



22 de julio de 2015

El TISA y las amenazas que entraña

Cuando se aprueba el ingreso de Uruguay a las negociaciones del TISA, el día 4 de febrero de 2015, nuestro país no conocía aún los documentos que ya hacían parte del proceso de negociación, por lo que comenzó a participar en las rondas negociadoras, aceptando los avances registrados hasta el momento de su incorporación, sin previo conocimiento y análisis de los textos y compromisos a asumir. Ello implicó que Uruguay se sumó a una negociación que ya se encontraba en una etapa avanzada -habida cuenta que se había iniciado en 2012 con un ritmo vertiginoso de rondas de negociación cada mes y medio- sin posibilidades de incidir en el marco y objetivos de la misma ni cambiar lo ya acordado.

Lamentablemente, el carácter secreto de las negociaciones y los documentos de negociación (que se ha logrado superar en alguna medida por las filtraciones de Wikileaks y medios de prensa), atentan contra una discusión democrática al interior de los países, que permita evaluar con cuidado lo que está en juego en este acuerdo.

Para contribuir al posicionamiento de nuestro país y porque consideramos central el papel de la fuerza política, acercamos al Frente Amplio una serie de argumentos que cuestionan en profundidad la conveniencia de este acuerdo para Uruguay, al tiempo que alertan sobre las amenazas que entraña. Estos argumentos se basan en los documentos que se han hecho públicos y en el análisis de compañeros y compañeras especialistas en la materia.

¿Por qué decimos que el TISA va más allá del GATS (Acuerdo General de Servicios de la Organización Mundial de Comercio)?

Según reconocidos/as analistas internacionales¹, el texto "central" de negociación del TISA, demuestra que la intención de los "Auténticos Buenos Amigos de los Servicios" (como se autodenominan quienes participan en las negociaciones) es avanzar en la liberalización de los servicios, redactando un nuevo acuerdo de servicios y pasando por encima de los demás gobiernos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹ Universidad de Auckland, Organizaciones de la sociedad civil Our World is Not For Sale (OWINFS), Red del Tercer Mundo (Third World Network), Public Citizen, South Center.



Si bien el TISA contiene muchas de las normas centrales del Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios (AGCS), va más allá en términos de restringir la libertad para regular los servicios.

En el TISA,

a. En lo que respecta al Trato Nacional, se negocia en base a listas negativas, es decir, se asumen compromisos en todos los sectores y modos de suministro, excepto en aquellos que se especifiquen explícitamente; a diferencia del GATS, donde los países sólo asumen compromisos en los sectores y modos de suministro de su opción, quedando excluidos de compromisos en los demás. El compromiso de Trato Nacional no implica solamente dar el mismo trato a las empresas nacionales y transnacionales que operen en el país sino también la obligación de que las medidas adoptadas por el Estado no generen condiciones de competencia más favorables para las empresas nacionales. Entonces, no se trata sólo de no dar mejor trato a las empresas nacionales, sino además, tener que discriminar en favor de las transnacionales atendiendo a su condición de operadores desde el extranjero. Resulta claro que la dinámica de la negociación busca avanzar en la limitación de la potestad del Estado de establecer políticas nacionales diferenciales para promover a las empresas nacionales de servicios y fortalecer a nuestras empresas estatales de servicios.

b. No está previsto un cronograma de renovación o renegociación de las listas negativas a las que nos referimos arriba, por lo que en caso de surgir un nuevo sector de servicios luego de la firma del TISA, el Estado estará obligado a garantizar el Trato Nacional a las empresas extranjeras que quieran ser prestadoras del nuevo servicio y no podrá discriminar a favor de las empresas nacionales, ni declarar al servicio en cuestión como monopolio del Estado.

c. Se está discutiendo una cláusula de mantenimiento del status quo que no existe en el GATS. Dicha cláusula establece que la densidad de normativas nacionales presentes al momento de firmar el acuerdo, no podrá ser extendida posteriormente. En concreto, según el Anexo de Servicios Financieros que se filtró se está negociando la aplicación de la cláusula status quo en el sector, que implicaría que Uruguay no podría fortalecer su reglamentación en materia financiera en el futuro, incluso ante situaciones de emergencia como la vivida en 2002 con la crisis económica. Esta disposición toma compromisos derivados del "Entendimiento sobre Servicios Financieros" en la OMC, del cual nuestro país no es parte, a razón de su necesidad de resguardar su capacidad regulatora.

d. Establece una cláusula trinquete inexistente en el GATS, que significa que una vez que el mercado de un sector está abierto ya no es posible nacionalizarlo, o si una medida discriminatoria a favor de las empresas nacionales es atenuada o derogada, el Estado no podrá luego retroceder en su decisión. Por



ejemplo, si el TISA se hubiera firmado hace 10 años, Uruguay no podría haber devuelto a la órbita del Estado los servicios de abastecimiento de agua privatizados, como dispuso el Plebiscito del Agua en 2004 y la reforma constitucional que lo siguió. Si bien en el texto de negociación está planteada la posibilidad de que la cláusula cremallera no se aplique a aquellos sectores que sean incluidos en la « parte A » de la lista de compromisos de los países, es importante tener en cuenta que el contenido de las listas es objeto de negociación. O sea, se requiere el acuerdo de los demás Estados y no es una decisión unilateral de cada país. Además, no está prevista la renovación o renegociación de la « parte A » por lo que quedarán excluidos futuros servicios estratégicos.

e. Se proponen disciplinas nuevas y más liberalizadoras y desreguladoras que las que existen en el GATS en materia de regulación nacional y la normativa interna aplicable a las empresas de servicios nacionales o transnacionales. Esas nuevas disciplinas -referidas muchas veces a aspectos que solo tienen que ver muy tangencialmente con el comercio- pueden potencialmente restringir las leyes y reglamentaciones nacionales en la medida que afecten la capacidad de lucro de las empresas. Ejemplos de esto son: los requisitos de seguridad para las y los trabajadores, las reglamentaciones ambientales, las normas de protección de los consumidores y las obligaciones de servicio universal. Estas disciplinas aplican incluso cuando las reglamentaciones nacionales trataran a los servicios y a los proveedores de servicios extranjeros de la misma manera que a sus homólogos nacionales.

Regulación Doméstica

El TISA limitará la capacidad de los Estados de regular y ejecutar políticas, ya que cualquier medida (ley, decreto, reglamento, decisión administrativa de alcance nacional o subnacional) que afecte el comercio deberá ser *“razonable, objetiva e imparcial”* según el Artículo 5 del texto en negociación. Incluso se ha propuesto que los compromisos relativos a la tramitación de autorizaciones y el pago de cánones se aplique horizontalmente y no sólo a los sectores en los que se han hecho compromisos de liberalización.

A lo anterior se suma la propuesta de adoptar el Artículo 4 del AGCS que establece que las medidas deben cumplir con condiciones de *“objetividad y transparencia”* (test de necesidad). En el caso de procedimientos relativos al otorgamiento de licencias dispone que *“no constituyan de por sí una restricción al suministro del servicio”*.

El potencial riesgo a tener en cuenta aquí es cómo se va a definir si una política pública o medida regulatoria es *“razonable, objetiva e imparcial”* y que la misma *“no constituya de por sí una restricción al suministro del servicio”*. Los términos utilizados por la negociación tienen un significado intrínseco positivo (objetividad, transparencia, necesidad, legitimidad, efectividad), pero los efectos en todos los



casos apuntan a la reducción del espacio de la política pública. Asimismo, es alarmante notar cómo los criterios a los que deberían ajustarse las políticas públicas se establecen en base a consideraciones de eficiencia y competitividad, desconociendo los imperativos en materia de interés social (igualdad y equidad), bien general y cometidos esenciales del Estado (garantizar el goce de los derechos).

Además, se proponen requisitos que limitarían enormemente la capacidad de definir y aplicar políticas públicas en materia de servicios, como transparencia de los procedimientos, limitación de los procesos a tiempos razonables, límites al número de autoridades que deben participar en los procedimientos de otorgamiento de licencias y autorizaciones, y que previo a la aplicación de medidas en cuestión se abra un espacio para que los operadores privados de servicios puedan opinar sobre las mismas. Este último aspecto se refuerza con el contenido del Anexo en materia de “transparencia”.

Anexo sobre “transparencia”

Si bien en este anexo hay varios puntos que aún no han sido laudados en las negociaciones y se incluyen frases como *“en la media de lo realizable”/“en forma compatible con la legislación nacional”*, es extremadamente preocupante por los impactos que podría tener al limitar la potestad normativa del Estado.

Aquí se plantea que previo a la entrada en vigencia de cualquier medida referida a los asuntos cubiertos por el TISA -como leyes, regulaciones, procedimientos y reglamentaciones administrativas- los Estados tienen la obligación de publicarlas y de otorgarles a las “partes interesadas” una “oportunidad razonable” para que puedan enviar sus comentarios.

El texto incluye normas específicas para la notificación con antelación de las reglamentaciones (a diferencia de otras medidas --en este contexto, el concepto de "reglamentaciones" no incluye a las leyes, ya que estas son mencionadas por separado). En este caso, la notificación se deberá realizar al menos 60 días antes del plazo para enviar comentarios o con tiempo suficiente para que las “personas interesadas” evalúen la propuesta y den su parecer. La información publicada debe incluir las razones que motivan la medida.²

Según los textos en negociación, el Estado quedaría obligado a dar publicidad previa a toda normativa que esté planificando implementar, dar explicaciones a “los interesados” sobre los objetivos y efectos buscados por las mismas y responder a los cuestionamientos recibidos. Lo engorroso del procedimiento, la presión y exposición en la que quedan las autoridades públicas frente a las corporaciones tendrán muy

² Párrafo 3(c)



probablemente un efecto inhibitorio en la iniciativa pública, además de la evidente limitación a la capacidad de dar respuestas a las necesidades sociales y de convivencia comunitaria.

El título del Anexo no debería ser llamado “Transparencia” sino “Distorsiones a la legitimidad del Estado y limitaciones a su capacidad regulatoria”.

Anexo sobre contratación pública

El texto que se está negociando propone como principal requisito el Trato Nacional para los proveedores de servicios de cualquier otro país del TISA que hayan establecido una presencia comercial (no se aclara de qué tipo: una pequeña oficina administrativa es una presencia comercial), instalando, adquiriendo o manteniendo una empresa en el país que realice la contratación pública. Ello significa que para las contrataciones públicas de servicios liberalizados a través del TISA, las Partes ya no podrían:

- Reservar determinadas compras públicas para los proveedores locales de servicios.
- Establecer preferencias de precios, lo cual permite que las empresas locales puedan ganar algunas licitaciones aún cuando su precio sea un poco más alto que el de una empresa extranjera.

Además, el texto propuesto incluye todas las contrataciones de las agencias gubernamentales. La negociación en este aspecto adopta la dinámica de Lista Negativa. En ese sentido, las partes pueden establecer en sus listas de excepciones la no cobertura de determinados servicios pero no la posibilidad de exceptuar determinadas entidades gubernamentales de los compromisos en materia de compras.

También, se refiere a la contratación de servicios por cualquier monto, a diferencia de la OMC que permite que los contratos que estén por debajo de un umbral mínimo de valor no se sometan a competencia extranjera. De aprobarse el TISA, las pequeñas y medianas empresas tendrán que competir en licitaciones abiertas a empresas transnacionales incluso cuando se trate de contrataciones de poco valor.

Según la asesora legal de la Red de Tercer Mundo, Sanya Reid Smith, si bien el texto central del acuerdo parece permitir que las excepciones usuales del AGCS se apliquen a este Anexo, sólo sería para medidas relativas a la salud y el medioambiente, pero no otras políticas que podrían verse afectadas por las normas del TISA sobre compras públicas. Según la analista, estas excepciones son de muy difícil uso por parte de los Estados, sólo en uno, de un total de cuarenta casos, el Estado logró hacer prevalecer su excepción ante una disputa presentada en la OMC.³

³ Public Citizen: <https://www.citizen.org/documents/general-exception.pdf>



Por otra parte, en el texto que se está negociando no se plantea ni un trato especial y diferenciado (por ejemplo, excepciones o flexibilidades adicionales) ni períodos de transición para los países en desarrollo.

Las obligaciones establecidas en este texto en negociación son aún más exigentes que las obligaciones del Acuerdo Plurilateral de Compras Públicas del cual nuestro país no participa. La permanencia de nuestro país en las negociaciones nos podría colocar ante exigencias inéditas, incluso respecto a los compromisos que sostenemos en el espacio regional de integración, frente a los Estados que lideran las exportaciones de servicios a nivel global.

Anexo sobre Telecomunicaciones

El Anexo en materia de telecomunicaciones tiene el claro objetivo de promover y facilitar las actividades de los operadores privados y reducir la capacidad regulatoria del Estado. Las disposiciones que están siendo negociadas incluyen los requisitos que deben cumplir las entidades regulatorias, las características que deberán tener los procesos licitatorios, de autorización y distribución de licencias, requisitos de transparencia y neutralidad de la red.

Preocupan especialmente las disposiciones en materia de “neutralidad de red” que obliga a que el Estado ponga a disposición la infraestructura de red a operadores privados en forma no discriminatoria y a precios “razonables” no estableciendo qué entidad se encarga de controlar esos parámetros.

Anexo sobre Servicios Financieros

Como se plantea más arriba, en este Anexo se está discutiendo la inclusión de una cláusula del status quo, que implicaría que los Estados parte del Acuerdo no podrán aprobar nuevas medidas regulatorias del sistema financiero a partir de la firma del TISA.

El texto que se filtró muestra que las restricciones que impondría el TISA a la regulación financiera abarcaría al conjunto del sector, incluyendo los derivados, la banca, las acciones y bonos, las divisas, los seguros de vida y otros, las tarjetas de crédito, el procesamiento de datos financieros, la calificación de créditos, el reaseguro y otros servicios financieros (Anexo, Art. X.2(a)).

Los gobiernos quedarían sometidos a las normas del TISA en lo que respecta a productos financieros que aún no se han inventado (Anexo, Art. X.9) y a bancos extranjeros que aún no operan dentro de su territorio (Anexo, Art. X.2 (b)).



En las negociaciones se está planteando que los Estados *“se esfuercen por eliminar”* o limitar los efectos de medidas que impidan a las empresas financieras extranjeras ofrecer productos y servicios financieros⁴. El TISA podría conducir por ejemplo, a que los gobiernos sean impugnados legalmente por prohibir servicios o productos financieros riesgosos, tales como los derivados complejos que contribuyeron a la crisis financiera.

Otro aspecto que preocupa especialmente es que Estados Unidos, la Unión Europea y Japón –con el apoyo de países latinoamericanos- proponen que las partes deben asegurarse que los proveedores de servicios financieros de otra parte establecidos en su territorio, gocen de Trato de Nación más Favorecida y de Trato Nacional en lo que respecta a *“a la compra o adquisición de servicios financieros por entidades públicas en su territorio”*.

Consideraciones finales

Los cambios en las formas de producción a nivel global complejizan las estructuras de poder y son el motor fundamental de los recientes cambios en la dinámica de las negociaciones internacionales de comercio. Las cadenas globales de valor dirigidas por las empresas transnacionales incorporan un enorme conjunto de servicios en la producción física de bienes. Los ejemplos más claros se presentan por parte de los servicios financieros y de telecomunicaciones, estructuras básicas para la operación de acumulación internacional de las empresas. Es por esa razón que las empresas han sido los principales promotores de la incorporación de un enorme conjunto de fenómenos sociales (imprescindibles para la vida de las comunidades), bajo el concepto de servicios comerciales.

Este empuje -que ya se vivió en el marco de la OMC- se canaliza en esta etapa a partir de mesas de negociaciones paralelas, como es el caso del TISA. En estos espacios, los países del Norte, donde se concentran las matrices de las ETN, buscan avanzar hacia compromisos aún más restrictivos para la capacidad de los Estados de establecer sus propias políticas, en busca de mayores libertades para sus negocios.

Con estos espacios paralelos al multilateralismo, los países del norte y sus empresas, buscan correr los márgenes de la ya de por sí limitada capacidad de gobernanza de los Estados frente al poder corporativo. Permanecer en esta mesa de negociación, además de los inmensos riesgos para la capacidad de desarrollo de nuestro país, significa legitimar una dinámica de negociación que va en directa contradicción con la necesidad de construir poder efectivo y autónomo desde el Sur global, especialmente desde América Latina. Permaneciendo en las negociaciones, el gobierno se aleja del

⁴ Anexo, Art. X.



compromiso asumido con la ciudadanía uruguaya que respaldó las bases programáticas de la fuerza política, que establecen que:

“El Estado debe dar señales al mercado acerca de cuáles son aquellas áreas productivas que, llevadas adelante por los particulares, se consideran prioritarias en el engranaje productivo del país. Igualmente, el Estado es un actor muy importante en el mercado, participando en su regulación y superación de formas obsoletas o inadecuadas para el desarrollo. Por lo cual deberá privilegiar, a través de acciones afirmativas, la producción nacional, los pequeños y medianos productores y las diversas formas de las empresas de la economía social, en especial a las cooperativas, mediante la utilización de diversos instrumentos. Por último, entendemos que el Estado debe asumir un rol protagónico en la definición estratégica de las grandes líneas de desarrollo, y en la alineación de la inversión privada con criterios de sustentabilidad y respeto por el medio ambiente y los componentes culturales.”

“En materia de economía, el Estado debe continuar y profundizar su liderazgo, con una visión que contribuye a garantizar la calidad de vida de la población y la distribución de la riqueza. En este sentido el rol del Estado a través de la inversión pública es central, puesto que de esta manera puede planificar mejor el desarrollo de áreas estratégicas, así como controlar que el cumplimiento de la legislación sea de aplicación. La creación de un sistema de compras públicas orientado al desarrollo productivo y social, articulador de las distintas áreas del estado es una herramienta fundamental en la planificación del gasto público que permite orientar el desarrollo industrial y comercial, así como las políticas sociales que necesariamente deben estar vinculadas a esas dos grandes áreas de integración que son el mundo del trabajo y el mundo de la educación y la formación.”

“La formulación de políticas y su ejecución son actividades esenciales para alcanzar los objetivos de acceso a los servicios, con calidad y precios adecuados, sobre todo en los servicios públicos con alto impacto en el desarrollo social y productivo. La regulación resulta una herramienta fundamental para garantizar los derechos de los ciudadanos, controlar la calidad de los servicios, y promover tarifas adecuadas, por lo que se le debe dotar de las capacidades y recursos necesarios para desarrollar sus funciones”

“La inserción del Uruguay en el mundo será impulsada desde la plataforma MERCOSUR. Por ello se fomentará una agenda externa común del bloque, consolidando y fortaleciendo las Instituciones Regionales.



La propuesta programática del Frente Amplio busca desarrollar una política exterior que tenga como objetivo una proyección internacional de Uruguay priorizando la integración regional para su inserción en el mundo.

Esta región tiene el potencial de constituirse en uno de los bloques más importantes del sistema internacional. La construcción de posiciones en el marco de instituciones regionales potencia nuestra soberanía y nos permite tener una actuación más contundente en los espacios multilaterales y en los foros globales. Desde la pertenencia a los procesos de integración regional se deberá profundizar el desarrollo de las relaciones Sur-Sur y a su vez buscar un equilibrio en la construcción de una política exterior que fomente la consolidación de la integración sin perder de vista la relación con las demás regiones, desarrollando vínculos con los demás países, cultivando el multilateralismo y el respeto al derecho internacional que ha caracterizado el accionar del Uruguay en el mundo.”

“El mundo global está evolucionando hacia la conformación de una multipolaridad del poder internacional, tanto en términos geopolíticos como geo-económicos. Esta realidad impacta tanto en el desarrollo de los distintos espacios regionales como en la negociación y resolución de los temas globales.

La economía internacional también ha generado una nueva dinámica de negociación entre grandes bloques comerciales. En tal contexto, los países como Uruguay, individualmente, tienen escasas condiciones de competir y de influir. La integración constituye un imperativo para lograr una inserción internacional más eficiente y generar un mayor poder negociador. En este sentido, América Latina representa el objetivo natural y prioritario para estrechar los vínculos de cooperación y de progreso.

La integración regional es una herramienta indispensable para el desarrollo y para la satisfacción de las demandas que genera una sociedad más equitativa e inclusiva. Como tal, es un componente fundamental de nuestra política exterior.”

“Cualquier abordaje de negociación tendiente a suscribir tratados bilaterales o multilaterales comerciales deberá garantizar las necesidades y los objetivos del desarrollo nacional. Los términos en que se acepte negociar áreas tales como normas de competencia, compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios o barreras técnicas al comercio, no deberán perjudicar el desarrollo sustentable del país, sus fuentes laborales ni su potestad de aplicar políticas públicas para alcanzarlo. Particularmente, no se deberá afectar la estrategia de integración que se viene llevando a cabo, en especial nuestra pertenencia prioritaria al MERCOSUR.



Las negociaciones comerciales de inserción internacional deberán plantearse desde la Agenda Externa del MERCOSUR. Al respecto, se procurará que la misma sea amplia y diversificada en cuanto a países y producción exportable, impulsando Uruguay la profundización de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con los países de Latinoamérica y el Caribe.”

**Plenario Intersindical de Trabajadores –
Convención Nacional de Trabajadores
(PIT-CNT)**

REDES – Amigos de la Tierra