

ACUERDO SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (TISA): EL CASO URUGUAY Y SU CONTEXTO EN EL MERCOSUR*

Luciano Benjamín Gómez
Abogado

I. Introducción

En marzo del 2013 se iniciaron formalmente las rondas de negociaciones del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, comúnmente conocido por sus siglas en inglés TISA (*Trade in Services Agreement*) por fuera del marco de la OMC. Los Estados integrantes en las mesas de negociaciones buscan alcanzar un acuerdo “OMC Plus”, donde les permitan liberar de forma más profunda el sector de servicios. Entre los 23 países que actualmente están negociando el acuerdo, se encuentran EE.UU. y la Unión Europea, lo que provoca la representación del 70% del comercio mundial del sector de servicios. Ante tales características, podemos verificar que se trata de un mega acuerdo, y dado a la sensibilidad de los sectores de servicios que se pretenden liberalizar, los factores que están en juego y las cláusulas operacionales del acuerdo, hace que su estudio merezca destaque, tanto para los países que están en la ronda de negociaciones, como para aquellos que han decidido no participar, ya que, caso el acuerdo sea suscripto y reciba respaldo de un número suficiente de los miembros de la OMC, se podría transformar en un acuerdo multilateral más amplio. Lógicamente, la gran desventaja para los Estados no integrantes actualmente del TISA, es que tendrían que aceptar las cláusulas ya negociadas anteriormente, porque el propio acuerdo establece que lo que se instauró en un ronda de negociación no se vuelve a reintroducir en una ronda posterior. Finalmente, es analizado el caso del ingreso de Uruguay al TISA y su posterior salida en la mesa de negociaciones, principalmente su impacto desde el punto de vista legal, sobre la posibilidad o no de un miembro socio del MERCOSUR de iniciar negociaciones de forma individual sin la representación en conjunto del bloque.

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

II. Las características del Acuerdo sobre el comercio de servicios TISA

El acuerdo sobre el comercio de servicios, se lo conoce comúnmente como TISA (*Trade in Services Agreement*), el cual actualmente está siendo negociado por 23 países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El TISA tiene como objetivo, abrir los mercados y mejorar las normas en materia de concesión de licencias, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte marítimo y desplazamiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios⁵.

Las negociaciones se iniciaron formalmente en marzo de 2013 y en el mes de septiembre los participante acordaron un texto base, dentro del cual ya a finales de ese año la mayoría de los Estados participantes había indicado qué mercados de servicios estaban dispuestos a abrir y en qué medida.

Hasta noviembre de 2016, ya se llevaron a cabo 21 rondas de negociación, y no hay un plazo establecido para poner fin a las negociaciones, lo que implica en ese marco, que los Estados participantes no han fijado un plazo determinado para culminar las negociaciones.

Los países que actualmente están en las rondas de negociaciones son: Australia, Canadá, Colombia, Corea, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y Unión Europea.

Al observar, los Estados que están participando en las rondas de negociaciones, podemos notar que dos grandes de la economía mundial (EE.UU. y la UE) están en el acuerdo, lo que representa el 70% del comercio mundial del sector de servicios.

Es importante destacar que dicho sector, viene creciendo a pasos agigantados, ya que el comercio de servicios viene representando un porcentaje mayor que los bienes físicos en el alza del intercambio global y es la primera vez que esto sucede en la historia del capitalismo desde la revolución industrial⁶.

⁵ Objetivos informados por la Comisión Europea (UE). Disponible su integra en: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_es.htm

⁶ CASTRO, Jorge. "China cambia el comercio global" En: Clarín, 02 de octubre de 2016. Disponible su integra en: http://www.clarin.com/ieco/economia/China-cambia-comercio-global_0_H1WGVQ3T.html

El Organismo de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) señala que la suma de turismo, entretenimiento y servicios empresarios fue responsable del 62% del auge del comercio internacional en 2014, mientras que los bienes industriales representaron el 38%, siendo que esa pauta se repite desde entonces⁷.

Con relación a los servicios de manera general, la UNCTAD ordena los servicios en nueve categorías, los más dinámicos, ordenados según el crecimiento de sus exportaciones, fueron⁸:

- Informática (523,5%)
- Servicios financieros (341,8%)
- Otros servicios a empresas (282,7%)
- Seguros (270,4%)
- Comunicaciones (255,9%)
- Construcción (250%)
- Regalías y licencias (236,9%)
- Transporte (161,6%)
- Viajes (148,5%)

Es importante destacar, que estas categorías enumeradas por la UNCTAD, no necesariamente coinciden, con las categorías de servicios que se están negociando en el marco del TISA, pero es de utilidad para cotejar la información con los avances que informa el TISA⁹.

Con relación a los encuentros, las rondas de negociación se celebran en Ginebra, bajo la presidencia alternativa del la UE, Australia y Los Estados Unidos, siendo que las conversaciones y el proceso de decisión se rigen por el consenso.

Vale destacar que en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya existe un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que fue suscripto por todos los miembros en 1995.

⁷ *Ídem.*

⁸ QUIJANO, Manuel José (2015). “La salida de Uruguay del TISA. O la lucha por la globalización”, en: Religiones y Política en tiempos de cambios. Nueva Sociedad n° 260, p. 18.

⁹ *Ídem.*

Pero este acuerdo, no dejó a todos satisfechos especialmente a los países más desarrollados, por considerarlo insuficiente para atender a las demandas actuales que inciden sobre el comercio de servicios.

En ese marco, lo que buscan los países integrantes del TISA, es alcanzar un acuerdo “*OMC Plus*”, o sea, el intuito es conseguir niveles más avanzados de liberación y apertura de los servicios.

III. Principales controversias y críticas al TISA

Sin lugar a dudas, una de las mayores controversias del TISA, es la falta de información y transparencia respecto de lo que se está negociando, ante los terceros no integrantes de las rondas de negociaciones.

Las conversaciones sobre las materias que se tratan en las negociaciones, no son públicas y el acceso a los documentos está reservado en exclusiva a los participantes.

Esto evidentemente, genera gran especulación por parte de la prensa y del público en general, sin contar con el escándalo que provocó la filtración de sus documentos del TISA por parte de *Wikileaks*.

Otras de las controversias planteadas, es la cuestión de que el TISA, tiene la característica que lo discutido en una determinada ronda de negociación no se vuelve a reactualizar en las siguientes reuniones.

Esto implica que los países que deseen incorporarse posteriormente, cada vez que se avance más en las reuniones, su poder de negociación será cada vez menor.

En cuanto a las críticas, más propiamente dicha con relación al objeto del propio acuerdo, los opositores, de forma general, rechazan el TISA por considerar que el acuerdo produciría muchos efectos negativos, principalmente para los países en desarrollo.

En ese sentido, los críticos citan los siguientes efectos negativos:

- los gobiernos quedarían en situación de vulnerabilidad frente a demandas de las corporaciones ante tribunales de arbitraje extrajudiciales;
- se permitiría el tráfico de datos sensibles de los consumidores;

- forzaría a los gobiernos a anticipar todas sus futuras regulaciones y prohibiría nuevas;
- prohibiría las preferencias bancarias nacionales para los contribuyentes;
- las multinacionales financieras quedarían exentas de cumplir las normativas de un país en el que entren a operar si sus actividades están permitidas en su país de origen.

Es importante destacar, como fue dicho anteriormente, que por las propias características formales del TISA, con relación al modo como suceden las negociaciones y la falta de transparencia ante el público en general y hacia los países no participantes, hacen que el grado de especulación por parte de la prensa sea cada vez mayor.

Sin embargo, esto no significa que todos los efectos negativos citados anteriormente, vayan a suceder inexorablemente (caso sea suscripto el acuerdo), ya que los países conservan la potestad de mantener monopolios públicos y regular los servicios públicos del modo que estimen oportuno.

Como ejemplo podemos citar el caso de la UE donde excluye de sus compromisos:

- la sanidad y los servicios sociales públicos;
- la enseñanza pública;
- los servicios de captación, depuración, distribución y gestión del agua;
- el cine, la televisión y los demás servicios audio-visuales.

En ese sentido, podemos observar el extracto de la oferta inicial de la UE (noviembre del 2013)¹⁰:

La UE se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida relativa a la prestación de *todos los servicios de salud que reciban financiación pública* o apoyo estatal de cualquier tipo y que por lo tanto, no se consideren objeto de financiación privada.

La UE se reserva el derecho a adoptar o mantener cualquier medida relativa a los servicios de *enseñanza financiados con fondos públicos*.

La UE se reserva el derecho a adoptar o mantener cualquier medida relativa a la prestación de servicios de captación, depuración y distribución de *agua* para usos domésticos, industriales, comerciales u otros, incluidos el suministro de agua potable y gestión del agua.

La UE se reserva el derecho a adoptar o mantener cualquier medida relativa a la prestación de *servicios audiovisuales*.

Todos los países participantes en las negociaciones han excluido del ACS los "servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales", cuya

¹⁰ Extracto de la oferta inicial de la UE en el marco del ACS/TISA (noviembre de 2013).

prestación compete en exclusiva a las administraciones públicas en condiciones no comerciales (justicia, policía y defensa).

Esto refleja que los Estados participantes del TISA conservan, por lo menos en teoría, su capacidad de conservar los servicios que, por considerar “sensibles”, en caso de una liberación, podrían afectar la soberanía y la economía nacional.

Sin embargo, es evidente, que los EE.UU, junto con la UE al ser los mayores exportadores de servicios, sumados al potencial de sus capacidades, son los principales interesados en liberar el sector; deberán los países en desarrollo buscar alternativas y mecanismos para compensar las desigualdades ya inherentes y lograr un acuerdo donde todos salgan beneficiados.

En suma, como se ha demostrado, no todo lo que publica la prensa como aspectos negativos, contiene elementos completos de veracidad, no obstante, debido a la falta de publicidad y principalmente a la magnitud del acuerdo que se pretende llevar a cabo, todas las alarmas se encienden, pues factores de mucha importancia están en juego.

Finalmente otros dos elementos que han sido objeto de discusión por parte de los opositores son, en primer lugar, la denominada *cláusula trinquete*, la cual dispone que un país no puede reintroducir un obstáculo al comercio, ya eliminado de forma unilateral en un ámbito en el que haya asumido un compromiso.

De esa forma, el Estado que ha eliminado o modificado una norma regulatoria, con respecto a determinado servicio, no puede volver atrás, caso observe que se está perjudicando a determinado sector.

El otro elemento muy criticado, es que en el TISA, no hay ningún mecanismo para justamente compensar, a los afectados por un compromiso asumido por el Estado, a diferencia de lo que sucede en el AGCS en el marco de la OMC.

Ante lo expuesto, podemos verificar que los Estados integrantes, deberán hacer un análisis minucioso, sobre qué sectores de los servicios estarían dispuestos a dar una mayor apertura, bajo pena de perjudicarlos gravemente, especialmente aquellos pertenecientes a los países en desarrollo.

IV. El caso de Uruguay en el TISA y sus consecuencias en el MERCOSUR

La participación de Uruguay en el TISA, es muy importante no sólo por el caso en sí, sino principalmente por ser un Estado miembro del Mercosur, lo que en su momento causó una cierta polémica, sobre la posibilidad o no de un Estado miembro del bloque negociar individualmente un megaacuerdo de forma individual.

En primer lugar tenemos que destacar que fue bajo el gobierno de José Mujica, que Uruguay en el mes de septiembre de 2013, hizo una manifestación formal para pleitear su ingreso al TISA. El principal argumento esgrimido por el gobierno de Mujica, era tomar conocimiento de lo que se estaba negociando para poder tomar una postura determinada, en ese sentido *era mejor estar que no estar*.

El entonces el presidente se manifestó en los siguientes términos: “El TISA es hijo de la globalización, tenemos que estar en la negociación para saber qué van hacer los grandes países y tomar postura”¹¹.

Los funcionarios del gobierno de la época, al protocolar su intención formal de ingreso, ante la incertidumbre reinante dejaron claro que no habría riesgos ya que Uruguay, de antemano dejaría expreso qué sectores no estaba dispuesto a dar apertura.

El canciller Rodolfo Nin Novoa argumentaba: “La negociación se hace con listas negativas donde los países colocan las áreas que protegerán y por tanto, que no serán parte de la liberación”¹².

Siguiendo con la cronología de los hechos, el 2 de mayo de 2014, la Unión Europea emitió un comunicado en el que señalaba su “fuerte respaldo” a la intención de Uruguay de sumarse a las tratativas de negociación¹³.

Ante ello, como la intención parecía concretarse de manera efectiva, surgió la cuestión de la posibilidad de que esta país de negocie un mega acuerdo de forma individual siendo miembro del MERCOSUR.

La problemática surge a priori de la decisión del Consejo del Mercado Común n° 32/2000 que establece: “Art.2° - A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias

¹¹ Disponible su integra en: <http://www.nodal.am>

¹² Disponible su integra en: <http://www.elobservador.com.uy>

¹³ Comunicado oficial de la Unión Europea, 02 de mayo de 2014. Disponible en: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1062>

comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan negociado por el MERCOSUR”.

Ya había un antecedente análogo, cuando en el primer gobierno de Tabaré Vázquez se intentó iniciar negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU. y los demás socios del MERCOSUR ejercieron presión para frenar las tratativas que finalmente después Uruguay terminó desistiendo.

Nos referimos que es un caso análogo y no idéntico, ya que, según los que afirman que no habría posibilidad de veto por parte del MERCOSUR, sustentan que en el caso del TISA, no hay aranceles en juego, ya que los servicios no están sujetos a aranceles, y de esa forma Uruguay podría negociar individualmente.

No obstante, hay quienes sostienen la imposibilidad de negociar un mega acuerdo de forma individual, aunque no estén en juego los aranceles, ya que el inciso 2 del art 1° del Tratado de Asunción establece, la *“adopción de una política comercial común con relación a terceros, o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regional e institucional”*¹⁴.

En el Parlamento uruguayo el Frente Amplio (FA) ya había manifestado su postura en contra del TISA, solicitando que Uruguay se retirara de las rondas de negociaciones, cuya votación en ese sentido fue de 117 a favor y 22 en contra.

Por otro lado, los defensores del TISA, alertaban que si este país abandonaba las mesas de negociaciones, perdería credibilidad y principalmente, su oportunidad de inserción comercial en el escenario internacional.

También, se hizo referencia a los eternos reclamos de Uruguay con relación al MERCOSUR, aludiendo que este espacio está muy trabado y que históricamente, al igual que Paraguay, quedan a merced de las decisiones que tomen Argentina y Brasil.

Finalmente, el presidente de la época Tabaré Vázquez anunció el lunes 7 de septiembre del 2015, que Uruguay se retiraba de las negociaciones del TISA; en ese sentido manifestó que allí los servicios más importantes son el transporte y el turismo y estos ya están liberalizados, consecuentemente el país tendría mucho que perder y poco que ganar.

¹⁴ Inciso II, art. 1° del Tratado de Asunción.

V. Conclusiones

Como fue visto, el TISA se trata de un mega acuerdo el cual, caso sea suscripto por los Estados integrantes, causará un gran impacto en el mercado internacional, ya que dos grandes potencias como EE.UU. y la Unión Europea, no son sólo participantes, sino que son los principales propulsores del acuerdo.

Al ser los principales exportadores de servicios, evidentemente tienen un gran interés, en avanzar cada vez más y profundizar la liberación de estos mismos, con la finalidad de abrir nuevos mercados.

Las grandes potencias ya cuentan con un potencial exportador, evidentemente superior a los países en desarrollo y es justamente en la modificación de las normas que regulan los determinados sectores de servicios que reside el peligro.

El TISA trata de sectores muy sensibles, como es el caso de licencias, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio marítimo, desplazamiento temporal de trabajadores, en fin, aspectos que necesitaría para su liberación una profunda reforma normativa local.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar cómo fue visto anteriormente, la existencia de la cláusula trinquete, la cual dispone que, una vez que el Estado elimina un obstáculo a determinado sector de servicios no podrá reintroducirlo al comercio.

Esto evidentemente, exige una mayor cautela en la toma de decisiones, donde cada Estado tendrá que analizar minuciosamente los beneficios y los perjuicios que podría causar la liberación de ciertos servicios.

Por otro lado, los Estados cuentan con la potestad de establecer las listas negativas, o sea aquellos sectores de servicios que no están dispuestos a dar apertura.

A modo de conclusión, podemos considerar que el TISA representa una gran encrucijada para todos los Estados, tanto para aquellos que están en la mesa de negociación como para los que han decidido no participar.

Para los primeros, el riesgo constante de liberar un determinado sector que a futuro le cause grave perjuicio a la economía local pero, por otro lado, con la expectativa como todo acuerdo de alcanzar beneficios y nuevos mercados.

Finalmente, para los que están afuera del TISA, las rondas de negociaciones van avanzando y actualmente se encuentran en la vigésima primera y siendo que lo que se acordó en una ronda, no se vuelve a discutir en las posteriores, está el riesgo, de no haber podido tomar postura y aceptar un paquete cerrado, caso este acuerdo se transforme en multilateral.

En fin, estamos pasando momentos de profundas transformaciones en el marco geopolítico, principalmente con el cambio de gobierno de los Estados Unidos, lo que evidentemente marcará en buena medida según su postura, el destino final del TISA; hasta entonces sólo el tiempo determinará quiénes fueron los verdaderos ganadores y perdedores.

Bibliografía

Comunicado oficial. Comisión Europea. Mayo del 2014.

CASTRO, Jorge. “China cambia el comercio global” en: Clarín, 02 de octubre de 2016. Disponible en: http://www.clarin.com/ieco/economia/China-cambia-comercio-global_0_H1WGVQ3T.html.

Declaración de José Mujica. Artículo periodístico: “José Mujica expresa que el TISA es hijo de la globalización, pero Uruguay tiene que estar” en: Nodal, 29 de abril de 2015. Disponible en <http://www.nodal.am>

Declaración de Rodolfo Nin Novoa. Artículo periodístico: “Se podrá avanzar con el TISA sin necesitar luz verde del Mercosur” en: El Observador, 20 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy>

Extracto de la oferta inicial de la Unión Europea en el marco del ACS/TISA. Noviembre de 2013.

QUIJANO, Manuel José (2015). “La salida de Uruguay del TISA. O la lucha por la globalización”, en: *Religiones y política en tiempos de cambios*. Nueva Sociedad n° 260.