

## La salida de Uruguay del TISA

*O la lucha por otra globalización*

**JOSÉ MANUEL QUIJANO**

Si el presidente José Mujica se había sumado a las negociaciones del Acuerdo sobre Comercio de Servicios, que promueve la liberalización, el gobierno de Tabaré Vázquez decidió retirarse. En ello incidió la decisión del Frente Amplio, contra la opinión de algunos ministros. Los detractores del acuerdo sostienen que este entraña un ordenamiento global de nuevo tipo, de graves consecuencias para el desarrollo de los países involucrados, en beneficio de las empresas transnacionales y lleno de cláusulas secretas que cercenan el debate público y democrático.

En la mañana del lunes 7 de septiembre de 2015, Tabaré Vázquez reunió al Consejo de Ministros y le comunicó, en medio de gran expectativa, que había decidido no continuar las negociaciones para el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés). Dos días antes, el plenario del Frente Amplio (FA) había recomendado al presidente uruguayo que se retirara de las negociaciones por 117 votos sobre 139.

El ministro de Economía Danilo Astori y el de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa, dos defensores del ingreso al TISA, guardaron silencio. Fue la ministra de Turismo, Liliam Kechichián, quien declaró a la prensa que el gobierno «assume la decisión de la fuerza política Frente Amplio y le pide al canciller que la concrete, en el sentido de dejar de participar del tratado TISA»<sup>1</sup>. Agregó que la posición del FA fue «lo suficientemente fuerte como para tomar una decisión hoy».

---

**José Manuel Quijano:** economista uruguayo, fue director de la Comisión Sectorial y de la Secretaría General del Mercado Común del Sur (Mercosur). Es autor de varios trabajos sobre integración y desarrollo.

**Palabras claves:** Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA), globalización, liberalización, Frente Amplio (FA), Tabaré Vázquez, Uruguay.

**Nota:** el autor agradece los comentarios de Fernando Antia, Carlos González, Roberto Kreimerman y Gonzalo Rodríguez, y el aliento de Alberto Couriel.

1. «TISA: Vázquez pedirá al canciller que abandone negociaciones» en *República*, 7/9/2015.

Culminaba así un episodio lleno de secretismo y no muy honroso para la diplomacia oriental, que se había iniciado en septiembre de 2013, durante la presidencia de José Mujica, cuando Uruguay solicitó su incorporación al acuerdo. El entonces presidente dijo por toda explicación: «El TISA es hijo de la globalización, tenemos que estar en la negociación para saber qué van a hacer los grandes países y tomar postura»<sup>2</sup>.

Pocos temas han sido tan discutidos por los dirigentes, los técnicos y las bases (sobre todo las del FA). Como se ha dicho en el blog *Wolf Street*, Uruguay «es la única nación en el planeta que ha tenido algún tipo de discusión pública sobre el TISA y sobre lo que implica este cambio en las reglas de juego»<sup>3</sup>.

### ■ ¿En qué consiste este acuerdo?

Luego de años de negociaciones en la Ronda Uruguay, la Organización Mundial de Comercio (OMC) aprobó el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el cual es aplicable a todos los servicios con excepción del transporte aéreo y los suministrados «en ejercicio de facultades gubernamentales». Esta última restricción opera siempre y cuando no se proporcionen en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores.

El AGCS no colmó las expectativas de Estados Unidos y de otros países

desarrollados. No se llegó a un acuerdo en el debate sobre compras gubernamentales; las aspiraciones en materia de propiedad intelectual, orientadas por los países desarrollados hacia periodos más largos de protección, no fueron plenamente satisfechas; la presión para que grandes mercados emergentes, consumidores y exportadores de servicios, como China, la India, Rusia, Brasil y otros, redujeran su protección en este rubro no culminó con éxito; y en los servicios más dinámicos, como los financieros o las telecomunicaciones, EEUU y la UE estimaron que lo acordado en el AGCS era insuficiente.

El objetivo del TISA, entonces, es alcanzar un acuerdo «OMC plus» (o más precisamente, un «AGCS plus») y, por tanto, en términos generales, está orientado a lograr niveles más avanzados de liberalización. En definitiva, lo que enfrentó resistencias en la OMC busca ahora otro canal para alcanzar objetivos de mayor apertura en el comercio de servicios. Es de notar que las negociaciones del TISA están teniendo lugar fuera del AGCS y del marco de la OMC. Sin embargo, se busca que el acuerdo quede diseñado para que resulte compatible con un AGCS reformulado a partir de esta negociación.

---

2. «José Mujica expresa que el TISA es hijo de la globalización, pero Uruguay tiene que estar» en *Nodal*, 4/2015.

3. Don Quijones: «Uruguay Does Unthinkable, Rejects TISA and Global Corporatocracy» en *Wolf Street*, 22/9/2015.

## ■ El TISA y los cambios a escala global

En opinión de los promotores del TISA, el AGCS ha quedado obsoleto y no atiende ni resuelve los problemas reales y los obstáculos que afectan el comercio de servicios. Esto se encuentra en buena medida relacionado con la protección de este mercado en países muy dinámicos (BRICS ampliado<sup>4</sup>) en la producción y exportación de servicios.

Han ocurrido cambios sustanciales en el comercio internacional. Entre 1980 y 2013, los servicios aumentaron su participación en el comercio mundial total de 16,1% a 20%. La mayor parte de ese incremento se registró en las dos últimas décadas del siglo pasado. Pero desde 2000, las exportaciones de servicios, en dólares corrientes, crecieron a tasas superiores en los países en desarrollo (304,3% entre 2000 y 2013) que en los países desarrollados (181,7%)<sup>5</sup>.

Una segunda comprobación resulta también interesante. EEUU es el país con mayores exportaciones de servicios del mundo, calculadas en dólares corrientes. Además, en los últimos años aumentó sostenidamente la participación de los servicios en sus exportaciones hasta alcanzar, en 2013, 30% del total.

Si se mira a los gigantes asiáticos, se comprueba que un caso semejante se

registra en la India: en 2013 los servicios se habían elevado hasta 32,6% de sus exportaciones totales, mientras que las manufacturas habían disminuido su participación en el comercio de bienes de 58,4% en 2005 a 51,1% en 2013. China, con la segunda tasa más alta en el crecimiento de la exportación de servicios, muestra el caso exactamente opuesto. Las manufacturas incrementaron su participación en la exportación de bienes de 91,7% en 2005 a 93,7% en 2013.

A lo anterior se agrega que la protección muestra grandes diferencias entre grupos de países. En el rubro de servicios, la protección más frecuente se presenta a través de regulaciones internas y no de aranceles. El método para cuantificar el grado de «protección tarifaria», también denominado tarifa equivalente (TE) de las regulaciones en vigencia, pone en evidencia que las TE que gravan los servicios en EEUU y en la UE (ambos muy competitivos en el rubro) son muy bajas, pero en otros países, sobre todo en algunos muy relevantes, siguen siendo elevadas. China, la India, Pakistán e Indonesia mantenían, en 2012, una TE superior a 60%; Filipinas, Brasil y Rusia, una TE superior a 50%; y México (a pesar del Tratado de Libre Comercio de América del

4. Además de China, la India, Rusia, Brasil y Sudáfrica su versión ampliada incluye a Turquía, México, Filipinas e Indonesia.

5. J.M. Quijano: «TISA: Las evaluaciones que debe hacer el gobierno» en *Voces*, 5/2015.

Norte), Tailandia, Turquía y Colombia, una TE superior a 40%<sup>7</sup>.

Esto sugiere que, al menos en economías grandes o medianas en proceso de desarrollo, tanto la protección del mercado interno de servicios como la exportación exitosa de estos parecería que van de la mano, o al menos son compatibles. Reducir el proteccionismo en los servicios que practican los países en desarrollo más dinámicos es, precisamente, uno de los principales objetivos del TISA. Es de notar que sus promotores no han admitido, en el ámbito de la OMC, una negociación compensada, ni conceden absolutamente nada en bienes agrícolas, rubro en el que el proteccionismo de los países desarrollados es notorio.

### ■ ¿Qué se está negociando?

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) ordena los servicios en nueve categorías. Los más dinámicos, ordenados según el crecimiento de sus exportaciones, fueron: informática (523,5%), servicios financieros (341,8%), otros servicios a empresas (282,7%) y seguros (270,4%). Les siguen: comunicaciones (255,9%); construcción (250%); regalías y licencias (236,9%); transporte (161,6%) y viajes (148,5%).

Las categorías del TISA, que responden a intereses empresariales concretos, no coinciden necesariamente con las de UNCTAD. Pero es de utilidad cojer la información anterior con los

avances que oficiosamente informa el TISA. En el AGCS se propusieron negociaciones (aunque no en todos los casos se alcanzaron dos o más partes que actuaran de interlocutoras) en aproximadamente 160 servicios<sup>8</sup>. En el TISA, hasta la reunión de julio de 2015, se realizaron ofertas, con objeto de iniciar negociaciones, en 17 servicios.

Los promotores del TISA estiman que se ha logrado un «avance satisfactorio» en regulación doméstica (lo que implicaría una reducción de tarifa equivalente) y servicios financieros (el segundo más dinámico según la clasificación de UNCTAD) y «cierto avance» en comercio electrónico (relacionado con informática y telecomunicaciones), con telecomunicaciones (clave en el rubro «otros servicios a empresas») y en el llamado modo 4<sup>8</sup>.

6. Gary Clyde Hufbauer, J. Bradford Jensen y Sherry Stephenson: «Framework for the International Services Agreement», Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, abril de 2012.

7. V. «TISA Participants Review Progress, Plan Next Steps al Stockholding Session» en Bridges, vol. 19 N° 26, 16/7/2015.

8. Los modos de suministro de los servicios son cuatro: modo 1: transfronterizo (de un país a otro, sin desplazamiento, por ejemplo: servicios bancarios); modo 2: consumo en el extranjero (con desplazamiento al territorio de otro país y consumo en el mismo, por ejemplo: turismo); modo 3: presencia comercial (por ejemplo: apertura de una sucursal en otro país); y modo 4: persona física (con desplazamiento para prestar servicio en otro país, por ejemplo: trabajador migrante). El Parlamento Europeo recomienda «adoptar un enfoque de cautela en cuanto a la presentación de ofertas relativas al Modo 4, excluyendo de las negociaciones la normativa en materia de visado, que no entra dentro del ámbito de competencia de la OMC».

Pero hasta julio se había logrado «poco avance» en transporte marítimo, en transparencia (que en realidad no es un servicio sino la forma en que las empresas acceden para proporcionarlo)<sup>9</sup> y en servicios ambientales. Y se encontraban en «primeras etapas», es decir con muy poco avance, las compras gubernamentales y los servicios de entrega a domicilio. La propuesta de Turquía de incluir en la negociación los servicios de salud no encontró interlocutor interesado. Por su parte, EEUU anunció que en la próxima ronda (octubre de 2015) incorporaría a la negociación a las empresas públicas.

Este breve repaso muestra la gran heterogeneidad de los servicios negociados (y la presencia de algunos rubros que no son siquiera servicios) y da las primeras pautas acerca de los espacios donde se perfila más probable el avance hacia una negociación promisoriosa, los servicios en los que, al menos de momento, no hay interesados en debatir (como los de salud) y aquellos en los que las trabas persisten (notoriamente, compras gubernamentales).

### ■ Los argumentos de los defensores del TISA

En el debate uruguayo se han expuesto cuatro argumentos básicos, con diverso grado de profundización.

El primer argumento, de carácter general, esgrimido sobre todo por los exponentes del pensamiento económico

liberal, dice que «toda apertura es buena» y que el país necesita adherir a los acuerdos en boga para obtener todos los beneficios de una mayor apertura. Como corolario de este enfoque, cuando se conoció que el gobierno había decidido retirarse de las negociaciones, la prensa opositora sostuvo que no solo Uruguay estaría desaprovechando esta posibilidad de profundizar la apertura, sino que el país había salido «del TISA antes de saber de qué se trataba y de saber si podíamos incidir o no en las negociaciones».

Este primer argumento es, sin embargo, débil. Por una parte, la evidencia empírica no sugiere que la apertura sea sinónimo de aumento de exportaciones: los países de la región que han firmado tratados de libre comercio (TLC) no han registrado un crecimiento significativo en la exportación de servicios<sup>10</sup>. Por otra parte, la referencia a que se ignoraría el contenido del TISA no es afortunada: tantos los partidarios del TISA como los opositores a él debatieron e intercambiaron ideas (con más intensidad los primeros que los segundos, por cierto) y tuvieron a disposición los documentos filtrados por Wikileaks. Pero es de notar que no se conoce escrito alguno

9. En la Reunión de Qatar de la Ronda de Doha, los BRICS acordaron una declaración por la cual la «transparencia» en la acción del Estado no impedía la preferencia por proveedores nacionales.

10. J.M. Quijano: «TISA: El discreto encanto de los servicios» en *Voces*, 23/4/2015.

de los promotores uruguayos del ingreso al TISA que analice el contenido del acuerdo y los anexos respectivos y que extraiga de ese análisis las ventajas de la membresía.

El segundo argumento, vinculado con el anterior pero no idéntico, sostiene que un país pequeño, como Uruguay, debe integrarse a «todos los espacios de negociación» a los cuales se lo invite o admita porque así: a) estará informado, de primera mano, de los puntos del debate; b) formará a sus negociadores quienes, a su vez, estarán en contacto y debatirán con los negociadores de otras naciones; c) podrá sumarse a las negociaciones con más potencial para el desarrollo del país y dejar de lado (o postergar para más adelante) a las demás.

Este razonamiento fue, precisamente, el que utilizó el ex-presidente Mujica cuando en abril de 2015 justificó su decisión de solicitar el ingreso. Es de notar que la invocación al aprendizaje se debilita para justificar el ingreso al TISA cuando se sabe que en varios ámbitos de la OMC en los que se admiten observadores Uruguay no participa. Tal es el caso, por ejemplo, del importante Acuerdo sobre Compras Gubernamentales.

El tercer argumento –más sólido– pone el énfasis en la debilidad del Mercosur, espacio que, en efecto, está muy trabado desde hace varios años. En 2005 se firmó el Protocolo de Servicios

del Mercosur. Cinco años después, en 2010, se aprobó la Decisión 54 que instruyó al Grupo de Servicios del Mercosur para que informara sobre el estado del comercio de servicios intrazona, explorara en las principales restricciones, mejorara las estadísticas disponibles, etc.

Pero los avances no se han concretado, y cuando se tomaron decisiones, estas no han sido internalizadas en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte, con lo cual no tienen vigencia. Se argumenta con insistencia por parte de actores políticos y del ámbito empresarial que el Mercosur es «un chaleco de fuerza» que al tiempo que inmoviliza al país, le impide, por la Decisión 32 del año 2000, incorporarse a otros espacios de negociación<sup>11</sup>.

Quienes así opinan han defendido la incorporación al TISA como un camino para debilitar ese «chaleco de fuerza» y favorecer la vinculación más estrecha con otros mercados. Este argumento se refuerza sosteniendo que, al quedar fuera de los acuerdos comerciales como el TISA, Uruguay pierde competitividad respecto a otros países que sí se han incorpo-

---

11. «A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el Mercosur». Mercosur/CMC/DEC N° 32/00, «Relanzamiento del Mercosur – Relacionamento externo», art. 2.

rado y que tendrán acceso a grandes mercados, como el de EEUU, con más facilidades<sup>12</sup>.

El cuarto argumento, enarbolado con mucho ímpetu y con un estudio específico que le sirvió de respaldo, puso énfasis en los servicios globales de exportación (SGE) que, en su mayoría (aproximadamente 75%) son proporcionados por empresas radicadas en las zonas francas (sobre todo la de Montevideo). En febrero de 2015, el Instituto Uruguay XXI, dependiente del gobierno, divulgó un informe en el cual se dice que en 2013 se exportaron servicios globales por 1.330 millones de dólares (1.012 millones desde zonas francas), lo que significó 27% de las exportaciones de servicios y 8% de las exportaciones totales de ese año. Los SGE habrían dado empleo a 16.000 personas y, muy probablemente, con salarios superiores al promedio nacional<sup>13</sup>.

El informe señala que «la propuesta de Uruguay es posicionarse como un destino atractivo desde el cual se puedan ofrecer servicios donde se apliquen conocimientos de distintas áreas». Y el ingreso al TISA, en opinión de parte del gobierno (los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores), contribuiría a la instalación de más empresas en las zonas francas y a dar impulso a los SGE.

Puede decirse que el tercer argumento, referido a la parálisis del Mercosur, cuenta con adhesión en la población.

El rechazo a la forma en que este funciona es abrumador. Pero de ahí no se deduce que la posición mayoritaria apunte a salir del acuerdo regional para encarar negociaciones separadas con terceros países o bloques. La visión instalada es que Uruguay está geográficamente donde está, y que hay que hacer lo posible para corregir el funcionamiento del Mercosur y, al mismo tiempo, aminorar sus impactos paralizantes. La decisión 33/2015, referida a la flexibilización de las zonas francas, que ha pasado inadvertida, podría apuntar en esa dirección.

El extendido malestar tiene su justificación: las relaciones con Brasil han sido fluidas en los últimos años, aunque algo erráticas en cuanto a las prioridades. Pero la convivencia con Argentina ha sido muy difícil desde mediados de la década pasada, y no solo respecto a las trabas comerciales sino, además, en un tema muy sensible para Uruguay: el desarrollo portuario y la hidrovía.

El cuarto argumento, en relación con los SGE, tuvo defensores en el ámbito empresarial (las zonas francas, la Cámara de Comercio, la Cámara de Tecnologías de la Información) y

---

12. Tal es, por ejemplo, el argumento del presidente de la Cámara de Tecnologías de la Información expuesto en el foro de debate organizado por la presidencia del FA.

13. Uruguay XXI, Promoción de Inversiones y Exportaciones: «Servicios Globales de exportación. Oportunidades de inversión en Uruguay», Montevideo, febrero de 2015.

también algunos detractores en otros grupos empresariales, como lo reconoció el ministro de Relaciones Exteriores en su comparecencia en el Parlamento: «Hay gente que habla mucho del libre comercio y pide que el Estado no se meta, pero he recibido en mi propio despacho el petitorio de gente insospechada que dice: ‘Por favor, el TISA no, porque vienen a competir con nosotros’»<sup>14</sup>.

### ■ ¿Qué dicen los que no quieren ingresar al TISA?

En Uruguay, la reacción fue tardía. En buena medida porque la solicitud de incorporación al TISA presentada por el gobierno uruguayo, así como la tramitación posterior, se mantuvieron casi en secreto hasta febrero de 2015.

**Secretismo.** El primer rechazo, que cundió en las redes sociales y también en alguna prensa de izquierda, fue debido al «secretismo». ¿Qué es el TISA? ¿Qué era lo que se estaba negociando? El gobierno nada había informado. Después aparecieron las filtraciones de Wikileaks y en uno de los anexos (el de servicios financieros) se podía leer, en el encabezado del texto: «Desclasificar: cinco años después de la entrada en vigencia de este acuerdo y, si no se logra acuerdo que entre en vigencia, cinco años después del cierre de las negociaciones».

Una ola de desconcierto y desconfianza alcanzó entonces a la mayoría

del partido de gobierno, de los sindicatos y de varias organizaciones sociales. El secreto compromete, obviamente, la transparencia de la negociación.

**Por fuera de la OMC.** También surgieron críticas que provinieron sobre todo de personas con experiencia (académica o de negociación) respecto a la OMC y que pusieron el acento en la distinción entre los acuerdos multilaterales (como la OMC, con 161 miembros y 24 observadores), los acuerdos plurilaterales dentro de la OMC (como por ejemplo el Acuerdo de Contrataciones Públicas, con 44 miembros y 31 observadores) y los acuerdos plurilaterales por fuera de la OMC (como el TISA, con 25 miembros y sin observadores). De aquí se desprendieron varias objeciones al TISA:

- en un acuerdo plurilateral, en el que tienen gran peso los países de la OCDE, el poder de negociación de los países de menor desarrollo se reduce;
- esta capacidad de incidencia se debilita más aún cuando el acuerdo plurilateral se negocia por fuera de la OMC, en secreto y sin transparencia, y cuando los países de menor desarrollo no pueden concurrir como observadores y deben asumir compromisos desde el primer momento;
- esta debilidad se agrava cuando la agenda de negociación se focaliza en

---

14. Informe del ministro Rodolfo Nin Novoa a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, 4 de agosto de 2015.



un área (en el caso del TISA, en los servicios) que se negocia por separado de las otras, y en especial de la agenda agrícola (en la que imperan el proteccionismo y los subsidios de los países desarrollados);

- la influencia de las grandes corporaciones, sobre todo farmacéuticas y bancarias, pero no exclusivamente, se incrementa en un acuerdo de estas características<sup>15</sup>;

- el TISA no solo es un tratado por fuera de la OMC sino que pretende, una vez que se llegue a un entendimiento, incorporarse a la OMC y transformar el acuerdo sobre servicios (AGCS), aprobado en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés);

- sin embargo, su «arquitectura institucional y normativa» hace muy poco viable esa incorporación a la OMC<sup>16</sup>.

**El análisis de la negociación.** Las negociaciones en la OMC se realizan en el marco de una estructura de listas positivas tanto para el trato nacional como para el acceso a los mercados y las regulaciones internas. Esto quiere decir que un país concede acceso a su mercado, modifica una regulación interna u otorga trato nacional a una contraparte que se menciona específicamente y en el ámbito que se indique a texto expreso. Lo que no se menciona a texto expreso no puede ser invocado por una contraparte.

Pero el TISA introdujo novedades al respecto siguiendo una orientación

inaugurada en los TLC de EEUU y la UE con terceros. Modifica el sistema OMC y, al hacerlo, cambia sustancialmente las reglas de juego. El TISA crea un sistema de carácter híbrido<sup>17</sup>, que se juzga atentatorio contra la soberanía nacional y la capacidad de regulación de los gobiernos. El nuevo sistema establece que el acceso al mercado se rige por lista positiva (aunque con el compromiso de no incluir varias limitaciones a menos que se diga lo contrario); en el trato nacional, se aplica la lista negativa (es decir, se concede a todos, a menos que se especifique a texto expreso a quiénes se quiere excluir); en regulaciones internas, se asumen diversos compromisos, algunos de los cuales se mencionan en el próximo párrafo, que afectan la soberanía de los Estados adherentes.

**El núcleo normativo.** El núcleo normativo que emerge de la negociación indica una rigidez que no es propia de las negociaciones en los ámbitos multilaterales. Más que una negociación entre Estados parte, se asemeja a una exhortación empresarial, con carácter imperativo, de «los buenos amigos de

15. Ellen Gould: «El acuerdo de los auténticos buenos amigos de las empresas transnacionales», *Internacional de Servicios Públicos / Nuestro Mundo* no está en Venta, septiembre de 2014.

16. Australian Fair Trade and Investment Network (AFTINET): «Submission to DFAT on the Plurilateral Services Agreement», marzo de 2013.

17. Pierre Sauvé: «Toward a Plurilateral Trade in Service Agreement (TISA): Challenges and Prospects» en *Journal of International Commerce, Economics and Policy* vol. 5 N° 1, 3/2014.

los servicios» (como se autodenominan los pioneros del TISA).

- Ciertas regulaciones internas (por ejemplo en servicios financieros) se congelan según la cláusula de *standstill* (punto muerto);

- cuando se ha eliminado o modificado una norma regulatoria, no es posible volver atrás, según la cláusula *ratchet* (cremallera);

- a diferencia de lo que sucede en el AGCS de la OMC, en el TISA no se contempla trámite o mecanismo alguno para modificar, con compensación a los afectados, un compromiso asumido;

- se supone que las disposiciones que afectan regulaciones internas se circunscriben a los sectores en los cuales las partes contrajeron compromisos. Pero el texto del TISA adelanta que las partes analizarán la posibilidad de «aplicar horizontalmente, más allá de sectores donde se han realizado compromisos específicos» la exigencia de que las medidas que adopte un Estado y que afecten al comercio deben ser redactadas y aplicadas en forma «razonable, objetiva e imparcial» (¿quién y cómo determinará si se cumplen esos requisitos?)<sup>18</sup>;

- la cláusula de salvaguardia se admite solo cuando se presentan desequilibrios de balanza de pagos (no se admite la salvaguardia de emergencia cuando surja daño o amenaza de daño grave a la producción o a un sector) y con monitoreo del Fondo Monetario Internacional (FMI), en-

cargado de indicar cómo superar el problema de balanza de pagos que el país debe aplicar.

**La publicidad de las normas.** Las partes se comprometen a dar a publicidad todas las normas (leyes, decretos, reglamentaciones, decisiones, etc.) que refieran a aspectos relacionados con el acuerdo. Como han señalado Roberto Kreimerman y Viviana Barreto, «la obligación abarca a todo el universo de los servicios porque no se hace mención a los compromisos efectivos asumidos por cada estado»<sup>19</sup>.

La publicación debe realizarse con anticipación a que la norma entre en vigencia, con tiempo suficiente para que «personas interesadas» se informen y hagan saber a las autoridades sus opiniones y comentarios. Dos consecuencias, al menos, se desprenden de esa obligación que se le impone al Estado parte: por un lado, puede derivar en la institucionalización del *lobby* empresarial; por otro, ¿qué ocurre si alguna «persona interesada» señala que la medida no es razonable, objetiva o imparcial? ¿Tiene la objeción efecto suspensivo? Y si el Estado parte hace caso omiso de la objeción, ¿cómo se dirime el conflicto?

**El texto y los anexos.** Varios anexos, algunos filtrados íntegramente por

---

18. Roberto Kreimerman y Viviana Barreto: «La participación de Uruguay en el TISA», junio de 2015, inédito.

19. *Ibíd.*

Wikileaks y otros glosados por la prensa internacional, han generado preocupación. En el rubro compras públicas, por ejemplo, en el que el TISA, al menos hasta julio de 2015, no había logrado muchos avances, se vislumbraban varios problemas: ante todo, la supuesta igualdad para participar recíprocamente en las licitaciones públicas de cada parte, ignorando la asimetría entre los firmantes del acuerdo; algunos de los países de mayor desarrollo tienen el propósito de erradicar la preferencia (contemplada en las legislaciones de varios de estos países) a los proveedores nacionales, y también cuestionar los esquemas especiales para PYMES<sup>20</sup>.

En un área tan sensible como las telecomunicaciones, el anexo plantea el acceso a la infraestructura pública (cables submarinos, estaciones de desembarco), sin discriminación, para todos los operadores privados o públicos. Y para que el sistema resulte transparente, el TISA contempla la creación de una agencia controladora independiente encargada de vigilar que no se practique discriminación. El tema sale de la órbita del Estado y se traslada a un ente controlador externo que dictamina a quién y cuándo hay que darle acceso a la infraestructura.

En un tema extremadamente complejo, como es el de solución de controversias, si bien no se ha filtrado el

anexo (y tampoco es evidente que ya se encuentre redactado), se sabe que los principales promotores del TISA descartan los tribunales nacionales o el sistema de solución de controversias de la OMC (Estados versus Estado) y se inclinan por el sistema inversor versus Estado, de mala experiencia para los Estados en pleitos recientes (el caso Philip Morris en disputas con Australia y Uruguay, por ejemplo), y con el agregado de que puede concluir otorgando a los inversores extranjeros lo que no se concede a los nacionales<sup>21</sup>.

**Dos restricciones básicas.** Regular el ingreso (o egreso) de los flujos de capitales de corto plazo, que es de vital importancia para enfrentar las inestabilidades financieras, es algo fuertemente resistido, como ya había ocurrido en las negociaciones de los TLC, por los negociadores de EEUU. Además, en las rondas del TISA algunas de las delegaciones han expresado resistencia a cualquier restricción de los flujos transfronterizos de información. A propuesta de algunas delegaciones, quedaría descartada cualquier limitación a la transferencia de

---

20. En Uruguay rige la ley 18.362 de octubre de 2008, que contiene el Programa de Contrataciones Públicas para el Desarrollo y sería afectada por un acuerdo de contrataciones públicas en el marco del TISA. Ver *ibíd.*

21. Chakravarthi Raghavan: «us undermining wto mts through 'secret' tisa talks?» en *Third World Network*, 22/7/2015; Rachel Denae Thrasher: «Leaked TISA Financial Services Text: A Glimpse into the Future of Services Liberalization» en *GEGI Exchange* N° 3, 7/2014.

datos personales a terceros países. En otras palabras, los gobiernos y las grandes empresas globalizadas tendrían llegada a casi todas las facetas de la vida laboral y personal de los habitantes de los países signatarios.

Los datos personales podrían, entonces, ser mercantilizados libremente (comprados y vendidos en el mercado abierto) sin el permiso y el conocimiento de los interesados; las empresas y los gobiernos podrán almacenar esa información durante el tiempo que deseen y utilizarla para los propósitos que estimen convenientes.

**Los servicios públicos.** Resulta útil detenerse en este punto que fue, de manera muy marcada, motivo de preocupación de los sindicatos.

Los trabajadores nucleados en el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) convocaron a movilizaciones y fueron actores muy destacados en la oposición a este tratado. El TISA apareció en la agenda de la central sindical uruguaya gracias a información que les fue proporcionada a sus dirigentes por la Internacional de Servicios Públicos (ISP), una entidad con sede en Francia que reúne 650 sindicatos de 148 países.

Se señaló el carácter secreto de las negociaciones y el propósito de liberalizar el comercio y las inversiones en servicios, así como de expandir «dis-

ciplinas regulatorias» en todos los sectores, incluyendo muchos de los servicios públicos. Se remarcó también el empleo de los acuerdos comerciales, como el TISA, para «perpetuar y tornar irreversibles las privatizaciones y promover fusiones, adquisiciones y la desregularización». «Entendemos adecuado que el gobierno dé un pronto giro en este tema y abandone el tratado», dijo, en abril de 2015, uno de los integrantes del secretariado del PIT-CNT.

El gobierno señaló que en las negociaciones no se comprometería a las empresas públicas uruguayas y se excluiría expresamente la educación y la salud públicas. No obstante, los servicios que, a entender de la Central, estarían afectados por el tratado «van desde el transporte, las telecomunicaciones, construcción, venta al por menor, ingeniería, suministro de energía, distribución del agua, contabilidad, marketing, publicidad, el sector bancario y de seguros, la conservación de la naturaleza, ocio, museos, educación, salud, los servicios fúnebres y mucho más»<sup>22</sup>.

La objeción de los sindicatos puede fundarse en el propio texto del tratado. El artículo 1.1.3 (versión preliminar) dice que el TISA abarca todos los servicios de todos los sectores, excepto los que se proporcionan en ejercicio de la autoridad gubernamental.

---

22. Declaración de la Mesa Representativa del PIT-CNT, 15 de abril de 2015.

En el párrafo siguiente, el texto especifica que un servicio se proporciona en ejercicio de autoridad gubernamental cuando no se otorga sobre «base comercial» o en «competencia» con uno o más oferentes.

Ahora bien, muchos de los servicios que brinda el Estado (como la educación a todos los niveles, la salud, la seguridad social en régimen de capitalización, la telefonía celular y otros.) son proporcionados en competencia con empresas privadas y, por tanto, no quedan excluidos del tratado. El gobierno uruguayo podría exceptuarlos a texto expreso pero, aun así, ¿no quedarían acaso afectados por las disciplinas regulatorias que alcanzarán a todos los sectores, es decir las disposiciones del TISA de aplicación horizontal que se aplicarán tanto a los sectores incluidos como a los excluidos?

### ■ Reflexiones finales

La sensación de creciente aislamiento («estamos confinados al Mercosur») que afecta a buena parte de la sociedad uruguaya influyó, sin duda, en el salto hacia el TISA. Es perfectamente legítimo, además, que se procure favorecer el crecimiento de los SGE, una actividad

nueva para Uruguay y de fuerte crecimiento reciente. Pero el TISA entraña un ordenamiento global de nuevo tipo, de graves consecuencias para el desarrollo de los países involucrados. El TISA, conjuntamente con el Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés)<sup>23</sup> y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) se proponen establecer un nuevo sistema global, a partir de un marco de derecho empresarial internacional, diseñado por las grandes empresas globalizadas para proteger fundamentalmente sus intereses, amortiguando los riesgos de nuevas regulaciones financieras, marcando los límites a las empresas públicas en aras de una «transparencia regentada», garantizando y extendiendo las garantías empresariales sobre la propiedad intelectual, autorizando el acceso al enorme mercado de las compras gubernamentales y administrando según sus necesidades las responsabilidades sociales y ambientales. La clave, aquí, es cómo se regula, de manera exógena, la regulación estatal. ☒

---

23. Ver Mariano Turzi: «El Acuerdo Transpacífico, ¿una amenaza a la integración latinoamericana?», opinión, en *Nueva Sociedad*, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>, 10/2015.