

El TiSA y las empresas del Estado



Las lecciones de la salida del Uruguay para otros países del Sur

Abril de 2017



FOTO: PIT-CNT

Movilización de la central sindical PIT-CNT – El movimiento sindical fue un actor fundamental en la decisión asumida por el gobierno uruguayo de retirarse de las negociaciones del TiSA.

¿Qué es el TiSA?

El Acuerdo sobre Comercio de Servicios (ACS o TiSA, por su sigla en inglés) está concebido como un tratado internacional de promoción de la apertura comercial dedicado exclusivamente a los servicios. De entrar en vigencia, el TiSA significará la consolidación del proceso ya iniciado en el año 1995 con el lanzamiento del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS

en español y GATS en inglés) en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, OMC, al ampliar y profundizar la mercantilización de actividades fundamentales para la vida social como el cuidado de la salud, la educación, el transporte, el acceso a la energía y el agua potable.

Los gobiernos actualmente sentados en la mesa de negociación son 50: Australia, Canadá, Chile, Colombia,

Corea, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y la Unión Europea (en representación de 28 países). Estados Unidos y la Unión Europea son los protagonistas estelares, luego de que Australia asumiera un rol importante al inicio de las negociaciones.

A pesar de incorporar en su seno a economías tan obviamente asimétricas, el acuerdo que se está negociando no contempla ninguna previsión en materia de trato especial o diferenciado en función del tamaño relativo de las economías y su nivel de desarrollo productivo y tecnológico. Desde marzo de 2013 a fines de 2016, se han llevado adelante 21 rondas de negociación. Las conversaciones están focalizadas en un documento central que contiene obligaciones y cláusulas institucionales aplicables horizontalmente a todos los servicios. También se proponen tres anexos centrados en “disciplinas horizontales” que delimitan la autoridad de gobierno, referidas a la “regulación doméstica”, la “transparencia” y los requisitos de localización de las empresas. Finalmente, se están negociando 15 anexos sectoriales dedicados a establecer condiciones especialmente adaptadas a diversos tipos de servicios y formas de suministro. En este último grupo se incluye el anexo referido a las empresas del Estado.

El TiSA podría convertirse en el tratado internacional que refleje más fielmente las actuales dinámicas de acumulación del sistema capitalista. La organización de la producción a partir de cadenas globales de acumulación de valor y el creciente proceso de financierización de la economía constituyen las dos dinámicas estructurantes de esta etapa. La transnacionalización de la producción responde al corrimiento constante de la frontera de explotación, a partir de la búsqueda de opciones más baratas de acceso a los bienes comunes y la imposición de condiciones de trabajo precarias a la clase trabajadora. En ese marco, la reducción al mínimo posible de la intervención del Estado en la vida social y económica es asumida como condición definitoria de lo que los analistas de mercado denominan “un buen clima de negocios”. Por esa razón se imponen fuertes presiones para la desregulación y la privatización de actividades asociadas a la prestación de servicios públicos. Esta dinámica está también vinculada a estrategias de *outsourcing* o tercerización de diversas actividades productivas, facilitando la relocalización de las inversiones en lugares con mayores capacidades instaladas y/o con costos salariales más deprimidos.

La desregulación del sistema financiero también es una preocupación primordial de las empresas transnacionales interesadas en promover sus negocios a escala global. La presión por la desregulación se explica, por un lado, desde la perspectiva del andamiaje de las cadenas internacionales de acumulación: tanto para el funcionamiento del engranaje empresarial a nivel global como para la mejora de las condiciones de rentabilidad a partir de la localización arbitraria de capitales con fines de evasión fiscal. Por otro lado, la actividad financiera es en sí misma un negocio de creciente rentabilidad para las empresas transnacionales. A pesar de los fuertes impactos que dejó la crisis de origen financiero que estalló en 2008, el debate sobre la regulación del sistema financiero esta siendo fuertemente obstaculizado por intereses corporativos.

En este contexto, es creciente el peso de los servicios en la economía. Cada vez más los procesos de producción física de bienes, con esta configuración global, contienen complejos entramados de servicios incorporados.

El TiSA y las empresas transnacionales

Las grandes empresas transnacionales son las protagonistas y beneficiarias de las nuevas dinámicas de acumulación. Los principales obstáculos para la afirmación de su modelo de negocios son los diversos instrumentos de legislación estatal que pretenden establecer parámetros soberanos de protección o regulación de la vida social en favor de las grandes mayorías. La propuesta del TiSA constituye, ante todo, un instrumento de reducción de los límites de la autoridad soberana de los Estados.

El análisis de los comunicados emitidos por la *Global Services Coalition* (la gremial empresarial internacional que reúne a las principales transnacionales prestadoras de servicios en varios de los países que están negociando el TiSA, bajo el liderazgo de corporaciones estadounidenses como Google, Microsoft, AIG, Citigroup, Walmart, 21st Century Fox, Intel o UPS) evidencia la incidencia directa del poder corporativo en el diseño y la estructuras de la negociación. Las conversaciones en torno al TiSA transcurren bajo un alto grado de secretismo, pero de forma selectiva: mientras que las organizaciones de la sociedad civil dependen de la filtración de informaciones extraoficiales para acceder a (parte de) los contenidos de la negociación, las empresas transnacionales han tenido un altísimo grado de involucramiento en los avatares de la negociación. La gremial empresarial ha agradecido públicamente “las oportunidades proporcionadas por los gobiernos participantes del TiSA a partir de la consulta con las industrias de servicios en todo el mundo” (www.servicescoalition.org).



Torre de las Telecomunicaciones, Montevideo — La empresa de propiedad estatal, ANTEL, ha posicionado a Uruguay como uno de los países líderes a nivel mundial en la extensión de la fibra óptica y el acceso universal a Internet por banda ancha de alta velocidad.

El TiSA, los servicios públicos y el Estado

La voracidad de los términos en negociación en el TiSA, en relación con los servicios públicos y el rol del Estado en las áreas de carácter comercial o industrial, refleja una concepción de la economía y de la sociedad sustentada en el paradigma neoliberal. El TiSA está concebido como un instrumento para asegurar más mercado a las empresas transnacionales prestadoras de servicios. Desde esa perspectiva, las políticas públicas de regulación o de provisión de servicios son un obstáculo a remover. Escondidas tras un lenguaje ambiguo, que supuestamente resguarda la potestad soberana de los Estados en el ejercicio de sus funciones, las obligaciones contenidas en el tratado reflejan una fuerte vocación privatizadora.

Esa visión del Estado mínimo se refleja en la definición de los servicios públicos. En el artículo I-1:3 del documento central del TiSA se plantea que “un servicio suministrado en ejercicio de la autoridad

gubernamental comprende aquellos que no son suministrados sobre bases comerciales ni en condiciones de competencia con uno o más proveedores”. Esta definición implica, en la práctica, que las únicas actividades estatales a preservar pasarían a ser la defensa nacional y la prestación de justicia. Se desconocen los derechos de acceso a la salud, la educación, la energía, el agua potable, el ocio, la comunicación y la cultura, y se obliga a los Estados a renunciar a la protección efectiva de derechos humanos fundamentales.

La vocación privatizadora del tratado también se torna evidente en la inclusión de instrumentos como las cláusulas “trinquete” y “statu quo”, contenidas en el documento central. Por medio de la cláusula trinquete los Estados se obligan a asegurar la permanencia indefinida de cualquier medida adoptada a favor de la desreglamentación o apertura a la operación de privados en la prestación de un servicio. Alrededor del mundo, existen numerosos ejemplos de fracasos en la concesión de servicios básicos, en particular en torno a la

distribución de agua potable o la provisión de energía eléctrica. La vigencia del TISA tornaría automáticamente permanente cualquier experimento de desreglamentación que emprendan los gobiernos. Por su parte, con la cláusula de statu quo se pretende asegurar que el nivel de reglamentación existente al momento de la firma del acuerdo sea el techo a partir del cual las modificaciones irán solo en el sentido de una mayor desregulación.

Hacia el Estado mínimo y empresas públicas débiles

En la decimocuarta ronda de negociaciones, celebrada en octubre de 2015, Estados Unidos introdujo en la negociación un capítulo dedicado a las empresas del Estado. El texto propuesto replicaba los contenidos fundamentales del borrador del Acuerdo Transpacífico (TPP), firmado en febrero de 2016 y actualmente en proceso de hundimiento, luego de que el nuevo gobierno estadounidense comunicara que se retiraba de éste.

Las obligaciones del acuerdo se aplicarían a entidades jurídicas (empresas) en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en su capital accionario o en su órgano de dirección, y que estén “principalmente” involucradas en actividades comerciales orientadas a la prestación de un servicio o provisión de un bien puesto a disposición de los consumidores en el mercado.

Si bien se excluye a las entidades que realicen actividades sin fines de lucro, la definición del lucro es tan restrictiva que deja poco margen real para la exclusión de las empresas prestadoras de servicios básicos, aunque su único fin sea asegurar la accesibilidad y asequibilidad de estos.

Las empresas del Estado pasan a estar obligadas a operar según consideraciones comerciales en cuanto a la fijación de precios, estándares de calidad, distribución, marketing y otros aspectos relativos a la prestación de servicios. Las empresas que actúan en cumplimiento de un mandato gubernamental de prestación de un servicio público están eximidas de esta obligación. Sin embargo, esta exclusión es engañosa, porque persiste la obligación de no discriminar entre proveedores y prestadores locales y extranjeros, con lo cual se reduce el margen para actuar más allá de las consideraciones de mercado.

El TISA pretende limitar la función de las empresas del Estado como potenciales agentes del desarrollo productivo y tecnológico, al prohibir expresamente la posibilidad de discriminar a favor de proveedores nacionales. La exclusión de las compras públicas de las obligaciones del capítulo también es falaz, ya que solo considera como tal a aquellas realizadas para el cumplimiento de objetivos de gobierno; concepto

que, en la orientación del tratado, deja por fuera a la prestación de servicios básicos.

El desconocimiento de la especial condición y función de las empresas estatales se refleja también en la obligación impuesta a los Estados relativa a instalar marcos normativos y entidades reguladoras que aseguren un tratamiento “imparcial” y equivalente a las empresas públicas y privadas.

El TISA opera como un complejo engranaje donde las condiciones específicamente negociadas para un determinado sector se refuerzan por las disposiciones previstas en los capítulos que introducen condiciones generales. Tal es el caso de las obligaciones en materia de regulación doméstica. Por las características definitorias de los servicios, la remoción de obstáculos a la operación de las empresas prestadoras que introduce la reglamentación nacional en sus más variadas formas (reglamentos, decretos, leyes) tiene una importancia central en la lógica del acuerdo. El capítulo de regulación nacional introduce requisitos de objetividad, razonabilidad, imparcialidad, transparencia y necesidad como condiciones que los Estados deben cumplir al momento del dictado de sus reglamentaciones. Desde esa perspectiva pueden ser impugnadas las disposiciones relativas al funcionamiento y control de las empresas estatales si las corporaciones entienden que resultan discriminatorias o limitantes de su potencial de lucro.

Por otra parte, el TISA introduce fuertes limitaciones a los Estados en función de pretendidos objetivos de transparencia. Estas limitaciones se presentan tanto en un capítulo especial de aplicación horizontal como en el respectivo a las empresas del Estado. En este último se establece la obligación de mantener regularmente informadas a las contrapartes sobre el conjunto de las empresas en propiedad del Estado. Además, los Estados son obligados a difundir información sensible sobre sus empresas referida a la composición del capital accionario, el flujo de ganancias anuales, las características de la organización institucional, el flujo financiero o los informes de auditoría disponibles en caso de que otro Estado solicite la información. Para esta solicitud basta con que el otro Estado argumente que existe una afectación del comercio de servicios a partir de la actividad de la empresa referida.

El objetivo de la transparencia es, en realidad, un pretexto para limitar el alcance de las políticas públicas de los Estados y exponerlos a los intereses de las corporaciones transnacionales. La obligación de publicitar información sensible para las entidades estatales las deja vulnerables a la posible afectación de sus intereses comerciales estratégicos en el marco de mercados liberalizados y en competencia con grandes empresas.

El ejemplo uruguayo y su significación para otros países

El gobierno uruguayo solicitó el ingreso a las negociaciones del TiSA en febrero de 2013. El ingreso se concretó formalmente dos años después, en la undécima ronda de negociaciones de febrero de 2015.

El debate público sobre las implicancias de la participación de Uruguay en el TiSA comenzó de forma previa al ingreso formal pero, cuando este se produjo, se intensificó el trabajo de campaña de las organizaciones sociales y el esfuerzo por instalar en la opinión pública la preocupación por las implicancias del acuerdo.

Uruguay tiene una fuerte tradición democrática afincada en instituciones estatales fuertes y con presencia en la vida social, económica y política del país. Esta característica permitió que el país transitará la época de oro del neoliberalismo en América Latina sin sufrir tan agresivamente el impacto de las privatizaciones del patrimonio público en manos de capitales extranjeros, como sí ocurrió en los países vecinos. Se produjo en el país un interesantísimo proceso de defensa de las empresas públicas a través de instrumentos de la democracia participativa, promovidos con intensa movilización social.

Por otro lado, el proyecto político impulsado desde hace 11 años por los gobiernos del Frente Amplio (una

coalición de partidos de izquierda) sitúa a las empresas públicas en el centro del proyecto de desarrollo nacional. Las características finales de ese proyecto están en constante debate y disputa en el seno de la fuerza política y las organizaciones del campo popular. No obstante, es extendido el consenso sobre la necesidad de transformar la matriz productiva superando la especialización en sectores de actividad primarias y extractivas y avanzando en el desarrollo de sectores productivos con mayor contenido en materia de procesamiento industrial y tecnología incorporada.

En ese sentido es indudable, y también objeto de fuerte consenso, el rol protagónico de las empresas públicas. En los últimos años, estas han jugado un papel clave en la modernización de áreas estratégicas para el desarrollo productivo, como la energía y las telecomunicaciones.

Si bien el debate se procesó en Uruguay antes de la filtración del capítulo sobre empresas estatales por parte de Wikileaks en octubre de 2015, el análisis del documento central y los anexos en materia de regulación nacional, compras públicas, telecomunicaciones y servicios financieros fue suficiente para alertar sobre la amenaza que implicaba la vigencia del TiSA para las empresas públicas y la presencia del Estado en aspectos clave para el bienestar social: la provisión de salud, la educación, la cobertura de los programas de protección social y la regulación de las relaciones laborales, entre los fundamentales.



FOTO: FRENTE AMPLIO

El Presidente Tabaré Vázquez, durante la última campaña electoral – En setiembre de 2015 Vázquez anunció el retiro del gobierno uruguayo de las negociaciones del TiSA, después de fuertes presiones de la sociedad civil y su fuerza política, el Frente Amplio.

Por su parte, las empresas públicas uruguayas desarrollan una evidente y muy importante función social, efectiva o potencial. Ejemplo del primer caso es la ampliación de la cobertura universal de la banda ancha de acceso a Internet a todos los habitantes del territorio nacional, gracias a la existencia de una empresa nacional de telecomunicaciones (ANTEL) que ha posicionado al Uruguay como un país líder a escala mundial en la extensión de la red de fibra óptica. Ejemplo del segundo caso es la fuerte discusión instalada desde el movimiento sindical y algunos sectores de la izquierda política para avanzar en la instauración de un sistema de compras estatales que incluya a todas las empresas públicas y contribuya a la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendimientos cooperativos y de la economía social y solidaria a nivel nacional.

Las presiones sobre la política de telecomunicaciones fue una realidad constatada en el período transcurrido entre la solicitud de ingreso del gobierno uruguayo y su aceptación por parte de los países que ya negociaban el TiSA (particularmente de Estados Unidos). Voceros gubernamentales del momento testimoniaron la presión ejercida por los representantes del gobierno estadounidense en defensa de los intereses de grandes empresas transnacionales interesadas en consolidar o ampliar su presencia en el país y que hoy compiten con la empresa nacional de propiedad estatal.

Por otro lado, las autoridades ministeriales responsables de las carteras de industria, salud, ganadería y trabajo manifestaron sus reservas respecto a la permanencia del país en la mesa de negociaciones. En el mismo sentido se pronunció la prestigiosa Universidad de la República. Asimismo, en mayo de 2015 se lanzó una declaración pública firmada por destacadas personalidades de la política, la academia y la cultura del país en la que se alertaba sobre los peligros del acuerdo para las capacidades de desarrollo nacional. Se establecía en particular el impacto del TiSA en “el retroceso del Estado –con el menoscabo de sus empresas públicas– como motor del desarrollo”.

Finalmente, se desarrolló una intensa campaña a nivel nacional promovida por el movimiento sindical en alianza con otras organizaciones sociales, en particular REDES-Amigos de la Tierra. Se realizaron actividades de sensibilización e incidencia con actores políticos, tareas de difusión entre la opinión pública e importantes actividades de de movilización popular, en las que miles de trabajadoras y trabajadores tomaron las calles para reivindicar el retiro del país de las negociaciones. En setiembre de 2015, luego del pronunciamiento del órgano de conducción del Frente

Amplio a favor de la salida, el Presidente Tabaré Vázquez anunció la retirada del gobierno uruguayo de las negociaciones.

La salida del Uruguay demostró que existen opciones de ruptura. No hubo represalias ni impactos negativos. Por el contrario, el país ganó en soberanía para continuar intentando la construcción de un modelo nacional y autónomo de desarrollo sin traicionar sus valores y su historia política.

A partir del ejemplo uruguayo, diversas organizaciones sociales y sindicales de otros países han promovido movilizaciones y jornadas de reflexión en procura de que sus gobiernos sigan el mismo camino. Uno de los países que podrían ser más afectados por el TiSA es Costa Rica, teniendo en cuenta la significación social y económica de sus empresas públicas. En tres de las áreas cubiertas por el TiSA –servicios de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones– Costa Rica cuenta con empresas del Estado que son consideradas a nivel internacional como modelos de buena gestión pública. La existencia de fuertes y eficientes empresas públicas ha posibilitado que el país haya alcanzado niveles de desarrollo social muy superiores a la del resto de las naciones de la región centroamericana.

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), en particular, articulado con otras entidades públicas, cooperativas y empresas municipales, ha logrado alcanzar un nivel de cobertura eléctrica prácticamente universal y sustentada casi enteramente en fuentes renovables. Asimismo, el ICE sigue siendo la empresa líder en la provisión de servicios de telecomunicaciones, a pesar de competir (al igual que ANTEL, en el Uruguay) con dos grandes empresas transnacionales: Telefónica de España y Grupo Carso de México. Todos estos avances se verían amenazados por la integración de Costa Rica en un tratado de liberalización del comercio que no otorgaría beneficios a los sectores más dinámicos de la economía del país.

Desde la comunidad académica, el movimiento sindical y diversas organizaciones empresariales locales se ha requerido al gobierno costarricense el retiro de las negociaciones.

En una nota de opinión publicada el 30 de agosto de 2016 en el principal diario de Costa Rica (Prensa Libre), se afirmaba que el impacto del TiSA en Costa Rica sería “devastador en un país que cuenta con una importante red de servicios públicos de gran variedad que, aunque maltrechos en no pocos casos, están, todavía, concebidos para la inclusión social”. En el mismo comunicado se planteaba que “el grado de amplitud del tratado TiSA para el caso costarricense no dejará ‘títere con cabeza’

en materia de todos tipo de servicios, públicos y no públicos, en cuanto a la apertura irrestricta de su prestación en suelo nacional, bajo la concepción ideológico-neoliberal del libre comercio que, como ya lo estamos experimentando, está concebido para que las corporaciones transnacionales terminen de controlar todo el sistema económico del país y su propio circuito financiero”.

La creciente oposición al TiSA no solo se manifiesta en América Latina. En Mauricio, el primer y hasta ahora único país africano que se ha sumado a las negociaciones, diversas organizaciones sociales han expresado que la integración en este tratado tendría lugar en el marco de un proceso más amplio de privatización de servicios públicos como la educación, la salud y el transporte. Desde el movimiento sindical también se ha criticado al gobierno por llevar a cabo negociaciones en secreto.

En noviembre de 2016, en respuesta a múltiples críticas y requerimientos de mayor transparencia, el Ministro de Relaciones Exteriores, Vishnu Lutchmeenaraidoo, afirmó que “el gobierno de Mauricio también tiene dudas sobre los contenidos y

las perspectivas del TiSA”, que era consciente de que “el bloque capitalista siempre ha trabajado para tomar decisiones que benefician a los países ricos”, y que era necesario que los “los países del Sur, ya sea de la ACP o del Grupo de los 77, se den cuenta de que las potencias occidentales impulsan la toma de decisiones por delante”, concluyendo que “es necesaria una fase de consulta” y que “hasta que no se dé respuesta a todas las dudas y preocupaciones, no se firmará nada”.

Tanto en Mauricio como en Costa Rica, como en Uruguay antes de que el gobierno decidiera el retiro de ese país, las dudas y preocupaciones frente al avance del TiSA aumentan, en paralelo a la continuidad del secretismo y el protagonismo del poder corporativo en las negociaciones.

En palabras de Radhakrishna Sadien, Coordinador de la plataforma intersectorial de defensa de la soberanía de Mauricio *Pou Sovegard Nou Souverennte*: “necesitamos transparencia. No se puede discutir a escondidas cuando sabemos que habrá un desafío a nuestra soberanía, y que las multinacionales tienen el control de esa soberanía. Esta es la razón por la que otros países nunca firmarán el acuerdo final del TiSA”.



FOTO: ICE

Planta geotérmica del ICE – El llamado modelo solidario de gestión de lo público impulsado por las empresas estatales de Costa Rica, con una larga y rica historia de aporte al desarrollo social y productivo, podría verse amenazado con la integración del país al TiSA.

Textos: Viviana Barreto (REDES) y Daniel Chavez (TNI) – Edición: Beatriz Martínez



El Transnational Institute (TNI) y REDES Amigos de la Tierra - Uruguay forman parte de un espacio internacional de investigación y sensibilización sobre los impactos de los tratados de libre comercio e inversión. Para conocer más sobre nuestro trabajo visita nuestros sitios en Internet:



De Wittenstraat 25, 1052 AK Amsterdam, The Netherlands
Tel. +31-20-6626606 – www.tni.org



Maldonado 1390, 11200 Montevideo, Uruguay
Tel. +598-29042758 – www.redes.org.uy