



Estudio del CURI

Dr. Sergio Abreu Bonilla

REFLEXIONES SOBRE EL TISA

***Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales***

30 de julio de 2015

Estudio N° 05/15

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

REFLEXIONES SOBRE EL TISA

Sergio Abreu
30 de julio de 2015

I) EL TISA Y EL MULTILATERALISMO

El Trade in Services Agreement (TISA) es particularmente una negociación plurilateral en curso, en el que participan 25 países que representan algo más del 70% del comercio internacional de servicios.

Una vez concluida debe ser sometida, como todo Tratado Internacional que el Uruguay firma, a su aprobación parlamentaria. Es decir, que se pondrá en discusión el contenido de sus disposiciones y se votará un solo artículo, aprobando o rechazando el Tratado ya que no existe la posibilidad de ser modificado. Una vez aprobado por el Parlamento deberá ser ratificado por el Poder Ejecutivo.

En cuanto a su objetivo central se relaciona con la profundización de los compromisos asumidos en el Acuerdo General para el Comercio de Servicios de la OMC (AGCS).

Desde la creación del GATT en 1947, el Comercio Internacional se orientó en el área de la economía de mercado hacia la apertura y la convergencia bajo dos principios; el de la Cláusula de la Nación Más Favorecida y el de la No Discriminación.

Luego de varias Rondas (la última la de Tokio), la Agenda de la Ronda Uruguay recogió los cambios que se produjeron en los factores de producción y en la estructura productiva global, en particular, aquellos que fueron punta de lanza en la innovación tecnológica, en la inversión extranjera, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y la economía de los servicios. Esta Agenda recogió el desarrollo de un nuevo sistema global de producción basado en alianzas estratégicas y cadenas de valor en el comercio de bienes y de servicios.

En tal sentido, el nuevo escenario ha tenido una gran incidencia en la profundización de la brecha tecnológica, y la productividad y competitividad de bienes y servicios tanto de los países desarrollados como de los en vías de desarrollo.

En resumen, esta evolución del sistema económico mundial privilegia el comercio intra firma de la mano de la innovación tecnológica en las telecomunicaciones, la energía, la química, el transporte y otros servicios que han favorecido la fragmentación de las cadenas de valor.

Por otra parte, el ingreso de China ha sido determinante en la matriz comercial de bienes y servicios al punto que, sin necesidad de utilizar márgenes de

preferencia o disciplinas propias de la OMC, ocupa el primer lugar como exportador de bienes del mundo y el tercero de servicios.

Posteriormente la OMC lanzó una nueva Ronda de Negociaciones en DOHA. Actualmente lleva nueve años sin resultados positivos en la medida que el ámbito multilateral está paralizado por varias circunstancias, entre ellas, el ingreso de países como China y Rusia que llevan el número de miembros a 161.

II) LOS ACUERDOS REGIONALES

Frente a esta situación, la realidad geopolítica, económica y comercial, ha encontrado vías laterales para ajustarse a los nuevos tiempos. Los Tratados de Libre Comercio, acuerdos preferenciales entre países y las Uniones Aduaneras se han multiplicado. Todas ellas al amparo del Art XIV del GATT/OMC, producto de la incertidumbre sobre el futuro de la Ronda Doha, y de la posibilidad de incluir en las negociaciones disciplinas denominadas OMC/PLUS con normas que reflejan el interés de los países, que disponen de mayor fuerza para obtener mejores resultados en los costos y beneficios para cada uno.

Actualmente los acuerdos de preferencia comerciales son 262, mientras que se negocian otros 114.

Sin embargo en la región, los múltiples acuerdos regionales y bilaterales no se han traducido en un aumento importante del comercio intrarregional. Ello se debe a diferentes razones, que hacen a la geografía, la visión geopolítica, la heterogeneidad de los porcentajes de comercio con otros países y subregiones, y la nueva matriz productiva global.

Asimismo, históricamente, la similitud de la estructura de producción agroalimentaria de la Región ha conspirado contra una apertura consistente, que impulsara una creación de comercio sustantivo.

Actualmente el desafío es más modesto. En ese sentido, la CEPAL lo describe claramente.

“Un dato imposible de ignorar es que el estado de la integración y las iniciativas comerciales difieren claramente entre lo que acontece en México y América Central por un lado, y América del Sur por el otro, observando una mayor predisposición al comercio internacional y a las negociaciones comerciales en el primer espacio, y una menor predisposición compartida en el segundo.

En América del Sur, por ejemplo, el surgimiento de distintas visiones sobre el rol del comercio internacional y las modalidades de inserción de la región se enfrentan a claras disonancias conceptuales sobre cómo lidiar con el desafío de la globalización. No es realista suponer que estas diferencias no existen o que se diluirán en el corto plazo.”

Argentina por ejemplo, aplica actualmente un modelo de sustitución de importaciones incompatible con la apertura comercial, y que tiene consecuencias, no solo en el comercio intrarregional, sino en las posibilidades

de negociar en bloque cualquier acuerdo extra regional. Eso explica los laudos arbitrales contrarios a las medidas argentinas en la OMC ya que la protección de su mercado interno no cumple con las reglas multilaterales.

Todo esto se refleja en las negociaciones del TISA en el área de los servicios. La ausencia de Brasil y Argentina no responde a fundamentos similares; y la presencia de Chile, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Uruguay se explica por la necesidad de no quedar afuera de una negociación que se relaciona con la infraestructura, el transporte, las telecomunicaciones, el comercio electrónico, los seguros, los servicios financieros, en otras palabras, en aspectos clave que hacen a la competitividad.

Por otra parte, decisiones que en Uruguay se han tomado en relación con las telecomunicaciones o los monopolios estatales, respaldados por corporaciones sindicales, no tienen su correlato en los otros países de la región. En esta diversidad se agrega el tema de las compras gubernamentales o el rol de Empresas Públicas monopólicas vistas como el motor del Desarrollo que llevan a planteos binarios en cada país, excesivamente simplistas.

Por otro lado, la infraestructura es un factor crítico para el crecimiento económico y en particular para la competitividad de las exportaciones de América Latina. Más allá de la propuesta del IIRSA realizada por el gobierno brasileño, la región ha reducido su inversión en infraestructura desde un 6% del PBI al inicio de los años ochenta hasta un poco más del 2% en la presente década.

La agenda comercial de la región tiene dificultades en su diversificación productiva y exportadora; en particular en productos intensivos en recursos naturales y en mano de obra no calificada y con bajos salarios. Precisamente ello muestra visiones distintas sobre la incorporación de los servicios que derivan del conocimiento y de la tecnología.

En conclusión, como forma de introducción al TISA, no estamos frente a la mejor aproximación tanto de la región como de los países en particular; eso da razón a diferentes análisis estratégicos y geopolíticos, que se refleja en la ausencia de un planteo que permita a los Estados actuar con coherencia y profesionalidad.

Eso es lo que importa, sin perjuicio de que se cuestiona la ausencia de equipos negociadores que puedan abordar con recursos suficientes la complejidad de estas negociaciones para defender a sus sectores productivos.

Y si bien eso es cierto, tampoco es nuevo ya que, lo que verdaderamente cuenta, es tener un criterio único que defina prioridades en las negociaciones pero, sobre todo un equipo negociador (que históricamente ha sido reducido) que responda al interés nacional. Un negociador aislado, aunque con experiencia y bien preparado, poco puede concretar si no se siente parte de un equipo que tiene instrucciones, sabe lo que quiere y también lo que puede.

La soberanía expresa también hoy otro concepto, ya que la transnacionalidad como la naturaleza transfronteriza de muchos de los servicios, tienen que analizarse sin visiones simples o efectistas. No se trata de negarse a la apertura ni tampoco de asumir posiciones pasivas o indiferentes.

Todas las negociaciones requieren la profesionalidad de buenos técnicos del país al que representan pero, sobre todo, realismo y pragmatismo. No se puede ideologizar todo escenario ni se puede renunciar a proponer y defender un razonable interés nacional.

La opción de participar o retirarse dependerá del contenido de los compromisos específicos que se asuman, pero debe advertirse que al no ser parte de esa negociación existe el riesgo de ser discriminado en el acceso a terceros mercados de servicios, o tener que aprobar normas posteriormente que otros negocian entre ellos sin tener capacidad de influir.

III) EL ACUERDO GENERAL PARA EL COMERCIO DE SERVICIOS DE LA OMC: MODELO BASE DEL TISA

El estancamiento de la Ronda Doha y los efectos de las crisis de las economías desarrolladas a partir del 2008, paralizaron los avances multilaterales de la regulación del comercio de bienes y servicios y condujeron a la proliferación de acuerdos pluri y bilaterales, en cuyo marco deben ubicarse las negociaciones del TISA que, como se dijo, se encuentra en fase de negociación entre la Unión Europea y otros 24 miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Uruguay presentó su solicitud de incorporarse a las negociaciones en setiembre del año 2013, pero el tratamiento del tema fue bloqueado ya que coincidió con el planteo de ingreso de China, al que EEUU todavía se opone.

Hasta el momento se han llevado a cabo 12 rondas de negociación. Uruguay participó en las dos últimas, siendo la celebrada en febrero la primera en que estuvo presente.

Como expresa el comunicado del MRREE: “los miembros de la OMC que negocian el TISA desean abrir el comercio de servicios que mantienen entre sí, con la esperanza de que otros miembros se incorporen a las negociaciones o se adhieran al acuerdo cuando ya esté firmado.” En otras palabras, las negociaciones del TISA están dirigidas a avanzar en negociaciones que no se canalizan en la OMC con la Ronda Doha, como profundizar los compromisos en ámbitos ya cubiertos por el AGCS.

Por otra parte, por lo menos en la intención de sus impulsores, se espera que una vez que el TISA reciba el respaldo y adhesión de un número suficiente de miembros de la OMC, pueda constituir la base para convertirse en un acuerdo más amplio y adquiera nivel multilateral.

Las normas del AGCS son relevantes porque el TISA tiene su base en el acuerdo de la OMC sobre Servicios. Por lo tanto, el TISA recoge obligaciones, reglas y principios ya vinculantes para el Uruguay, al igual que para los demás Estados

Miembros de la OMC. Por ello, lo importante es conocer las diferencias en la formulación de las obligaciones – en particular el trato nacional – la forma de consignar los compromisos en las listas de cada país, los nuevos tratamientos sectoriales y la introducción de disciplinas adicionales.

Se trata de un Acuerdo bajo negociación, por lo que la reserva que normalmente acompaña a este tipo de procesos impide conocer su contenido actual. Por esa razón, metodológicamente se ha optado por realizar una descripción de las disposiciones del AGCS y hacer referencia a las diferencias y desarrollos que se anuncian en el TISA, para tener claro qué puede esperarse de este Acuerdo, sin perjuicio de que en aspectos esenciales aún no se haya alcanzado una formulación definitiva.

Ámbito de aplicación

El AGCS estableció un marco multilateral de principios y normas aplicables al comercio de servicios y disciplinas específicas para determinados sectores. Cada país asumió compromisos sectoriales, que están incluidos en listas nacionales anexas al acuerdo.

Según el Art. I, el amplio ámbito de aplicación del acuerdo alcanza a las medidas de las Partes que afectan al comercio de todos los servicios de cualquier sector, excepto los suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, entendiéndose por tales los que no se prestan en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores. Las medidas comprenden las tomadas por los gobiernos centrales, regionales o locales u organizaciones no gubernamentales a través de poderes delegados por alguno de los niveles de gobierno mencionados.

A diferencia de los bienes, que sólo pueden comercializarse por el movimiento transfronterizo de los productos, los modos de suministro de un servicio se distinguen tomando como referencia la base territorial de quien lo provee y de quien lo consume.

El Art. I define cuatro modos:

- 1 - Comercio transfronterizo;
- 2 - Consumo en el extranjero;
- 3 - Presencia comercial; y
- 4 - Presencia de personas físicas.

Es necesario aclarar que el TISA no innova ni modifica lo dispuesto por el Art. I del AGCS.

Tipo de obligaciones

Las obligaciones que surgen del AGCS se pueden clasificar en dos grandes categorías:

Obligaciones generales aplicables de forma directa y automática a todos los Miembros y sectores de servicios, siendo la más importante la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) del Artículo II.

Compromisos específicos en materia de acceso a los mercados y de trato nacional en determinados sectores. Dichos compromisos se recogen en las listas de cada País, cuyo alcance varía según cada interés particular.

Los términos y conceptos pertinentes son similares, aunque no necesariamente idénticos, a los aplicables por el GATT al comercio de bienes.

El TISA no distingue entre compromisos y disciplinas generales y compromisos específicos, sino que ubica el conjunto de artículos referidos al ámbito de aplicación, obligaciones generales, acceso a mercado y trato nacional, en un único capítulo común titulado “Parte I, Disposiciones Generales”. Sin embargo, aun cuando los compromisos del AGCS se mantienen, de la negociación pueden surgir nuevas formulaciones y previsiones adicionales.

Disposiciones de la parte II del AGCS sobre obligaciones y disciplinas generales

El TISA estaría incorporando, sin mayores alteraciones, las demás obligaciones y disciplinas de aplicación general del AGCS, que ya son vinculantes para el Uruguay desde la entrada en vigor del acuerdo de la OMC.

Se mencionan los principales

- El Artículo II del GATS –reiterado con leves variantes en el TISA- establece la obligación de Trato de la Nación más Favorecida en el marco del comercio de servicios: “1. *Con respecto a toda medida abarcada por el presente Acuerdo, cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país.*”

Es decir que, al igual que en el comercio de bienes, cualquier concesión que un país otorgue en materia de servicios (en el marco de cualquier acuerdo), debe extenderse inmediata e incondicionalmente a todos los demás Estados Miembros del AGCS. En otras palabras, equivale a una prohibición, en principio, de acuerdos preferenciales entre grupos de Miembros en determinados sectores o de disposiciones de reciprocidad que limiten los beneficios de la adhesión a los interlocutores comerciales que otorguen un trato similar.

Cabe mencionar que la obligación de NMF del AGCS tuvo una diferencia importante respecto a la obligación NMF del GATT, ya que el numeral 2 del Art. II permitió mantener medidas incompatibles con ella, siempre que las mismas estuvieran enumeradas en el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II y cumplieran las condiciones establecidas en el mismo.

El artículo equivalente en el TISA no parece tener variantes y recoge in totum el texto del Art. II del AGCS. De todas formas, debe señalarse que en la versión que pudo ser consultada existen un par de corchetes que señalan que el texto está bajo negociación y abren la duda acerca de si el TISA tendrá anexos nacionales con exenciones NMF.

- El Artículo I-6 del proyecto TISA sobre Reconocimiento, es similar al Art. VII del AGCS relativo a las disciplinas en materia de reconocimiento de la educación o la experiencia obtenidas, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en un determinado país, y adaptado a la organización institucional propia del TISA.
- El Artículo I-7 del proyecto TISA sobre Pagos y Transferencias, es idéntico al Art. XI del AGCS.
- El Artículo I-8 del proyecto TISA sobre Restricciones para Proteger la Balanza de Pagos es igual al Art. XII del AGCS, adaptado a la organización institucional propia del TISA. En ambos instrumentos, la cláusula de salvaguardia se aplica a la protección de la balanza de pagos y no a la protección de sectores específicos de servicios.
- Artículo [aún sin número] sobre Monopolios y Proveedores Exclusivos de Servicios, contiene las disposiciones sustantivas del Artículo VIII del GATT, pero omite la referencia a la posibilidad de otorgamiento de derechos monopolistas para el suministro de un servicio abarcado por los compromisos específicos por él contraídos y los procedimientos respectivos.
Tanto el AGCS como el proyecto TISA aceptan la reserva de proveedores monopólicos, además respaldada por la posibilidad de limitar los compromisos a listas nacionales de sectores en las condiciones estipuladas. En principio, un acuerdo de servicios no determina la desaparición de los monopolios públicos y mucho menos los servicios prestados por Empresas Públicas en régimen de competencia. Es más, el TISA no obligará a un Estado Parte a privatizar o liberalizar los servicios públicos, dado que se podrán mantener los monopolios y regular los servicios públicos del modo en que cada Parte estime oportuno. Esto es así ya que los países son libres de determinar en cuáles servicios y actividades desean asumir compromisos, abriendo el mercado a los proveedores extranjeros (es decir, en que sectores se da acceso). También se conserva la libertad de determinar en cuáles sectores no se permitirá que las prestaciones sean realizadas por empresas extranjeras (es decir, en qué sectores no se dará trato nacional).
- Artículo I-9 del proyecto TISA, sobre Excepciones generales, es idéntico al Artículo XIV del AGCS que permite a las Partes adoptar medidas en materias como la protección de la moral, la vida, la salud o el orden público, e incluso para garantizar la imposición o la recaudación equitativa de impuestos directos y para viabilizar acuerdos para evitar la doble tributación internacional.
- Artículo I-10 del proyecto TISA sobre Excepciones relativas a la seguridad, es igual al Art. XIV bis del AGCS, adaptado a la organización institucional propia del TISA.

Compromisos específicos

Acceso a los mercados

El acceso a los mercados a través de los cuatro modos de suministro es, en el AGCS y el TISA, el mismo compromiso que se asume para sectores específicos incluidos por cada parte en su lista correspondiente. El Artículo XVI del AGCS reitera la cláusula NMF previendo que cada Miembro otorgue a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros, un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista.

Además de seleccionar en qué sectores se asumen compromisos al acceso a mercado, éste puede estar sujeto a varias limitaciones enumeradas en el párrafo 2 del Artículo XVI. Por ejemplo, pueden imponerse limitaciones al número de proveedores de servicios, de operaciones de servicios o de personas empleadas en un sector; al valor de las transacciones; a la forma jurídica que debe adoptar el proveedor del servicio; o a la participación de capital extranjero.

El proyecto TISA mantiene el mismo mecanismo y términos del AGCS. Es decir, que las obligaciones sobre acceso a mercado de cada Parte serán aplicables a los sectores que sean incluidos en su lista de compromisos, y con las especificidades que la Parte establezca en dicha lista.

Trato Nacional

El trato nacional implica que un país no aplicará medidas discriminatorias que beneficien a los servicios nacionales o a los proveedores nacionales de servicios. El Art. XVII del AGCS establece que “en los sectores inscritos en su Lista y con las condiciones y salvedades que en ella puedan consignarse”, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, con respecto a las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares.

En materia de trato nacional el proyecto TISA recoge el texto del Artículo XVII del AGCS, excepto la expresión “En los sectores inscritos en su lista”. Es decir que, se mantiene la posibilidad de plantear excepciones en la lista al trato nacional, pero las mismas deberán ser establecidas teniendo en cuenta el universo de servicios y no sólo los sectores incluidos en la lista. En otras palabras, el Art. I-4 elimina la expresión “En los sectores inscritos en su lista” del Art. XVII del AGCS y como consecuencia, “en lo que refiere a Trato Nacional, las obligaciones que eventualmente se asuman, aplicarán de manera horizontal a todos los sectores y modos de suministro. En este caso, el gobierno deberá especificar cuáles son los servicios, actividades o leyes que no estarán sujetos a esta norma (denominada **lista negativa**)”.

IV) ANEXO SOBRE SERVICIOS PROFESIONALES (versión 13 de febrero de 2015)

Contenido

El Anexo se aplica a medidas de las Partes que afectan el comercio de servicios profesionales.

Se entiende por servicios profesionales en la lista de cada Parte:

- Servicios legales. Está en discusión, desde oposición total a limitaciones a la legislación extranjera e internacional, excluyendo la legislación doméstica.
- Contabilidad y auditoría.
- Tributación.
- Arquitectura.
- Ingeniería.
- Servicios integrados de ingeniería.
- Planeamiento urbano y servicios de arquitectura de paisaje.
- Servicios científicos y consultoría vinculados a ingeniería (propuesta de algunas Partes).
- Servicios de pruebas y análisis técnicos.
- Servicios veterinarios (propuesta de algunas Partes con oposición de otras).
- Educación privada (propuesta de algunas Partes con oposición de otras).
- Construcción asociada a servicios de ingeniería (propuesta de algunas Partes con oposición de otras).

En los sectores en que se asuman compromisos de acceso a mercados, los términos, condiciones y limitaciones de acceso al comercio de servicios profesionales deben limitarse a las medidas que cada Parte mantenga a la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo o al mantenimiento o renovación de esas medidas. (En discusión).

Sin perjuicio de lo anterior, cada parte asumirá compromisos sin limitaciones para permitir la prestación de los servicios profesionales enumerados. De acuerdo con su lista de compromisos específicos, una Parte no adoptará ni mantendrá limitaciones al acceso a mercados y el trato nacional en el comercio de servicios profesionales.

Ninguna Parte requerirá al prestador de servicios de cualquier otra Parte, establecer o mantener oficinas de representación u otra forma de presencia comercial o ser residente (tener domicilio) en su territorio. (Con observaciones).

Ninguna parte limitará la participación de capital extranjero, a los proveedores de servicios profesionales mediante presencia comercial. En términos de porcentaje máximo de participación accionaria o del valor total de la inversión extranjera, individual o agregada. (Propuesta).

Ninguna parte restringirá, a los proveedores de servicios profesionales mediante presencia comercial, la nacionalidad de los socios, altas gerencias u otro personal esencial. (Propuesta).

Propuesta de EEUU: Nada de lo anterior debe ser utilizado para impedir a una Parte la adopción de medidas no discriminatorias que limiten la participación en el capital, la sociedad o la gerencia de firmas proveedoras de servicios profesionales, a personas naturales licenciadas para proveer dichos servicios.

Ninguna Parte requerirá una joint venture como condición para la prestación de servicios profesionales (en discusión). Propuesta de EEUU: no será utilizado para impedir a las autoridades de una Parte requerir la supervisión de un profesional licenciado por las mismas como condición para la prestación de un servicio por un profesional licenciado únicamente por autoridades de otra Parte.

Ninguna Parte adoptará o mantendrá exigencias discriminatorias de prueba de necesidad económica, incluyendo de mercado de trabajo, para el suministro de servicios profesionales. (En discusión). Propuesta: no se impedirá a una Parte aplicar comprobaciones económicas acordes con el trato nacional a los proveedores de servicios.

Sujeto a sus leyes y regulaciones, cada Parte permitirá a los proveedores de servicios profesionales de cualquier otra Parte, usar los nombres de negocio bajo los cuales operan normalmente en el territorio de otra Parte. (En discusión).

Cuando se asuman compromisos para el suministro de servicios legales (para legislación extranjera/legislación internacional) la Parte permitirá el ingreso y estadía temporal, sin exigir al prestador del servicio, mantener una oficina representativa o cualquier forma de presencia comercial, o ser residente o domiciliado en su territorio u obtener admisión u otra forma de calificación como practicante local o ser registrado en la Parte. (En discusión). El período de estadía no debería exceder de 90 días cada 12 meses.

Previsiones y consultas con organizaciones relevantes de las Partes:

Se establece un Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales, con representantes de cada Parte, que se reunirá anualmente para considerar el progreso en el alcance de los objetivos del Acuerdo. Por lo menos dos Partes deben participar. Las decisiones tendrán efecto solo en relación a las Partes participantes salvo que se acuerde lo contrario por todas las Partes o que una Parte no participante solicite ser incluida por las decisiones. En general, el Anexo recoge previsiones y diferencias que ya están consignadas en el proyecto de acuerdo.

Identificación de sectores de servicios profesionales en los cuales dos o más Partes estén interesadas en establecer conversaciones orientadas a promover el reconocimiento de calificaciones profesionales, y facilitar el licenciamiento o registro.

Tener en cuenta los acuerdos existentes en materia de servicios profesionales en el desarrollo de acuerdos sobre reconocimiento de calificaciones profesionales, licenciamiento y registro.

Implementar un régimen de licencias temporales o limitadas y registros, basados en el reconocimiento de las licencias o reconocimiento de la membresía de organizaciones profesionales de otra Parte. Dicho régimen no impediría al proveedor extranjero de servicios obtener posteriormente una licencia local satisfaciendo los requerimientos correspondientes.

La enumeración de servicios cubiertos por el Anexo no coincide con la prevista en el Anexo sobre movimiento de personas físicas. Este es un aspecto que puede ser relevante porque el Anexo sobre movimiento de personas físicas es un complemento del de servicios profesionales, y en general de los servicios contemplados en el proyecto de Acuerdo que se ejecutan en el territorio de una Parte.

En el caso de servicios legales se prevé el ingreso y permanencia temporal de los prestadores de servicios en el presente Anexo.

La duda sobre la inclusión de los servicios legales se centra en la legislación doméstica, mientras que en el caso de la legislación extranjera y la legislación internacional las diferencias estarían centradas en la formulación del texto. En el caso de la legislación doméstica la duda es razonable, ya que requiere un conocimiento de la normativa y la jurisprudencia nacionales y para muchos actos se exige un título habilitante.

La cuestión de los títulos habilitantes no se trata en este Anexo, pero del cuerpo del proyecto y el Anexo sobre movimiento de personas, surge que las Partes pueden mantener las exigencias en materia licenciamiento, habilitación profesional y registro. Sin perjuicio de propósitos enunciados de buscar facilitar el cumplimiento de esas exigencias, armonizarlas y tratar de implementar un régimen de licencias temporales.

Las colegializaciones profesionales solo son relevantes cuando los Colegios ejerzan alguna función delegada de los Gobiernos que pueda dar lugar a restricciones al comercio de los respectivos servicios. Las disposiciones del proyecto de Acuerdo se aplican a organizaciones no gubernamentales cuando actúan en funciones delegadas. En cambio, los colegios profesionales serían “organizaciones relevantes” de las Partes para identificar y promover acuerdos que faciliten el comercio de servicios, incluidos los ya mencionados de licenciamiento, habilitación y registro profesional.

V) ANEXO SOBRE MOVIMIENTO DE PERSONAS NATURALES **(versión 13 de febrero de 2015)**

Contenido

El anexo se aplica a medidas que afecten a personas naturales proveedoras de servicios de una Parte y a personas naturales empleadas por un proveedor de

servicios de una parte, en lo referente a la provisión del servicio (según lo establecido en la lista de compromisos de cada Parte). No se aplica a personas naturales que busquen acceso al mercado de empleo de otra Parte, ni a medidas referentes a ciudadanía, residencia o empleo permanente.

Las Partes pueden negociar compromisos específicos aplicables al movimiento de todas las categorías de personas naturales que provean servicios bajo el Acuerdo. Se debe permitir a personas naturales comprendidas en un compromiso específico proveer el servicio de acuerdo con los términos del mismo.

El Acuerdo no impedirá a una Parte la aplicación de medidas para regular el ingreso de personas naturales o su permanencia temporal, incluyendo medidas para proteger la integridad y asegurar el movimiento ordenado de personas naturales a través de su frontera, siempre que no se apliquen para anular o reducir los beneficios otorgados a cualquier Parte bajo el Acuerdo. El hecho de requerir visa a personas naturales de ciertos países y no de otros no se considerará como perjudicial para el Acuerdo.

Obligaciones generales:

La mayoría de las Partes considera innecesaria la mención de obligaciones generales.

Las Partes acuerdan asegurar que las medidas relativas al ingreso, permanencia temporal y tareas de los proveedores de servicios son administradas de forma razonable, objetiva y transparente y claramente relacionada con los objetivos en cuestión.

Las medidas que aseguren el ingreso de proveedores de servicios se cumplirán expeditivamente, evitando indebido perjuicio o demora en el comercio de servicios.

Cada Parte proporcionará información pública sobre procedimientos y requerimientos para ingreso y permanencia temporal, incluyendo formularios, documentos y material explicativo.

En discusión: Cada parte establecerá en la lista de compromisos, los referentes al ingreso y permanencia en su territorio de personas naturales de otra Parte. Las listas especificarán las condiciones y limitaciones de esos compromisos.

Sujeto a los términos, limitaciones, condiciones y calificaciones que las Partes establezcan en su lista, las Partes permitirán el ingreso y permanencia temporal de proveedores de servicios contratados y profesionales independientes para un mínimo del X % de los siguientes sectores/subsectores:

- Servicios profesionales: contabilidad y auditoría; arquitectura; ingeniería; servicios integrados de ingeniería; planeamiento urbano y servicios de arquitectura paisajística; médicos y dentistas; servicios veterinarios; servicios de enfermería y personal paramédico.

- Servicios de computación y vinculados: consultoría para la instalación de hardware; implantación de software; procesamiento de datos; bases de datos y otros.
- Servicios de investigación y desarrollo: en ciencias naturales; en ciencias sociales y humanidades; interdisciplinarios.
- Otros servicios empresariales: publicidad; investigación de mercados y encuestas de opinión; consultoría empresarial (management) y servicios relacionados; pruebas y análisis técnicos; consultoría científica y técnica; mantenimiento y reparación de equipos, excepto buques, aviones o equipos de transporte); servicios de diseño especializado.
- Construcción y servicios de ingeniería vinculados: construcción de edificios; construcción de ingeniería civil; trabajos de instalación y ensamblaje; trabajos de finalización; otros.
- Servicios ambientales: saneamiento; disposición de desechos; desinfección y similares; otros.
- Turismo y viajes: hoteles y restaurantes; agencias de viajes y operadores turísticos; guías turísticos.
- Servicios recreativos, culturales y deportivos: deportivos y recreativos.

El ingreso y estadía temporal tendrá un período mínimo de X meses o por la duración del contrato.

Los detalles de la aplicación del Anexo no estarían aún acordados.

COMENTARIOS

Sujeto a la versión que finalmente acuerden las Partes, este Anexo cumple un papel de complemento para los sectores respecto de los cuáles se asumen compromisos y además sería una forma específica de liberar la prestación de servicios por personas físicas en una serie de sectores que requieren o pueden requerir la presencia en el territorio de la Parte que adquiere los servicios.

Los impedimentos al ingreso y permanencia de personas físicas de otra parte pueden anular el efecto de los compromisos de acceso a mercado, aun cuando se hayan eliminado las demás trabas a su prestación.

Las disposiciones de implementación están en una fase de discusión primaria. El ingreso y permanencia de personas físicas es un tema particularmente delicado por sus implicancias en materia de seguridad, control de residencia y sus repercusiones en el mercado laboral.

Las definiciones del Anexo dejan una cuestión pendiente. Una empresa de una Parte que obtenga un contrato que debe ejecutarse en el territorio de otra Parte, no podría invocar este Anexo a favor de una persona física de un país que no sea parte del Acuerdo. Por ejemplo, una empresa de una Parte, con filiales o acceso a profesionales de distintos países, podría tener limitaciones para utilizar personal que perteneciera a alguna de las Partes del Acuerdo.

El criterio general es que, una vez asumida una obligación sin haber realizado la reserva correspondiente, no le es permitido a ningún Estado derogar o modificar para el futuro lo acordado. La cláusula “cremallera”, como se la denomina, es una derivación natural de las cláusulas “statu quo” y “stand still” que se han aplicado desde la creación del GATT, una vez lanzada cada Ronda de negociación, como mecanismo de seguridad jurídica en beneficio de todas las Partes. En este sentido, el alcance y las cláusulas que puedan aprobarse en las negociaciones, todavía se encuentran en una cierta nebulosa.

VI) ACUERDOS SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS FIRMADOS POR URUGUAY:

El Uruguay no ha desarrollado hasta la fecha negociaciones de acuerdos relevantes en materia de servicios, fuera de los capítulos de servicios de Acuerdos de Integración.

- 1) En el ámbito del MERCOSUR, el Protocolo de Montevideo (1997) establece las condiciones para la liberalización del comercio de servicios, incluyendo listas de compromisos individuales por país. Aun cuando el Protocolo de Montevideo no fue internalizado por Paraguay, el mismo está vigente para los restantes países socios del Mercosur desde diciembre de 2005. Hasta el momento se han realizado siete rondas de negociación que profundizan la lista de compromisos iniciales, si bien al momento únicamente se encuentra vigente la primera lista acordada.
- 2) El Protocolo de Montevideo incluye en su Artículo III, el compromiso de tratamiento de la NMF, lo cual implica que Argentina y Brasil pueden reclamar a Uruguay cualquier ventaja que otorgue en el marco del TISA, que no les haya otorgado con anterioridad. En 2009 se firmó el Protocolo sobre el Comercio de Servicios entre MERCOSUR y Chile, que entró en vigencia en 2012 entre Uruguay y Chile. Se encuentra en etapa de negociación un acuerdo de servicios entre Mercosur y Colombia. Finalmente, el Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México incluye disposiciones para todas las modalidades de servicios abarcadas por el AGCS.
- 3) En cambio la decisión CM 32/00 del Mercosur no es un impedimento para la negociación de servicios fuera del conjunto, porque se refiere específicamente al otorgamiento de preferencias arancelarias.

CONCLUSIONES:

- 1) El TISA es un acuerdo plurilateral destinado a consolidar las normas aplicables al comercio de servicios con el fin de otorgar previsibilidad a los actores privados y a los inversores.
- 2) El contenido es muy importante, pero no significa la eliminación de los monopolios estatales o los servicios prestados en competencia por las Empresas Públicas. Tampoco supone la pérdida de competencia reguladora del estado en el área de los servicios. La prueba más clara está, en que si no existieran estas excepciones la China no solicitaría, como está haciendo, su ingreso.
- 3) El TISA participa de los Acuerdos que buscan eliminar la discriminación entre el trato a los productores locales y al de los productores extranjeros en servicios.
- 4) Debe destacarse que es un acuerdo plurilateral. Al no ser de la modalidad multilateral de la OMC, ni negociarse dentro del marco de la Ronda Doha, sólo se negocia el sector de los servicios; en otras palabras, no es posible compensar concesiones con otros sectores como por ejemplo en bienes, en el sector agrícola, etc.
- 5) El acceso al mercado y el trato nacional son los pilares de la negociación. La realidad es que existe un nuevo sistema global de producción que implica la fragmentación de los procesos de producción y una relocalización global en distintas regiones o países para sacar ventaja de los caracteres de cada eslabón de la cadena.
- 6) El acuerdo también es una respuesta a la paralización de la Ronda de Doha y a la necesidad de consolidar el comercio intra firma y de la inversión extranjera. La expansión de estas cadenas de valor es una realidad, que ha impulsado la creación de nuevos servicios, como el marketing, la logística, el diseño, la creatividad artística y, obviamente, el aporte de la tecnología en todas las áreas.
- 7) Los servicios de transporte, telecomunicaciones, comercio electrónico, energía, agua, educación, salud, movimiento temporal de personas, financieros, seguros, etc., impulsan esta negociación para consolidar su acceso a los mercados y el trato nacional.
- 8) El Uruguay y cada País tiene que tener en cuenta que la producción de bienes en la actualidad no es vertical, sino fragmentada internacionalmente, y el objetivo es tratar de participar en esas cadenas de valor tanto regionales como globales. Eso se relaciona con la competencia tanto externa como doméstica, en especial para neutralizar internamente las prácticas anticompetitivas y el abuso de poder dominante como se regula en la ley.
- 9) El análisis de las negociaciones, la decisión de participar y la discusión de un contenido tienen una pura lógica económica; ni es un tema que se

administra con criterio exclusivamente jurídico, ni tampoco un escenario donde la ideología radicalizada puede tener un buen resultado.

- 10) La coordinación interna y el liderazgo político son esenciales para estar en las negociaciones. Los demás países siguen adelante en este marco plurilateral o de preferencia regional o bilateral. Si el Mercosur, con una o dos velocidades quiere llegar a un Acuerdo con la Union Europea, lo que ésta logre en el TISA en materia de servicios lo va a defender en otros acuerdos regionales. La política comercial tiene una gran complejidad y necesita unidad de mando, respaldo político, realismo, una buena coordinación interna y la participación de numerosos interlocutores que emitan sus opiniones pero no condicionen por sus intereses sectores estratégicos de inserción externa del País.
- 11) Del informe que se presentó surge claramente que muchas cláusulas están siendo negociadas (lo que se llama el corchete) y que estando en las negociaciones se podría influir en algún sentido en defensa del interés nacional. En particular, se cuestiona la eventual formación de Tribunales Internacionales, donde se pueda acudir para dirimir las controversias. Eso sucede porque al no ser el TISA un acuerdo de la OMC, no se puede acudir al mecanismo de solución de Controversias de dicha Organización.
- 12) En suma, el ámbito del multilateralismo no lo puede rescatar un país, ni siquiera un grupo de Países. En la OMC la agenda es muy nutrida y son muchos los temas a negociar bajo el principio del “single undertaking” (nada está cerrado hasta que todo esté cerrado). Además, los aspectos regulatorios son más importantes hoy que la negociación de niveles arancelarios y eso lo hace más difícil. Por último, 180 países (de los 23 que fundaron el GATT de 1945 entre ellos Uruguay) toman sus decisiones por consenso; es decir, que basta con que uno de los presentes vote en contra para que ninguna decisión pueda tomarse.