

6.1.3. LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Después de veinte años de ajuste estructural neoliberal, que vino aparejado con la liberalización comercial y de inversiones, las relaciones económicas internacionales de Bolivia tuvieron las siguientes características:

Una profunda apertura comercial unilateral sin que haya contribuido a diversificar la oferta exportable, los mercados, ni aumentar el número de empresas exportadoras; se trató de una apertura comercial importadora descuidando el mercado interno. La apertura por el lado de las exportaciones continuó con un patrón basado en materias primas, aunque con una estructura más diversificada al incorporar productos básicos agrícolas, mineros e hidrocarbúricos. Así, en el 2005 estas exportaciones representaron más del 90 por ciento de las ventas externas, mientras que las manufacturas tan solo el 8,9 por ciento (ver Cuadro 1).

Por otro lado, Bolivia como parte de su política de apertura externa se adhirió a la Organización Mundial de Comercio (OMC), suscribió un importante número de acuerdos comerciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de

Integración (ALADI) con el MERCOSUR, Chile, México y Cuba; así como con la Comunidad Andina (CAN). Asimismo, el país se benefició con preferencias comerciales unilaterales como: La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga, (ATPDEA, por sus siglas en inglés) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP plus- Unión Europea y otros SGPs).

Sin embargo, en todos los convenios suscritos se registró un bajo aprovechamiento de las ventajas comerciales y una reducida diversificación de mercados, mostrando una alta dependencia entre producto y mercado. Así por ejemplo, las oleaginosas dependen de Colombia, los hidrocarburos de Brasil y las prendas de vestir de Estados Unidos de América, debido principalmente a los siguientes problemas: primero, baja competitividad y débil capacidad productiva; segundo, escasa y poco diversificada oferta exportable y tercero, una elevada concentración de las exportaciones en pocas empresas (ocho empresas concentran el 60 por ciento de las exportaciones).

CUADRO N° 1
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES BOLIVIANAS, SEGÚN CUSI

Grupo de Productos	2003	%	2004 ^(a)	%	2005 ^(a)	%
Producción Agrícolas	532,3	33,5	643,9	29,8	611,5	22,4
Productos alimenticios	498,8	31,4	601,3	27,8	563,1	20,6
Materias primas	33,6	2,1	42,6	2,0	48,0	1,8
Productos de la industria extractiva	875,5	55,0	1.287,2	59,6	1.880,3	68,8
Hidrocarburos	505,4	31,8	830,2	38,4	1.337,4	48,9
Metales	370,0	23,3	457,0	21,2	542,9	19,9
Manufacturas	182,9	11,5	228,9	10,6	242,9	8,9
TOTAL EXPORTACIONES NACIONALES	1.590,7	100,0	2.160,0	100,0	2.734,7	100,0

Fuente: UDAPE con base en los datos del SIVEX

Otros problemas que han impedido el desarrollo de las exportaciones son: la deficiencia de los servicios comerciales, la inadecuada infraestructura física, los obstáculos técnicos y barreras no arancelarias, la debilidad institucional pública expresada en constantes cambios en la legislación, además del desconocimiento e incumplimiento de las normas y estándares internacionales por parte del sector privado.

Una amplia apertura a la inversión extranjera bajo el marco de una Ley de Inversiones extremadamente permisible, donde ni siquiera se implementó un registro estadístico y tampoco una política de retribución al Estado y a la sociedad boliviana por la sobreexplotación de recursos agotables. Esta inversión se concentró en las áreas de explotación de los recursos naturales no renovables principalmente hidrocarburíferos con intervención de corporaciones transnacionales. Es decir, no se orientó al desarrollo de una matriz productiva basada en la elaboración y exportación de bienes manufacturados, con mayor valor y marca nacional. Por último, el sector externo fue un mecanismo para la salida del excedente económico.

Bolivia, mediante la liberalización del comercio, de las inversiones y la liberalización financiera se incorporó a la globalización entendida como la integración de mercados. Los resultados fueron la continuación de nuestra participación como exportadores de materias primas, como receptores de inversión extranjera en el sector extractivo (minería e hidrocarburos) y un sistema financiero altamente dolarizado, con una estructura oligopólica y tasa de interés nacionales muy por encima de las tasas internacionales.

Bolivia cuenta con muchas potencialidades para superar la situación actual, entre las que se pueden mencionar: abundantes recursos naturales renovables y no renovables, variedad de microclimas y pisos ecológicos (siendo uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo con amplias perspectivas para el biocomercio), una riqueza forestal con dos millones de hectáreas de bosque certificadas, productos ecológicos y especies nativas con demanda dinámica en el mercado mundial.

Asimismo, dispone de recursos humanos con habilidades, destrezas e iniciativas. Tiene una ubicación geográfica privilegiada para ejercer un rol articulador en la región, en la integración energética y en las tres cuencas hidrográficas de América del Sur. Está dotada, además, de un patrimonio histórico, cultural, ecológico sobre el que puede asentarse el desarrollo de nuestra oferta turística.

PROPUESTA DE CAMBIO

El objetivo del cambio estará basado en una nueva modalidad de relacionamiento económico internacional, a partir de: primero, el cambio del patrón primario exportador concentrado en pocos productos básicos, empresas y mercados, por un nuevo perfil exportador más diversificado, menos dependiente y vulnerable ante shocks externos, con productos con mayor valor agregado con insumos nacionales y Marca Boliviana, con relaciones comerciales equilibradas y mayor diversificación de mercados que permita ampliar el número y composición de empresas.

Segundo, la recuperación de la importancia del mercado interno, la aplicación de una política de protección selectiva del mismo y el aprovechamiento del Compro Boliviano; tercero, el cambio del patrón de dependencia del financiamiento externo y de las donaciones, por un nuevo patrón sustentable en el ahorro interno, participación balanceada entre inversión extranjera, inversión nacional privada e inversión pública y una eficiente asignación de los recursos de la cooperación internacional en función de las prioridades del país

Y cuarto, el control y el uso del excedente en la estructuración de la matriz productiva y en beneficio de la población boliviana en la perspectiva del Vivir Bien.

En este marco, el Estado negociará e implementará los acuerdos internacionales de comercio e inversiones con una concepción basada en la nueva modalidad de relacionamiento económico internacional soberano centrado en la integración solidaria entre los pueblos con acciones de promoción de las exportaciones para productos con el rótulo de Marca Boliviana que por sus características nos proyectarán como "país ecológico", con protección selectiva del mercado interno, atracción de inversiones extranjeras, incluyendo a los diversos sectores productores, exportadores y prestadores de servicios. De esta manera cambiar la vieja lógica de exportar o morir por el nuevo paradigma de diversificar e industrializar la producción destinada a la exportación para Vivir Bien, fortalecerá el mercado interno y establecerá reglas claras y requisitos a la inversión extranjera.

La nueva modalidad de relacionamiento implica cambiar el actual enfoque de liberalizarse para integrarse a la economía mundial (que presupone a la globalización neoliberal como única vía para llegar a este objetivo), por un nuevo enfoque basado en la utilización de distintas vías y opciones para participar en los diferentes mercados y ámbitos de una

economía mundial que debe ser interdependiente, gradualmente de acuerdo a los compromisos que pueda asumir el país en función de sus propios intereses.

La opción para el país no es escoger si participa en la economía mundial porque sus principales sectores productivos son parte integrante de ella, sino cómo participa y con qué perfil productivo, social y cultural. Tampoco consiste en escoger entre una liberalización profunda o un proteccionismo, sino en establecer una apertura regulada y selectiva en función de las ventajas dinámicas y de la visión que tenemos del país.

Esto permitirá definir tanto los lineamientos estratégicos de política exterior en materia comercial, inversiones y promoción de exportaciones, orientada a la diversificación económica con soberanía, mediante el crecimiento sostenido del producto, como la mayor participación de las empresas, particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas, organizaciones económicas campesinas (OECAs) y comunidades, que generen nuevos puestos de trabajo productivo, mayores ingresos y una mejor distribución de los beneficios y la riqueza.

La nueva modalidad de relacionamiento está estrechamente articulada con las políticas productivas nacionales, especialmente en lo que se refiere a impulsar el fomento de la producción orientada a un mercado interno fortalecido y a mercados externos más diversificados. Su articulación con los sectores estratégicos, vía industrialización de los recursos naturales, y con los sectores generadores de empleo, se efectivizará a través de la producción con mayor valor agregado y posicionamiento de la Marca Boliviana.

Con el sector de infraestructura de apoyo a la producción está articulado en lo relativo a crear mejores condiciones tanto internas como externas para una vinculación del país de adentro hacia fuera.

Un vínculo importante será aquel relacionado con la ciencia y tecnología para la agregación de valor para nuestros productos y para la transferencia tecnológica selectiva desde el exterior, tal interacción será realizada a través del Sistema Boliviano de Innovación (SBI)

Por último, con el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo se interrelaciona con la finalidad de mejorar las condiciones para el financiamiento de las exportaciones con mayor valor agregado y las importaciones de bienes de capital principalmente. Con este objeto se implementará:

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

Política 1: Comercial Estratégica

La Política Comercial Estratégica que contemple un régimen de exportaciones donde se establezcan normas, regulaciones e incentivos y un régimen de importaciones que contemple medidas arancelarias, de defensa comercial (cláusulas de salvaguardias, derechos compensatorios y antidumping), técnicas, sanitarias y fitosanitarias, así como efectivas de lucha contra el contrabando. Asimismo, el desarrollo de medidas de facilitación del comercio e infraestructura. Esta política se operacionalizará mediante una Ley de Comercio Exterior y otras disposiciones legales específicas.

La estrategia de facilitación al comercio y la infraestructura tiene por objeto potenciar las relaciones comerciales favoreciendo las exportaciones a fin de posibilitar el incremento del comercio a través del establecimiento de proyectos de integración física y energética.

Los programas priorizados son: *Infraestructura física en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Física Sudamericana (IIRSA)*, cuyo objetivo es posibilitar el incremento del comercio intrarregional a través del desarrollo de la infraestructura física en Sudamérica, potenciando a sectores como el exportador, turismo y transporte, lo que permitirá crear polos de desarrollo en diferentes áreas que se beneficiarán con obras de infraestructura.

Asimismo, el *programa de Integración Energética* para coadyuvar al desarrollo de mercados potenciales regionales y extrarregionales con el objeto de exportar recursos hidrocarburíferos y derivados, promoviendo la integración de sectores energéticos de la región y permitiendo la transferencia de tecnología, conocimiento, experiencias y documentación en campos técnicos, económicos y legales.

Política 2: Acuerdos Comerciales

Los nuevos acuerdos comerciales se basarán en la negociación e implementación de convenios internacionales en el marco del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCPs), los mismos que promoverán inversiones en favor de los bolivianos; brindarán protección a la soberanía nacional y a los conocimientos tradicionales; reservarán el derecho a proteger la producción nacional; considerarán las asimetrías y utilizarán el comercio como una herramienta de lucha contra la pobreza.

La implementación y el desarrollo del *Tratado de Comercio de los Pueblos (TCPs)* se basa en la integración, cooperación y complementariedad entre los pueblos, así como en la solidaridad entre países mediante el reconocimiento de asimetrías y desigualdades en su desarrollo relativo. Tiene por objetivo alcanzar un comercio equilibrado con acceso real, facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas campesinas (OECAs), atraer inversiones y establecer un marco jurídico predecible y de largo plazo. También tiene la finalidad de promover la protección de los conocimientos tradicionales y tradiciones culturales y prácticas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Los programas priorizados son: *Difusión y discusión de los TCPs y mecanismos de comercio exterior con la sociedad civil* para socializar, recabar información y consensuar los alcances de los TCP's con los actores involucrados y la sociedad civil; *preparación y negociaciones de TCPs* con países de similar y mayor desarrollo, con el objetivo de desarrollar herramientas que permitan evaluar los beneficios y riesgos de suscribir un TCP.

En el marco de *acuerdos ya existentes* se plantea como estrategia el acceso real a mercados, cuyo objetivo es el de promover el cumplimiento efectivo de los compromisos establecidos en los acuerdos; es decir, la eliminación de las restricciones y obstáculos técnicos que limitan el acceso real a mercados, mediante negociaciones de decisiones, adendums, dependiendo del esquema de integración, para la superación o eliminación de las limitaciones al acceso real.

El principal programa priorizado es la *identificación de las barreras que limitan el acceso real de los productos nacionales a los mercados de los países con los que se han suscrito acuerdos comerciales, así como en aquellos donde el país goza de preferencias arancelarias unilaterales*, a manera de preservar y consolidar los respectivos compromisos.

Política 3: Exportaciones

Comprende el fortalecimiento institucional destinado a apoyar las exportaciones con valor agregado y principalmente las exportaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas, organizaciones económicas campesinas (OECAs) y comunidades, a fin de aprovechar eficientemente los acuerdos y preferencias arancelarias.

La promoción de las exportaciones bolivianas se realizará mediante la exploración de demanda potencial en el mundo

y particularmente en los países en los que Bolivia cuenta con la presencia de la Red Externa Boliviana, que puede ser satisfecha de manera flexible por la oferta nacional.

Asimismo, se concretarán mecanismos de "inteligencia comercial" para identificar nichos de mercado y oportunidades comerciales para productos de la oferta exportable boliviana actual y potencial con países de la subregión andina, el MERCOSUR, Chile y otros países y esquemas regionales de interés.

Los programas priorizados son: *Identificación técnica de demanda potencialmente atendible* para incrementar el flujo comercial articulando y posicionando la oferta exportable en el mercado internacional; *desarrollo de la inteligencia comercial*, mediante la creación de un mecanismo moderno de facilitación de las operaciones comerciales de Bolivia, que permita una mejor internacionalización de las empresas exportadoras; y por último el *desarrollo de imagen país* mediante la promoción de la oferta exportable y de inversiones en Bolivia a través de las Misiones Diplomáticas del país en el exterior y la organización de Vitrinas Comerciales en Embajadas y Consulados de Bolivia.

Política 4: Protección y Fortalecimiento del Mercado Interno

La Política de Protección y Fortalecimiento del Mercado Interno implica modificar la política arancelaria de apertura irrestricta, unilateral, remplazándola con una política arancelaria selectiva por sectores priorizados, mediante la creación de nichos de moderada protección arancelaria y diferenciada. También significa promover el desarrollo de productos en el mercado interno con visión hacia las exportaciones, de manera que el mercado nacional sirva de plataforma para el mercado internacional.

La protección del mercado interno tiene como objetivo establecer un marco jurídico nacional, tomando como referencia los compromisos internacionales y las necesidades de orden interno que permitan analizar y gestionar modificaciones a los marcos jurídicos internacionales.

Los programas priorizados están referidos a el *análisis y evaluación de los compromisos arancelarios* en los acuerdos comerciales, regionales, subregionales y multilaterales cuyo objetivo es contar con elementos de apoyo técnico para una evaluación de los mecanismos arancelarios en dichos acuerdos; a la *implementación y negociación de la nueva política comercial*, a objeto de insertarla en los acuerdos comerciales; *al apoyo de la lucha*

contra el contrabando, mediante las negociaciones pertinentes.

Igualmente, para *fortalecer el mercado interno* con visión hacia las exportaciones se ha previsto promover, proteger y promocionar la implementación de políticas reglamentarias para el fortalecimiento del sector productivo.

Siendo los programas priorizados son: el *fortalecimiento del sector productivo*, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, organizaciones económicas campesinas (OECAs) y comunidades cuyo objetivo buscará ampliar y configurar un marco normativo institucional que proteja y apoye al sector; el *fomento y protección del mercado interno* con el objeto de valorizar la producción nacional generando economías de escalas; el *fomento y protección del mercado externo* cuyo objetivo busca hacer eficiente los incentivos fiscales, así como la elaboración de instrumentos que protejan a los productores de prácticas desleales del comercio.

Política 5: Tratamiento a la Inversión Extranjera Directa

La Política de Tratamiento a la Inversión Extranjera Directa garantizará la seguridad jurídica con reglas de juego claras, que incluyan criterios tales como la Licencia Social, Licencia Ambiental, transferencia tecnológica, generación de empleo, preferencia en uso de materia prima, insumos y servicios nacionales.

La nueva política está fundamentada en que las inversiones deben respetar la soberanía y dignidad de la nación; para tal efecto, son necesarias reglas claras y estables así como regulaciones a las cuales debe sujetarse la inversión para beneficio del Estado y la protección de medio ambiente.

En el ámbito institucional respectivo, se establecerá un *nuevo marco jurídico regulatorio de la inversión extranjera*,

cuyo objetivo es el cambio de la actual legislación que carece de regulaciones detalladas en materia de la inversión extranjera, por una nueva normativa que establezca reglas claras, seguridad jurídica y criterios en función del desarrollo nacional. Para tal efecto, la institución pertinente presentará un proyecto de Ley de Tratamiento y Promoción de la Inversión Extranjera.

En este marco, la estrategia de relacionamiento externo para la atracción de inversiones con soberanía y dignidad, tiene por objeto crear un ambiente y un marco jurídico estable, previsible y que tome en cuenta no sólo el beneficio del inversionistas sino, principalmente, el de la población boliviana, generando empleo y beneficiando a los sectores empobrecidos de la sociedad.

Los programas priorizados se refieren a: la *Revisión de Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs)* con el fin de ajustar los TBI's en función de los nuevos lineamientos definidos por el Gobierno, preservando el principio de soberanía del país, elaborando un modelo de acuerdo para la atracción de inversiones; el *tratamiento de la inversión en el marco del los TCPs* y otros *acuerdos comerciales*, para la negociación y suscripción de los capítulos sobre inversión en los mismos, la revisión y perfeccionamiento de otros compromisos internacionales sobre la materia y el seguimiento y defensa de los intereses nacionales en los foros internacionales relacionados con la inversión.

Política 6: Cooperación

La Política de Cooperación se orientará a ordenar la relación Gobierno - Cooperación, fortalecer procesos de alineamiento y coordinación, reforzar el liderazgo del Gobierno, mejorar la asignación de recursos, facilitar su programación flexible y armonizar mecanismos de monitoreo y evaluación. Esta política se operacionalizará mediante un mecanismo de coordinación que establezca mesas de trabajo con la cooperación en el marco del plan de desarrollo.