue el sistema de créditos en insumos agrícolas, por su carácter masivo y precios subsidiados. En términos locales, la privatización de las plantas de industrialización de leche estatales que venían funcionando desde la década de los años setenta (y en algún caso, desde antes) es, seguramente, otra gran diferencia entre una y otra situación. Estas plantas representaban un mercado seguro y con precios que cubrían costos de producción para miles de productores campesinos de leche, en especial en las Tierras Altas.

En función a esta realidad, no se puede afirmar que el cambio de política económica, adoptado en 1985, afectó una situación favorable que mantenían los productores campesinos en el Estado protector. Sin embargo, la nula

o mínima efectividad de los servicios estatales a este sector demandaba una corrección radical de su orientación y de su efectividad, pero no su cierre.

En las siguientes secciones se describen y analizan dos políticas públicas adoptadas como parte del modelo de libre mercado y que, empíricamente, tuvieron una significativa incidencia en las condiciones que actualmente enfrentan campesinos e indígenas (especialmente los primeros) en el ámbito productivo y que determinan sus vulnerabilidades en ese plano: la apertura comercial y la descentralización.

La apertura comercial

Desde la perspectiva campesina, existe un elemento que marca una diferencia sustancial entre la política económica del Estado protector y la del Estado neoliberal: la apertura comercial dispuesta desde 1985. Considerando las condiciones de abandono en las que tradicionalmente se ha desarrollado el sector campesino y la lógica y racionalidad productiva que le caracteriza, la competitividad de su producción siempre fue (y es) débil en comparación con sus similares de los países limítrofes y más aún en comparación con las agroempresas de esos países. Consiguientemente, la vigencia de la apertura comercial, por definición, suponía un escenario radicalmente adverso para los productores campesinos. Más aún, si se considera que la política de apertura comercial adoptada por Bolivia fue una de las más liberales, por no decir la mayor, de toda Latinoamérica, ya que ningún producto campesino fue incorporado en alguna franja de sensibilidad en los acuerdos comerciales bilaterales o regionales que encaró Bolivia después de 1985. En efecto, si bien

inicialmente el gobierno de entonces fijó un arancel único para todos los productos, posteriormente, en 1988, se adoptó una tarifa plana de 10% para todos los productos de consumo y 6% para bienes de capital.

Teniendo presente estas condiciones, en los siguientes párrafos se analiza de modo sintético algunas variables del sector agrícola campesino e indígena vinculadas a la aplicación de la política de apertura comercial. En este sentido, para la selección de las variables, se asumió que esta política, en general, debía favorecer las importaciones competitivas o sustitutivas de la producción campesina; que el ingreso de estos productos debía presionar sobre los precios domésticos más altos que los internacionales; que los desincentivos de los precios bajos debían repercutir en los ingresos económicos campesinos y, consecuentemente, determinar cambios en los sistemas productivos²⁵.

En primer lugar, el Gráfico 1 permite apreciar que, en términos agregados, las importaciones de los productos sustitutivos de los campesinos e indígenas encuentran un comportamiento sostenidamente ascendente desde los primeros años de la década de los noventa. Los relativamente bajos valores que se registran entre 1985 y 1990 para los productos de ambas regiones son coherentes con

25 *Un análisis más completo acerca del desarrollo del sector agropecuario campesino en el marco de la apertura comercial se puede encontrar en Pérez (2003). De hecho, gran parte del material presentado en esta sección corresponde a esos estudios. El análisis comprende el período 1985-1998 aunque, dependiendo de la disponibilidad de datos oficiales, este período se amplía para algunas variables; asimismo, en el análisis se consigna estrictamente productos agrícolas esencial o exclusivamente producidos por campesinos ya sea en la región Andina (sub regiones de valle y altiplano, situadas por encima de los 2000 msnm) o en la región de las Tierras Bajas (sub regiones del subtrópico y del trópico, situadas hasta los 2000 msnm). En el caso de la región andina se han procesado 23 productos y en la región de las Tierras Bajas 16.*

la “maduración” de las medidas de estabilización adoptadas en 1985 para controlar los índices de hiperinflación que se registraron en la economía boliviana durante el primer quinquenio de los años ochenta, cuando el tipo de cambio de la moneda boliviana sobrevaluado representaba aún un desincentivo para las importaciones.

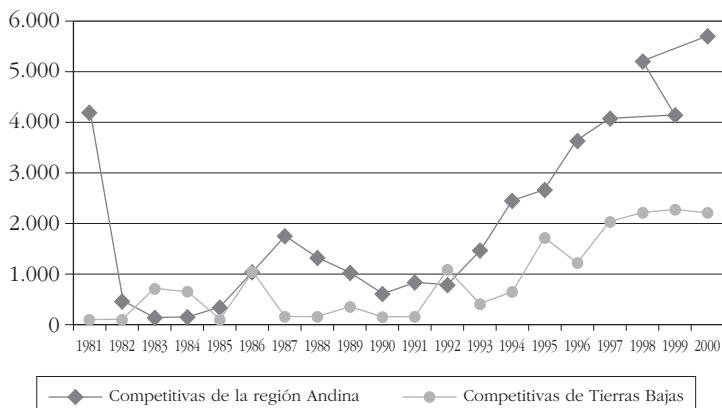
En la región Andina, prácticamente el 80% de las importaciones corresponde a frutas (manzanas, duraznos y uvas) provenientes en especial de Argentina y Chile, seguidas de las hortalizas (tomates y cebollas) provenientes de los mismos países y en menor medida del Perú y, en mucha menor magnitud, papas de este último país.

En cambio, la importación de productos sustitutivos de la producción campesina de Tierras Bajas se concentra en cereales, principalmente arroz y maíz (proveniente de Brasil y Argentina). Las importaciones de frutas que se producen en esta región son prácticamente nulas en todo el período considerado (Gráfico 1).

En resumen, de un nivel mucho menor al millón de dólares de importaciones totales de productos agrícolas sustitutivos de la producción campesina (de las regiones Andina y de Tierras Bajas) que se registra antes de la vigencia de la apertura comercial (1985) casi veinte años después (2001) ese valor se multiplica por diez. Sintomáticamente, la tendencia francamente ascendente de estas importaciones se inicia con la vigencia del acuerdo comercial MERCOSUR-Bolivia firmado en 1996 (Gráfico 2).

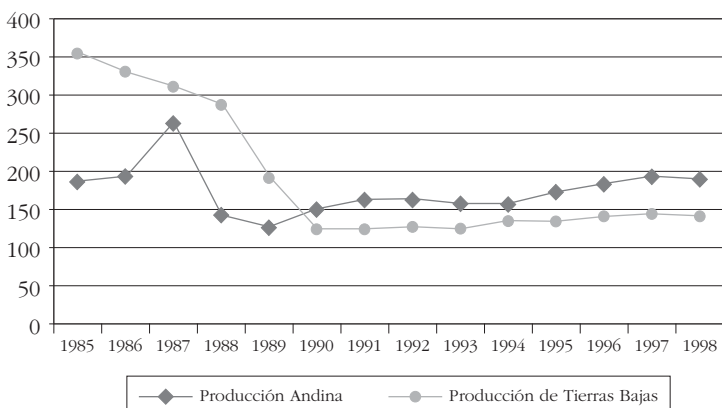
A la par de este comportamiento de las importaciones, en general el nivel de los precios reales de los productos campesinos e indígenas de las dos regiones

Gráfico 1
Importaciones agrícolas competitivas de la
producción campesina Andina y de Tierras Bajas
 (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE.

Gráfico 2
Índice de precios de la producción agrícola
campesina Andina y de Tierras Bajas (en \$us por TM)



Fuente: Elaboración propia con base en información del ex MACA y del MAGDR, y tipos de cambio del Banco Central de Bolivia.

ha descendido en el período considerado²⁶. El Gráfico 2 muestra que en el caso de los productos de las Tierras Bajas el nivel de precios reales vigente en 1985 –en el momento de adoptarse la apertura comercial– no ha sido recuperado en el período considerado, pues si bien la caída sostenida de este nivel que se inicia en ese año se detiene en 1990, la recuperación posterior es ínfima (el nivel de 1998 sólo representa un 10% más que el de 1990 y 60% menos que el de 1985). En el caso de los productos andinos, la pérdida es menor ya que luego de la caída de su nivel en la primera etapa de la apertura comercial, su recuperación es algo mayor que el índice de precios de las Tierras Bajas; en 1998 su nivel es similar al de 1985, aunque entre este último año y 1990 había perdido un 30% de su valor.

Se puede asumir que el nivel de precios relativamente alto de los productos campesinos e indígenas en general en el momento de la apertura es reflejo de los efectos del período de la hiperinflación que se detuvo con medidas de shock. El descenso hasta más o menos 1990 puede ser constancia de los efectos de la estabilización monetaria. En esa etapa, seguramente, las importaciones aún resultaban caras por el tipo de cambio sobrevaluado de la moneda nacional, razón por la que –como ya se señaló– sus magnitudes no fueron importantes. La presión de

26 *Los índices de precios –para los casos en que se considera más de un producto– han sido construidos en función del peso que cada producto tiene en cada año en el total de producción de su respectivo conjunto. Se aclara también que en Bolivia no se dispone oficialmente de precios agrícolas del productor, razón por la que en los cálculos correspondientes se ha tomado los precios del mayorista. Finalmente, con fines comparativos, se ha optado por convertir todos los precios a dólares estadounidenses utilizando los tipos de cambio oficialmente utilizados por las entidades estatales.*

las importaciones sobre el nivel de precios internos comienza a operar más o menos desde 1990.

Por otro lado, el índice mayor de las Tierras Bajas en la primera etapa de la apertura comercial seguramente se explica por el nivel de precios de algunos productos (especialmente el arroz y el maíz duro) que ya tenían una fuerte participación en la estructura de las importaciones.

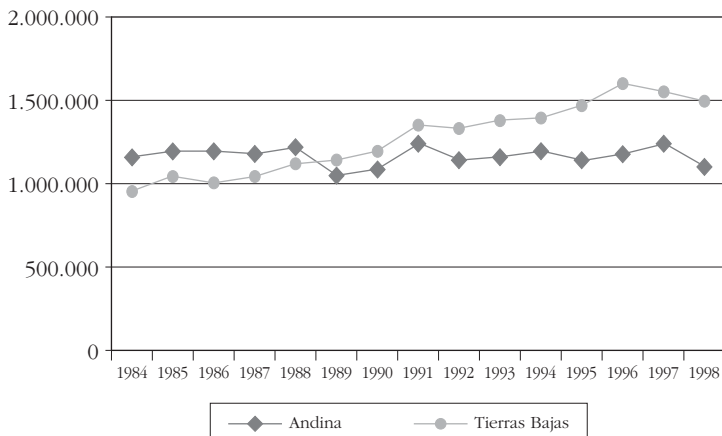
Las dos etapas nítidas que se verifican durante la vigencia de la apertura tanto en las importaciones como en los precios reales tienen también un reflejo en el comportamiento de la producción física, pero de manera menos marcada y con diferencias entre una y otra región (ver Gráfico 3). Efectivamente, primero, en cuanto a la producción de las Tierras Bajas se puede ver que desde 1990 se caracteriza por una tendencia moderadamente creciente hasta 1996 cuando esta tendencia se quiebra y comienza a descender. La tendencia creciente a pesar de niveles de precios casi estancados puede ser explicada por dos factores, en orden de importancia:

- a) El masivo traslado de campesinos de las Tierras Altas al área rural de las Tierras Bajas, quienes en gran medida reeditan su condición de productores en sus nuevas tierras más allá de la conveniencia o no de hacerlo por razones económicas, e incorporan en su dieta alimenticia nuevos productos de la región como el arroz, la yuca y las frutas, abandonando otros de su lugar de origen como la papa.
- b) El crecimiento de algunos cultivos de exportación en los que participan campesinos, por

ejemplo, el maíz duro y algunas frutas promocionadas por los programas gubernamentales de desarrollo alternativo en las zonas de producción de coca.

La tendencia decreciente que se muestra desde 1997 puede estar asociada a la firma del tratado de libre comercio entre Bolivia y el MERCOSUR puesto en vigencia ese año, ya que el grueso de las importaciones bolivianas agrícolas de este bloque ha consistido en arroz y maíz, productos de alta competitividad en Argentina y Brasil.

Gráfico 3
Producción agrícola campesina de la región
Andina y de Tierras Bajas (en TM)



Fuente: *Elaboración propia con base en información del INE (1999).*

En cambio, la producción andina mantiene niveles estancados para todo el período; de ahí que en la segunda

etapa es sobrepasada por el nivel de producción de las Tierras Bajas. El comportamiento de dos productos andinos ha sido decisivo para este resultado: el maíz suave (que se produce esencialmente en la región Andina) y la papa. La magnitud de su producción es determinante en el total de la producción agrícola campesina de la región Andina, por tanto, cualquier variación relativamente significativa de estos productos afecta ese total. En el caso del maíz, la información oficial indica que el nivel de producción de 1998 es 37% menor que el nivel de 1984, mientras que en el caso de la papa la producción de 1998 es 15% menor que el nivel de 1984. Esto significa que se ha operado un descenso absoluto de la producción en el marco de la apertura comercial. El ají tiene un comportamiento similar, pero su peso en la estructura productiva de la región no es significativo, razón por la que no incide en el total. Son, pues, estos comportamientos los que han determinado el estancamiento de la producción general de la región Andina, ya que el crecimiento moderado de los demás productos no ha compensado el descenso de producción de estos dos productos.

Ahora bien, ¿a qué se debe este fenómeno? En el caso del maíz, un factor de disuasión está relacionado sin duda con las importaciones y el aumento de la producción de maíz duro en las Tierras Bajas. Por sus precios más bajos posiblemente ha desplazado al maíz suave en la región Andina. Esta extensión del consumo de maíz duro habría presionando la baja de los precios del maíz suave, desalentando su producción. En el caso de la papa, el volumen de las importaciones parece insuficiente para provocar una presión sobre los precios internos. Esta presión parece

provenir esencialmente de una disminución de la demanda del producto, resultado del proceso de masificación de la emigración de población que ha venido ocurriendo en vastas zonas rurales de la región Andina desde la década pasada, la cual tiene como destino las grandes ciudades y –como ya se mencionó– el área rural de las Tierras Bajas. Este fenómeno conlleva cambios en la dieta alimenticia de los emigrantes, quienes sustituyen la papa por el arroz y los fideos (en las ciudades de la región Andina) y por la yuca y el maíz en las Tierras Bajas.

Cuadro 2
Producción agropecuaria campesina,
según regiones y momentos históricos
 (en kilogramos por habitante y por año)

Productos	1985	1992	1998
Cereales	45,82	39,73	21,75
Frutas	3,62	5,12	5,24
Tubérculos	126,26	103,19	81,59
Hortalizas	26,67	29,89	29,27
Industriales	1,51	1,62	1,46
Total de producción per cápita región			
Andina	203,89	179,56	139,31
Cereales	63,34	62,65	65,71
Frutas	76,11	93,27	80,30
Tubérculos	32,91	50,54	38,73
Estimulantes	4,15	3,10	3,45
Total producción per cápita Tierras Bajas			
	176,50	209,56	188,18

Fuente: Elaboración propia con base en información del INE (1999).

Finalmente, con relación a la producción, los datos del Cuadro 2 dan cuenta de manera más específica de los

cambios en la disponibilidad per cápita en el nivel nacional de los productos de origen campesino e indígena. En el caso de los productos de la región Andina, la información refleja de manera elocuente la crisis en la que se han sumido en los casi veinte años de vigencia de apertura comercial, pues se puede evidenciar que la disponibilidad per cápita ha ido reduciéndose sistemáticamente. Como ya se señaló, este comportamiento es expresión de las importantes reducciones absolutas que se han verificado particularmente en el maíz suave (cereales) y en la papa (tubérculos). En el caso de los productos de las Tierras Bajas la situación es diferente porque, efectivamente, en el período la disponibilidad per cápita ha aumentado. Sin embargo, es relevante constatar que el crecimiento de los primeros años de la década anterior cae en los subsiguientes, determinado por los dos grupos de productos que se mostraron dinámicos (frutas y tubérculos). También se puede evidenciar que el crecimiento de la disponibilidad nacional de cereales casi se ha estancado en el nivel de 1985, reflejando la dependencia del consumo del arroz –alimento básico de la mayoría de la población boliviana– respecto de las importaciones.

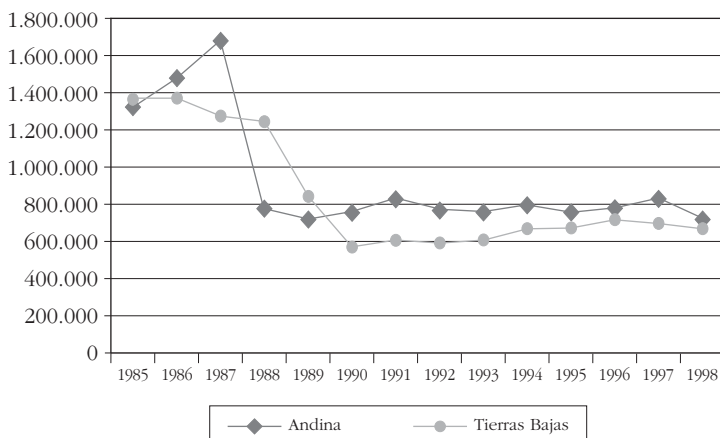
En el Gráfico 4 se presenta el cálculo del valor bruto de la producción agrícola campesina (VBP) de cada una de las regiones. Este ejercicio supone una simple multiplicación de los volúmenes de producción de cada producto por su respectivo precio corriente en cada año, para luego agregarlos y convertirlos a valores constantes para tener una apreciación más objetiva de sus cambios²⁷.

27 *Este cálculo tiene el límite de no considerar la totalidad de los productos agrícolas que forman parte de los sistemas productivos campesinos de*

Los resultados obtenidos son elocuentes: en 18 años de apertura comercial el VBP agrícola campesina en Bolivia se ha deteriorado de manera dramática. En efecto, en 1988 el VBP de la región Andina fue sólo el 44% del VBP de 1985, mientras que el de las Tierras Bajas fue el 49%. Observando el comportamiento de las variables analizadas, se puede concluir que el factor decisivo de este deterioro son los precios, con mucha mayor fuerza en la región de las Tierras Bajas, ya que en este caso la disminución del VBP se opera a pesar del crecimiento de la producción.

Gráfico 4 **Valor bruto de la producción agrícola campesina, según regiones**

(en miles de bolivianos de 1991)



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE (1999) para la producción y del ex MACA y MAGDR para los precios.

las Tierras Bajas y de la región Andina; los datos de los precios considerados también pueden afectar los cálculos. Sin embargo, estos factores—por su significado cuantitativo— no pueden modificar en gran medida estos cálculos.

El Gráfico 4 también permite apreciar que si bien en la segunda etapa de vigencia de la apertura comercial hubo una cierta recuperación de las Tierras Bajas, el VBP de 1998 apenas representa un 18% más que el de 1990. Por el contrario, en el caso de las Tierras Altas no existe recuperación en esa etapa, pues el VBP de 1998 es prácticamente el mismo que el de 1989.

La descentralización y la inversión pública agropecuaria

En Bolivia, el modelo de descentralización adoptado como parte de las reformas de “segunda generación” fue presentado por los gobernantes de entonces y por muchos intelectuales como la demostración del carácter no fundamentalista del ajuste estructural (otros sostienen que es uno de los logros más importantes del proyecto de modernización del Estado). Esta apreciación está dirigida en particular al proceso de municipalización, denominado también Participación Popular. Desde la perspectiva rural, los actores señalados no han dudado en sostener que la municipalización se ha convertido en el escenario ideal para el desarrollo campesino e indígena.

El proceso de descentralización, en general, y el de municipalización, en particular, tienen dimensiones políticas y económicas. En este estudio interesa referirse a la dimensión económica porque está íntimamente asociada a los cambios que se sucedieron en la distribución de los recursos fiscales de carácter tributario y –por esta vía– en la inversión pública nacional.

La Ley de Participación Popular establece que el gobierno debe destinar a los municipios del país un 20% de

los recursos fiscales recaudados anualmente por concepto de impuestos para que cada municipio los canalice en su jurisdicción en proyectos de inversión pública. La recepción de recursos está en función del tamaño de la población. Anteriormente, los municipios rurales no tenían facultades de recepción directa de recursos; es más, nunca los recibieron ya que la legislación sólo reconocía a los municipios urbanos. En ese contexto, la inversión pública en el área rural era responsabilidad del gobierno central a través de sus ministerios, de alguna entidad desconcentrada o de algunas empresas estatales y de las corporaciones de desarrollo que operaban en el nivel departamental y dependían de la respectiva Prefectura; estas últimas tenían responsabilidades exclusivas en materia de inversión pública agropecuaria.

Es sobre esta base determinada por la Participación Popular que se generan expectativas optimistas en cuanto al desarrollo rural (y productivo). Sus promotores llegaron a acuñar el concepto del “municipio productivo” como el enfoque teórico para la promoción del desarrollo económico en el ámbito del municipio rural. Empero, tres elementos fundamentales no fueron considerados o se los consideró de manera superficial y hasta casi desdeñosa en el momento de sentar estas expectativas.

Un primer elemento es la orientación del gasto público en el marco de la vigencia del liberalismo en el país. Esta orientación, en el plano de la inversión pública, se expresa en un cambio de prioridades: la producción debe ser relegada, si no eliminada, para dar preeminencia a la inversión social. Esta nueva orientación obviamente no podía ser ajena a los niveles departamental o municipal

del Estado; consiguientemente, las potestades que la Participación Popular les otorga a los municipios en materia de inversión pública deben seguir esa orientación, es decir, limitar o eliminar la inversión productiva. Esta orientación es concomitante con la lógica de “municipio productivo”, concebida para tratar de dotar a la Participación Popular de un atributo productivo, ya que este enfoque se basa en una noción de “promoción de la producción” o “apoyo a la producción” y no de inversión directamente productiva.

Un segundo elemento son los montos, es decir, los niveles de presupuesto que disponen los municipios: después de todo es sólo un 20% del total de los recursos de co-participación tributaria que debe ser distribuido en más de 300 municipios en el país. En esta distribución, obviamente, los municipios rurales reciben la menor proporción de los recursos por su densidad demográfica mucho más baja que la de los municipios urbanizados.

Finalmente, como tercer elemento de atención se debe ubicar, en este contexto, las potestades y responsabilidades que la Ley de Participación Popular le asigna al municipio con relación a la producción agropecuaria: *“promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de microriego y caminos vecinales, y contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio”* (Artículo 14). Es decir, actividades exclusivamente de apoyo a la producción y no directamente productivas y circunscritas a ámbitos estrictamente locales.

En estas condiciones, era de esperar que la envergadura de las necesidades de campesinos e indígenas en el área rural iba a rebasar todo cálculo respecto de la

real cobertura de los recursos disponibles en los municipios. Por tanto, era (y es) imposible esperar impactos de la municipalización en el plano productivo agropecuario de campesinos e indígenas. Los datos del Cuadro 3 son elocuentes a este respecto, pues reportan, por una parte, la desproporción entre la inversión social y la inversión en la agricultura en los municipios del país en el marco de la Participación Popular, es decir, dejan ver el cumplimiento del mandato liberal de cancelación de la intervención del Estado (en su nivel municipal) en la producción. Al mismo tiempo, los datos permiten constatar que la inversión per cápita en la agricultura en el ámbito municipal no sobrepasa la cantidad de un dólar por año²⁸, o lo que llega a ser lo mismo, un promedio de seis mil dólares anuales por municipio (monto de la inversión sectorial municipal en el año 2000 considerando los datos del Cuadro 3).

El argumento (no comprobado) de que la situación anterior a la municipalización era peor no responde al cuestionamiento sobre la capacidad de promoción del desarrollo rural de la Participación Popular, objetivo explícito de esta ley. Evidentemente, la inversión pública rural –según otras disposiciones legales del proceso de descentralización en Bolivia– también compete al nivel departamental (a través de las Prefecturas) y al gobierno central. No obstante, aún considerando esos niveles, la inversión pública en el sector agropecuario no ha mejorado en el período que corre desde la adopción de la Participación Popular. Efectivamente, en el siguiente Cuadro se

28 *Se asume que la población rural es de cuatro millones de personas (de acuerdo a resultados de los dos últimos censos) y que la inversión en agricultura se dirige a esta población.*

Cuadro 3
Inversión pública ejecutada por municipios, según sectores
(en miles de dólares)

Sectores	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Apoyo a la producción	531,1	1.696,8	2.755,9	1.923,0	2.996,4	5.386,5	1.874,0
Agropecuario	456,1	1.474,7	2.193,5	1.692,7	2.931,6	2.548,8	1.406,4
Industria y turismo	75,0	222,2	562,4	230,3	64,9	2.837,7	467,6
Infraestructura	3.213,7	12.430,4	15.647,7	16.063,4	19.318,2	37.121,8	24.151,4
Social	27.094,9	109.601,0	133.432,8	111.832,7	94.348,5	121.187,2	100.601,0
Multisectorial	1.728,5	4.211,6	7.019,5	6.395,1	11.383,1	10.115,5	13.535,9
Total	32.568,3	127.939,8	158.855,9	136.214,2	128.046,2	173.811,0	140.162,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (2002).

Nota. Según la fuente consultada no se consignan datos de la totalidad de los municipios. Son 257 municipios en 1994; 295 en 1995; 304 en 1996; 231 en 1997; 184 en 1998; 250 en 1999; y 225 en 2000. El total actual de municipios en el país es 327.

presentan algunos índices de la inversión nacional que corroboran esta apreciación. Se trata, en primer lugar, del índice que mide la proporción de la inversión pública agropecuaria con relación a la inversión nacional (incluyendo municipios). Puede evidenciarse que entre 1994 y 2001 (período de la Participación Popular y de la descentralización en general) este índice es de apenas 6,3% anual en promedio, vale decir, que la inversión agropecuaria tampoco es importante en el conjunto de la inversión nacional. Es más, esa importancia ha sido relativamente mayor en los años previos a la Participación Popular, cuando se verifica un promedio anual de 10,8%, y aunque ese índice va aumentando a partir de 1998, nunca rebasa el índice más alto del período previo a la descentralización. Da la impresión de que a la par de la transferencia de recursos fiscales de co-participación tributaria a los municipios para la inversión agropecuaria, el gobierno ha reducido esa inversión en los niveles departamental y central para privilegiar la inversión social y así dar cumplimiento al mandato neoliberal (ver Cuadro 4).

El índice de la inversión agropecuaria respecto de la inversión municipal mide la proporción de aquélla respecto de ésta y –para el caso que se analiza– resulta la muestra más elocuente de la importancia que se le ha asignado al sector agropecuario en los municipios (apenas un promedio de 1,2% anual entre 1995 y 2000). Si a esta situación se agrega el índice de inversión municipal respecto de la inversión nacional (el promedio anual en el mismo período es de 26%) se llega a la conclusión de que sólo una cuarta parte del total de la inversión pública del país es ejecutada por los municipios y que de esa

Cuadro 4
Índices de la inversión pública agropecuaria y municipal
(en porcentaje)

Inversión	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agrop/nacional	13,0	10,6	11,1	12,0	10,3	7,8	3,2	3,3	3,3	4,4	10,4	7,8	9,0	9,2
Agrop/municipal						14,0	1,1	1,4	1,2	2,3	1,5	1,0		
Municipal/nacional						6,0	24,6	27,0	24,8	25,3	32,4	24,0		

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.*

magnitud los municipios invierten sólo un promedio anual de 1,2% en la agropecuaria.

En suma, si bien no existen evaluaciones específicas de las repercusiones de casi diez años de ejecución de la Participación Popular en el ámbito agropecuario de campesinos e indígenas, en todo caso las magnitudes de productividad y rendimientos de los productos de estos sectores en general no se han modificado de una manera que pueda ser atribuible al proceso de descentralización. Este indicador, más el comportamiento de la inversión pública en el marco de ese proceso, parecen señalar que, contrariamente a las expectativas y a sus propósitos declarados, la Ley de Participación Popular no es el instrumento institucional y espacial más idóneo para el desarrollo rural y productivo, menos para el desarrollo agropecuario de campesinos e indígenas o, cuando menos, es insuficiente²⁹.

Sin duda, la apertura comercial y la inversión pública, en el marco de la descentralización, son las políticas públicas que con mayor claridad remarcaban la secular acción anti campesina y anti indígena del Estado boliviano; son las que han marcado el escenario adverso a las necesidades de producción agropecuaria de campesinos e indígenas en el modelo de libre mercado, una exponiéndolos a competidores externos de aventajadas tecnologías y la otra limitando la posibilidad de mejorar sus bases

²⁹ *Precisamente ante esta limitación ya constatada, varias organizaciones de productores campesinos demandaron la posibilidad del uso de los recursos de la condonación de la deuda externa (HIPC II) en inversión pública para el apoyo a la producción agropecuaria. Esta modificación del proyecto original de uso de estos recursos que privilegiaba la inversión social, fue realizada en el Diálogo Nacional, donde además se eligió al municipio como la unidad depositaria y ejecutora de esos recursos.*

productivas. Como se ha visto, es esta base la que determina una serie de vulnerabilidades de campesinos e indígenas en el plano productivo y en los planos derivados de él. Evidentemente, las comunidades campesinas son las que principalmente desarrollan actividades agropecuarias tanto en las Tierras Bajas como en la región Andina, son por tanto las más expuestas a estas vulnerabilidades, pero no por ello las comunidades indígenas son indemnes a estas políticas.

Estas vulnerabilidades pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

- a) La apertura comercial irrestricta para los productos de origen campesino e indígena, adoptada por los gobiernos de Bolivia, ha establecido una tendencia de crecimiento sostenido de las importaciones que compiten con estos productos. De no modificarse esta política, esta tendencia puede determinar la desaparición de la producción nacional de frutas andinas que tienen amplio consumo en las ciudades (en especial la manzana, el durazno y las uvas), de algunas hortalizas (principalmente la cebolla y las arvejas) y de algunos cereales producidos esencialmente en las Tierras Bajas (arroz, maíz suave y trigo en especial). Esta tendencia se ha acentuado desde la puesta en vigor del acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Bolivia y puede profundizarse con un tratado similar que se negocia con Chile, que se ha constituido en el principal proveedor de las frutas competitivas de la región Andina a Bolivia.

- b) Existen muchos productos agropecuarios campesinos e indígenas que no tienen la competencia directa de las importaciones y que aún constituyen una parte importante del consumo cotidiano de la población urbana y rural. Estos productos enfrentan el peligro de desplazamiento y hasta de desaparición por la masificación de la emigración campo-ciudad que conlleva cambios en las pautas de consumo, por su sustitución en las ciudades y por el impulso del mercado hacia la especialización en productos competitivos que obliga a desechar los cultivos no eficientes. Se encuentran en esta franja especialmente las demás hortalizas y frutas de la región Andina y la yuca de las Tierras Bajas.
- c) Si bien es evidente que el proceso de desestructuración de las comunidades campesinas e indígenas es anterior a la vigencia de las políticas de ajuste estructural, la continuidad de estas políticas amenaza la sobrevivencia misma de estas comunidades. La lógica absoluta del mercado que se va imponiendo en el área rural obliga a la especialización, a la competencia y, por consiguiente, a la acción al margen de la comunidad y de sus organizaciones tradicionales o sindicales. La emigración temporal forzada (en busca de alternativas o complementos a la economía campesina) es otro factor de disociación comunal originado en políticas que exponen totalmente a la competencia aventajada del exterior a un sector que desde siempre se ha desarrollado ajeno

a las presiones de mayor desarrollo tecnológico de otros países y, con mayor razón, de aquéllos que además subsidian sus exportaciones y el aparato productor.

- d) La inversión pública para el sector agropecuario (en el nivel municipal y nacional) ha ido reduciéndose en términos absolutos y relativos no sólo debido a las dificultades financieras del país sino también por la idea dominante de restricción de la inversión pública productiva promovida por los organismos multilaterales y respaldada por los gobiernos nacionales de Bolivia. Adicionalmente, es posible que esta restricción esté acompañada por un uso concentrado de los recursos de inversión en sectores de mayor competitividad y, dentro de ellos, en actores de mayor influencia (agro-empresarios) quienes han sido identificados por los gobiernos como los actores potenciales para la actividad exportadora. La adopción del enfoque de las cadenas productivas como lineamiento estratégico de la producción y de la exportación agropecuaria conlleva este criterio de asignación selectiva de los recursos de inversión pública.
- e) Las zonas menos favorables para la producción agropecuaria (por su topografía abrupta, exposición a fenómenos naturales adversos, suelos pobres y parcelas intensamente fragmentadas) ubicadas centralmente en el altiplano y en los valles secos de la región Andina son las más expuestas a la agudización del empobrecimiento rural y,

por tanto, a la emigración temporal y definitiva, con todas sus consecuencias de disociación comunal. Esta condición también las hace vulnerables frente a los mercados regionales y locales de tierras y de fuerza de trabajo.

- f) La sobrevivencia de miles de productores campesinos e indígenas en condiciones de escasa o nula competitividad, pero que se sostienen gracias a su alta tasa de reproducción es un factor que ha sido explotado por el modelo de libre mercado para garantizar alimentos baratos para el país. Esta base se presta a expropiaciones sistemáticas de su excedente. El enfoque de cadenas productivas ya adoptado por el gobierno para el desarrollo agropecuario (dirigido principalmente a la exportación) representa una nueva amenaza en esta dirección por la característica de este enfoque que relega a los subsectores primarios participantes en estas cadenas. Por otro lado, la ineludible selectividad que conlleva la aplicación de este enfoque representa otra vulnerabilidad para la integridad comunal.
- g) La noción de seguridad alimentaria adoptada por los gobiernos desde la vigencia del modelo de libre mercado (en sentido de que esta seguridad está dada por la capacidad de compra de los alimentos necesarios por parte de las familias) representa una vulnerabilidad fundamental del país, por cuanto en nombre de ese entendimiento el país mismo se aproxima a un desmantelamiento de su aparato productor agropecuario y

- se orienta a una creciente dependencia alimenticia de importaciones y donaciones extranjeras de productos tan básicos como el trigo y el arroz.
- h) Finalmente, aunque no existen evidencias cuantitativas al respecto, las referencias conocidas y las experiencias registradas a través de estudios locales y regionales indican que en las mujeres en general se condensan las vulnerabilidades familiares de campesinos e indígenas en el modelo actual. En efecto, la profundización casi inevitable de la práctica de emigraciones temporales como medio de complementación de los disminuidos ingresos prediales convoca especialmente a los hombres, dejando a las mujeres las responsabilidades del hogar, de los hijos, del predio y las obligaciones comunales. En esta línea, son las niñas quienes han sido, con mayor incidencia, las sacrificadas por las limitaciones que genera esta situación. Así se explica la concentración de altos índices de analfabetismo en las mujeres y de deserción escolar en las niñas, no obstante los múltiples proyectos y políticas sociales dirigidas a contrarrestarlos. Esta espiral de deterioro de las condiciones económicas de las familias rurales y de explotación de las mujeres encuentra continuidad cuando las familias deciden abandonar el campo y establecerse en los cinturones marginales de las ciudades, donde prácticamente lo único que cambia es la eliminación de la emigración de los hombres.

**POSIBLES
IMPACTOS
DEL ALCA
EN LAS
COMUNIDADES
CAMPELINAS
E INDÍGENAS**

En la sección anterior se identifican las vulnerabilidades de indígenas y campesinos en el marco del modelo de libre mercado. El cuadro de situación que reporta esta identificación, como ya se ha mencionado, es esencial para conocer y comprender los procesos y los factores que han actuado sobre los derechos y la capacidad productiva de indígenas y campesinos en el marco de la vigencia del modelo de libre mercado. Es sobre este conocimiento que se debe hacer prospección de los posibles impactos del ALCA en indígenas y campesinos, ya que las reformas estatales traducidas en políticas públicas y en reconocimiento de derechos constituyen una antesala de este Acuerdo, por su orientación hacia la liberalización extrema.

Sin embargo, se debe admitir que no es posible deducir o precisar efectos o consecuencias específicas o concretas a partir del análisis textual del Acuerdo, mucho menos si ese intento se concentra en sectores tan específicos de un país como campesinos e indígenas de Bolivia. Consecuentemente, la identificación de estos impactos inevitablemente debe acudir a supuestos, interpretaciones y

comparaciones con experiencias previas o paralelas (que en este caso es el TLCAN). Un supuesto importante es que el ALCA será aprobado en general en su versión más radical, ya que es muy difícil admitir que a Estados Unidos le satisfaga un acuerdo “menor” al que rige en el TLCAN (bloque que formará parte del ALCA) y a las medidas que propugna en la OMC. De este supuesto nace la convicción de que el Acuerdo inequívocamente busca la privatización de toda actividad y recurso natural, para que la inversión internacional —léase empresas transnacionales— tenga garantizado el acceso a su explotación (producción y comercialización) sin restricción geográfica o legal alguna dentro de América y más bien con prerrogativas prácticamente ilimitadas. Esta irrestricta libertad está reforzada por las disposiciones de solución de controversias contenidas en el Capítulo Inversiones, mediante las cuales todo Estado miembro del ALCA puede ser interpuesto jurídicamente por empresas extranjeras ante tribunales privados casi secretos, cerrados a toda participación de la sociedad civil y, obviamente, de las organizaciones de los sectores sociales afectados por las demandas de las transnacionales. Este procedimiento ya ha sido puesto en práctica en el TLCAN a través del famoso Capítulo 11 de ese Tratado, por tanto, bajo la tesis de la compatibilidad entre este bloque y el ALCA pretendida por Estados Unidos, la aprobación del ALCA no dejará de lado estas disposiciones de solución de controversias. De este modo, se anulará cualquier posibilidad de enfrentamiento directo de las empresas extranjeras con las organizaciones sociales o la población afectadas por alguna acción de aquéllas. Los gobiernos de los respectivos países demandados

serán los que enfrenten esa misión que, en el caso de los países de América Latina y de Bolivia en especial, suele derivar en cruentas represiones.

Sobre esta base, la prospección de los posibles impactos del Acuerdo recoge los dos ámbitos diferenciados en el cuadro de situación de indígenas y campesinos en el libre mercado, es decir, el de los derechos y el de la producción. Para cada ámbito se han seleccionado los capítulos del ALCA que con mayor evidencia pueden tener efectos, consecuencias o impactos sobre indígenas y campesinos. Así, para el examen del ámbito de los derechos se ha considerado que los capítulos más relevantes son los de Propiedad Intelectual, Inversión y Servicios, mientras que para el análisis del ámbito de la producción los capítulos pertinentes son Agricultura, Propiedad Intelectual e Inversión. Los resultados de estos análisis toman también como referencia implícita y explícita las vulnerabilidades identificadas en la sección anterior³⁰.

Impactos en los derechos

Se debe partir del hecho de que el acceso de las transnacionales a los recursos naturales no renovables que pudieran existir en tierras y territorios de campesinos e indígenas no tiene ningún obstáculo legal en las actuales condiciones, ni lo tendrá en el ALCA. En cambio, el acceso a los recursos naturales renovables reporta una perspectiva de incertidumbre porque, por una parte, está pendiente de aprobación la legislación sobre el agua y,

³⁰ *Gran parte de esta sección (en especial el primer punto) se ha basado en el estudio realizado por Grain (2003) respecto al significado y alcances del ALCA para los países latinoamericanos.*

por otra, las áreas con recursos forestales de territorios y tierras indígenas y campesinas no pueden ser expropiadas ni dadas en concesión a terceros. Sin embargo, esto no quiere decir que las empresas transnacionales renunciarían a su eventual interés por estos recursos en el marco del ALCA; la decisión de buscar o no el acceso a este tipo de recursos dependerá fundamentalmente de la importancia cuantitativa de ellos en áreas indígenas y campesinas y de las posibilidades de ganancia para las transnacionales. Pero existe otro tipo de recurso natural que está en el interés de estas empresas: la biodiversidad.

Entonces, para aproximarse con mayor respaldo a la determinación de los posibles impactos del ALCA en los derechos específicos de las comunidades indígenas y campesinas del país, se debe identificar dos elementos conexos: las probables causas del interés y de los objetivos de las empresas transnacionales en estas comunidades y/o sus territorios y tierras, y los conductos que pueden ser empleados por estas empresas para la concreción de esos objetivos.

En cuanto al interés que puedan reportar las comunidades indígenas y campesinas para las empresas transnacionales, se debe empezar señalando que –contrariamente a las apreciaciones más comunes que se han hecho públicas hasta el momento– este interés no es productivo, por lo menos no lo es en el caso de Bolivia. En cambio, además de la probada existencia de recursos hídricos y forestales en ciertas áreas campesinas e indígenas, no se debe perder de vista dos aspectos íntimamente asociados a esta población del país: primero, que entre Bolivia y Perú se encuentra uno de los ocho centros de diversidad

biótica que existen en el mundo (SELA, 2001) y, segundo, que Bolivia es uno de los países de mayor población indígena y originaria y diversidad étnica de América; es decir, existe en el país una reserva de conocimientos tradicionales afín a la importancia de esa población y a la magnitud de su biodiversidad. Si estas condiciones relativas al país se asocian a la importancia estratégica que ha adquirido la biodiversidad para el desarrollo industrial futuro³¹ se podrá deducir fehacientemente que el interés fundamental de las empresas transnacionales en Bolivia (que directa o indirectamente compromete a indígenas y campesinos) es la riqueza de la biodiversidad. En efecto, sabiendo que la riqueza biótica no está “en el aire”, sino que se asienta y desarrolla en un espacio físico, es muy probable que gran parte de ese espacio en Bolivia sea el que ocupan actualmente indígenas y campesinos en sus territorios y el que demandan como dotación. Además, el control físico de esa riqueza es insuficiente para un aprovechamiento más eficaz por parte de las transnacionales que aspiran a ella; se requiere también controlar el conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad. Consiguientemente, el interés de las transnacionales por la biodiversidad y el conocimiento tradicional está mediado por el acceso y posterior dominio de los territorios y tierras de indígenas y campesinos.

31 “De fuentes biológicas se espera obtener y luego multiplicar, fármacos, agroquímicos, materiales médicos, órganos para transplantes, materiales de construcción, energía, materias primas para todo tipo de industria, casi cualquier elemento que hoy se considere posible fabricar. Finalmente, aunque de manera perversa, la gran industria se ha dado cuenta que la vida en el planeta es la única fuente permanente de sustento para la vida humana” (Grain, 2003: 26).

El segundo elemento, referente a los conductos que pueden ser empleados por las empresas transnacionales para la concreción de sus objetivos en materia de control de la biodiversidad y del conocimiento tradicional, también se encuentra en determinadas disposiciones específicas del ALCA. Estos conductos están dotados de una base conceptual y de sus mecanismos. La base conceptual radica en dos pilares que offician como principios del Acuerdo. Un primer pilar es el entendimiento amplio y manipulable de lo que implica inversión, inversionista y expropiación; esta característica permitiría, por ejemplo, que la propiedad intelectual sea considerada inversión o que actos tan cotidianos y legítimos en el actual acontecer puedan ser catalogados como expropiación y ser sometidos a las demandas de indemnización por parte de esas empresas transnacionales³². El otro pilar está constituido por los alcances y derivaciones posibles de los principios del Trato Nacional y del Trato de Nación más Favorecida aplicados a los inversionistas extranjeros.

Los mecanismos de los conductos se encuentran en determinadas disposiciones del ALCA, en especial en los capítulos Servicios, Inversión y Derechos de Propiedad Intelectual. Por ejemplo, la posibilidad de acceso de las empresas transnacionales al recurso agua y a la biodiversidad definidos como servicios ambientales (Grain, op. cit.), o la posibilidad de patentar el conocimiento tradicional, las expresiones culturales y el folklore para ser

³² Grain acertadamente menciona la posibilidad de que una campaña en contra del consumo de productos transgénicos –por ejemplo– pueda ser demandada como discriminación y ser sometida a demanda por expropiación. Por analogía, campañas públicas a favor del consumo de productos nacionales pueden tener el mismo destino.

comercializados; las características biológicas y los procedimientos, con todas sus implicaciones y derivaciones negativas para sus verdaderos creadores y propietarios.

Todos estos elementos permiten asegurar que para acceder a las tierras y territorios de campesinos e indígenas, las empresas transnacionales no requerirán previamente desplazar a los campesinos e indígenas a través de la producción. Es decir, no será necesario que primero las empresas inunden el país con productos competitivos o sustitutivos de la producción campesina e indígena del país para desplazarla e inducir emigraciones masivas de estos productores y una oferta intensiva de sus tierras a precios bajísimos. El trayecto podría ser más directo y contundente. En efecto, podría empezar simplemente con el argumento (de las transnacionales) de que los campesinos e indígenas son inversionistas nacionales y que, por tanto, no pueden recibir un trato más favorable que ellas (invocando el Trato Nacional), es decir, reclamarían la protección que la legislación boliviana actual otorga a las propiedades familiares y colectivas de campesinos e indígenas. Consecuentemente, se exigiría que sus tierras y TCO sean enajenables a través de su individualización, esto es, se exigiría un cambio de la legislación actual. No es exagerado pensar que un proceso de individualización de las propiedades comunales pueda encontrar eco entre los mismos indígenas y campesinos; no son corrientes nuevas en ese sector y, últimamente, se han venido fortaleciendo por los magros resultados que se han obtenido a través de las demandas colectivas. Esta individualización de la propiedad de la tierra no es una intención ausente en los gobiernos y los grupos de poder, pues

una propuesta de reforma de la Constitución Política del Estado planteada en 2002 contiene disposiciones con esta orientación. Por lo demás, los indígenas y los campesinos no tienen porqué ser impermeables a los designios y consignas del liberalismo y de la acción individual, tan insistente e integralmente introducidos en el funcionamiento de toda la sociedad. Y puede ser esta misma condición –más la que se origina en las necesidades económicas– la que facilite el acceso a los conocimientos tradicionales por parte de las transnacionales. La práctica de “compra” de estos conocimientos, que por ahora es restringida, puede ampliarse por la acción de las empresas extranjeras e incluso ser más aceptada por algunos campesinos e indígenas en un escenario de mayor liberalismo y de mayores necesidades materiales. Además, la OMC y el ALCA no admiten la propiedad intelectual de los conocimientos colectivos.

De prosperar estas acciones, la disponibilidad de territorios y tierras indígenas y campesinas para la venta sería prácticamente total. A partir de este escenario, las empresas transnacionales comenzarían a ejecutar la formación de grandes continuos territoriales, con ingentes reservas y riqueza de biodiversidad (y muy probablemente de recursos naturales renovables y no renovables). Grain considera, además, que con el respaldo de las disposiciones del Capítulo Servicios del ALCA, los grandes espacios territoriales bajo control de empresas transnacionales podrían contar con una reglamentación definida por entes privados, ya que según el mencionado capítulo lo que se privatiza son las facultades reglamentarias y no sólo su ejercicio o implementación. De concretarse esta posibilidad,

se llegaría a determinar un control absoluto de territorios privados dentro del país por parte de los consorcios transnacionales, restando toda capacidad legislativa al Estado boliviano en materia de dominio originario sobre los recursos naturales y de sus facultades para establecer límites a la propiedad rural, pues estaría latente el riesgo de ser demandado por las transnacionales por acciones de expropiación. Esta figura (legal en el ALCA) también permitiría a estas corporaciones atribuirse propiedad sobre las fuentes de agua existentes en sus territorios (otro recurso natural estratégico apetecido por ellas). Es más, sobre la base del razonamiento anterior, no sería extraño que las empresas transnacionales demanden incluso el derecho a enajenar las reservas naturales fiscales con toda la biodiversidad y recursos naturales que cobijan.

En este escenario, la expulsión de indígenas y campesinos de los territorios privados de las transnacionales no sería necesariamente generalizada y radical. En efecto, seguramente sería total de las áreas con existencia de recursos naturales renovables y no renovables, pero sería selectiva de las áreas donde prevalece la riqueza en biodiversidad o donde existe alguna posibilidad productiva rural (agropecuaria, forestal o de turismo, por ejemplo). En este último caso, no se descarta un retorno de las relaciones de servidumbre de los campesinos e indígenas seleccionados para trabajar para los nuevos patrones en función de reservas de conocimiento tradicional, o de la proletarización rural en función de fuerza de trabajo en condiciones de flexibilización laboral. En medio de estas posibilidades, no sería extraño que las mujeres aparezcan con un tratamiento aparentemente privilegiado porque

en muchas zonas y culturas originarias son las más importantes depositarias del conocimiento tradicional de la biodiversidad; por tanto, se trataría de trato privilegiado circunstancial y utilitario. Pero más allá de la verificación de una u otra posibilidad de trato a campesinos e indígenas, la confluencia de ellas es una sola e inevitable: la agudización del proceso de desestructuración comunal.

En relación con el interés de las transnacionales especializadas en la extracción de recursos no renovables (mineros e hidrocarburos), de acuerdo al análisis precedente, en las actuales condiciones de la legislación boliviana estas actividades no tienen escollos cuando se trata de tierras y territorios campesinos e indígenas, por las facultades de expropiación que se ha reservado el Estado. En el ALCA, obviamente, esta situación por lo menos se mantendrá, pero las posibilidades de agravamiento desde la perspectiva campesina e indígena provienen de las medidas que puedan tomar los gobiernos nacionales en sentido de flexibilizar las regulaciones sobre protección del medio ambiente o los derechos de consulta e indemnización que el Convenio 169 reconoce a los indígenas con el propósito de atraer la inversión extranjera en estos rubros. En la situación actual, como se ha visto, la legislación boliviana contiene disposiciones de protección del medio ambiente, pero es débil en cuanto a los derechos indígenas. Además, en la práctica, estas disposiciones son vulneradas constantemente al amparo de simples resoluciones ministeriales, de sospechosas aprobaciones de licencias ambientales, de estudios de evaluación de impacto ambiental exigidas por la ley o de un control contemplativo por parte de los organismos

responsables. Esta práctica tiene consecuencias para el medio ambiente y para las poblaciones indígenas y campesinas que son constantemente denunciadas, ante la pasividad y hasta el franco apoyo de las autoridades a las empresas que incurren en delitos de este tipo. La contaminación de ríos y suelos y la destrucción o alteración de equilibrios de fauna y flora de áreas protegidas son los impactos más frecuentemente denunciados, muchos de los cuales se traducen en déficit de alimentos y/o en enfermedades de indígenas y campesinos³³.

Consiguientemente, en el marco de estas perspectivas, puede encontrar fuerte asidero la posibilidad de que el gobierno impulse cambios en la legislación nacional para responder o adelantarse a dos circunstancias conexas y ligadas a la eventual aprobación del ALCA: por un lado, la intención de atraer inversión extranjera a costa del levantamiento de la protección del medio ambiente y de los derechos indígenas y campesinos; por otro, las posibles demandas de las transnacionales y/o a los cambios que de todos modos obliga a realizar el ALCA a los países signatarios.

En cuanto a la primera motivación, se ha aprobado una reducción sustancial del pago de las patentes forestales a las empresas madereras. Esta medida es coherente con la identificación del sector forestal como uno de los principales sectores exportadores en su plan de reactivación

33 *El semanario Pulso en su edición del 5 de septiembre de 2003 denuncia que una empresa minera transnacional que tiene participación accionaria de la empresa Comsur, de la que es accionista principal el ex presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, construyó subrepticamente un ramal de gasoducto destinado a cubrir necesidades de energía de la mina, en una zona ambientalmente frágil de la región de la Chiquitania, la cual ya fue afectada por la construcción del gasoducto principal.*

de la economía boliviana fundado en el impulso a las cadenas productivas. Si por ahora la participación de la inversión extranjera en esta actividad es insignificante, seguramente con esta medida se busca hacerla más “atractiva” en el futuro (¿pensando en el ALCA?). Asimismo, en el momento en que se cierra esta investigación (noviembre de 2003), parlamentarios oficialistas buscan denodadamente la aprobación de la Ley de Áreas Protegidas que flexibiliza las actuales normas ambientales y abre las áreas protegidas a las inversiones petroleras, en varias de las cuales los indígenas de las Tierras Bajas tienen su hábitat.

En cuanto a la segunda motivación, se debe hacer referencia a la acción del gobierno instaurado en 1997, que ya adoptó el Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual propugnado por el ALCA (o TRIP *plus*) a través de la Resolución 486 de la CAN en septiembre del año 2000. De la misma manera, lo central del Capítulo Inversión del ALCA ya es parte de las obligaciones del país a través de la firma de los Acuerdos Bilaterales de Inversión (TBI) con varias naciones de Latinoamérica y con Estados Unidos mediante el ATPDEA.

En esta misma línea, no deja de ser sintomática la asunción de otras medidas gubernamentales. Por ejemplo, la sorpresiva preocupación por la conservación natural, ampliando las áreas bajo el estatus de reservas naturales o de áreas de vocación forestal. Luego, la consolidación de extensas propiedades rurales a favor de las Fuerzas Armadas de Bolivia sin un destino preciso³⁴. A la luz de la

³⁴ Algunas publicaciones estiman que se trata de algo más de un millón de hectáreas.

posibilidad de demandas por expropiación de las empresas transnacionales por supuestos daños a su desenvolvimiento, tampoco sería casual la aprobación de una denominada Ley de Seguridad Nacional que penaliza la protesta social en general³⁵. El gobierno sabe que esas demandas (que pueden venir incluso sin el ALCA debido a la firma de los TBI) pueden significar la erogación de millones de dólares por indemnización a las empresas transnacionales; por consiguiente, al apresurarse a aprobar dicha ley parece preferir la represión social para evitar estos riesgos.

Finalmente, las vulnerabilidades identificadas a propósito de los derechos fundamentales de indígenas y campesinos podrían no ser casuales en función de las perspectivas planteadas, de las que obviamente los gobiernos tienen mayor conocimiento de causa. De otro modo no se explica porqué los gobiernos se han empeñado en conservar la actual estructura de acceso a la tierra, manteniendo intocables latifundios improductivos a costa de las necesidades de millones de indígenas y campesinos y con el riesgo de eclosiones sociales.

¿Está el ALCA y sus previsiones ausente de todas estas situaciones?

Impactos en el ámbito productivo

Los impactos del ALCA en el plano productivo, a través del análisis de las tendencias y posibilidades de exportación e importación de los productos agropecuarios

35 Una eventual "toma de tierras" por parte del Movimiento Sin Tierra a una empresa transnacional que posea tierras en Bolivia podría originar una demanda contra el país por expropiación.

campesinos e indígenas, son examinados en las siguientes secciones de la investigación. Empero, al igual que en el caso de los derechos, es importante configurar el marco legal interpretativo y los mecanismos que respaldarían derechos concretos de las empresas transnacionales que podrían ser utilizados para el logro de sus más probables objetivos en Bolivia en referencia a los indígenas y campesinos.

Este marco general está dado por las disposiciones del Capítulo Agricultura, Acceso a Mercados y Propiedad Intelectual. De acuerdo al análisis de los contenidos de estos capítulos, en el caso de Bolivia no todos los cambios que dispone el ALCA significarían cambios para el país, siempre desde una perspectiva indígena campesina. En efecto, la gradual eliminación de las barreras arancelarias dispuesta por el ALCA encontrará al país con un nivel máximo de 10% para todos sus productos, uno de los más bajos del continente; asimismo, el levantamiento gradual de la ayuda interna (si es que esta disposición incluye a Bolivia) significaría la eliminación de no más de 60 millones de dólares anuales, presupuesto que también comprende la inversión pública sectorial. Por lo mismo, el probable cuestionamiento a la inversión pública agropecuaria por parte de las empresas transnacionales o simplemente internacionales que se establezcan en el país, invocando el Trato Nacional³⁶, tampoco significaría una pérdida significativa para el sector, mucho menos para campesinos e indígenas, destinatarios minoritarios de dicha inversión.

36 Las familias campesinas e indígenas pueden ser consideradas empresas para este efecto.

La restricción de las medidas sanitarias y fitosanitarias, en comparación con las que rigen en la OMC, no tendrá mayor repercusión directa desde el punto de vista de las importaciones, por cuanto el país dispone de un sistema de control sanitario y fitosanitario que permite el ingreso de productos de dudosa calidad y porque no existen razones para esperar que el gobierno busque un mejoramiento de ese sistema en el ALCA.

Sin embargo, el cambio importante en este orden podría consistir en la apertura amplia para el ingreso de productos transgénicos por la imposibilidad científica del país para probar sus consecuencias negativas; por tanto, no se podrá impedir su comercio e importación, sin el riesgo de ser acusado de interferencia del comercio y ser sometido a demandas, y tampoco podrán ser objeto de monitoreo porque adquirirán Trato Nacional una vez que ingresen al país³⁷. Al respecto, Grain estima que puede surgir y crecer la importación fundamentalmente de jarrabe de maíz en reemplazo del azúcar, de torta de soya y raps en reemplazo de granos y pastos nacionales, de aceite de soya y raps en reemplazo de los aceites nacionales en todos los países de Centro y Sudamérica (exceptuando Argentina por su competitividad en la producción de este

37 *Las disposiciones legales en actual vigencia no permiten oficialmente el ingreso de productos transgénicos, no obstante, existen denuncias de organizaciones ambientalistas en sentido de que las donaciones de alimentos de Estados Unidos consisten en gran medida en este tipo de productos, hecho no aclarado fehacientemente por las autoridades nacionales. Al mismo tiempo, se sabe que existen presiones de organismos internacionales vinculados a la salud y a la alimentación para que Bolivia revise y defina una posición respecto a los transgénicos. Por tanto, al amparo de las posiciones que han caracterizado a los gobiernos bolivianos desde la instauración del liberalismo, es posible que se intente legalizar la circulación de estos productos en el país. El pretexto puede ser la competitividad que se debe otorgar a los productores bolivianos de soya frente a la Argentina.*

tipo de productos). En el caso de Bolivia, a pesar de ser un productor importante de soya convencional y derivados, los precios de los transgénicos serían un factor decisivo para que se arraiguen en el consumo ganadero de todo tipo de productores, dada su precariedad productiva.

Asimismo, la autorización dispuesta por el ALCA para que un país pueda adoptar su propio sistema de control sanitario y fitosanitario puede ser un problema para las exportaciones potenciales de Bolivia a Estados Unidos u otros países de mayor desarrollo. Estados Unidos puede invocar “base científica” para impedir importaciones por razones de calidad de los productos nacionales, imposible de ser rebatida en el mismo nivel por Bolivia.

Las disposiciones del ALCA en materia de Derechos de Propiedad Intelectual sin duda tendrán repercusiones radicales sobre los productores y sobre la seguridad alimentaria del país en general. No hay dudas que contribuirán a la profundización del proceso de diferenciación interna de las comunidades por la inevitable adopción de determinadas líneas de producción controladas por las transnacionales en que incurrirán algunos estratos de productores campesinos e indígenas de mejores condiciones económicas. Tampoco hay dudas acerca del desplazamiento o desaparición de muchos productos de consumo interno y local a consecuencia de la adopción de líneas de producción controladas por las transnacionales a través de las semillas. Otra medida de efectos directos y contundentes sobre campesinos e indígenas es la disposición que cancela los programas o las políticas de fomento al consumo interno de productos agropecuarios nacionales, aspecto que ya ha sido puesto en práctica a través de un decreto supremo.

Tomando en cuenta este marco general, en las siguientes subsecciones se pasa a analizar con mayor profundidad los posibles impactos de las disposiciones de estos capítulos del ALCA en el comercio internacional agropecuario de Bolivia, asumiendo que las posibilidades o efectos concretos en este plano repercutirán en la producción de campesinos e indígenas. Pero antes de realizar este análisis, es relevante detenerse a examinar la estructura, magnitud y comportamiento de las exportaciones e importaciones agropecuarias bolivianas; interesa en particular referirse a los productos con alguna participación importante de los productores campesinos e indígenas.

Las exportaciones agropecuarias de Bolivia

En el Cuadro 5 se consigna un resumen de las exportaciones agropecuarias del país de los últimos siete años (1995-2001), según los capítulos del Sistema Armonizado³⁸. Por interés expreso de la investigación, no se considera la totalidad de las exportaciones agropecuarias, sino solamente la de aquellos productos que tienen participación importante de productores campesinos o comunidades indígenas en algún eslabón o en toda la cadena productiva respectiva³⁹.

Por sus montos, nítidamente sobresalen el Capítulo 8 (Frutas, frutos comestibles, cortezas de agrios, etc.) y el

38 *Se ha tomado este período porque la fuente consultada (ALADI) tiene esos límites.*

39 *En este sentido, se ha considerado que la totalidad de las exportaciones de los siguientes capítulos corresponden a producción esencial o exclusiva de empresas privadas, tanto en las Tierras Bajas como en la región Andina: Capítulos 1 (Animales vivos), Capítulo 2 (Carne y despojos comestibles), Capítulo 6 (Plantas vivas), Capítulo 12 (Semillas y frutos oleaginosos), Capítulo 14 (Materia trenzable), Capítulo 16 (Preparaciones de carne), Capítulo 17 (Azúcares y artículos de confitería) y Capítulo 21 (Preparaciones alimenticias diversas).*

Capítulo 9 (Café, té, yerba mate y especias). De acuerdo a la información detallada de estos capítulos, en el 8 un promedio del 95% del valor anual de las exportaciones corresponde a la castaña en sus distintos estados (con cáscara o sin ella) y variedades. Le siguen en importancia, pero a considerable distancia, la exportación de bananos (diversas variedades y estados) por un promedio de 700 mil dólares anuales y la de piña (promedio de 100 mil dólares anuales). Las papayas registran exportaciones en tres años (1997-1999) con un promedio de sólo tres mil dólares; similar situación pasa con las sandías que han sido exportadas un solo año (1996) por un valor de casi 200 mil dólares.

Todos estos productos corresponden a la región de las Tierras Bajas. Las frutas en su integridad se cultivan en la zona productora de coca y constituyen esfuerzos de sustitución de ese cultivo a través de los programas de desarrollo alternativo. En la producción de estas frutas están involucrados, en esencia, campesinos de la zona, aunque también existen algunas empresas en la actividad, pero la exportación está en manos de empresas privadas. En cambio, en el caso de la castaña, los procesadores y exportadores son exclusivamente empresas privadas, mientras que la tarea de recolección está a cargo de zafreiros provenientes de los barrios pobres de las ciudades cercanas y de las comunidades campesinas e indígenas de la región, y el quebrado o procesamiento primario está a cargo de obreras contratadas por las empresas privadas exportadoras.

En el Capítulo 9 un 98% del valor total de las exportaciones corresponde al café sin descafeinar (y en grano

en mínima proporción); consiguientemente, la baja de operaciones en este Capítulo en el período considerado significa que el café viene atravesando una crisis de exportaciones en los últimos años como consecuencia del derrumbe de los precios internacionales (de 16,8 millones de dólares en 1995 a 5,9 millones en 2001). El siguiente producto en importancia, pero a muchísima distancia, es la semilla de anís, cuyo promedio es de 19 mil dólares anuales, pero que expresa continuidad y ascenso en sus valores. Aunque con montos pequeños, la pimienta también registra continuidad (1998-2001) y ascenso en valores (con un promedio de cinco mil dólares anuales en el período). Las semillas de comino y la cúrcuma se han exportado en los últimos dos años, con un promedio de cinco mil dólares anuales. Finalmente, el té (presentado en envases inmediatos) se ha exportado en dos años aislados (1999 y 2001) con un promedio de ocho mil dólares (ver Cuadro 5).

Todos estos productos se producen en la región de las Tierras Bajas. En la producción del café dirigido a la exportación intervienen campesinos y empresarios privados, probablemente en mayor medida los primeros; sin embargo, en las operaciones del procesado y de la exportación figuran esencialmente empresas privadas. No se tiene información precisa acerca de los actores que intervienen en las cadenas productivas de los demás productos de este capítulo; no obstante, por su tamaño, es casi seguro que tanto en la producción como en la exportación intervienen pequeñas empresas.

El siguiente grupo de productos, cuya importancia en términos de valor rebasa el millón de dólares anuales pero sin siquiera acercarse a los montos de los capítulos

Cuadro 5
Exportaciones agropecuarias de Bolivia de productos con participación campesina e indígena
(en miles de dólares)

Capítulo	Productos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
04	Leche, productos lácteos, huevos de ave y miel natural	1.785	622	957	2.153	1.835	5.563	7.475
05	Los demás productos de origen animal	244	749	881	547	626	918	203
07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	3.174	3.118	9.059	5.130	8.442	4.573	6.693
08	Frutas, frutos comestibles, cortezas de agríos (cítricos), etc.	18.861	29.349	31.419	31.384	31.839	35.264	28.470
09	Café, té, yerba mate y especias	16.862	16.466	26.062	14.979	13.877	10.421	5.903
10	Cereales	2.954	2.894	2.887	2.562	4.883	2.404	3.917
11	Productos de la molinería	50	32	555	905	863	377	104
18	Cacao y sus preparaciones	5	11	388	349	320	515	634
19	Preparaciones a base de cereales	1.036	1.191	2.179	2.178	1.331	1.526	1.348
20	Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos	7.632	9.638	12.488	12.256	4.629	3.569	3.410
Total		52.603	64.070	86.875	72.443	68.645	65.130	58.157

Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.ALADI.org

8 y 9, está constituido por los capítulos 4 (Productos lácteos), 7 (Hortalizas y tubérculos alimenticios), 10 (Cereales), 19 (Preparaciones a base de cereales) y 20 (Preparaciones alimenticias diversas).

En el caso de los productos lácteos un 70% del total de exportaciones del Capítulo corresponde a exportación de leche en polvo con diversos grados de grasa, sin adición de azúcar ni edulcorantes, en cantidades crecientes (de 222 mil dólares en 1997 a más de 5,5 millones de dólares en 2001). El saldo se distribuye en productos derivados y en otros, entre los que sobresalen los huevos de ave, aunque con magnitudes decrecientes (de 585 mil dólares en 1995 a 71 mil dólares en 2001). Las operaciones de exportación de los productos lácteos son realizadas por empresas privadas (algunas de las privatizadas PIL)⁴⁰ que se aprovisionan del producto primario de empresas ganaderas (especialmente en Santa Cruz) y de productores campesinos (especialmente en la región andina).

El Capítulo 7 (Hortalizas y tubérculos alimenticios) registra un 87% de su valor en la exportación de frijoles con un promedio anual en el período de cinco millones de dólares, donde sobresale por su monto y continuidad los frijoles comunes con un promedio de 4,5 millones de dólares. Le siguen en importancia las habas, con un promedio anual de 578 mil dólares en el período, aunque con altibajos. Los ajos registran también continuidad, con un promedio de 115 mil dólares anuales, pero con cantidades en descenso (de 185 mil dólares en 1997 a 16 mil en 2001). Finalmente, una serie de hortalizas sin especificar

⁴⁰ *Las más grandes de estas ex empresas estatales han sido compradas por la transnacional Gloria.*

se exporta desde 1997 en cantidades menores pero crecientes (de un mil en 1997 a 49 mil en 2001). Los frijoles pertenecen en su producción a pequeños empresarios agrícolas y a campesinos de las Tierras Bajas, pero su exportación es esencialmente empresarial; los ajos y las habas se producen en la región Andina y su producción y exportación corresponde a organizaciones campesinas.

En cuanto al Capítulo 10 (Cereales), cerca al 70% del total de sus exportaciones se refiere a la quinua; el resto se distribuye entre la exportación de maíz amarillo (promedio de 750 mil dólares anuales en los siete años considerados), con altibajos; luego, con un promedio anual de 173 mil dólares y en cantidades crecientes está el maíz para siembra. En dos años (1995 y 1998) figura la exportación de arroz semi-procesado por valores promedio de 400 mil dólares anuales. Finalmente, con cifras menores y en forma esporádica figura la exportación de maíz blanco, arroz y sorgo para siembra.

La quinua es un producto de la región Andina exclusivamente campesino en su producción; sin embargo, desde hace algunos años en su exportación no sólo intervienen organizaciones campesinas, sino empresas privadas que rescatan el producto. El maíz y el arroz son productos con amplia participación campesina en las Tierras Bajas, empero, muy probablemente las exportaciones de estos productos aquí registradas corresponda a productores empresariales, al igual que el sorgo.

El Capítulo 19 (Preparaciones a base de cereales) presenta la exportación de pastas alimenticias en base a trigo como la más significativa y continua del total de exportaciones (99%), aunque en magnitudes estancadas

en los últimos años. Estas operaciones son absolutamente empresariales y aunque la procedencia del trigo es indeterminada en cuanto al tipo de productor, seguramente se trata de producción de las Tierras Bajas.

Casi el 99% de las exportaciones del Capítulo 20 (Preparaciones alimenticias diversas) corresponde a las preparaciones (conservas) de palmitos, pero en valores que han ido disminuyendo (de 12,3 millones de dólares en 1997 a 3,3 millones en 2001). El resto se distribuye entre discontinuas, poco significativas y/o decrecientes exportaciones de preparaciones de otras hortalizas y frutos. Se puede destacar la exportación de piña con valores pequeños y crecientes desde 1997 (16 mil dólares de promedio anual); los pepinos y pepinillos exportados hasta 1999 (37 mil dólares de promedio anual), una serie de frutas que se exportan desde 1997 pero con valores decrecientes (38 mil dólares de promedio anual). También figuran algunos jugos de frutas. Todos estos productos se producen en las Tierras Bajas y muy probablemente se originan en los programas gubernamentales de desarrollo alternativo ejecutados en las zonas de producción de coca, dirigidos a sustituir este cultivo campesino; sin embargo, no son sólo productores campesinos quienes se dedican a los cultivos de frutas y hortalizas, sino empresas privadas y, de hecho, quienes procesan (envasan) estos productos son empresas privadas.

Finalmente, en la estructura de las exportaciones con algún grado de participación de campesinos e indígenas figura un tercer grupo de capítulos cuya importancia cuantitativa es menor (no mayor a un millón de dólares anuales). En este grupo figuran los capítulos 5, 11 y 18.

El Capítulo 5 (Los demás productos de origen animal) comprende un 96% de exportaciones de cochinilla e insectos similares. Si bien sus valores se muestran relativamente constantes hasta el año 2000 (un promedio de 630 mil dólares anuales entre 1995 y ese año), en 2001 el valor que registra es de apenas 198 mil dólares. El resto de las exportaciones se refieren a glándulas y sustancias de origen animal, bilis, glándulas y demás sustancias y plumas utilizadas para relleno, cuyas operaciones son pequeñas y discontinuas. En la producción de cochinilla intervienen algunos productores campesinos de la región Andina, aunque aparentemente la participación de empresarios en la actividad es creciente. No se tiene información acerca del tipo de actores que están a cargo de las exportaciones, pero seguramente corresponde a empresas privadas. En el resto de los productos de este Capítulo la participación campesina e indígena es nula.

En referencia al Capítulo 11 (Productos de la molienda), la estructura muestra una concentración en la harina de trigo o de morcajo con un 86% sobre el total. Cabe hacer notar, sin embargo, que de un máximo de 828 mil dólares en 1998 la exportación de este producto baja a 20 mil dólares en 2001. Los demás productos de este Capítulo corresponden harinas de diversos cereales (maíz, cebada, arroz y otros granos) en montos pequeños y en algunos casos discontinuos. La participación campesina en la producción de estos productos queda fuera de dudas, así como la participación de empresas privadas en su procesamiento y exportación.

El Capítulo 18 (Cacao y sus preparaciones) se refiere a la exportación de cacao crudo, preparado y de sus residuos;

sobresale el primero con el 75% del total de exportaciones del Capítulo, con un promedio de 326 mil dólares anuales entre 1997 y 2001. Le siguen en importancia por su magnitud, continuidad y crecimiento las preparaciones del cacao (chocolates) en varias presentaciones, ya que de cinco mil dólares exportados en 1995 se llega a 338 mil dólares en 2001; esto significa que aunque en magnitudes menores el país ha logrado al final del período que la exportación de cacao preparado sea mayor que el cacao crudo. Los residuos se exportan de manera continua desde 1997 con un promedio de ocho mil dólares anuales. La producción de cacao corresponde íntegramente a la producción campesina de las Tierras Bajas y –por la información conocida– el procesamiento (preparación) y exportación es también principalmente de este sector a través de una planta propia y operaciones de una organización campesina.

En síntesis, sólo diez de los capítulos del total de los que serán parte del comercio internacional agropecuario dentro del ALCA presentan productos que tienen participación de campesinos o indígenas. La magnitud de operaciones de cada uno de estos capítulos es diversa: sólo dos reportan montos anuales por encima de los 10 millones de dólares, en tanto que cinco capítulos registran exportaciones entre un millón a menos de 10 millones de dólares anuales, y tres reportan exportaciones menores a un millón de dólares anuales. Por otro lado, en cada uno de estos capítulos se destaca siempre un solo producto por el tamaño de sus operaciones, de ahí que las variaciones de los montos globales de cada capítulo están condicionadas por estos productos. Estos productos

según capítulos son en orden de importancia: la castaña (en todas sus variedades), el café, preparaciones de palmitos, los frijoles, la leche en polvo, la quinua, las pastas alimenticias en base a trigo, la cochinilla, la harina de trigo y el cacao. Sin embargo, sólo uno de ellos presenta magnitudes sostenidamente crecientes (la leche en polvo), en tanto que los frijoles, la castaña, la quinua, el cacao y las pastas alimenticias en base a trigo presentan magnitudes con altibajos que tienden al estancamiento, y tres productos registran magnitudes en descenso (el café, la harina de trigo y el palmito). En tres de estos productos (quinua, castaña y cacao) los productores (o recolectores) son exclusivamente campesinos o indígenas, en el resto comparten esta actividad en mayor o menor grado con empresas privadas. En tres de los productos los campesinos participan en el procesamiento y la exportación, en diversos grados: la quinua, el cacao y el café, por tanto, los demás productos están a cargo de empresas privadas.

Finalmente, dos productos son exclusivamente de la región Andina (la quinua y la cochinilla), cuatro (castaña, café, palmitos y cacao) son exclusivamente de las Tierras Bajas, y tres son compartidos entre ambas regiones (leche, frijoles y trigo) aunque probablemente con supremacía de las Tierras Bajas si se trata de exportación.

Las importaciones agropecuarias de Bolivia

Con la misma lógica aplicada en el análisis de las exportaciones, en la presente sección se realiza un análisis general de la estructura y del comportamiento de las importaciones agropecuarias de Bolivia. En el Cuadro 6 se resume los datos de las importaciones de aquellos

capítulos del Sistema Armonizado que comprenden productos –en este caso– competitivos con los que producen los campesinos e indígenas. La serie utilizada tiene que ver con la disponibilidad de datos en la fuente consultada.

Resalta la tendencia ascendente de los valores de las importaciones en el período, pues el monto de 2001 supone un 60% más que el valor registrado en 1995. También destaca que los productos de los capítulos 10 (Cereales), 11 (Productos de la molinería) y 4 (Productos lácteos) suman más del 80% del total. Los demás capítulos conforman el restante 20%, pero, a pesar de su relativo poco peso, varios de ellos prácticamente se han multiplicado en el período, configurando una tendencia agudamente creciente. En los siguientes párrafos se hace una rápida revisión de cada uno de los capítulos, partiendo de los más importantes en valores.

El Capítulo 10 (Cereales), si bien expresa una tendencia estacionaria, es al mismo tiempo el de mayor peso en la estructura de las importaciones agropecuarias. Debe mencionarse que en éste el trigo en sus variedades (semilla, consumo, duro, etc.) es el producto principal por su valor, pues supone más del 80% del total del Capítulo. Le sigue en importancia, pero a considerable distancia, el arroz en sus diversas variedades y estados de procesamiento, con un crecimiento constante. Sin embargo, cabe mencionar un fenómeno interesante en relación al trigo: el denominado trigo duro en realidad ha ido bajando gradualmente en sus niveles de importación hasta llegar prácticamente a cero en 2001, siendo que en 1995 su valor de importación fue de 26 millones de dólares. Por el contrario, el trigo para consumo humano (y simultáneamente

el de siembra) ha ido creciendo sostenidamente (de 16 millones de dólares en 1995 a 37,6 millones en 2001). Estos comportamientos, además de explicar la situación estacionaria del conjunto del Capítulo, reflejan que si bien la agricultura del trigo en las Tierras Bajas ha logrado desplazar la importación de trigo duro, la agricultura del trigo de consumo humano (asentada en Tierras Bajas y zonas de valle de la región Andina) ha perdido terreno frente a las importaciones (ver Cuadro 6).

Este cereal es un producto que se produce simultáneamente en las Tierras Bajas y en la zona de los valles de la región Andina. En esta última, los productores son exclusivamente campesinos, mientras que en las Tierras Bajas los principales productores son empresarios privados.

El Capítulo 11 (Productos de la molinería) ha crecido en el período en más del 300%. Este crecimiento está determinado en esencia por la importación de harina de trigo o de morcajo, la cual se inicia en 1997 con seis millones de dólares para llegar en 2001 a 36 millones. Le sigue en importancia cuantitativa, pero a bastante distancia, la importación de malta (tostada y sin tostar) con una tendencia de leve crecimiento y una media de cinco millones de dólares anuales. Habría que destacar también la casi desaparición de la importación de la harina de maíz que de tres millones de dólares en 1995 prácticamente desaparece en 2001. Esta situación, sumada a la del Capítulo 10, expresan la configuración de una absoluta dependencia del país de las importaciones de un rubro productivo esencial en la alimentación de la población (el trigo, ya sea en grano o en harina).

Cuadro 6
Importaciones agropecuarias de Bolivia competitivas de la producción campesina e indígena
(en miles de dólares, valores FOB)

Cap.	Productos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
04	Leche, productos lácteos, huevos de ave y miel natural	13.624	19.470	17.704	18.735	16.713	18.859	17.773
05	Los demás productos de origen animal	51	75	104	143	89	109	99
07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	55	73	115	1.608	1.533	1.598	623
08	Frutas, frutos comestibles, cortezas de agríos (cítricos), etc.	1.812	2.071	3.014	3.413	3.286	4.254	5.277
09	Café, té, yerba mate y especias	396	798	1.080	908	771	2.098	2.441
10	Cereales	46.437	61.430	40.688	32.030	45.732	41.379	43.738
11	Productos de la molinería	10.440	7.878	14.517	27.791	22.597	41.399	44.615
18	Cacao y sus preparaciones	3.069	3.334	2.067	2.480	5.315	6.094	5.109
19	Preparaciones a base de cereales	2.780	3.225	5.977	5.657	5.979	6.026	7.096
20	Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos	2.709	4.251	2.825	4.268	3.187	4.792	4.247
	Total	81.373	102.605	88.091	97.033	105.202	126.608	131.018

Fuente: *Elaboración propia con base en datos de www.ALADI.org*

El Capítulo 4 (Productos lácteos, huevos de ave y miel natural) es el más disperso. Es decir, no existe un producto dominante en cuanto a valor; en efecto, aunque es “la leche en polvo, sin adición ni edulcorante en envases inmediatos inferiores o iguales a un peso neto de 2,5 kg” la que detenta aproximadamente el 30% del valor total del Capítulo, otros productos, como la leche evaporada y la condensada, tienen también importancia; sin embargo, es la suma de valores relativamente pequeños de múltiples productos lácteos y derivados los que reportan cerca al 50% del valor total. Casi todos los productos expresan crecimientos de importación reflejados en el crecimiento del Capítulo en su conjunto, es decir, relativamente moderados en comparación con otros capítulos (30% entre 1995 y 2001).

El Capítulo 7 (Hortalizas y tubérculos comestibles) es el de extremo crecimiento durante el período (algo más de 1.000%), sin contar con el hecho de que en comparación con los datos del año 2000 ese porcentaje se duplica. Los productos que destacan en este Capítulo, por su magnitud y crecimiento, son la papa (para consumo y siembra) y las arvejas, aunque este último intempestivamente registra cero importaciones en 2001. Otros productos de menor cuantía, pero crecientes, son el tomate y la cebolla. Los ajos y las zanahorias registran importaciones esporádicas y menores. Este es uno de los capítulos de máxima importancia para los campesinos de la región Andina por cuanto comprende los productos primarios directamente competitivos con sus cultivos.

El Capítulo 8 (Frutas, frutos comestibles, cortezas de agrios) registra un crecimiento de 190% entre el nivel de

1995 y el de 2001. En él figura como producto dominante la manzana con el 70% del valor total, seguido de las uvas (14%) y los duraznos (8%), los tres con tendencias de rápido crecimiento. El resto se distribuye en importaciones pequeñas (y algunas esporádicas) de una variedad de frutas, prácticamente todas ellas cultivables en la zona de valles de la región Andina. Consiguientemente, éste es otro capítulo fundamental para los intereses directos de los campesinos de esta región.

El Capítulo 20 (Preparaciones de hortalizas) reporta un crecimiento de 57% en el período. Tiene a los duraznos en jugos de diverso grado de preparación como el producto de mayor importación, aunque no dominante (31%); luego las salsas de tomate (11%), las jaleas y mermeladas diversas (10%) y las papas preparadas (9,5%). El saldo se distribuye en una serie de preparaciones de hortalizas, frutas y legumbres de montos menores, pero casi todos ellos crecientes. Este Capítulo reporta también interés para los campesinos de la región Andina por cuanto sus productos representan sustitutos de los productos producidos por ellos, pero con algún grado de preparación.

El Capítulo 19 (Preparaciones en base a cereales) reporta un crecimiento de 155% en el período. Su magnitud y crecimiento repercute indirectamente en la producción de los cereales nacionales ya que los productos elaborados en unos casos sustituye el consumo de productos primarios y, en otros, disminuye la demanda del insumo nacional por el desplazamiento de los productos locales en base a cereales. En tal sentido, deben ser analizados en términos de competencia indirecta frente a la producción campesina de estos productos.

El Capítulo 9 (Café, té, yerba mate y especias) es también de extraordinario crecimiento (algo más de 500% entre 1995 y 2001). Su importancia está dada por tres productos: el té, que en sus diversas presentaciones representa el 40% del valor total, la yerba mate (18%) y la canela (17%). El resto se distribuye entre la importación de una infinidad de especias en montos pequeños, pero en valores constantes o crecientes, destacándose en este último sentido la semilla de comino y la pimienta. El café en sus diversas presentaciones y estados registra también montos aún pequeños, pero con crecientes valores (un mil dólares en 1995 frente a 32 mil en 2001).

El Capítulo 18 (Cacao y sus preparaciones) registra un crecimiento relativamente moderado en el período (66%) y se concentra en las importaciones de preparaciones de cacao (chocolates en sus varias presentaciones), más o menos 75% del valor total o tres millones de dólares anuales. Esta situación es la expresión patente de las relaciones norte-sur, pues mientras Bolivia se ha especializado en la exportación del cacao crudo (500 mil dólares anuales) simultáneamente importa el mismo producto procesado, obviamente a un mayor costo.

Por último, el Capítulo 5 (Los demás productos de origen animal) si bien registra un crecimiento cercano al 100% entre el nivel de 1995 y el de 2001, representa cantidades totales ínfimas que no justifican mayores análisis.

A partir de este análisis se puede comprender con mayor fundamento los efectos de la libre importación extrema en los productores campesinos e indígenas (e inclusive de un sector de la agroempresa) de las Tierras Bajas y de la región Andina. Los niveles de crecimiento de

las importaciones son sencillamente desproporcionados, sin considerar que estos registros no contemplan los enormes contingentes de importación ilegal (contrabando) tradicionales en la economía boliviana, pero que se estima crecientes en los últimos años. Este crecimiento de las importaciones obviamente no ha sido absorbido únicamente por el crecimiento de la población boliviana; por tanto, sólo quedan dos posibilidades de explicación: o ha bajado la producción nacional o familias que no tenían antes en su estructura de consumo estos productos de importación los tienen ahora en ritmos crecientes. En una sociedad con índices de pobreza extremos y generalizados, esta última posibilidad sólo es factible si, a su vez, estas familias abandonan el consumo de otros productos (en este caso, los nacionales). Finalmente, esta situación, más las que prevalecen en las políticas públicas de apoyo a la producción nacional, conduce a concluir que aun sin las disposiciones del ALCA el crecimiento de las importaciones en Bolivia de productos agropecuarios no tiene visos de contención, al contrario, todo hace pensar que se profundizará.

Oportunidades y potencial de exportación agropecuaria en el ALCA

Uno de los argumentos centrales de las autoridades gubernamentales, de algunos sectores empresariales y de intelectuales respecto de la conveniencia y necesidad del ingreso de Bolivia al ALCA es la oportunidad que ofrecería este acuerdo en términos de mercado para la producción nacional. Es muy frecuente escuchar o leer declaraciones de estos actores que señalan que es imposible

no pensar en las oportunidades del país en la perspectiva de acceder a un mercado de 800 millones de personas, aludiendo a la población total del continente americano. Pero, en particular, el interés explícito de estos actores es el mercado de Estados Unidos, por su tamaño poblacional y su capacidad adquisitiva.

Seguramente, la convicción de estos actores no abarca la certeza de que todos los productos bolivianos tendrían la oportunidad de inserción en el gran mercado americano y, en particular, en el estadounidense. Es obvio que las autoridades, en particular, están pensando en determinados productos y servicios y si explícitamente no han hecho pública su selección –menos los fundamentos de esa selección– la promoción abierta de algunas cadenas productivas parece obedecer a esa convicción. En efecto, en los últimos años se ha venido enfatizando en la necesidad de adoptar el enfoque de las cadenas productivas como el mecanismo más idóneo para identificar los cuellos de botella que inciden en la llegada al mercado de un bien o de un servicio y comprometer la eficiencia de todos los actores en ese proceso. El proceso de promoción del enfoque ha derivado en una propuesta concreta de concertación con productores, procesadores y comercializadores de 14 cadenas productivas en el marco de la política gubernamental de inserción competitiva en mercados, prácticamente todas con base en el sector agropecuario. Además, casi la totalidad están dirigidas a la exportación; entonces, serían las que operarían también en el marco del ALCA.

Desde la perspectiva de la presente investigación interesan solamente las cadenas productivas agro-exportadoras

seleccionadas a nivel gubernamental y que comprometen a productos con reconocida participación campesina o indígena. Aplicando los criterios ya planteados, esas cadenas serían las siguientes⁴¹:

- quinua,
- trigo, harinas, fideos y galletería,
- castaña,
- palmitos,
- bananas y
- camélidos.

Con base en estos antecedentes, en los siguientes párrafos se busca determinar con la mayor aproximación y fundamentos posibles los productos agropecuarios bolivianos que expresen potencial de inserción en el mercado de Estados Unidos en el marco del ALCA. Para ello se ha visto oportuno y viable basarse en la metodología utilizada por ALADI⁴², adecuándola a la estructura y características de las exportaciones bolivianas y, lo más importante, privilegiando la perspectiva de los intereses campesinos e indígenas. Por ello, el análisis se remite a productos agropecuarios con reconocida participación campesina o indígena en algún eslabón de la cadena respectiva. Este ejercicio permitirá verificar la congruencia con las prioridades gubernamentales. También cabe aclarar que en el

41 Las demás cadenas definidas oficialmente son: a) soya, b) uvas, vinos y singanis, c) bovinos, d) cueros y manufacturas, e) madera y manufacturas, f) avícola, g) algodón y textiles y h) turismo del Salar de Uyuni.

42 Esta organización en el estudio "El impacto del ALCA en el sector agropecuario de los países de la Comunidad Andina" identifica dos indicadores complementarios para determinar el comercio agropecuario comercial de los países de la CAN con Estados Unidos y con Canadá.

ejercicio se utilizan exclusivamente datos de comercio exterior disponibles en ALADI correspondientes al período 1995-2001 y, en algún caso, datos del estudio referido.

**Indicador 1. Competitividad
de las exportaciones agropecuarias bolivianas
en mercados de Resto del Mundo**

Este primer indicador consiste en comparar las importaciones agropecuarias de Estados Unidos de Resto del Mundo con las exportaciones de Bolivia a Resto del Mundo. El razonamiento es que la vigencia del ALCA determinará un desplazamiento de la demanda de aquellos productos que por ahora importa Estados Unidos de Resto del Mundo a los países del ALCA, entre ellos Bolivia. Empero, la posibilidad de este desplazamiento supone que los demás países del ALCA tienen actualmente una estructura de exportaciones agropecuarias similar al de las importaciones de Estados Unidos. El potencial para los demás países del ALCA se presenta si la demanda por parte de Estados Unidos excede la actual oferta de los demás países del ALCA. Pero, el factor definitivo de aprovechamiento de ese potencial vendrá dado por la capacidad de inserción de los países en la exportación de esos productos a Resto del Mundo; esto es, si un país logra un nivel más sostenido y elevado de exportaciones a Resto del Mundo que los demás, tendrá más capacidad para aprovechar el potencial de exceso de demanda de Estados Unidos, a diferencia de una nación no inserta en este mercado o inserta en mínima medida.

El razonamiento también asume que se trata de productos poco protegidos o no protegidos por Estados Unidos, probablemente porque ese país no los produce

o los produce poco, o porque dichos productos no son considerados estratégicos. Asimismo, estos productos muy difícilmente ingresarán a la condición de protegidos por la política agropecuaria en el marco del ALCA, pues el mismo Acuerdo no lo permite.

Por último, por lo menos en teoría, no se presentarán problemas de control fitosanitario con estos productos, ya que se supone que los países exportadores a Resto del Mundo saben sobrepasar estas barreras (que son similares a las que prevalecen en Estados Unidos)

En el Cuadro 7 se registran los datos ya procesados por ALADI de importaciones agropecuarias de Estados Unidos de Resto del Mundo y las exportaciones bolivianas agropecuarias a Resto del Mundo y a los demás países de América⁴³; como ya se señaló, se trata de las exportaciones en las que intervienen activamente campesinos o indígenas en toda o en algún eslabón de la cadena productiva. Estos datos permiten apreciar que las importaciones agropecuarias estadounidenses de Resto del Mundo superan los seis mil millones de dólares anuales, mientras que las exportaciones bolivianas a Resto del Mundo apenas llegan a 50 millones de dólares anuales. Estas magnitudes, en principio, significan un mercado potencial prácticamente ilimitado para este tipo de exportaciones de Bolivia, pues en la eventualidad de la vigencia del ALCA, Estados Unidos debería dejar de importar de Resto del Mundo y hacerlo de Bolivia y/o de algún otro país del Acuerdo que tenga en sus exportaciones a

⁴³ Se trata de los países de Centro y Sudamérica. En adelante, para referirse a este bloque se utilizará indistintamente las frase “demás países de América” o “demás países del ALCA”.

Resto del Mundo. Al quedar insatisfecha una demanda monumental de Estados Unidos, Bolivia tendría la oportunidad de satisfacer por lo menos una parte de esa demanda incrementando su producción y exportación. Empero, como ya se mencionó, el aprovechamiento de ese potencial viene marcado por la competitividad y experiencia que Bolivia hubiera logrado en cada uno de los productos que forman parte de esa demanda insatisfecha y de las exportaciones bolivianas a Resto del Mundo, es decir, por el valor monetario de estas exportaciones. En función de este criterio se han identificado tres niveles de competitividad de los productos bolivianos:

- a) Capítulos o rubros en los que Bolivia tiene los más altos valores y continuidad de exportación a Resto del Mundo, por tanto, tiene experiencia y capacidad para desenvolverse en mercados competitivos. De acuerdo a la información del Cuadro 7 dos productos sobresalen nítidamente en este orden: la castaña en sus distintas variedades (Capítulo 8) y el café (Capítulo 9). A mucha distancia de éstos, con montos que apenas superan un millón de dólares anuales está la quinua (Capítulo 10). Estos tres productos, en principio, deberían poder ampliar su producción y exportación a Estados Unidos; sin embargo, en términos concretos, algunos de ellos pueden tener la competencia de otros países del ALCA con similar o mayor competitividad (puede ser el caso del café). Bajo estas consideraciones, la castaña y la quinua podrían ser los dos únicos productos

que puedan aprovechar a ciencia cierta el mercado potencial estadounidense, debido a las ventajas comparativas que por ahora Bolivia expresa en estos rubros frente a la mayoría de los países del ALCA. Sin embargo, un mayor desarrollo de estos rubros productivos en el país puede estar mediado por otros factores estructurales que operan sobre el sector agropecuario nacional y sobre el subsector campesino e indígena en particular a los que la investigación se refiere más adelante.

- b) Capítulos o rubros en los que Bolivia tiene una oferta escasa a Resto del Mundo, por tanto, su capacidad exportadora de esos rubros tiene algún límite determinante. La deducción de esta situación es que si el país no ha podido incursionar con estos rubros en mercados altamente competitivos, difícilmente lo hará en el mercado estadounidense en el marco del ALCA, pues en estos casos el aprovechamiento del potencial requeriría comenzar prácticamente “de cero”. Revisando los datos del Cuadro 7 se obtiene que –exceptuando los tres productos identificados como competitivos– todos los demás corresponden a esta categoría. De hecho, todos los productos de los capítulos 4 (Productos lácteos), 11 (Productos de la molinería) y 19 (Preparaciones a base de cereales) expresan escasa capacidad exportadora. Unos pocos como la cochinilla (Capítulo 5), los frijoles (Capítulo 7), el cacao (Capítulo 18) y los palmitos (Capítulo 20) alcanzan

cifras de un máximo de medio millón de dólares de exportación anual. Esta experiencia mínima de exportación a Resto del Mundo más la experiencia mayor en exportación a los demás países de América (frijoles, cochinilla y palmito en especial) pueden ser una base de arranque, pero, considerando las magnitudes de la demanda de importaciones de Estados Unidos y la posible competencia de otros países, esa base puede ser extremadamente frágil.

- c) Capítulos o rubros en los que Bolivia tiene una oferta nula o escasa incluso dentro de los países del ALCA, es decir, su experiencia y capacidad exportadora ha sido desarrollada débilmente, razón por la que si se pensara en un desarrollo de sus exportaciones habría que hacerlo de “menos cero”. Se trata de productos que no sólo se muestran inefectivos en la exportación a Resto del Mundo, sino a los demás países del ALCA. De acuerdo a la información del Cuadro 7 estarían la leche en polvo (Capítulo 4) y todos los productos de los capítulos 11 (Productos de la molinería) y 19 (Preparaciones a base de cereales). Consiguientemente, la posibilidad de inserción de estos productos en el mercado estadounidense debe ser absolutamente descartada.

Este análisis debe completarse con el planteamiento y la consideración de otros elementos presentes en el tema, los cuales se ensayan luego de la presentación del siguiente indicador.

Indicador 2. Potencial de las exportaciones agropecuarias de Bolivia de productos escasamente importados por Estados Unidos

Consiste en comparar aquellos productos que se producen internamente en Estados Unidos y, por tanto, sus importaciones son restringidas a través de la aplicación de diversas políticas de protección⁴⁴, con las exportaciones totales de Bolivia de esos mismos productos. El razonamiento es que en una eventual vigencia del ALCA y en aplicación de sus disposiciones respecto a aranceles, ayuda interna y subsidios a la exportación de este Acuerdo, Estados Unidos levante la protección a estos productos y se genere un potencial de exportación para el resto de los países de América, en función obviamente de su competitividad frente a los productores de Estados Unidos en condiciones de mayor igualdad. Esa competitividad en las actuales circunstancias puede ser medida a través de la capacidad de inserción que hayan desarrollado los demás países de América en diversos mercados, pues, lógicamente, tendrá más posibilidades el país que tenga bases productivas, experiencia y sostenibilidad en la exportación de los productos que libere Estados Unidos.

Para acercarse a la determinación del potencial que tendría Bolivia en este escenario, en el Cuadro 8 se consignan los datos de importaciones agropecuarias de Estados Unidos de los productos protegidos y los datos de exportaciones totales de Bolivia de esos mismos productos. Como en el anterior caso, se trata de productos con participación importante de campesinos o indígenas en la cadena productiva.

⁴⁴ ALADI establece esta condición de estos productos en estudios específicos.

Es importante notar en primer lugar que las importaciones de este tipo de productos por parte de Estados Unidos apenas llegan a 56 millones de dólares anuales, frente a 66 millones de las exportaciones bolivianas de esos mismos productos. En segundo lugar, de acuerdo al valor de importación de los productos, los capítulos tendrían el siguiente orden: Capítulo 7 (Hortalizas y legumbres), 20 (Preparaciones de hortalizas y frutas), 4 (Leche, huevos y miel), 11 (Productos de la molinería), 10 (Cereales), 19 (Preparaciones en base a cereales), 18 (Cacao y sus preparaciones), 5 (Los demás productos de origen animal), 8 (Frutas, cortezas de cítricos) y 9 (Café, té, yerba mate y especias).

La lógica es que mientras más alta sea la diferencia entre el valor de las exportaciones de Bolivia y las importaciones de Estados Unidos, mayores las posibilidades, primero de ingreso de esos productos al mercado de este último país y, segundo, de incremento de esas exportaciones, ya que se supone que Bolivia tiene experiencia y competitividad en la exportación de estos productos. Por supuesto, estas posibilidades pueden ser reforzadas si es que el país funda esa experiencia y competitividad en mercados de Resto del Mundo. Pero, para aproximarse con mayor precisión a la verificación de las posibilidades bolivianas, se hace necesario revisar cada capítulo y sus respectivos productos.

En principio, entre los capítulos globales los que destacan como potenciales son el 8 (Frutas, frutos comestibles, cortezas de agrrios) y el 9 (Café, té, yerba mate y especias). Sin embargo, el análisis por productos indica que el único que importa Estados Unidos del Capítulo 8 es la

naranja; por tanto, se debe entender que los demás artículos de este Capítulo son producidos por el país o son importados en grandes cantidades de Resto del Mundo o de los demás países de América. En cambio, Bolivia presenta una nula exportación de naranja y mínimos valores de exportación de otras frutas como piñas, melones y sandías, ya que el mayor producto de exportación del Capítulo 8 es la castaña en sus diversos grados de procesamiento y variedad, cuyo destino en un 65% es Resto del Mundo y el saldo los demás países de América. Consiguientemente, el único producto competitivo de Bolivia de este Capítulo en Estados Unidos es la castaña.

Ahora bien, si el consumo de la castaña de Estados Unidos es satisfecho actualmente con su propia producción o con grandes cantidades de importación de Resto del Mundo, la vigencia del ALCA significaría importantes posibilidades de exportación de ese producto boliviano a Estados Unidos, dada la experiencia que el país ha adquirido en esa exportación a mercados competitivos de Resto del Mundo. En cambio, si esa importante importación proviene de los demás países de América, las posibilidades bolivianas estarán en función de su competitividad frente a estos países (ver Cuadro 8).

En cuanto al Capítulo 9 (Café, té, yerba mate y especias), el único producto importado por Estados Unidos es el café verde, dejando ver que una parte sustancial del consumo de este producto y de los demás productos del Capítulo es producida por el país o es importada en grandes proporciones de las demás naciones de América o de Resto del Mundo. Bolivia no exporta café verde y las exportaciones de los otros productos de este Capítulo son

Cuadro 8
Importaciones de Estados Unidos de productos agropecuarios protegidos y exportaciones de Bolivia de los mismos productos
(en miles de dólares)

Cap.	Productos	Importaciones de EE.UU.	Exportación de Bolivia
04	Leche, huevos y miel	9.406	2.912,86
05	Los demás productos de origen animal	1.848	595,43
07	Hortalizas y legumbres	13.269	5.741,29
08	Frutas, cortezas de cítricos, etc.	1.252	29.512,29
09	Café, té, yerba mate y especias	214	14.938,57
10	Cereales	5.907	3.214,43
11	Productos de la molinería	6.199	412,29
18	Cacao y sus preparaciones	2.068	317,43
19	Preparaciones a base de cereales	4.093	1.541,29
20	Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos	12.376	7.660,29
	Total	56.632	66.846,17

Fuente: Elaboración propia con base en ALADI (2002) y www.ALADI.org

Nota. Los valores promedio anuales se han obtenido del período 1995-2001.

magras, pero presentan más de 14 millones de dólares de exportación anuales de café sin descafeinar, casi exclusivamente a Resto del Mundo. Entonces, el país puede, por lo menos, competir por un mercado significativo del café sin descafeinar en el mercado de Estados Unidos en el marco del ALCA si es que este producto proviene esencialmente de Resto del Mundo, debido a su experiencia adquirida en la exportación del producto a mercados competitivos. Si el producto proviene de los demás países de América, las posibilidades bolivianas estarán en función de su competitividad frente a estos países.

Otro grupo de capítulos del Cuadro 8 reporta cifras relativamente importantes de exportación de Bolivia, pero inferiores a las importaciones de Estados Unidos de los mismos capítulos. En principio, esta situación debería ser un signo de debilidad de Bolivia por la menor experiencia y competitividad que caracteriza al país frente a la magnitud de demanda de esos productos por parte de Estados Unidos. En orden de importancia, los capítulos que presentan esta situación son: el 20, el 7, el 10, el 4 y el 19.

En el Capítulo 20 (Preparaciones de hortalizas), el producto de mayor importación de Estados Unidos es el palmito, seguido de lejos por los espárragos y las preparaciones homogeneizadas. Bolivia presenta también al palmito como el producto de mayor valor de exportación del Capítulo ya que las magnitudes de los demás productos no sobrepasan 20 mil dólares anuales (como los pepinos y algunos jugos de frutas). La exportación de palmito reporta una cifra anual algo menor que las importaciones de Estados Unidos; sin embargo, el destino casi exclusivo de esas exportaciones bolivianas son los

demás países del ALCA. Consiguientemente, Estados Unidos además de importar el producto (de otros países de América y/o de Resto del Mundo) lo produce internamente. Si los proveedores mayores de Estados Unidos son países de América, Bolivia tiene limitadas posibilidades de competir con ellos en el marco del ALCA, ya que esos países lograron ya ingresar al mercado de aquella nación en las condiciones de restricción actuales; por tanto, son más competitivos que Bolivia. Algo similar pasaría si los mayores proveedores de Estados Unidos son países de Resto de Mundo desde el momento en que el destino mayor de las exportaciones del producto de Bolivia no es Resto del Mundo, es decir, no ha logrado la competitividad para insertarse fuera de los demás países de América.

En el Capítulo 7 (Hortalizas y legumbres) el producto de mayor importación de Estados Unidos son los frijoles (6,6 millones de dólares), seguido de los coliflores (4,8 millones) y las aceitunas (1,1 millones). Por su parte, Bolivia no exporta coliflores ni aceitunas, pero registra los frijoles como el producto de mayor exportación de este Capítulo (cinco millones de dólares), es decir, no llega a cubrir el valor de las importaciones de Estados Unidos de ese producto. Además, el mercado casi exclusivo de Bolivia son los demás países de América, pues las exportaciones a Resto del Mundo constituyen sólo el 19% del total. En este caso las oportunidades de exportación a Estados Unidos reportan alguna posibilidad para Bolivia si los proveedores principales de frijoles de Estados Unidos son países de Resto del Mundo. En cambio, si sus proveedores son otros países de América, las posibilidades para Bolivia son mucho más remotas, por la mayor

competitividad y por la escasa experiencia que ha desarrollado el país en exportaciones a Resto del Mundo.

En el Capítulo 10, los productos de mayor importación de los Estados Unidos son el arroz partido (tres millones de dólares) y el alforjón (2,7 millones). Bolivia no exporta ninguno de estos productos; en cambio, el producto más importante en este Capítulo es la quinua (2,1 millones de dólares), seguido de lejos por el arroz semiblanqueado (122 mil dólares) y mucho más lejos por el maíz (74 mil dólares). La quinua tiene mercado en Resto del Mundo y en los demás países de América en proporciones similares. Por consiguiente, descartando que en la provisión de este producto a Estados Unidos estén otros países de América y de Resto del Mundo, si Estados Unidos produce quinua y la protege, el levantamiento de esta protección puede significar un mercado interesante para Bolivia, pero el límite puede estar dado por el nivel de consumo de ese país, es decir, por el arraigo que tenga el producto en su población. Para tener apreciaciones más certeras a este respecto corresponde determinar el nivel actual de consumo de la quinua en Estados Unidos, pues podría ser que su producción nacional abastezca ese nivel y, al mismo tiempo, no requiera de protección y sea competitiva con los precios del producto boliviano.

En cuanto al Capítulo 4 (Productos lácteos), Estados Unidos importa en mayor medida leche en polvo sin azúcar y sin edulcorar (7,1 millones de dólares), seguida a bastante distancia de la leche evaporada (1,1 millones) y del yogurt (un millón). De estos productos, sólo el primero es exportado por Bolivia, pero en una cantidad ínfima (52 mil dólares), en tanto que destaca la leche en

polvo con 1,9 millones de dólares. También cabe destacar que prácticamente el cien por cien de los productos bolivianos de este Capítulo se los exporta a los demás países de América. En este sentido, las posibilidades de Bolivia para introducir su único producto importante de este Capítulo en los Estados Unidos en el marco del ALCA son absolutamente remotas porque su competitividad no le ha alcanzado para llegar a mercados de Resto del Mundo. Sólo en el caso de que ese producto lo importe Estados Unidos fundamentalmente de Resto del Mundo y que los demás países de América no tengan mayor competitividad que Bolivia en leche en polvo, se presentarían posibilidades de exportación para el país.

Con relación al Capítulo 19 (Preparaciones a base de cereales), el único producto de importación de Estados Unidos son las preparaciones alimenticias de harina, sémola o féculas de malta (4,1 millones de dólares). Las exportaciones de Bolivia de este capítulo se concentran en el resto de los países de América y tienen como principal producto las “demás pastas alimenticias que contienen huevo”, pues los demás productos del Capítulo registran montos mínimos. Por consiguiente, una liberación del mercado de este producto en Estados Unidos significaría posibilidades para las pastas alimenticias referidas siempre y cuando sus actuales importaciones provengan de países de Resto del Mundo y los demás países del ALCA tuvieran menor competitividad que Bolivia. Pero si los actuales proveedores importantes de este producto fueran precisamente los demás países de América, las posibilidades para Bolivia son nulas.

Un tercer grupo de capítulos del Cuadro 8 presenta cifras de exportación de Bolivia que bordean el medio millón de dólares anuales, montos inferiores a las importaciones de Estados Unidos de los mismos capítulos. Esta situación equivale a una mayor debilidad de Bolivia en su capacidad exportadora de estos productos, por la menor experiencia y competitividad, hecho que pone al país en mayor desventaja respecto de los países del resto de América frente a la magnitud de demanda de esos productos por parte de Estados Unidos. Corresponden a este grupo los capítulos 5, 11 y 18.

En el Capítulo 5 (Los demás productos de origen animal) el único producto de importación de Estados Unidos es la bilis y otras sustancias para productos farmacéuticos, en tanto que Bolivia exporta este producto, pero por un valor insignificante de cinco mil dólares anuales, pues tiene a la cochinilla como su principal producto de este Capítulo cuyo mercado esencial es Resto del Mundo. En el Capítulo 11 (Productos de la molinería) Estados Unidos tiene dos productos importantes de importación: la harina de maíz (3,4 millones de dólares anuales) y la cebada (2,4 millones de dólares anuales). Por su parte, Bolivia exporta harina de maíz, pero por un monto anual de siete mil dólares y no exporta cebada; en cambio, su producto de mayor exportación es la harina de trigo o de morcajo (355 mil dólares anuales) con destino exclusivo en los demás países de América. En el Capítulo 18 (Cacao y sus preparaciones), Estados Unidos presenta el cacao en polvo con adición de azúcar o edulcorante como su único producto de importación, en tanto que en Bolivia el principal producto de exportación del Capítulo es el cacao

crudo (233 mil dólares anuales) con destino exclusivo a Resto del Mundo.

La situación de estos capítulos indica alguna posibilidad de inserción en el mercado estadounidense para la cochinilla y el cacao debido a su (limitada) experiencia exportadora en Resto del Mundo, pero esa posibilidad está mediada por el origen actual de las importaciones de estos productos de Estados Unidos, pues si las mismas provienen esencialmente de los demás países de América, las oportunidades para Bolivia se reducen, mientras que se fortalecen si las importaciones estadounidenses se originan en Resto del Mundo. Bajo este razonamiento, las oportunidades para la harina de trigo son absolutamente remotas.

En síntesis, de acuerdo a la aplicación de este indicador, los únicos productos bolivianos que presentan posibilidades mayores de exportación a Estados Unidos en el marco del ALCA son la castaña y el café descafeinado, aclarando, no obstante, que estas posibilidades están condicionadas por el grado de participación de otros países de América en estas exportaciones a Estados Unidos. Las posibilidades de la quinua dependen de los niveles de producción y de consumo actuales en ese país, ya que sólo en el caso de que esa producción local existiera y fuera protegida actualmente se presentarían oportunidades de exportación para Bolivia. Los productos bolivianos de cierta significación exportadora que actualmente están insertos fundamentalmente en mercados del resto de países de América, como los palmitos, los frijoles y más remotamente la leche en polvo y las pastas alimenticias que contienen huevo, están sujetos a los niveles de

competitividad de los demás países de América, pues sólo en el caso de que esa competitividad fuera menor que la boliviana el país tendría oportunidades de exportación a Estados Unidos. Los productos de menor valor exportado, como la cochinilla y el cacao, pero con experiencia en Resto del Mundo, tienen una limitada oportunidad siempre y cuando las actuales importaciones estadounidenses de esos productos provengan de Resto del Mundo.

Ahora bien, aplicando los resultados de los dos indicadores se llega a la situación reflejada en el Cuadro 9.

Existe coincidencia en la selección de la castaña y el café como los productos de mayores posibilidades de inserción en el mercado estadounidense en el marco del ALCA, en tanto que la quinua tiene una relativa coincidencia. En un plano de segundo orden de posibilidades, ambos indicadores coinciden en la identificación de los frijoles. Todos los demás productos quedan en una situación de discrepancia respecto al grado de posibilidades de exportación, pero asumiendo que la experiencia y competitividad en mercados de Resto del Mundo es fundamental en esta calificación, se puede ubicar en ese plano de segundo orden de posibilidades a la cochinilla y el cacao, dejando en un tercer orden a los demás productos (palmitos, harina de trigo, pastas alimenticias y leche en polvo).

Sobre la base de esta identificación técnica corresponde aplicar el análisis a cada uno de ellos (por lo menos de los principales) en función de las actuales políticas públicas y de sus articulaciones e implicancias sociales y económicas en el país. No se debe perder de vista que el aprovechamiento del potencial que ofrecería el mercado estadounidense demandará incrementos sustanciales de la producción y de la exportación de estos productos.

Cuadro 9 Productos bolivianos con mayores posibilidades de inserción en Estados Unidos

Características	Indicador 1	Producto	Características	Indicador 2	Producto
Productos más competitivos, pero con posibilidades condicionadas por la competitividad de otros países de América (especialmente en el café).		* Castaña * Café * Quinua	Productos de mayor valor exportado.		* Castaña * Café
Productos escasamente competitivos, cuyas posibilidades de inserción en el mercado estadounidense están condicionadas por la situación de los demás países de América.		* Cochinilla * Cacao * Frijoles	Productos de bajo valor exportado. Tienen mercado esencial en los demás países de América (exceptuando la quinua que comparte mercado con Resto del Mundo). Sus posibilidades de exportación a EE. UU. —exceptuando la quinua— dependen fundamentalmente de la competitividad de los demás países de América.		* Quinua * Palmito * Frijoles * Pastas alimenticias que contienen huevo * Leche en polvo
			Productos de mínimo valor exportado. Sus posibilidades de exportación a Estados Unidos son también limitadas, dependen del balance entre su competitividad en Resto del Mundo (exceptuando la harina de trigo) y la competitividad de los demás países de América.		* Cochinilla * Harina de trigo * Cacao

Fuente: *Elaboración propia.*

Es sólo determinando las reales posibilidades de estos incrementos que se podrá obtener una situación definitoria de las posibilidades de aprovechamiento del potencial referido.

Se debe comenzar recordando que la castaña (explozada en las Tierras Bajas) es un producto procesado y exportado exclusivamente por empresas; los campesinos e indígenas participan sólo en la recolección del producto primario. En el caso de la quinua (producida en la región Andina), prácticamente toda la cadena tiene participación esencial de campesinos, aunque en el procesamiento y la exportación también intervienen empresas privadas; algo similar ocurre con el cacao. En el café (producido en las Tierras Bajas), la participación en la producción es mixta, es decir, campesina y empresarial, mientras que el procesamiento y exportación es esencialmente empresarial; el caso del palmito es parecido. En cambio, la cochinilla, los frijoles, las pastas alimenticias, la leche en polvo y la harina de trigo si bien tienen participación campesina en la producción es preeminente la empresa privada y lo es mucho más en el procesamiento y la exportación. Esta situación debe conducir a pensar que ese eventual aprovechamiento del potencial no beneficiará directa y/o efectivamente a los campesinos e indígenas. Al contrario, de acuerdo a diversos estudios referidos al funcionamiento de las cadenas productivas, las asimetrías entre los eslabones más básicos (usualmente a cargo de campesinos e indígenas) y los eslabones finales (procesamiento y comercialización) impiden una equitativa participación de los beneficios de la cadena y de su eventual ampliación⁴⁵.

⁴⁵ *A modo de simple ejemplo, un estudio reciente realizado por Montero y Poveda (2003) relativo a la cadena agroexportadora de la castaña ha esta-*

Otro aspecto a considerar son las inversiones adicionales seguramente significativas que se requerirán para la ampliación sustantiva de la producción y de los otros eslabones de las cadenas productivas. En el caso de los productos con amplia intervención campesina (quinua, cacao y café), la inversión pasa ineludiblemente por un apoyo externo, debido a la imposibilidad material de estos productores. Y si las otras cadenas no quieren excluir a los campesinos, la necesidad es similar. El financiamiento comercial para capital de operación actual es sencillamente inaccesible para los productores campesinos e indígenas, no sólo por las condiciones que exigen las entidades privadas de financiamiento, sino por las altas tasas de interés que prevalecen (un mínimo de 14% anual con mantenimiento de valor).

Vinculadas a este aspecto están las necesidades de ampliación y/o fortalecimiento de las bases productivas de este sector; es decir, la disponibilidad de más y mejores tierras, riego, investigación y asistencia técnica, caminos y otros servicios agropecuarios. Estas inversiones están íntimamente asociadas al mantenimiento o la superación de la competitividad de los productos identificados con cierta potencialidad, ya que la competitividad es una expresión del mejoramiento de productividad y ésta es resultado de mejoras en las bases productivas. Sin embargo, la historia de Bolivia refiere que secularmente (y con

blecido que solo el 8% del valor total del producto vendido en los países de destino llega a quienes recolectan el producto en el bosque que son indígenas y habitantes de las localidades cercanas. Es decir, quienes realizan el trabajo más pesado, peligroso y sacrificado deben conformarse con menos de la décima parte del valor del producto a pesar de conformar el grueso de los actores comprometidos en la cadena.

mayor fuerza en las dos últimas décadas) el Estado no apoya la ampliación o el mejoramiento de las bases productivas campesinas, entonces, ¿por qué esperar que lo haría con el ALCA? Aun en el caso de que surgiera algún gobierno que quiera hacerlo, ¿cuál es la disponibilidad financiera del Estado tomando en cuenta que en los últimos años la asignación total para inversión pública en el sector agropecuario nacional apenas alcanza la cifra de 60 millones de dólares anuales?

En el caso de los rubros productivos con participación empresarial la perspectiva no es mejor. Las empresas privadas también deben recurrir a fuentes financieras comerciales para la ampliación de sus actividades, y aunque tropiezan con menos problemas en cuanto al cumplimiento de condiciones, las tasas de interés que deben enfrentar son tan altas como las que enfrentan los campesinos. Y probablemente la necesidad de mejoras de las bases productivas de los productores empresariales no sean tan agudas como las de los campesinos por las políticas públicas que tradicionalmente les han favorecido, sin embargo, la necesidad de incrementos sustanciales en el marco del ALCA difícilmente podrá ser atendida por ellos mismos.

Un indicador de las consecuencias del abandono campesino por parte del Estado y de las dificultades empresariales es el comportamiento de la producción y exportación de los productos agropecuarios en el comercio internacional: todos han reducido su participación en la exportación o se han estancado en niveles de hace cinco años.

Por otro lado, existen “cuellos de botella” específicos en las cadenas agro-exportadoras que impiden su desarrollo. Un ejemplo ilustrativo de este tipo de situaciones es el caso de la castaña. De acuerdo a Montero y Poveda (2003), el país aprovecha sólo un 20% de su potencial de explotación del producto. Un aumento de la producción y la consiguiente exportación del producto no sólo pasa por una ampliación de la capacidad de procesamiento de las empresas privadas a cargo de esa operación y de la exportación, debe ocurrir previa o simultáneamente un incremento de la recolección del producto primario a cargo de los zafreiros. Aunque las empresas privadas estuvieran dispuestas a estas inversiones, no muchos indígenas y campesinos estarían dispuestos a formar parte del ejército de zafreiros para incrementar la recolección del producto primario debido a los bajísimos pagos que les ofrecen los mismos empresarios.

Finalmente, no debe perderse de vista factores influyentes y hasta determinantes que están fuera del alcance de los países en desarrollo. Se trata, por una parte, de los precios internacionales de los productos primarios y de las materias primas del sector agropecuario que son los que rigen el comercio internacional. Por lo menos en el caso de Bolivia, la mayor parte de sus exportaciones agropecuarias compromete productos primarios, con un mínimo de transformación (valor agregado), por tanto, sometidos a la tendencia estacionaria de los precios internacionales y a bajas intempestivas. Concomitante con este aspecto está el beneficio real para el país cuando se trata de la exportación de productos escasamente transformados. Otra vez, a este respecto, el caso de la castaña es

ilustrativo, pues de acuerdo a Montero y Poveda, sólo el 25% del valor total del producto vendido en los países de destino se queda en Bolivia, el resto resulta un beneficio neto para agentes y actores no locales, usualmente empresas transnacionales.

Tendencias y riesgos de las importaciones agropecuarias con el ALCA

Junto a las convicciones de optimismo y esperanzas expresadas por las autoridades gubernamentales, empresarios y otros sectores respecto a la necesidad del ingreso de Bolivia al ALCA, existen otras posiciones que reflejan temor y alerta sobre los riesgos que entrañaría este Acuerdo para el país y en particular para su sector agropecuario. Estos temores tienen base en la experiencia que el país ha vivido estos últimos 18 años a raíz de la política irrestricta de apertura comercial, expresada en el análisis ensayado en la anterior sección de este estudio.

Si bien no es imposible realizar un ejercicio similar para identificar las posibilidades de exportación de los productos agropecuarios bolivianos en el ALCA, el que se plantea aquí puede ser también bastante ilustrativo de la situación que puede plantearse en el sector agropecuario nacional. El Cuadro 10 consigna los capítulos del Sistema Armonizado que han sido seleccionados por el estudio como aquellos cuyos productos comprometen participación importante de campesinos e indígenas. A manera de contexto, en el Cuadro se presenta en primer lugar datos acerca de las variaciones porcentuales de los valores de las importaciones totales según capítulos en los años 1995-2001. En las siguientes columnas se han realizado

cálculos de la participación porcentual de tres bloques de países en las importaciones totales de Bolivia en dos momentos (1995 y 2001). Con estos cálculos se intenta aproximar a las variaciones de participación de cada uno de estos tres bloques en esos dos momentos para ver si han perdido o ganado espacios en el marco de un flujo de comercio de intenso crecimiento. Los tres bloques de países son: a) Sudamérica (todos menos las ex Guyanas); b) Resto de América, vale decir los países de Centro y Norte América, excepto Cuba; y c) Resto del Mundo, países externos al continente.

Partiendo de la evidencia de que en este momento Bolivia no ejerce ningún tipo de restricción a las importaciones de los productos de estos capítulos, la vigencia del ALCA sólo modificará (eliminará) la vigencia actual del 10% de aranceles para todos estos productos, aspecto que prácticamente no supondrá ningún aliciente para las importaciones porque en este momento tampoco constituye escollo para esas operaciones. Entonces, se puede inferir que los cambios en estas importaciones vendrán por la acción conjunta de otros tres factores: el desplazamiento de las importaciones de Resto del Mundo, la reacción de los países del continente frente a este desplazamiento y las posibilidades de reacción de la producción nacional frente al mismo. A través del registro de datos del Cuadro 10 se intenta vislumbrar estos comportamientos y sus resultados en el sector agropecuario campesino e indígena.

En la sección que trata sobre las importaciones ya se hizo referencia a los espectaculares índices de crecimiento de las importaciones de los diversos capítulos.

Cuadro 10
Origen y estructura de las importaciones agropecuarias

Capítulo	Productos	Importaciones totales Variación porcentual 1995-2001	Participación porcentual de Sudamérica		Participación porcentual de Resto de América		Participación porcentual de Resto del Mundo	
			1995	2001	1995	2001	1995	2001
			04	Leche, huevos y miel	30,45	45,74	48,39	3,46
05	Los demás productos de origen animal	94,12	0,00	18,18	80,39	78,02	19,61	10,10
07	Hortalizas y legumbres	1,032,73	87,27	77,53	1,82	13,80	10,91	8,51
08	Frutas, frutos comestibles, etc.	191,23	94,92	99,77	0,39	0,19	4,69	0,06
09	Café, té, yerba mate y especias	516,41	68,69	57,93	4,80	4,55	27,02	34,82
10	Cereales	-5,81	9,46	69,16	75,43	25,01	15,12	1,18
11	Productos de la molinería	327,35	30,84	68,00	54,55	4,07	14,61	0,16
18	Cacao y sus preparaciones	66,47	84,46	84,58	4,59	4,60	10,95	10,82
19	Preparaciones a base de cereales	155,25	56,87	68,81	29,10	11,37	14,03	13,98
20	Preparaciones de hortalizas	56,77	85,46	72,95	11,33	21,07	3,06	5,13

Fuente: *Elaboración propia con base en información www.ALADI.org*

Sobre esta base, lo que debe establecerse es la participación de los bloques identificados en este proceso de multiplicación de las importaciones.

Ya se mencionó que los tres capítulos de peso decisivo en las importaciones del país son el 11 (Productos de la molinería), el 10 (Cereales) y el 4 (Productos lácteos). De éstos, los dos primeros, entre 1995 y 2001, registran una ampliación sustantiva de la participación de Sudamérica, en desmedro de los otros dos bloques. Es muy probable que este cambio obedezca a la adhesión (acuerdo) de Bolivia al MERCOSUR precisamente en 1995, vale decir, que productos como el trigo y la harina de trigo ahora provienen mayormente de Brasil y/o Argentina y ya no de Estados Unidos. Entonces, el aumento de estos capítulos ha sido aprovechado (o provocado) por los países de Sudamérica, particularmente por los que conforman el MERCOSUR.

En el caso del Capítulo 4 (Productos lácteos) la situación es algo diferente, ya que a la par de un aumento moderado de la participación de Sudamérica, el resto de América ha incrementado mucho más su participación. Obviamente, estos incrementos se han dado a costa de Resto del Mundo. Muy probablemente es Estados Unidos quien ha mejorado su participación en este Capítulo.

Entre los demás capítulos que se caracterizan por ser de menor valor de importaciones, en tres de ellos (el 5, el 8 y el 19) Sudamérica registra también aumentos de participación en el período, especialmente en el 5 (Los demás productos de origen animal) donde de cero pasa a copar un 18%. En estos casos, Resto de América pierde espacio, especialmente en el Capítulo 19 (Los demás productos a

base de cereales) en tanto que Resto del Mundo disminuye notablemente su participación en el Capítulo 5 (Los demás productos de origen animal). Por el contrario, en otros tres capítulos de menor valor se verifica una disminución porcentual de la participación de Sudamérica, aunque no de un modo sustantivo. En efecto, en los capítulos 7 (Hortalizas y legumbres), 9 (Café, té, yerba mate y especias) y 20 (Preparaciones de hortalizas) Resto de América y Resto del Mundo son los bloques que aumentan su participación, éste en los Capítulos 9 y 20 y aquél en los Capítulos 7 y 20.

El único capítulo que no se ha modificado en términos de participación de bloques es el 18 (Cacao y sus preparaciones); por tanto, el incremento de estos productos ha beneficiado por igual a los tres bloques.

En resumen, en los tres capítulos de mayor cuantía en las importaciones, y en otros tres de menor valor, el bloque de países de América del Sur ha venido desplazando a los otros dos bloques. En otros tres de menor valor ha perdido terreno y en el restante ha mantenido su participación. Por su parte, el bloque de Resto de América ha incrementado su participación en uno de los capítulos de mayor valor y en otros dos de menor valor, mientras que en el resto o ha perdido espacios o los ha mantenido. Resto del Mundo ha perdido terreno en los tres capítulos más importantes y en otros cuatro de menor cuantía, ha incrementado levemente en dos de esta última categoría y en uno ha mantenido su participación.

Ahora bien, como ya se dijo, la tendencia de las importaciones bolivianas, al margen de la vigencia del

ALCA, es de permanente crecimiento, en unos capítulos o productos específicos más que en otros. Esta tendencia (exceptuando algunos productos lácteos, algunas hortalizas de donación y algunas otras preparaciones de hortalizas, todos de Estados Unidos) apunta a un peso creciente de Sudamérica, particularmente de Brasil y Argentina. Sobre esta base, la eventual vigencia del ALCA debe determinar que Bolivia desvíe el origen de sus importaciones de Resto del Mundo a los países del Acuerdo, ya que si los importa es porque no puede desplazarlas con su producción nacional. Con cifras del año 2001, ese comercio equivale aproximadamente a 12 millones de dólares, y de este monto alrededor de siete millones corresponden a productos lácteos.

De acuerdo a la participación y tendencias de los dos bloques considerados en América en este estudio, en el caso de los productos lácteos seguramente se generará una competencia fuerte entre Sudamérica (en especial Argentina y Brasil) y Resto de América (en especial Estados Unidos) por copar el comercio que dejará Resto del Mundo. En cuanto a los demás productos, sin duda las mayores posibilidades las tiene Sudamérica, por factores de costos de transporte.

Dadas las políticas públicas relativas a la producción agropecuaria nacional y las diferencias de productividad entre la agricultura boliviana y las de los demás países del ALCA, es imposible pensar siquiera en un proceso de repunte del sector o de algún rubro productivo en particular para enfrentar el crecimiento de las importaciones. Desde ya, ninguna de las cadenas productivas seleccionadas

por el gobierno compromete por lo menos a aquellos productos agropecuarios que han derivado en dependientes casi absolutos por su valor y crecimiento en importaciones como el trigo, la harina de trigo y algunos productos lácteos.

CONCLUSIONES

Es evidente que no se puede sacar conclusiones definitivas sobre el ALCA por el carácter provisional de su planteamiento y porque las negociaciones no han concluido, pero es muy difícil admitir que a Estados Unidos le pueda satisfacer un Acuerdo “menor” al que rige con el TLCAN (bloque que será parte del ALCA) y a las medidas que propugna en la OMC. Consiguientemente, es de esperar que las negociaciones tenderán a aprobar las propuestas más radicales contenidas en la actual versión del ALCA. En este sentido, las observaciones y críticas que han proliferado en todos los países del continente respecto a este Acuerdo no pueden ser descalificadas con el expediente de su provisionalidad. Empero, más allá de este debate de pertinencia, se debe admitir que tampoco es posible deducir o precisar efectos o consecuencias específicas o concretas a partir del análisis literal del Acuerdo, mucho menos si es que ese intento se concentra en sectores tan específicos de un país como los campesinos e indígenas de Bolivia, pues muchas disposiciones del ALCA constituyen, ante todo, marcos de interpretación. Consecuentemente,

la identificación de posibles impactos del ALCA inevitablemente se remite a análisis prospectivos, basados en la determinación de situaciones previas y tendencias de las variables en estudio, en supuestos fundados en dichas tendencias y en experiencias de aplicación de medidas o acuerdos similares. Con este enfoque, el estudio realizado ha permitido la obtención de algunos elementos que en algunos casos ratifican apreciaciones ya expresadas por otros investigadores y, en otros, presentan aportes al conocimiento mayor de las posibles repercusiones del ALCA en las comunidades indígenas y campesinas de Bolivia. A continuación se presenta un resumen de esos elementos.

1. En primer lugar, cabe ensayar una conclusión que sintetice el trayecto, las condiciones y las perspectivas de Bolivia en el marco del denominado modelo de economía de mercado. Por decisión de sus gobiernos, desde 1985, Bolivia es uno de los países más liberales del continente americano, mucho más probablemente que el propio país mentor de esa doctrina. En tal sentido, puede ser presentado como el ejemplo más patente de los resultados de la aplicación ortodoxa de las políticas neoliberales en un país de menor desarrollo, altamente dependiente de la cooperación internacional, exportador tradicional de materias primas, con problemas internos irresueltos como la discriminación y exclusión indígena, con las asimetrías fundamentales en la distribución de los ingresos y de la tierra, siendo las poblaciones

originarias las usuales damnificadas y con resultados magros en materia de crecimiento económico pero con un deterioro creciente de sus indicadores sociales.

Es en este escenario que el país –su gobierno, en realidad– se apresta a adoptar las reformas de “tercera generación”, que deberá realizarlas incondicionalmente si es que se adscribe al ALCA. En otras palabras, el país se encamina a una profundización de las políticas liberales sin haber evaluado críticamente los resultados de las que hasta ahora ha aplicado ciegamente y sin detenerse a examinar las consecuencias de las que debe adoptar. ¿Vale la pena el ensayo de una tercera generación de reformas que por lo menos en su versión actual significan una apuesta a ultranza y casi venerada a las inversiones privadas extranjeras a cambio de la simple esperanza de un “ilimitado” mercado abierto para el desarrollo de una capacidad exportadora supuestamente latente? Las prospecciones exploratorias, por lo menos para el caso de campesinos e indígenas de Bolivia, indican que no.

2. El ALCA, formalmente, busca la conformación de una zona de libre comercio entre todos los países de América (exceptuando Cuba) a través de la liberalización profunda del comercio de bienes y servicios (incluyendo las compras del sector público) y de la inversión. Por sus alcances, este acuerdo trasciende nítidamente los límites de un tratado de libre comercio y deriva en un

proyecto de “libre inversión”, en el sentido que dispone la conformación de una estructura y un marco regulador en función absoluta de los intereses y objetivos de las inversiones extranjeras, garantizándoles mercado prácticamente para cualquier cosa que produzcan, protección de sus derechos que se sobreponen a los de los países y personas, garantías de beneficios, libertades absolutas de acción y competencia entre los países para acceder a ellas.

3. Las medidas y acuerdos más controversiales del comercio internacional, aquellas que en diversas oportunidades y escenarios han sido rechazadas por la acción popular en países desarrollados y de menor desarrollo en todos los continentes, forman parte de la propuesta del ALCA. Son los denominados TRIP o ADPIC *plus*, que no figuran en la OMC, y el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que fue categóricamente denunciado y rechazado en Europa y nunca formó parte de ningún tratado realmente mundial. Estas dos medidas marcan el carácter ultraliberal y permisivo del tratamiento que se propone para las inversiones extranjeras en el marco del ALCA. Sin embargo, ambas medidas ya tienen aceptación legal en Bolivia (y en otros países del continente) a través de una serie de acuerdos bilaterales –denominados BIT o TBI– que el país ha firmado recientemente con otros países y, con mayor razón, con Estados Unidos, en los que explícitamente se acuerda el respeto a los TRIP

o ADPIC *plus* y la adopción del AMI. En este orden, al haberse adoptado los ADPIC *plus* en la CAN, la resolución correspondiente forma parte de la legislación boliviana en materia de derechos de propiedad industrial.

4. Las condiciones que enfrentan campesinos e indígenas de Bolivia, en el marco de las reformas estatales promovidas por el ajuste estructural, son el vivo ejemplo de una ciega aplicación de políticas ultraliberales en sectores secularmente ignorados por el Estado, dependientes de sus propias lógicas y estrategias, ajenos a las preocupaciones de la competitividad o de la globalización, pero fundamentales en la provisión regular de alimentos esenciales para la población nacional. Los campesinos e indígenas en tanto sector productor atraviesan una crisis como consecuencia de la vigencia de estas políticas liberales, en especial por una apertura comercial irrestricta. En este proceso prácticamente se han descapitalizado para permanecer en el sector y en el mercado, porque las opciones que tiene en la adopción de tecnología, en otras actividades productivas, en las ciudades, o en otras regiones no son para todos, ni siquiera para la mayoría.
5. Las condiciones que enfrentan campesinos e indígenas en tanto sector productor por causa de una apertura comercial extrema, más la constatación de tratados bilaterales firmados por Bolivia que recogen las propuestas más radicales del ALCA, permiten asegurar que este Acuerdo tiene

las bases de regulación firmemente establecidas y pueden operar en el momento en que los gobiernos firmantes (particularmente Estados Unidos) lo decidan. Por consiguiente, la vigencia del ALCA puede no ser necesaria para que el país enfrente las condiciones más extremas que se denuncian respecto a este Acuerdo.

6. Las amenazas de privatización de las tierras campesinas e indígenas (TCO) son evidentes de acuerdo a la lógica construida en las disposiciones del ALCA. Pero estas amenazas pueden estar deliberada o inconscientemente reforzadas por las medidas que los gobiernos han venido adoptando en los últimos años en referencia a los derechos de indígenas y campesinos, a los recursos de biodiversidad, y con relación a la pervivencia de una distribución de la tierra absolutamente favorable al latifundio improductivo. Estas amenazas, expresadas en vulnerabilidades de los sectores originarios del país, determinan una perspectiva nefasta, en especial para sus comunidades que cobijan recursos naturales renovables y no renovables y riqueza en biodiversidad. Además, la apuesta que parecen estar haciendo los gobiernos con grandes concesiones de protección y conservación de la biodiversidad puede verse ampliamente rebasada por las verdaderas intenciones e intereses de las empresas transnacionales. Estas empresas no se contentarán con pequeños espacios sino con continuos territoriales de absoluto dominio,

donde recursos como el agua puedan ser otros objetivos.

7. Los impactos en el plano productivo quizá no sean mayores que sin el ALCA, por los efectos de la liberalización y las tendencias que de ellos se derivan. Es decir, de no mediar acciones y políticas públicas de envergadura, las importaciones seguirán desplazando sistemáticamente la producción agropecuaria nacional, particularmente la campesina e indígena, más allá de la vigencia o no del ALCA. El único conducto de agravamiento de estas tendencias se originaría en la generación de un comercio de importación de determinados productos transgénicos procesados (originados en Estados Unidos y Argentina) que podría desplazar productos que hasta ahora no han tenido competencia directa ni importante de la importación, como los pastos y forrajes, el azúcar y otros que tendrían sustitutos en los productos transgénicos más baratos.
8. Aplicando dos indicadores de medición y tomando como referencia el mercado de Estados Unidos, que representa la aspiración de los otros 33 países que conformarían el bloque, las posibilidades de acceso para los productos agropecuarios con participación campesina e indígena de Bolivia se reducen a tres: castaña, quinua y café, en ese orden. Son los únicos que han logrado una inserción sostenida y de relativa importancia cuantitativa en mercados internacionales exigentes (Europa principalmente) y, en principio,

no enfrentarían las políticas protectivas de Estados Unidos; por tanto, reportan las condiciones “técnicas” para una posible inserción y crecimiento en el mercado estadounidense, a pesar de los “techos” que parecen haber alcanzado hace un quinquenio aproximadamente. No obstante, la factibilidad de esta potencialidad está condicionada, en primer lugar, por los niveles de competitividad de otros países del Acuerdo en estos productos y, en segunda instancia, por las políticas públicas aplicadas por los gobiernos que se sucedan en Bolivia. Este último factor es decisivo, por cuanto compete a medidas bajo plena responsabilidad del país. Si sobre la base de ventajas comparativas establecidas de estos productos, la política pública no diseña estrategias y acciones para su aprovechamiento, el potencial exportador será meramente teórico. Empero, si por estrategia, el actual gobierno y los subsiguientes entienden el diseño y aplicación de las cadenas productivas, el apoyo puede ser insuficiente e irreal y con mínimas repercusiones positivas para campesinos e indígenas.

9. Las operaciones de exportación de otros productos en proporciones pequeñas y no siempre de manera continua muy posiblemente pueden mantener el mismo comportamiento en el marco del ALCA. Pero, sobre la base de esta mínima experiencia, no se puede hacer planes realistas que aseguren una ampliación de esas operaciones simplemente por firmar el ALCA. La competitividad

y la experiencia previa en mercados exigentes son fundamentales para apuntalar planes de crecimiento de las exportaciones en un acuerdo que se disputará fieramente el supuesto principal mercado del continente. Consiguientemente, las expectativas que se están tejiendo sobre este tipo de productos (particularmente los que corresponden al denominado desarrollo alternativo y otros como el cacao y la cochinilla) pueden ser no sólo exageradas sino insulsas.

Algo similar se debe mencionar respecto a los productos agropecuarios de exportación que no han podido rebasar los mercados vecinos o, cuando más, regionales. Esta situación expresa un límite y muy probablemente un riesgo en el marco del ALCA. Se entiende que no han podido rebasar las barreras del mercado estadounidense y la apertura de ese mercado dentro del Acuerdo puede convocar de igual manera a otros países competidores; en esa competencia se impondrá no sólo la supremacía de los productores, sino la acción de sus gobiernos en términos de políticas de apoyo. Pueden ser los casos del palmito, los frijoles y la leche.

10. Empero, se debe ser consciente que todo cálculo optimista respecto a las posibilidades de inserción de algunos productos agropecuarios (sean o no con participación campesina indígena), pueden quebrarse por un factor ajeno al control del país: los precios internacionales de los productos agrícolas primarios y sus cambios, sujetos

usualmente a los intereses de las potencias industriales o de sus empresas. El agravante de este riesgo es que Bolivia exporta esencialmente productos agrícolas con nulo o escaso procesamiento.

11. Finalmente, aunque no ha estado en los propósitos de la investigación la búsqueda de modelos de integración comercial alternativos a los que se impulsa desde el Norte, los conocimientos obtenidos en el trabajo permiten plantear algunas apreciaciones a este respecto.

En primer lugar, se debe diferenciar entre procesos de integración y conformación de bloques comerciales. Los primeros aluden a construcciones progresivas y negociadas horizontalmente, sobre la base de la búsqueda de desarrollo para todos los miembros, reflejada en relaciones de equidad, y que abarcan los ámbitos concurrentes en un enfoque de integralidad afín a la noción de desarrollo. Por tanto, en la integración el concepto de simetría entre los socios es esencial. Por el contrario, los bloques comerciales tienen características y condiciones prácticamente contrarias a la integración. En ellos, la simetría y la equidad de los socios es casual porque admiten la participación de países absolutamente disímiles en tamaño y poder económico, y el desarrollo no es un objetivo porque prevalecen propósitos de intercambios comerciales librados a la capacidad de cada socio. Consiguientemente, la noción de proceso e integralidad, casi por

definición, es ajena a la conformación de bloques comerciales.

Como se ha visto, el ALCA es un bloque comercial con base en un ambiente legal e institucional de plenas libertades y garantías para las inversiones privadas extranjeras. Éstas, en teoría, pueden ser aprovechadas por todos los países, pero en la práctica se reducen a los que cobijan a las empresas privadas de mayor poder (y que no pertenecen precisamente a los países de menor desarrollo).

En segunda instancia, es necesario poner en cuestión la idea de que la conformación de un bloque comercial hemisférico o sub continental es una necesidad perentoria del desarrollo actual de la economía mundial. Esta premisa admitida por diversas organizaciones e intelectuales en Latinoamérica y en otras latitudes se funda a su vez en el convencimiento de que la llamada globalización del planeta torna inevitable la conformación de estos acuerdos comerciales, haciendo abstracción de elementos de economía política que dan cuenta de los intereses que están en la base de estas corrientes de pensamiento.

Consiguientemente, despejando estos elementos que obnubilan el discernimiento entre las necesidades e intereses de crecientes mercados de las corporaciones transnacionales (de los países más ricos del mundo) y las necesidades e intereses legítimos de desarrollo de los demás países, no es correcto tomar como base de la construcción

urgente de bloques comerciales el eufemismo de la globalización, ni como referente de factibilidad del desarrollo y mucho menos de integración de los países de Latinoamérica la propuesta del ALCA. En este sentido, el expediente de un ALCA “revisado” o “mejorado” que es reivindicado por algunos sectores civiles de Latinoamérica, sencillamente no corresponde porque lo que nuestros países requieren es desarrollo. Pero el argumento más claro para quienes abogan por la opción de un ALCA “mejorado” lo pueden obtener ellos mismos preguntándose si este mismo Acuerdo –con todas sus disposiciones actuales– podría ser equitativamente beneficioso para todos los países de Latinoamérica si se excluyese del mismo a Estados Unidos y Canadá (y a sus empresas).

BIBLIOGRAFÍA

ALADI 2002 *El impacto del ALCA en el sector agropecuario de los países de la Comunidad Andina/*.

<www.ALADI.org>

ALADI *Estadísticas de comercio exterior* <www.ALADI.org>

ALCA 2002 *Segundo Borrador de Acuerdo/*.

<www.ftaa-alca.org>

Cabrera, Jorge y Sánchez, J. Pablo 2001 *Las negociaciones sobre propiedad intelectual, el comercio y el ambiente: Notas para una agenda positiva* (Costa Rica/CINPE-CIPMA-GETSFORD) en <www.ictsd.org>

Comunidad Andina de Naciones s/f *Decisión 486 Régimen común sobre propiedad industrial/*.

<www.comunidadandina.org>

Congreso Nacional de Bolivia 1994 *Ley de Participación Popular* (La Paz: Gaceta Oficial).

Congreso Nacional de Bolivia 1996 *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria* (La Paz: Gaceta Oficial).

Congreso Nacional de Bolivia 1996 *Ley de Hidrocarburos* (La Paz: Gaceta Oficial).

Congreso Nacional de Bolivia 1996 *Ley Forestal* (La Paz: Gaceta Oficial).

- Congreso Nacional de Bolivia 1997 *Código de Minería* (La Paz: Gaceta Oficial).
- Devisscher, Marcos 2003 *La agricultura en los acuerdos multilaterales de comercio* (La Paz: documento mimeografiado).
- Flórez, Margarita y Grupo Ad Hoc sobre diversidad biológica 2001 “Todos los caminos conducen a la propiedad intelectual: Una mirada a los mecanismos que aumentan el control monopólico sobre la biodiversidad en América Latina” en *Conflicto entre Comercio Global y Biodiversidad*, Fundación Gaia/GRAIN, No. 6, septiembre 2001.
<www.grain.org/sp/publications/gg.cfm>
- Flores, Elba 2001 “Las TCOs de las Tierras Bajas de Bolivia” en *Revista Artículo Primero*, Año 5, N° 10 (Santa Cruz: CEJIS).
- GRAIN 2003 *Una introducción al ALCA. Las negociaciones por un tratado de libre comercio en las Américas/*.
<www.grain.org/sp/publications/alca-2003-sp.cfm>
- IBCE 2001 *Revista Comercio Exterior*. Año 9 N° 93 (Santa Cruz: IBCE).
- INE 1999 *Estadísticas agropecuarias 1984-1998* (La Paz: INE).
- Khor, Martín s/f *Acuerdo Multilateral de Inversiones: Los inversores se liberan de controles estatales/*.
<www.tercermundoeconomico.org.uy>
- MACA (Dirección Nacional de Mercadeo Agropecuario) 1989 *Precios al por mayor de productos agropecuarios e índices estacionales (de ciudades capitales) 1980-1988* (La Paz. MACA/IICA).
- MACA (Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario, Dirección Nacional de Información y Estadística Sectorial) 1990 *Estadísticas agropecuarias 1980-1990* (La Paz: mimeografiado).

- MAGDR 2001 *Diagnóstico Nacional Agropecuario* (La Paz: MAGDR).
- Marinissen, Judith 1998 *Legislación boliviana y pueblos indígenas* (Santa Cruz: SNV/CEJIS).
- Montero, Lourdes y Poveda, Pablo 2003 *Ser castañera: Cadena productiva y condiciones laborales de la industria de la castaña en Riberalta* (La Paz: CEDLA).
- OIT 1989 *Convenio OIT N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.
<www.ilo.org>
- OMC 2001 *Con el comercio hacia el futuro/*.
(OMC: <www.OMC.org>)
- Oxfam 2003 *Comercio con justicia para las Américas. Agricultura, inversiones y propiedad intelectual, tres razones para decir no al ALCA*.
(Oxfam: <www.oxfam.org>)
- Pérez, Mamerto 2003 *Apertura comercial y sector agrícola campesino* (La Paz: CEDLA/KIT).
- Public Citizen 2002 *El ataque contra la democracia: El historial del capítulo 11 de TLCAN sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos*.
<www.tradewatch.org/ftaa/ALCA_español>
- SELA 2001 *Implicaciones y oportunidades del ALCA y los países del Gran Caribe* (Secretaría permanente del SELA: <www.sela2.sela.org>).
- Serrano, Joseph s/f *El "Consenso de Washington" ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?* <www.utel.org>
- Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular 2002 *Estadísticas económicas del proceso de descentralización* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación).

ÍNDICE

Presentación

Resumen ejecutivo

Introducción	1
Breves antecedentes	7
Bolivia en el marco del libre mercado	9
La emergencia del “libre comercio” o los orígenes del ALCA	12
Alcances y objetivos del ALCA	19
Breves referencias del proceso	21
El marco normativo del Acuerdo	22
El debate internacional sobre el “libre comercio” y el ALCA	27
<i>La agricultura</i>	28
<i>La inversión</i>	36
<i>Los derechos de propiedad intelectual</i>	39

La situación de los campesinos e indígenas bolivianos en el libre mercado	43
Vulnerabilidades de indígenas y campesinos determinadas a través de sus derechos	48
Vulnerabilidades de campesinos e indígenas determinadas a través de las políticas públicas agropecuarias	61
<i>La apertura comercial</i>	63
<i>La descentralización y la inversión pública agropecuaria</i>	74
 Posibles impactos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas	87
Impactos en los derechos	91
Impactos en el ámbito productivo	101
<i>Las exportaciones agropecuarias de Bolivia</i>	105
<i>Las importaciones agropecuarias de Bolivia</i>	114
<i>Oportunidades y potencial de exportación agropecuaria en el ALCA</i>	121
<i>Tendencias y riesgos de las importaciones agropecuarias con el ALCA</i>	147
 Conclusiones	155
 Bibliografía	169

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Productos Interno Bruto (PIB) per cápita en América (en dólares)	11
Cuadro 2: Producción agropecuaria campesina, según regiones y momentos históricos (en kilogramos por habitante y por año)	71
Cuadro 3: Inversión pública ejecutada por municipios, según sectores (en miles de dólares)	78
Cuadro 4: Índices de la inversión pública agropecuaria y municipal (en porcentaje)	80
Cuadro 5: Exportaciones agropecuarias de Bolivia de productos con participación campesina e indígena (en miles de dólares)	108

Cuadro 6: Importaciones agropecuarias de Bolivia competitivas de la producción campesina e indígena (en miles de dólares, valores FOB).....	117
Cuadro 7: Mercado potencial de productos agropecuarios no protegidos en Estados Unidos (en millones de dólares)	127
Cuadro 8: Importaciones de Estados Unidos de productos agropecuarios protegidos y exportaciones de Bolivia de los mismos productos (en miles de dólares).....	134
Cuadro 9: Productos bolivianos con mayores posibilidades de inserción en Estados Unidos	142
Cuadro 10: Origen y estructura de las importaciones agropecuarias	149

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Importaciones agrícolas competitivas de la producción campesina Andina y de Tierras Bajas (en miles de dólares).....	66
Gráfico 2:	Índice de precios de la producción agrícola campesina Andina y de Tierras Bajas (en \$us por TM).....	66
Gráfico 3:	Producción agrícola campesina de la región Andina y de Tierras Bajas (en TM).....	69
Gráfico 4:	Valor bruto de la producción agrícola campesina, según regiones (en miles de bolivianos de 1991).....	73

