

INVITE  
REFUGEES  
NOT  
DICTATORS

ISSISI.COM #STOP  
SISI

EDUCATION  
TAX  
THE RICH  
GrantsNotDebt

ANTICUTS.COM

NATIONAL CAMPAIGN AGAINST FEES AND CUTS

Socialist

REF  
WE  
HE

#

ANTICU  
NATIONAL

# Lo que debe saber el personal educativo sobre los acuerdos comerciales internacionales

Susan L. Robertson  
Joanna Tidy  
Santiago Ayuso Arcas

2017



# Acerca de los autores

Susan L. Robertson es catedrática de Sociología de la Educación en la Universidad de Cambridge. Ha publicado numerosos artículos sobre globalización, educación, gobernanza, mercados y comercio.

Joanna Tidy es becaria posdoctoral en el Departamento de Políticas de la Universidad de Sheffield. Cuenta con experiencia en relaciones internacionales y derecho.

Santiago Ayuso Arcas es docente y un activista comprometido. Posee un título de Máster en Política Educativa y Desarrollo de la Universidad de Bristol.

# Dedicatoria

Para todo el personal educativo preocupado por el futuro de la próxima generación...



# Acrónimos

ACTA	Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación
BIA	Bridge International Academies
AECG	Acuerdo Económico y Comercial Global
DfID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
EUDS	Directiva de Servicios de la UE
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
CFM	Crisis Financiera Mundial
GERM	Movimiento Global de Reforma Educativa
IFC	Corporación Financiera Internacional
All	Acuerdos Internacionales de Inversión
PI	Propiedad intelectual
ISDS	Solución de Diferencias entre Inversores y Estados
AM	Acuerdo Mixto
RM	Reconocimiento Mutuo
TN	Trato Nacional
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ACP	Acuerdos Comerciales Preferenciales
I+D	Investigación y Desarrollo
ACR	Acuerdos Comerciales Regionales
SAP	Políticas de Ajuste Estructural



ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SSDS	Solución de Diferencias entre Estados
TISA	Acuerdo sobre el Comercio de Servicios
TPP	Acuerdo de Asociación Transpacífico
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
UNCTAD	Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
GBM	Grupo Banco Mundial
OMC	Organización Mundial del Comercio

# Índice

Capítulo 1 El comercio importa .....	7
Introducción .....	7
Este informe .....	8
Capítulo 2 Agendas opuestas: beneficios vs derechos .....	11
Introducción .....	11
Neoliberalismo y servicios públicos.....	12
Economías basadas en el conocimiento, competitivas a escala mundial.....	13
Mercados, mercantilización y “mercados emergentes” .....	16
Partidarios vs. opositores.....	25
Conclusiones .....	26
Capítulo 3 Acuerdos comerciales: el AGCS y sus opositores .....	27
Introducción .....	27
La OMC y el AGCS.....	27
Oposición al AGCS: defensores de los derechos humanos.....	29
Conclusiones .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b> 2
Capítulo 4 Cambio de foro - Acuerdos Comerciales Preferenciales e ISDS .....	33
Introducción .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b> 3
Acuerdos comerciales preferenciales y acuerdos internacionales de inversión .....	<b>3Error!</b>
<b>Bookmark not defined.</b>	
Mecanismos de solución de diferencias .....	35
Casos de ISDS.....	37
Conclusiones .....	40
Capítulo 5 Situación actual: TISA, TPP, AEGC y TTIP .....	41
Introducción .....	41
Acuerdo sobre el Comercio de Servicios.....	41
Acuerdo de Asociación Transpacífico .....	45
Acuerdo Económico y Comercial Global .....	50
Asociaciones Transatlánticas de Comercio e Inversión .....	54
Patrones y problemas: un análisis exhaustivo.....	58
Conclusiones .....	67
Capítulo 6 Desde los ODM hasta los ODS.....	69
Introducción .....	69
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	69
Los ODS y la educación: los retos .....	71



Conclusiones .....	75
Capítulo 7 Conclusiones .....	76
Introducción .....	76
10 motivos para decir NO .....	76
Una agenda alternativa: pasos hacia una educación democrática.....	78
Refereres .....	80



# Capítulo 1

## El comercio importa

### Introducción

El personal docente no suele considerar las "negociaciones comerciales" como un tema sobre el que debe estar informado. Sus preocupaciones se centran en otras cuestiones, como quién aprende qué, los retos de las nuevas políticas de rendición de cuentas en la educación, cómo gestionar las innovaciones en los planes de estudios o el intercambio de datos sobre el rendimiento de los estudiantes. Términos como "comercio de los servicios educativos", "suministro transfronterizo", "trato nacional", "*standstill*" y "*ratchet*" —por nombrar solo algunos de los términos que se utilizan en las negociaciones de los acuerdos comerciales internacionales y de inversión— son desconocidos en el mundo de la educación.

No obstante, la educación es uno de los sectores incluidos en numerosas negociaciones y acuerdos comerciales y de inversión, algunos de ellos ya aplicables y otros recién firmados y pendientes de ratificar. Además, no solo se ha incluido la educación superior, sino todos los niveles, desde la educación infantil hasta la educación superior y de adultos.

Y ustedes se preguntarán por qué no están al tanto de estas cosas... La respuesta es sencilla. Muchas de estas negociaciones se han llevado a cabo en secreto, para la gran consternación de todas aquellas personas preocupadas por las políticas democráticas. Las filtraciones de información ocasionales, las "suposiciones" basadas en los acuerdos recién firmados (como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) firmado en 2015, y el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) firmado en 2016), o el uso del "mejor" Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) alcanzado como punto de referencia, han sido objeto de numerosos comentarios.

Las negociaciones también son un tema que se trata en los departamentos comerciales y no en los departamentos de educación, de modo que es poco probable que el personal docente esté al tanto de ellas. Además, se llevan a cabo en los niveles nacionales de gobierno, mientras que muchos sistemas educativos se organizan en el nivel subnacional o provincial. Esto las hace invisibles para el personal docente y, por tanto, extraordinariamente potentes, ya que no necesitan rendir cuentas al sector.

Incluso saber que estos acuerdos comerciales existen ya provoca dolores de cabeza. El más significativo está relacionado con el lenguaje que se utiliza para describir a la educación como un componente de una economía de bienes y servicios sujeta a las normas internacionales de comercio e inversión. Es necesario realizar un gran labor de decodificación y traducción para que estos acuerdos puedan ser accesibles para el público general. Otro tiene que ver con el enorme volumen de páginas; el TPP firmado recientemente tiene alrededor de cinco mil quinientas páginas y varios anexos. Y este es solo un acuerdo de los tantos existentes.





¿Importa alguno de estos acuerdos comerciales para el personal docente? Como verán en este informe, la respuesta es ¡Sí! Importan porque el propósito general de estas negociaciones es: en primer lugar, redefinir la educación y tratarla como un sector de servicios comerciable abierto a los inversores; y, en segundo lugar, estos acuerdos comerciales tienen el objetivo de introducir nuevos marcos reguladores y mecanismos para garantizar que la educación no solo sigue el camino de la liberalización del mercado, sino que se protegen los intereses de los inversores limitando los espacios de elaboración de políticas del gobierno.

Estos acuerdos comerciales tendrán un enorme impacto en unas economías menos poderosas, en las condiciones laborales del personal docente, los costes de la contratación pública cuando esté abierta a los inversores internacionales, la regulación del conocimiento y el uso de la información, el reconocimiento de las calificaciones, etc. Juntos, estos marcos, mecanismos y ejecuciones redundarán en interés de los países más fuertes, las grandes corporaciones y el sector privado, en lugar del personal docente, la ciudadanía, los procesos democráticos y el desarrollo sostenible.

Esta redefinición contrasta fuertemente con los propósitos generales de la educación: tener las condiciones para *educar* a la próxima generación con el fin de que tenga la imaginación y los medios para construir un futuro socialmente justo y sostenible. Esta es la perspectiva sobre la que se basan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Materializar estos objetivos para 2030 requerirá contar con un espacio político para experimentar con políticas y prácticas que funcionen bien en contextos nuevos (Nussbaum, 2010). Perder espacio político como consecuencia de una imposición de los acuerdos comerciales implica perder la posibilidad de hacer que otros mundos sean posibles, distintos del dominado por los intereses privados.

Este informe intenta plantear algunas preguntas difíciles sobre la comercialización de la educación. Por ejemplo, ¿cómo y por qué se ha llegado a esta situación? ¿Cómo y por qué la educación, un privilegio y derecho humano, ha sido redefinida como "sector de servicios educativos"? ¿Qué papel desempeña el gobierno en la apertura de la educación a los intereses del sector privado y las empresas con fines de lucro, y en permitir que se convierta en un componente de los acuerdos comerciales? Y, por último, ¿qué implicancias tiene este mercado/marco comercial para la educación democrática y los futuros sostenibles?

## Este informe

En este informe analizaremos las condiciones económicas, políticas y sociales, las agendas de desarrollo, las uniones de actores e instrumentos reguladores que han cuestionado la idea y las condiciones por las que la educación es un servicio público y un derecho humano y la han incluido en un mercado y un marco basados en los beneficios de los acuerdos comerciales.

Aparte de recurrir a los acuerdos comerciales publicados, el TPP y el AECG (el TPP tiene 5 544 páginas), este informe ha recurrido también a una evaluación extensiva y sistemática de documentación revisada por partes y literatura no convencional sobre la globalización, la regionalización, las instituciones multilaterales, las economías de servicios basadas en el



conocimiento, los mercados educativos, las agendas de desarrollo y las negociaciones comerciales. Asimismo, nos hemos basado en una enorme cantidad de material de sitios web especializados en la situación de las distintas negociaciones comerciales y los posibles resultados, desde los Ministerios de Comercio hasta diversos sitios web de control ciudadano y de filtración de información.

En el capítulo 2 resumimos el paisaje general de la educación y comentamos las agendas contrapuestas sobre la educación como un instrumento con fines de lucro frente a la educación como un derecho humano. Asimismo, analizamos los cambios ideológicos que han traído consigo nuevas formas de pensar y actuar en el sector público. Examinamos el papel de los emprendedores políticos —a nivel institucional, nacional y global— que han normalizado la forma de hablar sobre mercados educativos, economías basadas en el conocimiento globalmente competitivas, el comercio en el ámbito de la educación y la educación como un mercado emergente.

En el capítulo 3 analizamos iniciativas anteriores para incorporar la educación al *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)*, y *Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)*, que comenzaron en 1996 (Robertson et al., 2002; Kelsey, 2008; Verger, 2010). Demostramos que, a pesar de que el sistema multilateral de negociaciones a través del AGCS y los ADPIC se detuvo, esto no implicó que los opositores que impugnaban la inclusión de los servicios públicos en los acuerdos comerciales se aseguraran la victoria. En lugar de eso, mostramos una proliferación de los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) y los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), que surgieron desde 2005 en adelante. En este sentido, destacamos las preocupaciones planteadas por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre la pérdida de espacio nacional para la elaboración de políticas como resultado de los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y el Estado (ISDS).

En el capítulo 4 presentamos una serie de casos que han sido valorados mediante los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados. Reflexionamos sobre cómo funcionan y lo que nos dicen sobre cómo los inversores extranjeros, particularmente de los países desarrollados, son favorecidos como resultado de un sesgo sistemático por parte de los árbitros.

El cuerpo de nuestro informe se encuentra en el capítulo 5, donde presentamos la actual ronda de negociaciones comerciales y los acuerdos adoptados, donde se incluye la educación como un sector de servicios —el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TiSA), el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y Europa (AECG) y el Acuerdo de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP). Hablamos en detalle sobre quién está implicado y por qué, cuál es la situación en relación con las negociaciones, los mecanismos claves incluidos en el acuerdo y si se incluye la educación y de qué manera. Concluimos desentrañando las cuestiones principales sobre las cuales el personal docente debe reflexionar: la inclusión de la educación como un servicio negociable; los derechos laborales; el reconocimiento mutuo y las aptitudes; la contratación pública; la propiedad intelectual y la regulación de la información.

En el capítulo 6 analizamos la nueva agenda de desarrollo mundial —los Objetivos de Desarrollo Sostenible— que guía a los sistemas educativos hacia su consecución para 2030. Son varios los objetivos que atañen al personal educativo: Objetivo 4 - *educación de calidad*; Objetivo 5 - *igualdad de género*; Objetivo 8 - *trabajo decente y crecimiento económico*, Objetivo 10 - *reducción de las desigualdades*, y Objetivo 17 - *alianzas*. Para ser efectivos, TODOS requerirán un elemento fundamental al que los acuerdos comerciales intentan poner fin: el espacio político necesario para que los gobiernos y el personal docente puedan experimentar, reflexionar de forma crítica, dialogar y efectuar cambios políticos. Alcanzar los ODS dependerá de tener una agenda abierta en beneficio de toda la sociedad y no de los inversores y las corporaciones más poderosas.

En el último capítulo, el capítulo 7, ofrecemos dos conclusiones. La primera es una lista de 10 motivos para decir NO a estos acuerdos comerciales. La segunda reivindica los pasos que deberíamos adoptar en lugar de suministrar una educación para la justicia social como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, y el tipo de oportunidades educativas que nuestras futuras generaciones merecen.

Nuestro propósito general al escribir este informe es ayudar al personal docente a desarrollar su conocimiento crítico sobre la relación entre la comercialización y la privatización de la educación, y de qué manera se relacionan estas dinámicas con las negociaciones comerciales. Nuestra esperanza es que sean capaces de ver por qué importa y, a partir de ahí, cómo estas perspectivas pueden ayudarles a adoptar medidas.

# Capítulo 2

## Agendas opuestas: beneficios Vs derechos

### Introducción

En marzo de 2014, el Merrill Lynch Bank of America publicó un informe que sostenía que el sector mundial de la educación valía 4,5-5 billones de dólares y esperaba que creciese hasta 6-5 billones para 2017 (Harnett et al., 2014: 6). Esta cifra es enorme en cualquier idioma. Sin embargo, es importante recordar que hay cierta distancia entre afirmar el valor en dólares del sector ahora y en el futuro, y transformar la educación en una empresa con fines de lucro para los inversores a gran escala.

Esto es así porque crear un sector educativo global, definiendo la educación como un servicio con fines de lucro como parte de una economía regulada a nivel global, requiere una gran dosis de "trabajo" ideológico y político. Trabajo ideológico porque se rechaza la que es la mejor manera de organizar la vida social y lo que debe valorarse. Trabajo político, porque los actores interesados, desde los intermediarios políticos hasta los propios responsables políticos, las corporaciones, los medios, los grupos de reflexión y las fundaciones, todos, utilizan sus redes sociales, el acceso a la riqueza u otros recursos para presionar en favor del progreso de esta agenda.

Recordamos esto porque nada de lo que le ha ocurrido a la educación en las últimas dos décadas es inevitable y puede cuestionarse y cambiarse; pero no será posible si los inversores que establecen los acuerdos comerciales tienen vía libre. En su libro *Not For Profit* (2010), la conocida filósofa Martha Nussbaum critica seriamente esta agenda económica para la educación tan limitada y de corta proyección; una agenda que merma nuestra capacidad de evaluar a las autoridades, reduce nuestra solidaridad con las personas marginadas y diferentes, y perjudica nuestra competencia para enfrentarnos a los complejos problemas globales. De igual manera, el Relator especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, en su informe de 2014 sobre el *Derecho a la Educación*, señala "... el crecimiento drástico de los proveedores de educación privada... y la necesidad de preservar la educación como un bien público... que no debe reducirse a un negocio con fines de lucro" (pág. 2).

En los apartados siguientes presentamos los giros políticos claves y fundamentales que han redefinido la educación con términos más económicos que sociales. Entre ellos incluimos el neoliberalismo como una ideología de organización en los sectores de los servicios públicos, la



promoción del comercio en la educación como una ventaja comparativa; el hecho de re-imaginar la economía como una economía basada en el conocimiento estrechamente relacionada con la educación y la educación como un mercado emergente. Concluimos con una reflexión sobre los argumentos que presentan los defensores de los mercados educativos y el comercio frente a aquellos que se oponen a lo que esto significa para la educación como derecho y bien público.

## Neoliberalismo y Servicios Públicos

Un primer giro en el reajuste de nuestra forma de entender el papel, el propósito y la organización de la educación se dio tras promover e integrar el neoliberalismo como un nuevo modelo de desarrollo para los gobiernos de todo el mundo. La crisis económica de principios de los años 1970 sirvió como punto de partida para articular este giro. Tal como describió el historiador Eric Hobsbawm, un pequeño grupo de "... teólogos económicos ultraliberales" (1994: 409) aprovechó la oportunidad para promover una agenda de libre mercado como el modelo adecuado para dar forma a las futuras sociedades.

Los neoliberales sostenían que la futura riqueza de las naciones dependía de recortar los gastos del gobierno y crear las condiciones adecuadas para que el sector privado pudiera estimular la productividad a través de la competencia, el rendimiento y los beneficios estimulados por la innovación. Se trataba de un desafío directo al modelo keynesiano basado en la planificación del Estado, salarios más altos, el pleno empleo y la provisión de bienestar.

Comenzando por Chile en los años 1970 y siguiendo con los Estados Unidos de América (EE. UU), el Reino Unido (UK), Australia y Nueva Zelanda, entre otros, los partidarios de los mercados libres y el neoliberalismo promovían la liberalización de los acuerdos económicos existentes (aranceles, reglamentos financieros), la privatización de actividades fundamentales del sector público (empresas del Estado como los servicios públicos), y la comercialización de los servicios públicos, como la sanidad y la educación (Harvey, 2005; Peck, 2010). Este modelo pro-mercado se contrastó con un orden lento, con un único enfoque para todos, protector y burocrático (Berger et al., 1974).

Hood (1991) denominó este nuevo orden de "el usuario paga", "resultados", "estándares", "rendición de cuentas", "competición" y "enfoques motivados por la gestión" como la "nueva gestión pública". Versiones recientes de esta tendencia en la educación han sido descritas por Pasi Sahlberg (2013) como el GERM, el Movimiento Global de Reforma Educativa. Este modelo mostró su lado más duro en los países con rentas bajas como resultado de las políticas de ajuste estructural (SAP) en los años 1980 y principios de los años 1990 (Robertson et al., 2007).

Se ha escrito mucho sobre estas reformas, tanto desde la perspectiva de aquellos que la defienden como de aquellos que la rechazan como una forma de organizar los servicios públicos en las sociedades. Lo que nosotros planteamos aquí es que es precisamente este modelo de desarrollo —un modelo económico neoclásico— el que ha impulsado la transformación de numerosas sociedades de todo el mundo desde los años 1980. Y es precisamente este modelo el que se establecerá en los actuales acuerdos comerciales que se están negociando con tan poco



espacio para cualquier cambio político. Leys (2003) lo describe como "políticas impulsadas por el mercado y orientadas a crear una sociedad de mercado".

## Economías basadas en el conocimiento competitivas a escala mundial

Un segundo giro es la reconceptualización del propósito de la educación con el fin de hacerla fundamental para crear economías basadas en el conocimiento globalmente competitivas. A principios de los años 1980, los gobiernos intentaron volver a recuperar la productividad económica mediante una combinación de políticas orientadas a expandir el capital humano invirtiendo en la educación superior, promoviendo el comercio en la educación, impulsando la Investigación y el Desarrollo (I+D) de carácter tecnológico a través de patentes, compañías spin-out, etc. En las páginas siguientes resumimos con gran detalle estos desarrollos porque desencadenaron el interés de los gobiernos y las corporaciones seleccionadas por ampliar el comercio de los servicios en sus territorios nacionales y garantizar que estos mercados permanecieran abiertos a ellos.

### La exportación de los servicios educativos

En los años 1980, un reducido número de economías occidentales (especialmente Austria, Nueva Zelanda y el Reino Unido), empezaron a considerar que sus sectores educativos les ofrecía una ventaja comparativa en términos comerciales y que los podrían promover como un producto de exportación (Welch, 2002; Robertson et al, 2002; Verger, 2010). El sector de la educación superior fue más fácil de transformar dado que la "internacionalización" ha sido fundamental para su misión. Dadas las dificultades en materia de financiación, se animó a las instituciones de educación superior — que gustosamente aceptaron — a participar en estrategias de internacionalización orientadas a captar estudiantes que abonasen las tasas de matriculación íntegras (Marginson y Considine, 2000; OECD, 2016).

Países como Australia encontraron mercados interesados en sus países vecinos, como Singapur y Malasia, sin una larga historia de inversión en educación a gran escala. "Importar" la provisión de educación superior invitando a las universidades extranjeras a establecer un campus filial o permitir que los estudiantes locales estudien en el extranjero ayudaría a impulsar el capital humano del país emisor, y las arcas de las universidades y del Tesoro Público del país receptor. La ventaja del inglés como lengua vehicular en la enseñanza y las posibilidades que ha brindado en el mundo de la producción transnacional para las personas, ha permitido a algunos países de habla inglesa consolidar sus posiciones como exportadores de servicios educativos. El resultado ha sido un aumento espectacular en el volumen de movimiento estudiantil, particularmente de la región asiática hacia los países de la OCDE, si bien ahora están apareciendo nuevas corrientes con movimientos de estudiantes hacia China (Robertson y Kedzierski, 2016).

Antes de la crisis financiera mundial en 2008, los Estados Unidos se mantuvieron al margen de este modelo de comercio en la educación generado a través de la captación de estudiantes extranjeros que abonasen las tasas de matriculación íntegras. El interés de EE.UU. en el mercado de la movilidad estudiantil se basaba en la captación de —principalmente— estudiantes de posgrado de ciencias y tecnología, generalmente financiados por becas otorgadas por instituciones de EE.UU. para impulsar sus iniciativas de investigación e innovación. Tras la



titulación, un alto porcentaje de estos estudiantes internacionales, muchos de ellos procedentes de China y la India, se quedaban en EE.UU. trabajando en I+D en las universidades o sus alrededores (Saxenian, 2006). El hecho de que las universidades de EE.UU. accedieran al mercado de universitarios que abonaban la matrícula íntegra, se debió principalmente al desarrollo de los campus filiales. Lane y Kinser (2014) sitúan principalmente el crecimiento de lo que en jerga comercial se conoce como "presencia comercial" de universidades extranjeras, en el Este de Asia y Oriente Medio.

El comercio de los servicios educativos, bien mediante el envío de estudiantes bien mediante los campus filiales, se ha convertido en una importante "industria" en un gran número de países, incluidos Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, EE.UU., Alemania, Países Bajos y Canadá. Pero ya hay países nuevos que también intentan hacerse con una parte de este mercado. Países como Singapur, China y Malasia, así como otros países europeos, aparte del Reino Unido. Todos ellos están compitiendo por una cuota del mercado (Robertson y Kedzierski, 2016), quizás mediante el uso de tratados comerciales para reforzar su posición.

De lo anterior se desprende que, con una inversión tan significativa en —y dependencia de— el "mercado de la educación como producto de exportación", los gobiernos y las instituciones ya han pensado en cómo mantener o incrementar su cuota del mercado. No sorprende en absoluto que estos países hayan participado en las negociaciones comerciales, particularmente después de la crisis financiera mundial de 2008. Volvemos a esta cuestión al echar un vistazo al rápido crecimiento de los Acuerdos Comerciales Preferenciales, que comenzaron alrededor del año 2005 y después a partir del año 2011 en la siguiente ronda de negociaciones comerciales orientada a promover y reforzar las normas predilectas de Estados Unidos y Europa.

### **Extraer valor de la propiedad intelectual**

Una reivindicación clave de las actuales agendas políticas de la economía del conocimiento es que el conocimiento es Propiedad Intelectual (PI) protegida por una ley (p.ej. patentes, marcas y derechos de autor). Las innovaciones procuradas por los medios digitales han permitido la creación de productos y servicios nuevos y han convertido los datos y la información en una forma de moneda (Curtis, 2012). La información es un elemento constitutivo fundamental de los nuevos productos y servicios relacionados con la creación, el almacenamiento, el análisis, el intercambio y la recombinación innovadora de los datos y la información. Por ejemplo, las largas encuestas relativas a la satisfacción estudiantil sobre su experiencia universitaria realizadas por empresas como I-Graduate o Princeton Review recopilan datos y venden información a los estudiantes sobre cuál es la mejor opción para realizar sus estudios. También venden información al sector para que las instituciones puedan ver la situación de la competencia.

Curtis (2012) sostiene que se han producido cambios rápidos en la propiedad intelectual y las políticas debido a la intersección entre el comercio internacional y los numerosos acuerdos comerciales internacionales que entraron en vigor a lo largo de este período. Esta dinámica ha sido impulsada por los países desarrollados que exportan derechos de propiedad intelectual (música, etc.) y presionan a otros países para que cambien o creen políticas sobre derechos de propiedad intelectual e instrumentos reguladores que se ajusten a los intereses de los

exportadores. Como resultado, en los últimos 20 años se han producido cambios importantes en la propiedad intelectual (PI), la legislación y las políticas.

Tal como señala Curtis (2012: 8-9), existe una tensión entre los derechos de los *creadores* y los derechos de los *usuarios*. Los abogados están profundamente preocupados por los derechos de los creadores y los convierten en derechos de propiedad intelectual. Los responsables políticos están más interesados en determinar la relación gasto-beneficio entre los derechos de los creadores y los derechos de los usuarios en términos de innovación, crecimiento económico y productividad. Esto es así porque, en circunstancias particulares, limitar el acceso a los productos y servicios mediante la aplicación de un precio limita la innovación. Del mismo modo, las protecciones de los derechos de autor orientadas a los creadores pueden limitar la creatividad, ya que dificultan el acceso de los usuarios a algunos textos en un volumen suficiente. El grado de apertura o restricción de los sistemas reguladores para garantizar que los creadores de cosas (bienes, servicios, utensilios, actuaciones) reciben alguna rentabilidad financiera de su trabajo, se opone a la idea de que los usuarios deban o no pagar por ellos, con el propósito de garantizar que los costes del acceso a las innovaciones no obstaculizan la creatividad y la aparición de nuevas innovaciones.

Desde mediados de los años 1990, las normas sobre el comercio mundial y la propiedad intelectual se han unido con el fin de regularizarlos mediante los Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (1996). Tras los ADPIC llegó la inclusión de los estándares y las obligaciones sobre la PI en numerosos acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales a principios del año 2000 (los detallamos en el capítulo 4), y en los acuerdos plurilaterales independientes (como el Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación (ACTA)).

A pesar de que muchos países han desarrollado sus propias infraestructuras, Estados Unidos domina la economía digital y el comercio digital, es decir, el comercio de productos y servicios prestados mediante el uso de internet en flujos transfronterizos de datos (Aaronson, 2016). Estados Unidos también ha contribuido al desarrollo de regulaciones comerciales para gobernar los flujos transfronterizos de datos. Según una clasificación basada en la capitalización bursátil, Estados Unidos alberga once de los quince negocios basados en internet más importantes del mundo, entre ellos Apple, Google, Facebook, Amazon, LinkedIn y Twitter. China alberga cuatro: Alibaba, Tencent, Baidu y JD.com (Aaronson, 2016: 7). Entre las quince corporaciones digitales más importantes del mundo no aparece ninguna empresa de Brasil, Canadá, Europa, India, Japón ni Corea.

El interés de aquellos que regulan internet ha aumentado desde 2008 tras la crisis financiera mundial, y los gobiernos de todo el mundo consideran la red y las tecnologías digitales como un salvador económico. No obstante, también les preocupa el dominio de Estados Unidos en cuestiones de competencia, derechos humanos y políticas infraestructurales. Tal como mostramos en el capítulo 5 relativo a los acuerdos comerciales, son los EE.UU. los que más han presionado para imponer su propia versión del aspecto que deben tener las políticas reguladoras y el contenido de los documentos sobre propiedad intelectual en los acuerdos comerciales.

Los sectores educativos incluyen personas y organizaciones (p.ej. directores, docentes, investigadores, estudiantes, fabricantes de libros de texto y exámenes, artistas intérpretes) que





son tanto creadores como usuarios de la propiedad intelectual. Como creadores, sus producciones pueden o no ser propiedad de las instituciones en las que trabajan. Pueden renunciar a sus derechos como creadores en favor de las editoriales por un precio determinado o una parte de los derechos de autor.

El mercado editorial de la educación a nivel mundial es enorme y representa un 15 % de los medios de comunicación y de entretenimiento internacionales (Wischenbart, 2016: 4) con un valor estimado de más de un billón de dólares. El valor total del mercado editorial de la educación a nivel mundial es de, aproximadamente, 95 600 millones de euros (Wischenbart, 2016: 2). Estados Unidos y China tendrían las cuotas del mercado más importantes. Las cifras revelan un futuro crecimiento de la industria editorial china como resultado del consumo doméstico y de las aspiraciones por una mejor educación entre las clases medias de las regiones urbanas (Wischenbart, 2016: 3). Recientemente, los libros electrónicos han reavivado un inestable mercado del libro, particularmente en EE.UU. y el Reino Unido, ambos con sólidos perfiles como exportadores.

Como usuarios de la propiedad intelectual en los medios digitales, muchos proveedores educativos han invertido en plataformas de aprendizaje virtual para gestionar sus interfaces de enseñanza y aprendizaje. Esto es aplicable tanto a las instituciones con presencia física como a los proveedores íntegramente virtuales. Los Cursos en Línea Masivos y Abiertos (MOOC), que surgieron alrededor del año 2010, se encuentran actualmente en plataformas que permiten a estudiantes de todo el mundo conectarse a cursos confeccionados a medida e impartidos por universidades. A veces, los propietarios de la plataforma del MOOC exigen una pequeña cuota de matriculación a los estudiantes que se inscriben a cambio de un certificado de participación. Empresas como LinkedIn, recientemente adquirida por Microsoft, no solo conectan los datos de los perfiles de aprendizaje y empleo de las personas, sino que, además, utilizan esta información para crear nuevos servicios relacionados con la contratación (Komljenovic, 2016). Numerosas instituciones educativas también utilizan el sistema de correo Gmail de Google, así como otros servicios, como Dropbox. La Nube también se utiliza habitualmente para almacenar información relacionada con la educación, desde bibliotecas de documentos hasta enormes ficheros de datos. Las instituciones educativas utilizan Facebook para reunir grupos de estudiantes y otros grupos de estudio. Además, también es un canal de comunicación con los alumnos. No obstante, estas empresas globales no han alcanzado todos los países. China, por ejemplo, ha impuesto límites a las operaciones de las empresas digitales dentro de sus fronteras, como Facebook y YouTube.

## **Mercados, mercantilización y mercados emergentes**

Un tercer giro en la redefinición de la educación en términos económicos ganó impulso desde los años 1990 en adelante. Aquí debatimos el papel de las agencias multilaterales, los emprendedores políticos en el sector educativo, las corporaciones, las fundaciones, los gobiernos y los organismos de ayuda gubernamentales a la hora de promover las políticas de privatización en la educación (Macpherson et al., Robertson et. al., 2012). Aquí se incluyen los países con rentas altas, medias y bajas. En los países con rentas medias y altas, estas políticas se conocen como aquellas que utilizan la elección de los padres y las fuerzas del mercado como un



medio para hacer más eficiente la provisión educativa. En el caso de los países con rentas bajas, generalmente la educación se presenta como un "mercado emergente", principalmente por parte de las instituciones financieras y los inversores, ya que para ellos abrir los sectores de la educación representa una nueva fuente de ganancias.

Cada vez hay más documentación disponible sobre estos hechos y tendencias (cf. Ball, 2007 2012; Robertson et al., 2012; Verger et al., 2016). Nuestro propósito no es ofrecer una lista exhaustiva de toda esta documentación, sino ofrecer ejemplos para ayudar a entender qué implicancias puede tener para los países el hecho de que sus sectores, ya altamente liberalizados, se bloqueen en una liberalización todavía mayor a través de las cláusulas "*standstill*" y "*ratchet*" que se incluyen en los acuerdos comerciales (las desarrollaremos en el capítulo 5).

"*Standstill*" hace referencia a la práctica de bloquear el nivel de liberalización actual en el momento de la entrada en vigor del acuerdo comercial. Como resultado, los gobiernos no podrán utilizar ninguna política para permitir la reversión al dominio público y la nacionalización de las actividades educativas sin pagar sanciones por ello. Las cláusulas "*ratchet*" hacen referencia a la congelación automática de futuras actividades o servicios en la liberalización. Con este mecanismo, se hace palpable la tendencia hacia una creciente liberalización (IE, 2016).

### **Mercados con fines de lucro en contextos de rentas altas**

En países como EE.UU., Reino Unido, Suecia y Australia, la actividad lucrativa en la escuela y la educación superior suele quedar invisible como resultado de la adopción de expresiones como "asociaciones público-privadas" (Robertson et al., 2012). El modelo implica la creación de una relación contractual entre el sector privado (como proveedor/constructor de infraestructuras) y el sector público (como proveedor de fondos). Es decir, el Estado financia la educación, mientras que el sector privado la proporciona.

Esta situación queda claramente plasmada en acuerdos como las "escuelas charter" (EE.UU./Canadá) (Lubienski, 2013), las "academias" (Reino Unido) (Eyles y Machin, 2015) y las "escuelas libres" (Suecia) (Wiborg, 2010). La actividad infraestructural se regula a través de la contratación pública. Señalamos este hecho porque la contratación pública se incluye en las actuales negociaciones comerciales que abordamos en el capítulo 5.

Un punto en común de estas iniciativas escolares es que, a menudo, se suelen gestionar como negocios privados —al margen de numerosas legislaciones estatales y reglamentos de los distritos donde operan, e independientemente de los resultados de los estudiantes. Wiborg (2010) sostiene que los principales beneficiarios de las escuelas libres de Suecia son las corporaciones. Las pruebas sugieren que los fines de lucro distorsionan los incentivos y las actividades de los proveedores privados (Robertson y Dale, 2013). Por ejemplo, cuando el sistema utiliza los resultados de los estudiantes para regular, se acaba manipulando el sistema —excluyendo a los estudiantes con resultados más bajos para garantizar que la escuela pueda demostrar los altos resultados de los estudiantes a cambio de las subvenciones del gobierno.

El papel de los actores privados no se limita a la provisión educativa o la infraestructura. Ball (2007; 2012) y DiMartino y Scott (2012) mostraron que los actores del sector privado (como las grandes consultoras internacionales, fundaciones, filántropos de riesgo) han penetrado en el



espacio de elaboración de políticas del Estado, de tal manera que incluso el papel del gobierno como encargado de la formulación de políticas/regulador ha terminado en manos de los intereses del sector privado. Es algo importante cuando se trata de comercio, ya que son principalmente las grandes corporaciones con una cartera de servicios dedicados a la educación, como Microsoft o Pearson Education, las que se benefician de establecer las agendas políticas del gobierno, incluidas aquellas relacionadas con el comercio internacional.

En algunos casos, las iniciativas educativas privadas, como las escuelas Edison en Estados Unidos y las escuelas libres en Suecia, han sido transnacionalizadas y han llegado a extender sus operaciones a nuevas jurisdicciones fuera de sus fronteras nacionales (Ball, 2012). Actualmente, hay escuelas libres en el Reino Unido y escuelas Edison en Canadá. Ambas están protegidas por acuerdos comerciales regionales. En el caso de las escuelas libres, la Directiva de Servicios (EUDS) (2006) protege el libre movimiento de servicios en Europa. En el caso de las escuelas Edison establecidas en Estados Unidos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) permite que una empresa con sede en EE.UU. opere en la jurisdicción canadiense porque puede demostrar que su sector educativo tiene las características de un mercado.

Volveremos a este punto en los capítulos 3 y 5, cuando abordemos las cuestiones comerciales de forma más directa. Por el momento, destacamos que los acuerdos comerciales existentes, como el TLCAN y la EUDS proporcionan información útil sobre los acuerdos comerciales y sus operaciones, además de sus consecuencias para los servicios públicos. Dicho esto, la actual ronda de acuerdos comerciales incluye nuevas características que también los diferencia de los que se estaban negociando en la OMC. Particularmente, se centran en elementos que las negociaciones sobre el AGCS consideraban especialmente difíciles y controvertidas y no desarrollaron: la naturaleza de la regulación doméstica y cómo se percibe como un obstáculo no arancelario en el contexto del comercio de servicios.

El crecimiento del sector privado de la educación superior también ha sido importante. Un pequeño número de estas instituciones participaron en foros como parte de las negociaciones sobre el AGCS a finales de los años 1990/principios de los años 2000 (como la Alianza Mundial para la Educación). Desde entonces, el sector privado ha crecido rápidamente, tanto en tamaño como en el alcance de sus operaciones en países como Estados Unidos, Chile, Brasil, España, Francia, Australia, Singapur y Reino Unido. Hasta hace poco tiempo, las universidades privadas eran la parte del sector de la educación superior de EE.UU. que más rápido crecía —de un 0,2 % en 1970 a un 9,1 % de la matriculación total en la educación superior en EE.UU. en 2009 (Deming et al., 2011). En 2009, las escuelas privadas matricularon a 1,85 millones de estudiantes de EE.UU. Estas universidades privadas tienen diversos programas y tamaños, y cuentan con la mayor parte de estudiantes no tradicionales que obtienen la mayor parte de sus ingresos totales de las ayudas estudiantiles federales en EE.UU. (salarios y becas). Recientemente, en EE.UU. las universidades privadas se han enfrentado a una regulación más estricta por parte del Departamento de Estado de EE.UU. en torno a la agresividad de sus estrategias de marketing, el alto nivel de abandono estudiantil, los problemas de calidad institucional, y los niveles de endeudamiento estudiantil, quienes al parecer no tenían ingresos suficientes para devolver los préstamos solicitados. La postura del gobierno estadounidense ha provocado un nivel de tensión considerable entre el gobierno y el sector privado, que ha presionado fuertemente para limitar la regulación de sus



actividades por parte del Estado. En un mundo gobernado por las reglas del mercado que tratamos en este informe, sería difícil imponer regulaciones en el sector.

La Universidad de Phoenix fue establecida en 1976 por John Sperling, como una universidad privada orientada principalmente a adultos trabajadores que estudiaban a tiempo parcial. En 1989, Sperling lanzó un campus en línea que creció rápidamente. Después creó una sociedad matriz, el Apollo Group, y en 1994 se lanzó al mercado público al introducirla en la bolsa de valores. El capital de Wall Street permitió a la Universidad de Phoenix expandirse incluso más, y cinco años después de introducirse en el mercado público, la universidad tenía más de 100 000 estudiantes.

La Universidad de Phoenix demostró que la educación superior podía ser un gran negocio. Phoenix y otras universidades se subieron a una gran ola impulsada por la creciente demanda de educación superior y el interés de los inversores en los nuevos mercados. Una vez en el mercado público, la Universidad de Phoenix se vio presionada fuertemente por los inversores, que exigían que siguiera creciendo.

Sperling amplió los programas de grado en línea de la universidad y construyó campus en más estados de EE.UU. y en el extranjero, si bien los entornos reguladores en los Estados Unidos y en diferentes países no parecían indicar que fuera sencillo.

Para el año 2000, las acciones de Apollo habían aumentado su valor en un 1 700 por ciento desde su oferta pública inicial (OPI). Era la universidad privada más grande y de más rápido crecimiento del país, con operaciones en 35 Estados y una población estudiantil en crecimiento procedente de todo el mundo con clases impartidas en línea. Con más de 100 ubicaciones en EE.UU. y un programa de estudios exclusivamente en línea, la Universidad de Phoenix se encuentra entre las universidades privadas más grandes de EE.UU., con una población estudiantil que alcanzó los 470 800 estudiantes en 2010 de acuerdo con sus informes anuales. Las matriculaciones descendieron a 300 800 a principios de 2013 tras la nueva legislación del gobierno de Obama relativa a la capacidad de los estudiantes para devolver los préstamos estudiantiles.

Además, Apollo Group, Inc. es propietario de la universidad BBP University en el Reino Unido. Se unió al grupo Carlyle Group para crear Apollo Global para todas las inversiones estratégicas en la educación en el extranjero. Apollo Global también adquirió la universidad UNIACC en Santiago, Chile, y la universidad ULA en México.

Fuente: Arnold y Childs, 2014 (Bloomberg Magazine)

*Cuadro 2.1: Universidad de Phoenix - Proveedor de educación transnacional*

Muchas universidades privadas han expandido sus operaciones a escala internacional. Un ejemplo es Laureate Education, una iniciativa apoyada por capital de riesgo que inició su camino como Sylvan Learning Systems (Robertson y Komljenovic, 2016). En 2007, Laureate Education fue



adquirida por un grupo de inversión y desde entonces se expandió rápidamente mediante la adquisición de otras universidades. La huella de Laureate Education en todo el Sur global es mayor que la de cualquier otra institución de educación superior estadounidense; el 80 % de sus ingresos proceden del extranjero (Redden & Fain, 2012) y alrededor de un 60 % de sus operaciones se encuentran en países en desarrollo. En 2015 se matricularon en ella un millón de estudiantes procedentes de 28 países y 88 instituciones (Fain, 2014a, 2014b; Laureate Education, 2015) con 70 000 empleados, personal docente y administrativo (Laureate, sitios web de 2015), si bien solo un 4 % del personal tiene un contrato indefinido. Están muy centradas en la empleabilidad. Los estudiantes suelen estudiar en programas de bajo coste, como educación, salud, ciencias, empresariales, ingeniería, educación física y gestión hotelera y turística. Más recientemente, Laureate ha expandido sus operaciones en Australia, con Torrens University Australia, 6 instituciones que ofrecen una mezcla de aprendizaje en línea y presencial. Estos tipos de operaciones nos proporcionan una idea de los acuerdos educativos y laborales para los estudiantes y el personal docente en entornos de educación superior a gran escala y transnacionalizados.

### **Mercados con fines de lucro en contextos de rentas bajas**

En abril de 1999, el Instituto de Asuntos Económicos, junto con la Corporación Financiera Internacional (IFC), publicó los resultados de un informe encargado sobre el papel de los proveedores privados en la educación. Tomando 2016 como punto de observación y echando la vista atrás, este informe *-La Industria Global de la Educación-* destaca las cuestiones reglamentarias (consideradas como impedimentos para el comercio) a las que se enfrentaron las sociedades que deseaban operar en el sector de la educación.

El informe destaca por otros motivos. Primero, la Corporación Financiera Internacional (IFC), parte del Grupo Banco Mundial, se hace visible casi por primera vez como un actor global en el sector de la educación. En el prólogo del informe, el Vicepresidenta de Finanzas y Planificación de la IFC, Birgitta Kantola, señala que la IFC, el organismo de préstamo del Grupo Banco Mundial para el sector privado, intentó establecerse en nuevos ámbitos de inversión porque "era cada vez más consciente del potencial para participar en la educación privada" (Tooley, 1999: 7). Para el año 2001, la IFC empezó a enmarcar la educación como un "mercado emergente". Al hacerlo, equiparó la educación con otros ámbitos comerciales como el turismo o las industrias extractivas.

En segundo lugar, así lo escribió el Profesor James Tooley, conocido en la década de los años 1990 por sus artículos sobre la relación entre el Estado y la educación. Sus libros, *Disestablishing the School* (1995), y *Education Without the State* (1996), ya le habían marcado como una figura controvertida tanto en el Reino Unido como a nivel internacional por su postura con respecto de la educación pública. En estos dos libros, Tooley sostenía que el Estado no estaba proporcionando una educación pública adecuada y que las regulaciones del gobierno estaban incrementando las desigualdades. La solución, según él, era proporcionar oportunidades a los emprendedores educativos para que creasen un sector educativo basado en el mercado en lugar de basado en el Estado. El informe de Tooley *Global Education Industry* (1999) destacó el alcance de la actividad empresarial en los países de rentas bajas y las condiciones que permitirían su expansión. Se decía que las empresas de educación eran las "de menor riesgo" (p.23) porque la empresa era la encargada de velar por el valor de la marca. Tooley también argumentaba que



este tipo de establecimientos educativos contribuiría al crecimiento de la próxima generación de emprendedores entre las poblaciones en las que estaban activos, y ofrecerían un servicio educativo a las familias que no estaban satisfechas con el sistema de educación pública.

Un hecho que atrae particularmente nuestra atención son las frustraciones a las que se enfrentan los emprendedores del sector educativo. El mayor obstáculo a la expansión de la enseñanza privada y la creación de una industria de educación global era el marco regulador (Tooley, 1999: 95-104). Hemos seleccionado algunas citas del informe que ilustran estos argumentos:

... si bien las regulaciones pueden estar orientadas a proteger los intereses de los usuarios y mantener los estándares, suelen acabar inhibiendo y en algunos casos reprimiendo las oportunidades educativas que el sector privado podría ofrecer.

Al parecer, los regímenes reguladores pueden inhibir el crecimiento y la inversión privada de tres maneras: (i) las regulaciones son sustanciales pero suelen ignorarse; no obstante, la amenaza de ejecutarlas inhibe y pone en riesgo las operaciones; (ii) la regulación se aplica de una manera arbitraria o según el caso particular, y (iii) se ejecutan regulaciones insignificantes, lo cual se traduce en inconveniencias, ineficacia y un freno al crecimiento (p.95).

Tooley cita regulaciones instauradas en sistemas como Zimbabwe: según él, el plan de estudios obligatorio limita la capacidad de las escuelas privadas de competir entre sí en torno al contenido de dichos planes; las inscripciones provisionales y la amenaza de la retirada del reconocimiento del estatus del proveedor dificulta la captación de estudiantes para iniciar una operación (p.98); la insistencia de cumplir con el *estatuto docente* que regula la contratación del personal educativo tiene como resultado que los proveedores privados no puedan ejecutar su propio sistema de incentivos (p.99); y las estrictas normas de planificación y regulación sobre el marketing y la contratación de docentes internacionales limita el desarrollo y la expansión de un mercado educativo (p.100). Sus estudios de casos de Brasil, India y Turquía se utilizan para mostrar tipos similares de retos a los que se enfrentan los proveedores privados. En sus conclusiones, Tooley sostiene que las empresas del sector privado tienen mucho que ofrecer a la agenda de desarrollo en general, e innovación e igualdad en el sector de la educación en particular. A menos que se liberalicen las regulaciones del sector educativo, es poco probable que este tipo de empresas prosperen (Ibid: 122).

En este caso, algunas organizaciones internacionales, como la IFC, han pasado a tener un importante papel, no solo para contribuir a cambiar el clima de receptividad con respecto de las empresas interesadas en invertir en educación, sino también ofreciendo fondos de inversión a empresas que desean expandirse y acceder al sector (Ibid: 126). La cartera de educación de la IFC se ha ampliado desde el año 1999 (Mundy y Menashy, 2012). La Corporación Financiera Internacional ha desempeñado un papel fundamental en la defensa de la educación privada y las inversiones de fondos privados en la enseñanza privada (IFC, 2001). En enero de 2013, la IFC invirtió 150 millones de dólares en Laureate Education —la universidad privada que hemos presentado más arriba. En 2014, la IFC invirtió 10 millones de dólares en las Bridge International Academies (BIA), un caso bastante controvertido que presentamos más abajo.



**Emprendedores del sector educativo: partidarios y creadores de mercados**

Los acuerdos gubernamentales de tantos gobiernos de todo el mundo que permitían que las empresas de educación altamente emprendedoras pudieran funcionar con más libertad en el sector han pasado a la historia (cf. Ball, 2007, 2012; Robertson et al., 2012; Verger, et al., 2016). Tooley ha sido una figura clave en este proceso, pero no es la única (Robertson y Verger, 2012). Desde principios del año 2000, un grupo de emprendedores del sector educativo fue decisivo a la hora de promover los mercados educativos globales (como Patrinos, Senior Education Economist, el Banco Mundial; Latham, Council for British Teachers; Laroque, Asia Development Bank), a los que se unieron más tarde Michael Barber (McKinsey & Co. antes de pasar a ser Asesor Jefe sobre Educación en Pearson Education; economistas de educación situados en la academia).

A estos primeros defensores se unieron gobiernos adeptos y organismos aliados, desde fundaciones educativas y otras organizaciones filantrópicas hasta grandes consultoras internacionales, corporaciones multinacionales, etc. Su interés en promover un mercado global para la educación y sus esfuerzos para influir en su expansión moldeando los espacios políticos —incluidas las métricas de aprendizaje que medirán la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ver capítulo 6)— se basan precisamente en que obtienen un beneficio directo del rendimiento económico que un mercado específico produce. Para concluir este apartado, nos fijaremos un instante en Pearson Education y las Bridge International Academies como ejemplos de la estrecha relación entre los emprendedores políticos y los inversores empresariales.

La empresa Bridge International Academies (BIA) fue establecida por Shannon May, Jay Kimmelman y Phil Frei en 2007. Está inscrita en el registro mercantil de Delaware, EE.UU., y es una filial propiedad exclusiva de NewGlobe Schools Inc. También recibe inversiones de la Corporación Financiera Internacional, United States Aid (USAid), el Departamento de Desarrollo Internacional (DfID), Pearson Education, Mark Zuckerberg (Facebook), la Gates Foundation, Omidyar Network, Klosa Ventures, Novastar Ventures, entre otras. Opera en Nairobi, Kenia; Lago, Ghana; y hasta agosto de 2016 en Uganda (cuando fue obligada a cerrar sus escuelas a la espera de un proceso judicial que más tarde perdería), y planea acceder a Liberia y Andhra Pradesh.



En 2007, Jay Kimmelman, Shannon May y Phil Frei fundaron las NewGlobe Schools Inc., propietarios de las Bridge International Academies (BIA). Las Bridge son una red de escuelas de primaria "de bajo coste" y privadas para familias que viven con menos de 2 dólares al día en países con rentas bajas.

La primera escuela abrió sus puertas en Nairobi en 2009. Un año después, las BIA ya tenían 10 escuelas. La empresa se ha establecido el objetivo de alcanzar 3 337 escuelas y 2,5 millones de estudiantes matriculados para 2018. Las Bridge también estuvieron en Uganda (hasta que se ordenó el cierre de sus escuelas en 2016 por no satisfacer los estándares del gobierno). Siguen prestando sus servicios en Ghana y en septiembre de 2016 firmaron un contrato para trabajar en escuelas privadas subvencionadas públicamente en Liberia y en India. Su objetivo a largo plazo es regionalizarse para incluir más países y llegar a matricular a 10 millones de estudiantes.

Las BIA tienen un modelo de negocio característico basado en la estandarización, la tecnología y la gran escala. Funciona de forma similar a una franquicia. Es decir, cada escuela está gestionada por un gerente que se encarga de su rendimiento. Cada escuela es parte de una red de escuelas estrechamente relacionada con una sede de las Bridge International –las oficinas centrales están situadas en EE.UU. Las aulas tienen entre 55 y 65 alumnos, con lo que la escuela tiene alrededor de 1 000 estudiantes (desde preescolar hasta el 8º curso). La jornada escolar es de 7:30 a 17:00 entre semana y de 9:00 a 16:00 los sábados. Los "docentes" son graduados de escuelas secundarias.

El plan de estudios, así como los procedimientos de explotación de la escuela (finanzas, personal, informes) se conocen como "School in a Box"; el material de aprendizaje incluye planes de clases estandarizados y guiones para los docentes desarrollados por la sede de las Bridge International. La formación del personal docente (por la cual reciben un certificado), tiene lugar en institutos de formación de las Bridge International.

Cada escuela tiene acceso a un asesor de desarrollo. Además, las escuelas están financiadas mediante las tasas de matriculación de los estudiantes, que se abonan mediante un servicio de banca móvil. Las tasas de matriculación de los estudiantes son 6 dólares al mes por niño. En Kenia, la RNB es de 730 dólares, y un 46 % de keniatas viven por debajo de la línea de pobreza de 2 euros al día.

Fuentes: Rangan y Lee, 2010 (Harvard Business School Case Number N9-511-064); Brown-Martin, 2016; Riep y Macacek, 2016.

*Cuadro 2.2: Las Bridge International Academies*



Las BIA expandieron rápidamente sus actividades en el África subsahariana —comenzaron en Kenia con 10 escuelas en 2009 y en 2015 ya contaban con 459 (Bridge International Academies, 2016). Su objetivo era contar con 10 millones de estudiantes en todo el mundo, procedentes de hogares con unos ingresos de menos de 2 euros al día (ver Cuadro 2.2).

Si bien no son las únicas empresas privadas "de bajo coste" en el África Subsahariana, los detalles de sus ambiciones y sus operaciones son particularmente interesantes desde un punto de vista comercial, en particular porque en agosto de 2016 el gobierno de Uganda retiró el derecho a las Bridge para seguir con su actividad, argumentando que no respetaban los estándares nacionales, la interacción alumno-docente era insuficiente, una higiene pobre y violaciones de la legislación nacional (ver cuadro 2.3.). Si hubiera un acuerdo comercial del tipo que detallamos en el capítulo 5, las Bridge podrían haber utilizado los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados para reivindicar que los estándares nacionales eran más complejos de lo necesario y que menos medidas restrictivas habrían garantizado el mismo objetivo.

En la mayor parte de los casos, Bridge construía sus propias escuelas, un gasto que mermaba su rendimiento. Por eso, la empresa intentó utilizar las escuelas construidas por los gobiernos para limitar sus costes iniciales. Además, ajustar el material del plan de estudios a las agendas de educación nacionales toma tiempo y cuesta dinero (Brown-Martin, 2016). Desarrollar su propio plan de estudios (creado en EE.UU.), pedagogía (en forma de guion), formularios de evaluación (con tabletas de bajo coste para los docentes) y contratar "docentes" peor pagados (graduados de secundaria formados por Bridge), y utilizar este modelo en todas sus escuelas, genera economías de escala, ya que los gastos por estudiante se reducen. Sin embargo, Bridge se ha enfrentado a una alta tasa de rotación de docentes (Rangan y Lee, 2010); Brown-Martin, 2016; Reip, 2016).

Además, también recibieron muchas críticas las reivindicaciones de Bridge sobre el rendimiento de los estudiantes, entre ellas, la forma en que se habían recopilado los datos sobre el rendimiento, el método de análisis de los datos, las quejas planteadas como resultado (Goldstein, 2016), y la estrecha conexión entre Bridge y el evaluador "independiente" (Brown-Martin, 2016). Este caso destaca que cuando los beneficios y los intereses corporativos se encuentran con la educación, es más probable que aquellos que se benefician directamente de vender la educación inclinen su modelo de aprendizaje y enseñanza hacia una dirección que beneficie al negocio y no al aprendiz.

## Partidarios vs. opositores

Gobiernos como Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido, entre otros, tenían un interés particular por potenciar los acuerdos comerciales debido a su exportación de educación privada comerciando servicios educativos. Los inversores, incluyendo IFC, también tenían interés. IFC realizó inversiones por más de 500 millones de dólares en 63 proyectos educativos, la mayoría de ellos centrados en los países de rentas bajas y medias (Mundy y Menashy, 2012). Lo mismo ocurre con los operadores privados y sus accionistas e inversores. En un discurso a inversores potenciales, Bridge International Academies (2016) expuso su visión sobre cómo garantizar miles



de millones de dólares en valor desarrollando un mercado focalizado en las personas que viven con menos de 2 dólares al día "...apalancando una agresiva tecnología, utilizando R+I basado en datos, y con un enfoque a escala" (Bridge, 2016: 6), y las posibilidades de nuevos mercados para libros de texto y en la creación de seguros de salud de bajo coste (ob. cit.: 12).

Para algunos observadores, todavía queda un amplio margen para implementar un modelo de escuela privada de bajo coste que satisfaga las necesidades de las personas pobres y los retos a los que se enfrentan los países en desarrollo. Para otros observadores, se están explotando las aspiraciones de las personas pobres; sostienen que el gobierno debe garantizar que se les proteja de explotación. Se han realizado esfuerzos para crear un marco legal que regule el papel de los actores privados en el sector educativo, en línea con la legislación sobre derechos humanos y los estándares internacionales sobre derechos humanos ((Aubry y Dorsi, 2016). A pesar de señalar la polémica naturaleza de este tema y que gran parte de ella es normativa, han intentado desarrollar un marco basado en instrumentos jurídicos existentes para evaluar las actividades de los actores privados en la educación. Volveremos a esta cuestión en nuestra Conclusión, donde resumimos las características de un paradigma de desarrollo educativo que coloca la educación gratuita como un derecho y un bien de la sociedad en un lugar central, regulada mediante estructuras de gobernanza democráticas.

## Conclusiones

En este capítulo hemos resumido algunas transformaciones bastante excepcionales, no solo en el sector de la educación sino también en los marcos ideológicos y normativos a través de los cuales consideramos la educación. Crecientemente, las líneas se dibujaban de forma más rigurosa —con la educación como un sector que produce beneficios, por un lado, y la educación como un medio para hacer efectivos los derechos humanos, por otro. En relación con los beneficios, los opositores temen que los actuales acuerdos y negociaciones comerciales fallen a favor de las empresas, de algunos gobiernos poderosos y de las instituciones que se aprovechan económicamente de la educación. ¿Por qué? Porque tal y como hemos descrito en los capítulos 4 y 5, todas las arquitecturas normativas promovidas por los defensores del comercio internacional tienen como objetivo fomentar la liberalización, así como limitar el espacio político democrático.

# Capítulo 3

## Acuerdos comerciales: el AGCS y sus opositores

### Introducción

Hemos comenzado este informe llamando la atención sobre lo que podría parecer un extraño dúo —la educación y el comercio. En esta sección echaremos un vistazo a iniciativas anteriores que intentaron llevar los sectores educativos a la esfera comercial internacional. Destacamos las formas que tomaron, qué logros obtuvieron y qué límites se pusieron, particularmente como resultado de la oposición a tratar la educación como un servicio comerciable en los acuerdos comerciales (Gill, 2003).

### La OMC y el AGCS

La Organización Mundial del Comercio, establecida en 1995, surgió de la ronda de Uruguay que se prolongó desde 1986 hasta 1994. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), un acuerdo posterior a la Segunda Guerra Mundial, siguió formando parte de esta nueva organización, pero se unieron también otros dos acuerdos: el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El mandato general de la Ronda de Uruguay era extender las reglas comerciales del GATT a los bienes de ámbitos previamente exentos por considerarse demasiado difíciles de liberalizar (como los textiles), así como incluir nuevos ámbitos no incluidos anteriormente —como el comercio de servicios y la propiedad intelectual.

El mandato de la OMC era "... formalizar, intensificar y ampliar un sistema internacional de regulación comercial. Asimismo, dar más coherencia a la elaboración de políticas a nivel global agrupando el trabajo de la OMC con el del FMI, el BIRF y desarrollar relaciones con otros órganos" (Wilkinson, 2002: 129). No obstante, hubo problemas a la hora de definir los servicios mediante el lenguaje del comercio de bienes. Tal como Winham señala:

... los servicios son procesos y es difícil definirlos, a menos que se emplee una definición estrictamente funcional. ... Las tareas para los negociadores presentes en la Ronda de Uruguay fueron: incorporar los principios del AGCS de transparencia, trato nacional y reciprocidad, así como nuevos principios como el acceso al mercado, en áreas comerciales que teóricamente eran distintas a las del comercio de bienes (2005: 101).



El resultado fue un acuerdo de servicios "todavía incompleto, nada fácil de manejar, con una geometría compleja y obligaciones a la carta establecidas en un momento de una cobertura prácticamente universal y una inmunidad soberana en asuntos relacionados con la liberalización" (Sauve, 2002: 3).

Los miembros que se unieron a la OMC lo hicieron bajo una sola iniciativa en torno a una serie de normas jurídicamente vinculantes y una agenda integrada para participar en las negociaciones en curso que llevarían a una liberalización progresiva. Todos los sectores de la educación fueron incluidos en el AGCS, pero eran los negociadores los que debían elegir qué modos o sectores debían incluirse para alcanzar un acuerdo. Este enfoque se conoce como "lista positiva".

Modo de suministro	Definición	Ejemplo
<b>Modo 1</b> <b>Comercio transfronterizo</b>	Prestación de un servicio de un Estado miembro a otro	Educación a distancia Software educativo
<b>Modo 2</b> <b>Consumo en el extranjero</b>	Prestación de un servicio en el territorio de un Estado miembro al consumidor de servicios	Estudiantes internacionales que estudian en el extranjero y pagan matrícula
<b>Modo 3</b> <b>Presencia comercial</b>	Prestar un servicio —por parte de un proveedor de servicios— en el territorio de otro Estado miembro	Campus filial Empresa de formación en idiomas
<b>Row header</b>	Prestar un servicio —por parte de un proveedor de servicios de un Estado miembro— mediante la presencia de personas físicas	Catedráticos, docentes, investigadores que trabajan en el extranjero de forma temporal

*Cuadro 3.1: Modos de suministro del AGCS, definición y ejemplo*

EL AGCS está compuesto por tres elementos. El primero es un marco normativo que establece las obligaciones generales que rigen el comercio de servicios, al igual que lo hace con el GATT. Establece los elementos básicos tales como: "transparencia" de toda la normativa en todos los niveles de gobierno y con los órganos no gubernamentales que ejercen un poder o autoridad gubernamental (considerado de gran importancia dada la densidad del comercio de servicios), el trato como "nación más favorecida" (NMF), "acceso al mercado" y "trato nacional". En el segundo componente hay anexos sobre sectores de servicio específicos, como la educación, así como la presencia de personas físicas. El tercer componente consiste en "listas de compromisos", que detallan los compromisos relativos a la liberalización de cada miembro de la OMC.

El AGCS distingue "cuatro modos de suministro" a través de los cuales se pueden suministrar los servicios (ver Cuadro 3.1). Esto son: *Modo 1: comercio transfronterizo; Modo 2: consumo en el extranjero; Modo 3: presencia comercial; y Modo 4: presencia de personas físicas.*



Únicamente se acordará una exención a un sector de servicios incluidos en el Artículo 1.3 del AGCS: cuando se preste "... en el ejercicio de una autoridad gubernamental" (Art. 1.3 (b)), y "no se dé en circunstancias competitivas ni comerciales con otros proveedores de servicios" (Art. 1.3 (c)). El concepto de "autoridad gubernamental" se interpreta en un sentido muy limitado "OMC, 1998; ver también Krajewski 2016: 2-3). No obstante, la idea de la autoridad gubernamental es aplicable exclusivamente a las funciones soberanas básicas y no en los casos donde hay remuneraciones o casos en que se observa la existencia de competencia, es decir, que hay uno o varios proveedores de servicios. En el caso de establecerse un compromiso, es difícil revocarlo, ya que los otros miembros de la OMC tendrían derecho a negarse dicha revocación, a exigir un compromiso similar en otro sector, exigir una indemnización por la revocación y, en última instancia, podrían rechazar la revocación del compromiso. Esto ha ocurrido en al menos dos ocasiones, en que algunos países en desarrollo deseaban revocar los compromisos relativos al sector de la salud establecidos por los gobiernos anteriores —de carácter extremadamente neoliberal.

Tal como hemos explicado en el apartado anterior, se ha animado a los servicios públicos de muchos países del mundo a implementar mecanismos de mercado como el de competencia y elección (cuasi mercados), o porque hay mercados formados por compradores (familias/instituciones/países) y de vendedores (empresas/países) (Sahlberg, 2013; Verger et al., 2016). De hecho, la mayoría de los sistemas educativos son sistemas mixtos, con un sector privado activo (incluso aunque su oferta educativa —como el tipo de título— sea distinta). Además, incluso las escuelas públicas tienen tasas de matriculación. Por tanto, no es probable que la educación pudiera incluirse en el modo de autoridad gubernamental en el momento del AGCS e incluso menos en la actualidad.

Kelsey (2008: 234) sostiene que la potencialmente controvertida naturaleza de incluir la educación como un servicio público no tenía cabida durante la Ronda de Uruguay principalmente porque los gobiernos y los ciudadanos entendían que la educación era un bien público. Sin embargo, esta norma se impugnó en los años 1990, ya que los departamentos comerciales vieron el valor potencial del sector, los empresarios vieron las nuevas oportunidades que se abrían por el hecho de que la educación tomara una posición más central en las economías competitivas en desarrollo y las familias sentían más presión para adquirir servicios educativos adicionales y otras oportunidades para garantizar la movilidad social (Brown et al., 2013).

## Oposición al AGCS: defensores de los derechos humanos

A pesar de los esfuerzos por hacer una lista de compromisos educativos en todos los países miembros de la OMC, las negociaciones sobre el AGCS demostraron ser enormemente controvertidas. Todas las reuniones estuvieron marcadas por protestas; la conocida "Batalla de Seattle" en 1999 tuvo un gran eco en aquel momento.

Entre las reuniones, los activistas organizaron campañas y promovieron la educación como un derecho humano y no como una mercancía, aunque algunos países sí presentaron algunos compromisos en torno a la educación. Verger (2010) muestra que el alcance de los compromisos



era bastante pobre y la consistencia bastante variada. Aquellos que se oponían a la inclusión de la educación en el AGCS, crearon un discurso muy competitivo; la educación como un derecho humano y un beneficio tal como se reconoce en los instrumentos internacionales — principalmente la Declaración Internacional de Derechos Humanos publicada en 1948 tras la Segunda Guerra Mundial, y la Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959.

En un informe encargado especialmente sobre el AGCS, la Relatora Especial para la Educación señaló que el "... rápido desarrollo de la legislación sobre comercio internacional hacía imperiosa la necesidad de reafirmar la educación como un derecho humano" (Tomasevski, 2001: 5). Ello la llevó a señalar que:

... la liberalización del comercio de servicios sin una regulación gubernamental adecuada y sin una evaluación oportuna de sus efectos, podría tener consecuencias no deseadas. Cada sector es diferente y requiere políticas y plazos de liberalización distintos, y es mejor que algunos ámbitos permanezcan bajo la autoridad del gobierno (p. 20)... Si bien los acuerdos de la OMC ofrecen un marco jurídico para los aspectos económicos de la liberalización del comercio, se centran en objetivos comerciales. Las normas y los estándares de los derechos humanos ofrecen los medios para proporcionar un marco jurídico para las dimensiones sociales de los derechos humanos... Un enfoque de derechos humanos para la liberalización comercial enfatiza el papel del Estado, no solo como negociador de normas comerciales y establecedor de políticas comerciales, sino también como responsable de los derechos humanos (Tomasevski, 2001: 10).

En su informe, la Comisionada señaló las distintas formas en las que el AGCS agravaría las desigualdades sociales en la educación. Por ejemplo, en el Modo 1 (comercio transfronterizo), aquellos que se beneficiaron de los proveedores virtuales fueron los que disponían de las infraestructuras necesarias, como internet, para acceder a la educación. El Modo 2 (consumo en el extranjero) podía llevar a la introducción de un mercado de tasas de matriculación doble, y agravar las desigualdades si los gobiernos no tenían ninguna forma de garantizar las subvenciones. En el Modo 3 (presencia comercial), si se introducían tasas para los usuarios, la educación sería más costosa, y no siempre era fácil regular a los proveedores extranjeros. Por último, el Modo 4 (presencia de personas físicas), si bien puede permitir la transferencia de conocimiento y que se devuelvan las remesas al país de origen, también podría tener como consecuencia una fuga de cerebros. El hecho de bloquear a los países en su lista de compromisos y penalizarlos por pedir que se revocasen incrementó la tensión entre los intereses comerciales y los intereses humanos. En este sentido, la Alta Comisionada señaló que:

Desde un punto de vista comercial, es importante obligar a los países a cumplir sus compromisos de liberalización para garantizar la transparencia y la predictibilidad en el comercio internacional, y el pago de compensaciones es una respuesta comercial legítima para la solución de diferencias. Sin embargo, desde el punto de vista de los derechos humanos, lo más importante no es tanto la predictibilidad sino la necesidad de flexibilidad para modificar o revocar compromisos para liberalizar servicios donde la experiencia demuestra que los compromisos limitan o restringen el disfrute de los derechos humanos. La necesidad de flexibilidad es particularmente relevante para los países en desarrollo, dado que ellos se encuentran en un proceso dinámico de

establecimiento de infraestructuras. ...Además, mientras que la compensación a las partes afectadas podría ser apropiada en algunos casos tras la revocación de algún compromiso, un enfoque de derechos humanos cuestionaría si los Estados deberían ser sancionados por adoptar acciones de protección de los derechos humanos (2001: 28).

Otros comentaristas de influencia, incluidos activistas académicos como Jane Kelsey (2003, 2008), sostenían que el AGCS tendría importantes consecuencias para los sectores marginados y más pobres de las sociedades, incluidos los pueblos indígenas, las mujeres y las niñas, ya que las normas del AGCS no reconocían en absoluto sus derechos ni su identidad cultural. Y tal como indicó un alto representante de la Internacional de la Educación, la federación sindical mundial de la educación, la ironía era que:

... si un niño o niña no recibe la educación a la que tiene derecho de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño (págs. 28 y 29), no es posible forzar a ese gobierno a cumplir sus compromisos. Sin embargo, si una empresa que opera en los servicios de la educación pierde su derecho a realizar su actividad en un país determinado, según las normas de la OMC ese país donde la empresa está basada tendrá derecho a una indemnización. Las normas relativas al comercio parecen mucho más estrictas en el derecho internacional que las normas sobre derechos humanos (Fredrikssen, 2003: 8).

En el sector de la educación superior se escucharon preocupaciones y declaraciones similares. En 2001, la *Asociación de Universidades y Colegios de Canadá* (AUCC), el *Consejo Estadounidense sobre la Educación* (ACE), la *Asociación Europea de la Universidad* (EUA), y el *Consejo para la Acreditación de la Educación Superior* (CHEA), declararon que:

Nuestros respectivos países no deberían establecer compromisos sobre los servicios de educación superior ni sobre las categorías de educación para adultos y otros servicios educativos en el contexto del AGCS. En los casos en que dichos compromisos ya se establecieron en 1995, no deberían seguir estableciéndose otros nuevos (EUA et al., 2001).

Para apoyar esta postura, la Declaración establecía claramente que:

- La educación superior está al servicio del interés público; por tanto, la responsabilidad reguladora debe permanecer en manos de la autoridad competente designada por cada Estado miembro de la OMC.
- Deben protegerse los sistemas de educación superior de los países en desarrollo.
- La calidad de la educación depende, entre otras cosas, de la internacionalización y de los acuerdos de garantía de la calidad existentes, que no deben ponerse en peligro.
- La internacionalización de la educación superior está avanzando rápidamente; una intervención al nivel del AGCS es innecesaria.
- La educación superior entra dentro del ámbito de los acuerdos internacionales, como los financiados por la UNESCO sobre el reconocimiento de títulos académicos.





- Las contribuciones públicas y privadas a la educación superior están profundamente vinculadas; los acuerdos subsectoriales protegidos en el marco del AGCS no son viables. En este contexto, la exclusión explícita de los sistemas de servicios públicos no ofrece ninguna garantía. El movimiento dentro del AGCS debe caracterizarse por la precaución, la consulta y la transparencia.
- El impacto de la inclusión de la educación superior es prácticamente imposible de evaluar.

Estas preocupaciones, junto con la creciente inquietud de muchos países desarrollados y en desarrollo sobre lo que el libre comercio realmente significaba para ellos, resultaron en un estancamiento de las negociaciones.

## Conclusiones

La inclusión de la educación como un sector de servicios en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC en 1996 marcó un cambio radical en el entendimiento de la educación en la sociedad. De ser una manera de socializar a las personas dentro de una sociedad —tanto desde el punto de vista económico como político y, por supuesto, de derechos humanos— el AGCS redefine la educación como un sector de servicios global que debe ser gobernado mediante unas normas comerciales globales. Sin embargo, también hemos mostrado que, a pesar de que algunos países encomiendan ciertos aspectos de los sectores educativos, las protestas internacionales bien organizadas sobre la inclusión de los sectores de servicios tuvieron como resultado un progreso escaso por parte de los negociadores del AGCS. Esto, por supuesto, no debería entenderse como una victoria final. Hemos mostrado que lo que resultó del estancamiento fue que los negociadores comerciales tomaron la ruta bilateral en lugar de multilateral.

# Capítulo 4

## Cambio de foro - Acuerdos Comerciales Preferenciales e ISDS

### Introducción

Tras las cuestiones que surgieron en las negociaciones del AGCS, los defensores del libre comercio y las empresas dirigieron sus esfuerzos hacia nuevos foros para seguir avanzando en estas cuestiones. En este apartado tratamos las tres maneras en que se dio este cambio de foro. A nivel nacional, los proveedores de servicios educativos interesados solicitaron su entrada en el sector a los organismos reguladores nacionales (Robertson y Komljenovic, 2016). En el plano regional, fueron gestándose acuerdos como la Directiva de Servicios de la Unión Europea, que finalmente acabaron siendo aprobados en 2006 (Parlamento Europeo y Consejo Europeo, 2006) (ibid). A nivel bilateral, se hicieron avances en gran cantidad de acuerdos comerciales bilaterales y preferenciales (Horn et al, 2010). De manera conjunta, todos estos foros, cuya finalidad era avanzar en la liberalización, consiguieron impulsar la agenda comercial.

En este capítulo nos centramos específicamente en los acuerdos comerciales bilaterales y preferenciales y en los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII), en tanto que nos ayudan a tener una visión más clara de la manera en que fueron desarrollándose las estructurales comerciales, particularmente en lo que respecta al mecanismo más controvertido, es decir, el mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado. También vamos a revisar varios casos de controversias para ver cómo funciona el arbitraje cuando existen conflictos, y qué parte es probable que salga beneficiada.

### Acuerdos comerciales preferenciales y acuerdos internacionales de inversión

Horn et al. (2010) muestran que el número de ACPs ha aumentado de forma notable desde 1995, año en que se creó la Organización Mundial del Comercio: desde 50 ACP activos en 1995 hasta cerca de 200 acuerdos activos en 2008. Gran parte de esta expansión incluyó acuerdos cuyos principales protagonistas eran EE.UU. o la CE.

Sin embargo, estos ACP más recientes eran diferentes a los que se crearon antes de 1995, ya que los primeros se centraban principalmente en el comercio de mercancías y la reducción de los aranceles y las cuotas. Cuando la prestación de servicios y la propiedad intelectual comenzaron a formar parte de las negociaciones comerciales multilaterales, los ACP posteriores a 1995 incluyeron normativa sobre la propiedad intelectual de los servicios y del comercio —ambas,



áreas sobre las que había sido muy difícil alcanzar un acuerdo en la Ronda de Doha para el Desarrollo (Sauvé, 2013).

Los expertos sostienen que lo destacable de esta nueva generación de ACP es que presentan una mayor cobertura de las cuestiones normativas que el AGCS de la OMC, e incluyen disposiciones y mecanismos tales como: "...protección de la inversión, políticas sobre la competencia, normativas laborales y protección del medio ambiente" (véase Horn et al, 2010:1566). Esto llevó a que se argumentase que, si bien la CE y EE.UU. no representan más del 40 % del PIB mundial y del comercio internacional, son responsables del 80 % de las normas que regulan el funcionamiento de los mercados mundiales y, por lo tanto, pueden considerarse "reguladores del mundo" (ibid).

En su *Informe sobre Comercio y Desarrollo* de 2014, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) señala su preocupación por la constante erosión del "espacio político" nacional como resultado de los ACR y los acuerdos internacionales de inversión "...algunos de los cuales contienen disposiciones más estrictas que las que abarca el régimen multilateral de comercio, o incluyen disposiciones adicionales que van más allá de los acuerdos comerciales multilaterales vigentes" (UNCTAD, 2014a: 19). Asimismo, continúa afirmando que:

Las disposiciones de los ACR se han vuelto cada vez más exhaustivas y muchas de ellas incluyen normas que limitan las opciones en cuanto al diseño y la implementación de estrategias nacionales integrales para el desarrollo. Aunque estos acuerdos siguen siendo el fruto de negociaciones (a menudo prolongadas en el tiempo) y pactos entre Estados soberanos, existe una sensación creciente de que, debido al aumento de cuestiones económicas y sociales que abarcan, muchos debates no son transparentes ni están coordinados, incluso cuando se dan entre todos los ministerios gubernamentales con intereses potenciales (UNCTAD, 2014a: 19).

Los acuerdos internacionales de inversión han crecido de forma constante: en 2013 había 3 236 y en 2017, cerca de 3 707 (UNCTAD, 2017), lo cual generó una gran preocupación por la pérdida de espacio de política nacional, sobre todo en el caso de las alianzas con grandes asimetrías de poder (Bhagwati, et al, 2015).

La UNCTAD (2014a: 20-21) señala que cuando se alcanzaron estos acuerdos en la década de los 90, la pérdida de espacio político se consideró el precio a pagar por el aumento de la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, Poulsen (2014) sostiene que muchos países en desarrollo adoptaron la IED sin tener en cuenta los costes y beneficios reales. Por el año 2000, esta visión cambió en tanto que era evidente que las normas sobre la inversión también podían obstaculizar un gran número de políticas públicas, incluidos ámbitos políticos como la de educación y otros sectores relacionados como la política industrial y sus consecuencias para los mercados laborales y el empleo.

## Mecanismos de solución de diferencias entre inversores

Aún presentan más problemas los procesos en torno a los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados incluidos en los acuerdos internacionales de inversión, un tema que volveremos a tratar en el siguiente apartado. La UNCTAD (2014b) muestra que ha habido un aumento constante en los casos de litigio, particularmente en los últimos 5 años (véase Tabla 4.1). En 2015 se presentaron 70 casos de disputas de inversores (UNCTAD, 2016).

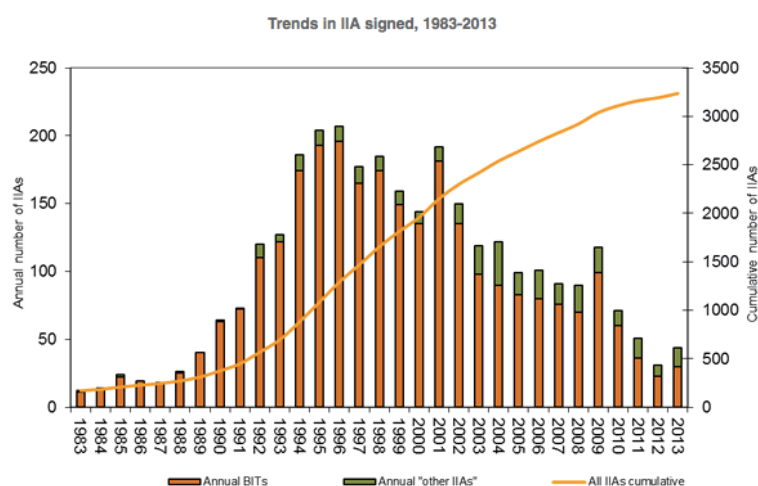


Tabla 4.: Tendencias en los acuerdos internacionales de inversión firmados en 1983-13 (Fuente: UNCTAD, base de datos IIA 2014b)

Asimismo, la UNCTAD sostiene que, además del hecho de que los tribunales especiales destinados a resolver controversias tienden a estar sesgados a favor del inversor, también falta transparencia en el proceso de arbitraje. El estudio realizado por Van Harten (2012: 6) lo confirma. A partir de pruebas fehacientes, muestra que hay un sesgo sistemático en las decisiones de arbitraje a favor de los principales Estados occidentales exportadores de capital. El secretismo en los procesos de arbitraje y la inexistencia de requisitos para sentar precedentes dan demasiado margen de libertad para las decisiones (The Economist, 2014).

La UNCTAD ha pedido la reforma del sistema de los ISDS mediante la incorporación de un tribunal internacional de inversiones, un sistema de apelación que limite el acceso de los inversores a los ISDS, y mediante el fomento de otra actitud hacia la inversión que siga la misma línea que los Objetivos de Desarrollo Sostenible creados para gestionar el espacio de desarrollo después de 2015 (Tuerk, 2014; UNCTAD, 2014a, 2014b).

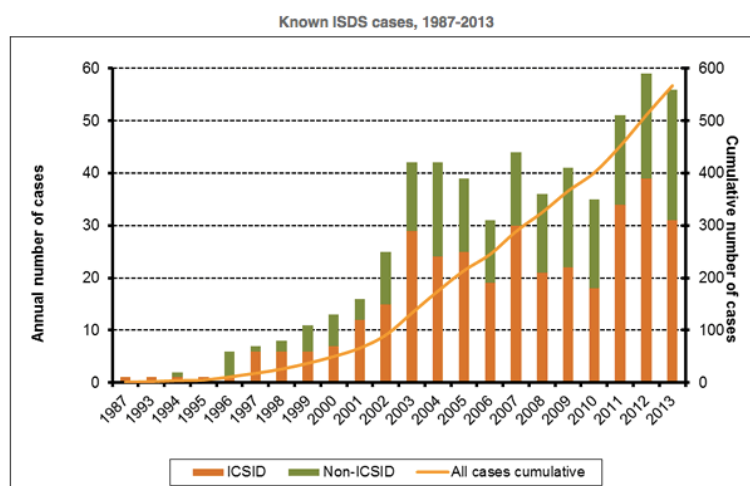


Tabla 4.2: Casos de solución de diferencias entre inversores y Estados en 1983-13  
(Fuente: UNCTAD, base de datos IIA 2014b)

Otros abogan por que se *eliminen* los mecanismos de ISDS puesto que son totalmente contrarios al desarrollo sostenible (Friends of the Earth, 2014). Incluso *The Economist*, que no es conocido precisamente por tener una postura en contra del inversor, declaraba en octubre de 2014 que: "Las multinacionales han sabido aprovecharse de las laxas definiciones de expropiación para reclamar una compensación por los cambios en la política gubernamental que hayan sido perjudiciales para su negocio. Después del desastre de Fukushima en Japón en el año 2011, por ejemplo, el Gobierno alemán decidió cerrar su industria de energía nuclear. Poco después, Vattenfall, una empresa sueca que gestiona dos plantas nucleares en Alemania, exigió una indemnización de 3 700 millones de euros (4 700 millones de dólares) en virtud de la cláusula del ISDS de un tratado de inversiones energéticas. Esta demanda aún se encuentra en proceso de arbitraje. Y este es solo uno de tantos casos de este tipo que van en aumento (The Economist, 11 de octubre de 2014).

The Economist continúa argumentando que el gran aumento en los arbitrajes contenciosos es el resultado de que las empresas hayan aprendido a aprovecharse de las cláusulas del ISDS, llegando al punto de comprar empresas en jurisdicciones donde se aplican dichas cláusulas con el único fin de acceder a ellas.

Comprar empresas en jurisdicciones en las que se puede presentar una demanda no es solo un caso de "*forum shopping*" o "búsqueda del foro más favorable" (término que se refiere a aquellas empresas que buscan acuerdos que les den más "rentabilidad" con respecto a los posibles dividendos de los inversores), sino también de "*place hopping*", es decir, buscar aquellos lugares o jurisdicciones donde puedan obtener pingües beneficios de estas demandas, al igual que se ha recurrido siempre a los paraísos fiscales y los Estados con una fiscalidad más favorable. Estas desigualdades son el resultado de los distintos grados de liberalización económica y política que se aplican en sentido vertical y horizontal, y que se solapan en cuanto a competencias y territorios en materia de regulaciones comerciales. Y lo que es más importante, el ISDS otorga derechos exclusivos a los inversores extranjeros que no son de aplicación para los inversores ni los ciudadanos nacionales. Los inversores extranjeros ni siquiera están obligados a agotar los recursos del sistema jurídico nacional antes de recurrir al ISDS.

## Casos de ISDS

En este apartado presentamos algunos casos que ilustran el porqué de las reivindicaciones anteriores sobre el sesgo presente en los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados. También reflexionamos sobre qué podrían suponer estos casos para la educación si, como servicio regido por las reglas del comercio y de la inversión, tuviese que ser objeto de litigio. Uno de los casos está relacionado con la educación.

### **Caso: Achmea contra la República Eslovaca**

En 2004 la República Eslovaca liberalizó el mercado de seguros de salud, lo cual atrajo inversiones al sector por parte de empresas extranjeras. El gobierno posterior revocó esta liberalización en 2006, restringiendo "...las posibles opciones que tenían las compañías de seguros para repatriar o conservar sus beneficios" (Thompson, 2013: 6). Achmea (anteriormente Eureko) presentó una causa en virtud del TBI de 1992 entre Eslovaquia y Países Bajos. Achmea había "constituido y financiado el *Union zdravotn poist'ovna* (sindicato de sanidad) en la República Eslovaca", (asociación Amigos de la Tierra, 2014: 9), alegando que dicha revocación de la liberalización quebrantaba el acuerdo de promoción y protección recíproca de las inversiones al destruir el valor de sus inversiones y que, por lo tanto, era un hecho constitutivo de "expropiación indirecta ilícita" (Amigos de la Tierra, 2014: 9). La República Eslovaca alegó que el TBI ya no era de aplicación porque la República se había unido a la UE y la legislación de la UE prevalecía sobre el TBI. Sin embargo, el Tribunal dictaminó que el TBI no estaba suspendido y emitió un fallo que le concedía a Achmea 22,1 millones de euros, más la cantidad de 2 905 350,94 de euros por las costas procesales y 220 772,74 de euros por las costas en la fase de instrucción del proceso de arbitraje (Amigos de la Tierra, 2014: 9).

Este caso pone de manifiesto dos aspectos. En primer lugar, que los gobiernos no pueden revocar las políticas de liberalización que consideren carentes de interés nacional. En segundo lugar, que un acuerdo adoptado con posterioridad no sustituye otro anterior, dando en este caso validez efectiva a las demandas de los inversores en detrimento de los cambios en los acuerdos políticos. En virtud de estos dos preceptos, la empresa con sede en Holanda recibió una compensación por las pérdidas gananciales futuras. Este tipo de casos podría aplicarse fácilmente al sector de la educación, en el que los gobiernos han experimentado con la privatización de una parte del sector educativo, para cambiarlo después, tras las modificaciones en los acuerdos políticos. En este caso, el acuerdo anterior prevalece sobre los nuevos acuerdos políticos.

### **Caso: Philip Morris contra Uruguay**

El gigante del sector del tabaco, Philip Morris, ha presentado varias demandas en relación con el empaquetado genérico y otras medidas adoptadas por los gobiernos en aras de la salud pública. Aunque Philip Morris perdió un proceso incoado contra Australia en relación con el acuerdo de 1993 de promoción y protección de la inversión de dicho país con Hong Kong (Hurst, 2015) porque el Tribunal falló que no tenía jurisdicción, hasta agosto de 2016 el caso Philip Morris contra Uruguay estaba pendiente de decisión judicial. En agosto, el órgano de solución de diferencias del Banco Mundial desestimó la demanda incoada por Philip Morris contra el gobierno de Uruguay.



Esta iteración, formulada con arreglo al TBI entre Suiza y Uruguay, se refiere a aquellas medidas que se considera que "impiden que la compañía pueda utilizar sus marcas registradas y marcas comerciales protegidas legalmente" (Thompson, 2013: 7), entre las que se encuentran exigir a las compañías tabacaleras comercializar únicamente una clase de cigarrillos por marca, aumentar el tamaño de las advertencias sanitarias en los paquetes, e incluir advertencias sanitarias que, en palabras de Philip Morris, "invocan sentimientos de repulsión y repugnancia, incluso de horror" (Thompson, 2013: 7). En el caso australiano, el senador de los Verdes, Peter Whish-Wilson, dijo que Australia se había "salvado por los pelos" gracias a la decisión jurisdiccional, pero siguió firmando acuerdos comerciales que concedieron a las empresas "el derecho a demandarnos por aprobar leyes que pudieran afectar a los beneficios de las empresas extranjeras" (Hurst, 2015).

Este caso demuestra cómo las grandes empresas están cuestionando el derecho de los gobiernos a ir introduciendo legislación nacional sobre el empaquetado o la publicidad del tabaco para proteger la salud de sus ciudadanos. Philip Morris reclama que se está poniendo en peligro su derecho a comercializar su marca más representativa. La decisión se considera un hito para aquellos que sostienen que las empresas están utilizando estos procesos de forma continuada para impugnar y retrasar la introducción de normativas sobre políticas públicas, tratándose en este caso de medidas de protección de la salud pública, y disuadir así a otros países, sobre todo aquellos con menos recursos, para que no refuercen sus normativas sobre políticas públicas. Se podrían imaginar casos similares en el sector de la educación, donde la "marca" (por ejemplo, Pay-As-You-Learn™ de Omega) podría verse perjudicada por las medidas educativas del gobierno que limitan el derecho de la empresa a utilizar esta forma de educación.

#### **Caso: Abitibowater Inc. contra el Gobierno de Canadá**

Abitibowater gestionaba una planta papelera en Canadá cuya energía procedía de su planta hidroeléctrica, y vendía el excedente de energía a la compañía de suministros provincial. Debido a problemas financieros, la empresa cerró sus plantas "dejando pendientes muchos problemas como facturas impagas, trabajadores desempleados, pensiones sin pagar y zonas industriales con altos niveles de contaminación" (Sinclair, 2014: 11). El 16 de diciembre de 2008, la asamblea legislativa de Terranova y Labrador promulgó la ley sobre derechos y activos consolidados de Abitibowater, con el fin de tener el control de estas cuestiones. Esta ley "...estableció un proceso para determinar las indemnizaciones correspondientes para los bienes expropiados, pero el inversor no se acogió a este proceso" (Sinclair, 2014: 11) y en lugar de esto fue a buscar compensación bajo los auspicios del TLCAN. La empresa alegó que la legislación "abolió...[sus] amplios derechos forestales y del agua en Terranova y Labrador y expropiaron la planta de energía hidroeléctrica ligada a la empresa (Global Affairs Canadá, 2015). El Gobierno canadiense acordó pagar la cantidad de 130 millones de dólares canadienses en concepto de "indemnización por derechos de propiedad pública de tala y agua, que no se consideran indemnizables en virtud de la ley canadiense" (Sinclair, 2014: 11).

Este caso ilustra la forma en que una empresa se negó a actuar como un ciudadano responsable y, en lugar de esto, se eximió a sí misma del cumplimiento de la legislación nacional, y recurrió al TLCAN para conseguir una indemnización, a pesar de sus incumplimientos y deudas con sus empleados y otros a los que debía dinero. En lugar de rendir cuentas por sus deudas, se le concedió una indemnización.



Un ejemplo similar en el terreno de la educación podría darse si una empresa educativa no tiene suficiente cupo de estudiantes o no es capaz de cumplir con los estándares de calidad, y acaba con facturas impagas y debiendo sueldos. Así, se consideraría que la nueva legislación gubernamental para proteger a los estudiantes, profesores y otros servicios de las malas prácticas de la empresa educativa constituye una infracción del derecho de la empresa a operar como empresa educativa, de acuerdo con las modalidades dispuestas en los acuerdos comerciales. En consecuencia, los gobiernos se verían inmersos en un litigio con la empresa y probablemente tendrían que pagarle una indemnización.

### **Caso: Vattenfall contra Alemania II**

Este caso, presentado en 2012, se refiere a la decisión de Alemania de eliminar de forma paulatina la generación de energía nuclear después del desastre de Fukushima en Japón en respuesta a la preocupación de la sociedad (Amigos de la Tierra, 2014: 8) y después de décadas de debate público y democrático (Bernasconi-Osterwalder y Dietrich Brauch, 2014: 2). En primer lugar, se cerraron los reactores más antiguos del país, entre los que se encontraban dos que eran mitad propiedad de Vattenfall, la cual los gestionaba, una compañía energética que pertenece en su totalidad al Estado sueco (Bernasconi-Osterwalder y Dietrich Brauch, 2014: 2). El total secretismo en que se está llevando a cabo el proceso significa que ni siquiera está clara la cantidad que demanda Vattenfall, aunque se cree que está en torno a los 4,6 mil millones euros (más el 4 % de interés).

Un caso similar en el ámbito de la educación podría ser la decisión de eliminar de forma paulatina las escuelas y universidades con fines de lucro en respuesta al debate público y democrático para construir una sociedad más cohesionada. Un ejemplo de ello podría ser una sociedad profundamente dividida, como en Sudáfrica, que quiere acometer la tarea de reestructuración de su sistema educativo para superar las divisiones históricas. Una empresa de capital de riesgo con fines de lucro, que actualmente es propietaria de varias universidades en Sudáfrica, utiliza el mecanismo de ISDS para reclamar al Estado pérdidas gananciales futuras.

### **Caso: Chipre contra la CE: prestación de servicios educativos**

La Comisión Europea, bajo la Directiva de Servicios de 2006, remitió un dictamen a Chipre en relación con ciertas disposiciones de la ley que regulan el establecimiento y el funcionamiento de las instituciones de estudios superiores. En él afirmaban que:

En virtud de esta ley, a las instituciones privadas de estudios superiores en Chipre se les prohíbe "permitir, bajo ningún concepto, que haya instituciones educativas extranjeras que puedan conceder sus títulos propios en la República". Esta prohibición imposibilita la prestación de servicios que conlleven la concesión de títulos extranjeros por parte de las instituciones educativas de Chipre (tales como servicios de validaciones, franquicias o acuerdos similares), donde los destinatarios de dichos servicios sean instituciones privadas de estudios superiores en Chipre. La Comisión considera que esto es una restricción de la libertad de prestación de servicios y una restricción de la libertad de establecimiento que no tiene justificación.

Además, de conformidad con la ley en cuestión, las empresas que tengan cualquier accionista o miembro de su consejo que no sea ni ciudadano chipriota ni ciudadano



de un Estado miembro de la UE no puede constituirse como institución privada de estudios superiores en Chipre. Puesto que esta prohibición impide que toda empresa constituida de conformidad con la legislación de otro Estado miembro pueda ser reconocida, la Comisión Europea considera que es una restricción a la libertad de establecimiento que no tiene justificación (Comisión Europea, 2009).

En resumen, en virtud de la Directiva de Servicios de 2006, Chipre no puede negar el derecho a otros países de la UE a establecer instituciones de educación superior en Chipre y conceder su título propio.

## Conclusiones

De este capítulo podemos extraer cuatro conclusiones. La primera de ellas, es que los gobiernos e inversores que quieren abrir las puertas de los sectores de servicios a las normas comerciales no se han visto frenados por el estancamiento en el avance de las negociaciones dentro de la Organización Mundial del Comercio. La proliferación de acuerdos comerciales y de inversión de carácter bilateral y preferencial durante la última década constituye un indicador de este cambio de foro.

En segundo lugar, que una característica clave de estos acuerdos es la ampliación de la cobertura de los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados (incluso entre los países desarrollados) y el aumento constante de los casos. Hay organizaciones como la UNCTAD que han dado la voz de alarma ante el sistema de ISDS, ya que proporciona un espacio y sistema de arbitraje diferente a los de los sistemas nacionales y regionales que están bajo control democrático, pero solo está a disposición de los inversores extranjeros. La tercera es que la investigación sobre los resultados del arbitraje muestra que existe un sesgo sistemático por parte de los árbitros a favor de los principales Estados occidentales exportadores de capital.

En cuarto lugar, la revisión de los casos pone de manifiesto que en varios de ellos los derechos de los inversores extranjeros se ven favorecidos con respecto a los ciudadanos y trabajadores en las jurisdicciones nacionales. Los inversores han tenido la posibilidad de recurrir al sistema de ISDS para asegurarse de que su derecho a la devolución de sus inversiones en el futuro se sitúa no solo por encima de la política, sino que va más allá de esta.

Los acuerdos comerciales y de inversión de carácter bilateral y preferencial tienen relevancia a estos efectos, ya que los acuerdos seleccionados (por ejemplo, EE.UU. - Corea) han servido de guía en gran medida para dar forma y contenido a los acuerdos de mega-comercio a los que nos referiremos a continuación.

## Capítulo 5

# Situación actual: TISA, TPP, AEGC y TTIP

### Introducción

Las negociaciones y los acuerdos comerciales pueden ser complejos, lo hemos visto en el capítulo anterior. El hecho de utilizar un formato "jurídico" (como artículos, anexos, listas) y un lenguaje comercial (como presencia de personas físicas, trato nacional o presencia comercial) hace que sea particularmente difícil entenderlos, incluso para los profesionales, no hablemos de una persona corriente. Un acuerdo comercial, como el TPP, puede llegar a tener miles y miles de páginas, de modo que leerlos y entenderlos puede ser todo un reto y tomar mucho tiempo.

En este apartado hemos intentado simplificar las cosas resumiendo en grandes líneas los países involucrados en cada uno de los principales acuerdos comerciales, el objetivo del acuerdo, cómo surgió, cómo cada uno de ellos puede estar relacionado con cuestiones geoestratégicas más generales, los mecanismos reguladores involucrados, y cómo se ha incluido la educación.

También es importante señalar que en el caso del AEGC y el TPP, los acuerdos se concluyeron pero no fueron ratificados por los respectivos gobiernos. Tanto el TTIP como el TISA siguen activos, y se esperaba que concluyeran antes de que el presidente de EE.UU., Barack Obama, dejase el cargo en enero de 2017. La postura de EE.UU. con respecto del comercio y la inversión internacionales sigue siendo incierta después de la elección de Trump. Una de las primeras leyes de Trump tras su entrada en funciones en enero de 2017 fue retirar EE.UU. del TPP. EE.UU. tiene interés en todos los acuerdos mencionados aquí, excepto el AEGC. Actualmente, todavía no está claro cuál es su postura con respecto del TISA y el TTIP. Sin embargo, lo que sí está claro es que la nueva administración estadounidense está muy a favor de la agenda de desregulación y concentración empresarial que subrayan la expansión de los acuerdos de comercio e inversión. En los siguientes apartados presentamos estos acuerdos, antes de volver a centrarnos específicamente en algunos ámbitos que afectan a la educación, incluidos los estándares laborales, los datos, la propiedad intelectual y la contratación pública.

### Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA)

El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA) creó frustraciones a algunas de las partes durante el bloqueo de la Ronda de Desarrollo de Doha. El TISA proporciona un medio para los participantes y una coalición *ad hoc* no exclusiva (CE, 2013) de los Estados miembros de la OMC que se habían mostrado dispuestos a avanzar las negociaciones sobre servicios en la ronda de Doha (Peng, 2013: 614), para evitar las negociaciones (Gould, 2014: 9).

Se llaman a si mismos los "verdaderos buenos amigos de los servicios" y están negociando los



servicios independientemente del AGCS de la OMC, pero dicen que esperan informarles (Peng, 2013: 613). Las negociaciones empezaron oficialmente en marzo de 2013 y para septiembre del mismo año ya se había acordado un texto básico en el que se indicaba qué mercados de servicios participantes estaban preparados para abrirse y en qué medida. Desde noviembre de 2016 se han celebrado 21 rondas de negociación (CE, 2016).

### **¿Quién está en el TISA y cuándo se unió?**

Desde agosto de 2016 hay 23 Estados partes en la negociación. Australia, Canadá, Chile, Taiwán, Colombia, la UE (en representación de sus 28 Estados miembros), Hong Kong, Japón, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Suiza, Turkía y Estados Unidos formaban (junto con Singapur que abandonó las negociaciones en una fase temprana) la coalición original de "verdaderos buenos amigos de los servicios" a mediados de 2012. Costa Rica, Israel, Islandia, Panamá, Perú y Turquía se unieron a finales de 2012 (Vincenti, 2012), Liechtenstein se unió en 2013 (ICTSD, 2013), y Mauricio se unió en 2015 (ICTSD, 2015). Paraguay y Uruguay participaron en las negociaciones pero las abandonaron en septiembre de 2015 (Palmer, 2015).

Es probable que otros países se unan a las negociaciones. China ha solicitado unirse y cuenta con el apoyo de la UE (CE, 2016). Las partes implicadas en las negociaciones del TISA representan un 70 % del comercio de servicios transfronterizo a nivel mundial (sin contar el de la UE) y dos tercios del comercio de servicios mundial (Peng, 2013: 614). La mayoría de las partes interesadas de TISA tienen al menos un ACP de servicios entre ellas, de modo que son "forum shoppers" (buscadores de foros de su conveniencia) (Marchetti y Roy, 2013), y están incluidos en otras negociaciones multilaterales. Por ejemplo, los únicos países del TISA con los que la UE *no* tiene ningún acuerdo para el comercio de servicios es Taiwán, Israel, Pakistán y Turquía (CE, 2016).

### **¿Quién dirige el acuerdo?**

Las negociaciones fueron iniciadas por EE.UU. y Australia (Peng 2013:614). Tal como hemos indicado, ambos países tienen grandes intereses en el mercado de los servicios educativos. Los "verdaderos buenos amigos de los servicios" son principalmente países de la OCDE. Históricamente, la inclusión de los servicios en la OMC fue una concesión para los países en desarrollo (Gould, 2014: 9) y Gould sostiene que "... las negociaciones del TISA son básicamente una repetición de las negociaciones que desembocaron en el AGCS, pero esta vez sin la presencia en la sala de las delegaciones [los países en desarrollo] que se habrían opuesto a las extremas demandas de aquellos que presionan por los servicios transnacionales" (Gould, 2014: 9).

### **¿Qué motivaciones tienen los países para participar?**

Al igual que con las negociaciones de los otros acuerdos comerciales mencionados en este informe, las negociaciones del TISA se encuentran dentro del contexto de los regímenes y negociaciones de comercio global más amplios en varias fases de desarrollo o estancamiento. Gould (2014: 9) sostiene que el TISA ofrece a aquellos que lo están negociando (estando los países de la OCDE fuertemente representados) la oportunidad de desarrollar un acuerdo que vaya más lejos de cualquier otra cosa que pudiera negociarse con un conjunto más amplio de miembros de la OMC.

Dado su dominio económico y político, aquellos que están negociando el TISA serán capaces de presionar a más países para que firmen el acuerdo una vez que las normas de compromiso se



hayan establecido y se haya presionado para su incorporación a la estructura de la OMC. En este sentido, los países se sienten motivados por la posibilidad de eludir las negociaciones comerciales en otros lugares, negociaciones en las que participan algunas de las naciones que se opusieron a aspectos claves del TISA (como los países en desarrollo). Por tanto, la exclusión de estos países es más bien política. Existe una opinión generalmente compartida de que la UE y EE.UU. están intentando crear un conjunto de normas para la economía global que funciona en aras de sus intereses más que de los intereses de los mundos desarrollados y en desarrollo (cf. Bhagwati et al., 2015).

Si bien la UE (36,4 %) y EE.UU. (26,9 %) son dominantes en términos de su cuota del comercio de servicios mundial (Sauve 2013), más del 30 % del comercio mundial de servicios sigue estando en los Estados miembros de la OMC no incluidos en el proceso del TISA. Esto es importante porque, al igual que con el TTIP, si bien el argumento es que las negociaciones de la estructura del TISA intentarán alinearlos con el AGCS de la OMC (Sauve 2013) —un veterano negociador de la OMC— señala que será particularmente difícil, ya que no habrá mucho interés en incluir un conjunto de normas que se han negociado en secreto. De los 20 exportadores/importadores de servicios más importantes, China, India, Singapur, Rusia, Brasil, Malasia, Arabia Saudí, Emiratos Árabes e Indonesia, no están en el TISA actualmente (Marchetti y Roy, 2013). Este hecho podría tener consecuencias importantes para sectores como la educación, donde los flujos internacionales de estudiantes y los campus filiales internacionales surgen de (o están situados en) países no incluidos en las negociaciones del TISA (Marchetti y Roy, 2013: 21). En otros términos, hay más mercados de interés para los miembros del TISA fuera que dentro del TISA (a juzgar por las solicitudes de la OMC recibidas y las solicitudes patrocinadas).

Sauve (2013: 7) señala que el TISA está procediendo sin el aumento oficial de la membresía de la OMC, las negociaciones se están celebrando en Ginebra pero fuera del perímetro de la OMC, se mantienen las distancias con el Secretariado de la OMC, y los verdaderos amigos de los servicios no permiten la presencia de observadores, incluida la OMC. Esta exclusiva mentalidad de "club" del TISA se considera problemática, ya que reduce la legitimidad general del acuerdo y no es probable que consiga la aceptación de un grupo significativo de países en desarrollo, al igual que con las negociaciones de la OMC. El resultado final, según Sauve (2013: 5) es que probablemente el TISA se enfrente a la misma suerte que las negociaciones de servicios en las Rondas de Paraguay y Doha: un punto muerto entre los países desarrollados y en desarrollo.

### **¿Cuáles son los principales objetivos de las negociaciones del TISA?**

La comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo (CE, 2013) en la que se solicita un mandato de negociación muestra buenos ejemplos de los objetivos específicos de las negociaciones del TISA. Los elementos principales son la creación de un acuerdo compatible con el AGCS para multilateralizarlo más tarde; un alcance amplio que no excluya los sectores de los servicios desde el principio o por el modo de suministro; los compromisos deben reflejar la realidad sobre el terreno; un trato nacional que se aplique horizontalmente a todos los sectores de servicios y modos de suministro; y la supresión de la futura eliminación de las medidas discriminatorias (es decir, que no se pueda volver a un marco regulador diferente; las conocidas como cláusulas "ratchet"). Una combinación de un enfoque de listas positivas y negativas debe utilizarse con una lista positiva para el acceso al mercado y una lista negativa para el trato



nacional. La lista positiva hace referencia a una lista de servicios a incluir; la lista negativa hace referencia a una lista donde solo los servicios incluidos pueden quedar exentos. Todos los servicios nuevos que nacieran en el futuro estarían sujetos a una liberalización progresiva.

Un ejemplo de cómo estos objetivos se han enmarcado para el público es la declaración sobre el TISA de la Oficina del Representante de Comercio de EE.UU. (2016). De manera similar a otros acuerdos, como el TPP, se destacan los beneficios económicos directos para las poblaciones y los negocios nacionales. El TISA se presenta como un medio para "apoyar los trabajos en EE.UU. a través de la exportación de servicios". La declaración subraya que el acuerdo "... incluirá normas comerciales recientes orientadas a promover el comercio justo y abierto en todos los sectores de servicios", "... incluirá nuevas cuestiones a las que se enfrenta el mercado mundial", y "... apoyará el desarrollo de políticas reguladoras sólidas, transparentes y efectivas, tan importantes para permitir el comercio internacional".

De acuerdo con este fundamento "... la apertura del comercio de servicios contribuirá al crecimiento de las exportaciones de servicios de EE.UU. y apoyará el aumento de puestos de trabajos en Norteamérica" ofreciendo así "nuevas oportunidades para los estadounidenses". No obstante, varios estudios han demostrado que los beneficios económicos fueron exagerados, y que los resultados son, bien limitados, o bien negativos; y para EE.UU. poco más de un 0,5 % del PIB para 2030 (Instituto Petersen para la Economía Internacional, 2016).

### **¿Se incluye la educación como un servicio?**

Dado el secretismo en la negociación del TISA, el resultado final sobre cómo se incluirá la educación todavía sigue siendo incierto. El principio de "lista negativa" para el trato nacional adoptado en el TISA implica, en un principio, que ningún servicio queda excluido. Como en el AGCS de la OMC, solo quedan exentos los servicios que son suministrados en el ejercicio de una "autoridad gubernamental" ver Art. 1.3 (b) (OMC 1999).

Sin embargo, en el capítulo 2 hemos visto que la educación se ha comercializado totalmente a lo largo de las últimas dos décadas. Muchos otros sistemas del mundo, y particularmente los de los miembros del TISA, tendrían grandes dificultades para demostrar que no son una especie de sistema híbrido público-privado. No existen fundamentos para una exención —aparte de la presión política en favor de una "exención" total de esos servicios de los acuerdos comerciales y de inversión, o de la parte más polémica de estos acuerdos (Krajewski, 2016).

### **¿Qué mecanismos están involucrados?**

Actualmente, el TISA ofrece un "acceso al mercado" basado en un enfoque de "lista positiva", mientras que el "trato nacional" adopta un enfoque de "lista negativa" (una lista negativa supone hacer un listado de todas las exenciones; todo lo demás queda incluido; una lista positiva implica hacer un listado de todas las inclusiones y el resto queda fuera de las normas comerciales). Los escépticos u opositores a las negociaciones del TISA exigían una lista positiva exclusivamente, igual que en la ronda de negociaciones del AGCS de la OMC, que evitó hacer una lista de todas las medidas disconformes. El argumento es que una lista negativa asume todas las exenciones y estas se pueden conocer ahora y en el futuro. Todos los servicios nuevos, que no aparecen en la lista, quedan incluidos. Una lista híbrida plantearía problemas porque mezclar listas positivas



y negativas complicaría su entendimiento y conllevaría a errores. Incluso EE.UU. ha cometido errores en el pasado con respecto de sus compromisos con la OMC.

Igual de importante es que este modelo híbrido también haría que el TISA no se correspondiera con ningún alineamiento estructural con un AGCS potencial, de la misma manera que el TTIP no se corresponderá con el AGCS. El TISA también cuenta con una cláusula "ratchet": un mecanismo que también tiene el AECG y que exige a las partes vincular automáticamente cualquier futuro servicio a la liberalización progresiva.

Aquellos preocupados por cuestiones más generales de carácter social y económico consideran que la cláusula *ratchet* mina los objetivos de equidad social, entre otros (véase CSEE, 2014; Scherrard, 2014); así como una toma de decisiones democrática. (Sauve 2013: 19-20) exige un enfoque más flexible para el establecimiento de normas: uno que sea menos vinculante y más experimental con respecto de las estructuras reguladoras con vistas a que "... se reconozca la creciente diversidad de las preferencias colectivas". Continúa: "Llegar a resultados multilaterales en un entorno abierto que permita economías de escala y aprendizaje no es lo mismo que negociar a puertas cerradas. La historia no ha sido generosa con las iniciativa a puertas cerradas". Las normas del TISA en relación con los mecanismos ISDS siguen siendo confusas a esta altura de las negociaciones. En una respuesta redactada en 2015, la Comisión Europea dijo que el TISA "seguirá el alcance y los parámetros básicos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC y, por tanto, no incluirá ninguna norma sobre el mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados (ISDS)" (Parlamento Europeo, 2015). Sin embargo, aunque el TISA no incluya estas normas, si el acuerdo contiene una cláusula de "nación más favorecida" aplicable a la protección de inversores, las provisiones del ISDS incluidas en otros acuerdos comerciales firmados por las partes podrían aplicarse al acuerdo TISA (TUC, 2016).

## El Acuerdo de Asociación Transpacífico

El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) surgió como un tratado de libre comercio entre doce naciones de la Cuenca del Pacífico, que juntos representan un 40 % del PIB mundial y un 30 % del comercio global (Putz, 2016). Como hemos mencionado anteriormente, EE.UU. se retiró del TPP en enero de 2017 y al día de hoy el futuro del acuerdo es incierto. El TPP se firmó el 4 de febrero de 2016 en Nueva Zelanda tras unas negociaciones que podrían remontarse hasta el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) de 2002 (Rajamoorthy, 2013: 1). Se considera una "pieza complementaria" del TTIP (Russell, 2014; Hamilton, 2014). En su prólogo, el acuerdo dice ser "... un amplio acuerdo regional que promueve la integración económica para liberalizar el comercio y la inversión, aumentar el crecimiento económico y los beneficios sociales, crear nuevas oportunidades para los trabajadores y los negocios, contribuir a la mejora del nivel de vida, beneficiar a los consumidores, reducir la pobreza y promover el crecimiento sostenible" (prólogo del TPP 2016).

El TPP se unió a un gran número de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) ya activos en la región de Asia Pacífico y se ha sugerido que sea lo suficientemente amplio como para "solucionar el enredo de los ACP" y alcanzar "el objetivo de la Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) de liberalizar el comercio entre sus economías" (Capling y Ravenhill, 2011: 554). China ha estado



particularmente ausente del TPP, a pesar de ser miembro de la APEC, y los debates sobre las implicancias estratégicas del TPP se han centrado en muchas ocasiones en desafiar el dominio chino en la región. La salida de EE.UU. podría abrir las puertas a la presencia china.

### **¿Quién está en el TPP y cuándo se unió?**

Doce naciones de la Cuenca del Pacífico firmaron el acuerdo comercial TPP en febrero de 2016: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam y Estados Unidos. En enero de 2017, el presidente de EE.UU. retiró a EE.UU. del TPP argumentando que los acuerdos comerciales eran negativos para su país. En 2002, Nueva Zelanda, Chile y Singapur formaron "los Tres del Pacífico".<sup>1</sup> En 2005, se unió a ellos Brunei, formando "los Cuatro de Pacífico".

El tratado de libre comercio entre "los Cuatro del Pacífico" entró en vigor en 2006 con un aplazamiento durante dos años de las negociaciones sobre servicios financieros y las inversiones. En 2008, EE.UU. se unió a estas negociaciones aplazadas, que entonces se ampliaron para que incluyesen el acuerdo completo (Rajamoorthy, 2013). Australia, Perú y Vietnam se unieron a las negociaciones al mismo tiempo, seguidos por Malasia en 2010, Canadá y México en 2012 y Japón en 2013 (Global Edge, 2016). El acuerdo contiene una cláusula de adhesión y se espera que otros países se unan al TPP (Hamilton, 2014: 88).

### **¿Qué motivaciones tienen los países para participar?**

Dado que las negociaciones de 2008 para el TPP estuvieron dirigidas por EE.UU., su salida del acuerdo creará una nueva dinámica en el grupo. Las motivaciones de los países participantes se han centrado en el refuerzo y la protección de las relaciones comerciales ya gobernadas por los ACP existentes entre los miembros (como entre EE.UU. y sus socios del TLCAN), la ampliación de los acuerdos comerciales entre los países que no tenían un ACP anteriormente (como Japón y los países del TLCAN), el posicionamiento político estratégico en la región (p.ej. mediante una estrategia de "reequilibrio" de EE.UU.), y la definición de normas comerciales para los ámbitos de comercio emergentes para determinar futuras negociaciones, también a nivel global (p.ej. la OMC).

Tal como indicamos abajo, como era de esperar, algunos países estaban en una posición mucho más poderosa dentro de las negociaciones que otros. Algunos países que se habían unido al proceso como parte de las negociaciones originales de los "Cuatro del Pacífico" tuvieron que hacer concesiones significativas más tarde, una vez que EE.UU. se unió y empezó a dirigir las negociaciones. Otros se sintieron obligados a unirse al proceso para proteger los ACP existentes con socios más poderosos que ya formaban parte del TPP.

#### *Proteger o reforzar las relaciones comerciales existentes*

En el caso de los socios de EE.UU. en el TLCAN, Canadá y México, por ejemplo, Curtis (2015: 2) sugiere que su entrada en las negociaciones del TPP estuvieron motivadas por su preocupación por preservar el "estatuto preferencial en el mercado estadounidense que ya habían negociado

---

<sup>1</sup> A su vez, esto llevó a una propuesta de EE.UU. en 1998 para firmar un ACP entre Australia, Nueva Zelanda, Chile, Singapur y EE.UU. (Capling y Ravenhill, 2011: 558).



y "pagado" durante las negociaciones del TLCAN" y con vistas asimismo a un acceso adicional a los mercados asiáticos. Dado que la estructura de los acuerdos se ha creado ahora, EE.UU. ha salido beneficiado por la configuración inicial del acuerdo.

Reforzar las relaciones comerciales existentes también fue la motivación que llevó a Australia a participar en el acuerdo, dado que algunos consideraban el TPP como un medio para conseguir un mayor acceso a los mercados estadounidenses que el acceso que tenían con el ACP bilateral existente entre Australia y EE.UU. (el AUSFTA) (Armstrong, 2011: 2) y —tal como veremos detalladamente a continuación— unas condiciones mejoradas en los mercados de la educación asiáticos, como acuerdos para las escuelas extranjeras en Malasia que antes se incluían en el tratado de libre comercio entre Malasia y Australia (MAFTA) (Gobierno de Australia, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio, 2016).

Aquellos que cuestionaban la importancia económica del TPP para EE.UU. sostenían que ya se encontraba en otros ACP con varias partes del TPP, y que el resto de participantes tenían una "mínima importancia económica" (Capling y Ravenhill, 2011: 559). Tal como Rajamoorthy (2013: 3) señala, sin embargo, las negociaciones brindaron una oportunidad a los actores más poderosos, como EE.UU., para renegociar los términos comerciales de los ACP bilaterales establecidos anteriormente. Chile y Perú, por ejemplo, tuvieron que hacer concesiones significativas en materia de propiedad intelectual que protegerían todavía más los productos farmacéuticos y agro-mecánicos.

### **Ampliación de los acuerdos y las relaciones comerciales**

La adhesión de Japón a las negociaciones en 2013 —un país en el que EE.UU. no tenía ningún ACP existente y la tercera economía mundial por PIB (Fergusson, McMinimy y Williams, 2015: 2)— incrementó los intereses económicos de las partes. Con la inclusión de Japón, el TPP habría sido para EE.UU. el mayor ACP en el que habría participado, en términos de valor comercial (Williams, 2013: resumen). Es difícil deparar lo que traerá el futuro en lo que respecta al lugar que ocupará EE.UU. en los acuerdos comerciales internacionales.

La inclusión de Japón también modificó los intereses de Canadá y México más allá del objetivo "defensivo" de proteger los acuerdos preferenciales existentes, ya que "no solo se conservarían las preferencias del TLCAN para Canadá y México, sino que también se podría mejorar el acceso al mercado japonés en general, una oportunidad clara para ambos países" (Curtis, 2015:2).<sup>2</sup> Para el propio Japón, la participación en el TPP guardaba relación (véase Curtis, 2015: 2; Xu, 2014 por ejemplo) con las políticas post 2012 conocidas como "Abenomics"; la doctrina económica del Primer Ministro Shinzo Abe, caracterizada por una serie de "agresivas reformas monetarias, fiscales y estructurales", incluidas alianzas comerciales ampliadas, dentro de las cuales el TPP es una política emblemática (Xu, 2014: 3).

### **Posicionamiento estratégico en la región de Asia-Pacífico**

En el caso de EE.UU. —hasta su salida el país más poderoso del TPP y líder de las negociaciones— se ha sugerido que su participación estuvo motivada tanto por objetivos de política exterior y

<sup>2</sup> Los beneficios económicos para los países de contar con un tratado de libre comercio con Japón se han cuestionado en diversas ocasiones a nivel nacional y no están tan claros como sugiere Curtis (2015)— ver, por ejemplo, Rajamoorthy (2013: 5-6)





estratégicos como económicos.<sup>3</sup> En este documento, el TPP proporcionó un medio para realizar un "reequilibrio" (Russell, 2014; Hamilton, 2014: 85) en la región a través de una "vuelta a Asia" que impulsó "una estrategia más general para volver a comprometerse con la región y contener la influencia de China" (Capling y Ravenhill, 2011: 559). Por el momento, el presidente de EE.UU., Donald Trump, ha adoptado un enfoque hostil con respecto a China.

### *Definición de normas comerciales y ventajas en otros foros*

La negociación del TPP se enmarca en un contexto en que también tienen lugar regímenes comerciales globales y negociaciones más amplios. Al dirigir el TPP, EE.UU. pudo establecer agendas y "... nuevas normas para los ámbitos comerciales emergentes" (Williams, 2013:1), como el comercio digital y el comercio electrónico, que podrían funcionar como "pioneros" para la Organización Mundial del Comercio (Curtis, 2015: 3; Fergusson, McMinimy y Williams, 2015: 3).

De esta manera, las partes más poderosas del acuerdo (como EE.UU.) pueden definir normas comerciales que les favorecen y hacerlo en un foro del que la mayoría de los Estados están excluidos (en el caso del TPP, otras economías fuertes como China), pero que aún así darán forma a los términos del comercio global en el futuro. Tal como el presidente Obama dijo durante su cargo: "... el TPP permite a Estados Unidos —no a países como China— definir las normas a seguir en el siglo XXI, lo cual es especialmente importante en una región tan dinámica como Asia-Pacífico (BBC, 2016; Hamilton, 2014: 86).

Además, al ser el único país tanto en el TPP como en su compañero —el TTIP— para EE.UU. las negociaciones eran un medio para "hacer uso de una serie de negociaciones para apoyar sus intereses en el otro" (Hamilton, 2014: 84). Se consideró que una negociación exitosa del TPP y el TTIP impulsaría el arranque de otras negociaciones comerciales estancadas, como la Ronda de Desarrollo de Doha de la OMC (Hamilton, 2014: 84).

### **¿Cuál es el principal fundamento de las negociaciones?**

Los fundamentos expuestos por las partes que se encuentran en las negociaciones del TPP varían según el público al que se dirigen. En cierta manera no nos sorprende que los fundamentos del consumo público nacional hayan destacado los beneficios económicos directos para las poblaciones y los negocios nacionales. El gobierno estadounidense, por ejemplo, sostiene que el acuerdo "nivela el campo de actuación para los trabajadores y los negocios nacionales, lo cual conlleva a más exportaciones "*made in America*" y a más trabajos mejor pagados dentro del país". Asimismo, también sostiene que el TPP "... establece firmemente a los Estados Unidos como líder en el Pacífico" y promueve los valores estadounidenses "... ayudando así a crear un sistema comercial global que permita a nuestros trabajadores competir de forma eficaz en la economía moderna" (Oficina del Representante de Comercio de EE.UU., 2016). Por tanto, se hace hincapié en abrirse a otras partes del mundo con las exportaciones de EE.UU. y no al contrario; un marco que pueda hacer el TPP más atractivo para un electorado estadounidense que recuerda las pérdidas de trabajo en la manufactura habitualmente atribuidas a otro acuerdo comercial, el TLCAN (Darie, 2016). Tal como hemos mencionado antes, la declaración de que los *negocios*

<sup>3</sup> Sin embargo, tal como entiende, con razón, la administración de Obama "la política exterior es política económica" —Hamilton (2014: 81).



*estadounidenses* prosperarán bajo el TPP es deficiente.

### **¿Se incluye la educación como un servicio? ¿Cómo?**

La educación también sufre las consecuencias de este acuerdo (véase también Internacional de la Educación, 2016), véase el capítulo 9 (Inversión), capítulo 10 (Comercio transfronterizo de servicios, capítulo 19 (Derechos laborales) y capítulo 23 (Desarrollo).

El capítulo 10 no exime a la educación: como el ACGS (y también el AECG) los servicios que se pueden eximir son aquellos prestados en el ejercicio de facultades gubernamentales y aquellos no prestados sobre una base comercial ni de competencia con uno o varios proveedores. Dado que, como hemos visto, la mayoría de los sectores educativos de los países del TPP han estado sujetos a las políticas del mercado y de elección, no serán exentos. Además, países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda consideran el comercio educativo como un elemento central de su desarrollo económico. Y si bien algunos países del TPP (Australia, Canadá, Malasia, México, Nueva Zelanda y Perú) han incluido una reserva para mantener la educación pública (ellos hacen referencia principalmente a las escuelas), no han establecido una definición de "pública". Esta vaguedad abrirá la educación a interpretaciones conflictivas y la hará vulnerable a los inversores que desean acceder al sector.

En el caso de Australia, un texto recientemente publicado por el gobierno sobre los resultados del TPP (gobierno de Australia, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio, 2016) describe cómo "... el TPP brinda una plataforma sólida para expandir la educación australiana y las exportaciones de servicios educativos a los países del TPP, incluidos los mercados prioritarios en el sureste de Asia y América Latina" a través de "... cursos impartidos en línea por parte de instituciones australianas, profesionales de la educación australianos que trabajan en el extranjero, estudiantes extranjeros que estudian en una institución educativa australiana o una combinación de todos ellos". El documento continúa con un resumen de cómo el TPP permitirá "un acceso garantizado" por parte de los proveedores de educación y formación australianos a los mercados emergentes, como la educación en línea, que se encuentra en una fase muy temprana en varios países del TPP.

A través del TPP, Australia ha conseguido negociar acuerdos particulares relacionados con los mercados educativos en muchos ámbitos, incluida la educación en línea, el establecimiento de campus e instituciones, escuelas internacionales y facilidad de acceso por parte de los docentes australianos a puestos de trabajo en países del TPP. El capítulo 10 facilitará un mayor acceso transfronterizo. En relación con el establecimiento de campus o instituciones australianos en países del TPP, por ejemplo: "los compromisos propuestos por Brunei (Darussalam), Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam, bloquearán la actual apertura del mercado y garantizarán que la futura liberalización se incluya como un compromiso en el TPP". Por último, "ahora, los proveedores de servicios educativos australianos podrán presentarse como candidatos a contrataciones públicas del gobierno de los países del TPP". Los proveedores de servicios educativos australianos podrán presentarse como candidatos a contrataciones para servicios de educación primaria, secundaria y educación superior en Canadá, Brunei, Japón, Malasia, México y Perú; para servicios de enseñanza para adultos en Canadá, Perú, Japón, Malasia y Brunei; y para servicios de investigación y desarrollo en Brunei y Perú.

El capítulo (19) sobre derechos laborales muestra precisamente los desequilibrios en el trabajo. Los gobiernos deben proteger los derechos de los inversores, pero no hay mecanismos aplicables para los derechos laborales. Cualquier conflicto debe tratarse primero a través de la negociación, antes de remitirla a los mecanismos de solución de diferencias. Sin embargo, el truco está aquí en mostrar cómo se relaciona el conflicto con el comercio y la inversión. Si no se puede, la queja es inválida.

### ¿Qué mecanismos están involucrados?

El mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados (ISDS) se incluye en el capítulo 9 y el mecanismo de solución de diferencias entre Estados (SSDS) está incluido en el capítulo 28 del TPP y son similares a los que ya están en funcionamiento en acuerdos como el TLCAN. El mecanismo de ISDS otorga a los inversores extranjeros derechos exclusivos para impugnar leyes y regulaciones que consideren desfavorables para sus negocios a través de un arbitraje privado. En estos mecanismos, la educación no queda exenta (capítulo 9). Los ISDS están diseñados para permitir que las diferencias entre inversores de uno de los países miembros y otro país miembro se aborden por un panel internacional de árbitros más que dentro del sistema jurídico nacional (Samra y Juchawski, 2015).

En el caso del TLCAN, los mecanismos de ISDS han tenido como consecuencia que las empresas cuestionen las protecciones de salud pública y medioambientales del Estado y reciban una indemnización por "presuntas pérdidas o incluso pérdidas potenciales" tras una demanda por expropiación (Sulkowski, 2015; véase también Sinclair, 2014), un hecho por el cual han recibido numerosas críticas. Los servicios incluidos en el acuerdo TPP se definen en una "lista negativa", en la que incluyen todos los servicios *excepto* aquellos que se han descrito específicamente en el acuerdo como excepciones (Fergusson, McMinimy & Williams, 2015: 12).

### ¿Quién firma este acuerdo?

Aunque el TPP ya se ha firmado, todavía no se ha ratificado. Antes de entrar en vigor, el TPP debe pasar un periodo de ratificación de dos años durante el cual al menos seis de las doce partes implicadas —cuyo PIB conjunto represente el 85 %— debe aprobarlo a nivel nacional (Howard, 2016). Antes de la salida de EE.UU., en la práctica esto quería decir que el futuro del TPP dependía de que EE.UU. y Japón lo ratificasen a nivel nacional (Putz, 2016). Ahora que EE.UU. ha salido del acuerdo no se conocen las implicancias.

## El Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG)

AECG hace referencia al Acuerdo Económico y Comercial Global negociado entre la UE y Canadá. Su objetivo es "impulsar el comercio, reforzar las relaciones económicas y crear puestos de trabajo" y a tal fin ofrece "...a las empresas europeas más y mejores oportunidades de negocio en Canadá y apoyo al empleo en Europa". (sitio web de la CE, 2016). Para ello, eliminará el 99 % de los derechos de aduana y otros obstáculos para hacer negocios. Asimismo, creará nuevas e importantes oportunidades de acceso al mercado de servicios y la inversión. Sin embargo, aquellos que supervisan el acuerdo, sostienen que a lo largo de las negociaciones se ha profundizado mucho más que en cualquier otro acuerdo anterior (p.ej. el TLCAN). Incluyen todos



los sectores comerciales y tienen en cuenta los obstáculos arancelarios y no arancelarios (como las condiciones de trabajo, etc.) (Leiva, 2015).

### **¿Cuál es la historia del AECG?**

Desde 1976, las relaciones comerciales entre Canadá y la UE se habían guiado por un Acuerdo Marco para la Cooperación Comercial y Económica. Se reunían anualmente en cumbres bilaterales para evaluar las cuestiones relacionadas con las relaciones económicas y comerciales. En 2007, en la cumbre UE-Canadá celebrada en Berlín, Canadá y la UE acordaron llevar a cabo un estudio conjunto sobre los costes y los beneficios de reforzar su alianza económica. A principios de 2009 se llevó a cabo un ejercicio de evaluación que allanaría el camino para el lanzamiento de las negociaciones en la Cumbre UE-Canadá de mayo de 2009. Estas negociaciones se realizaron en secreto y concluyeron oficialmente en octubre de 2014. Tras una evaluación jurídica (puesta a punto jurídica), se efectuaron algunos cambios en el mecanismo de ISDS que fueron más allá de una mera revisión de carácter jurídico y que incluyó más negociaciones.

En julio de 2016, la Comisión Europea propuso oficialmente al Consejo de la UE la firma del AECG, aunque se retrasó unos días debido a las objeciones del Parlamento Valón. Tras una decisión del Consejo y la aprobación del Parlamento Europeo, a partir del 1 de abril de 2017 se podrá aplicar *provisionalmente* una gran parte del AECG (aunque no de forma íntegra). A pesar de que solamente se podrán implementar provisionalmente los ámbitos incluidos en las competencias de la CE, los críticos sostienen que es un hecho significativo.

Su entrada en vigor íntegra estará sujeta a los procedimientos de ratificación de todos los Estados Miembros de la UE a través de los procedimientos de ratificación nacionales relevantes. No obstante, incluso aunque un parlamento nacional decidiera rechazar el AECG, la aplicación provisional cubriría la mayor parte de éste (Webb, 2017).

El AECG está compuesto de 1598 páginas, 30 capítulos y anexos, y ahora es de dominio público. La Comisión Europea ha presentado el AECG como un "acuerdo mixto", pero considera que entra en el ámbito de competencia exclusiva de la UE. Como acuerdo mixto, el AECG debe ser ratificado por todos los Estados Miembros de la UE y obtener la aprobación del Parlamento Europeo. En el caso de Reino Unido, el consentimiento debe conservarse en el Parlamento durante un plazo de 21 días de sesión. El acuerdo únicamente se puede ratificar si el plazo de 21 días transcurre sin que se decida lo contrario.

En el caso de Canadá, su sistema de gobernanza multinivel plantea más complicaciones. El comercio y la inversión internacionales son jurisdicción exclusiva del gobierno federal de Canadá, y las provincias no tienen mucho que decir al respecto. En el caso del comercio de los servicios educativos, la educación es una responsabilidad provincial, mientras que el comercio es una responsabilidad federal por lo que, cuando dos jurisdicciones diferentes no se ajustan a la naturaleza del servicio o el bien que deben proteger, empiezan a surgir brechas.

### **¿Por qué el AECG es importante para Europa y Canadá?**

Canadá y Europa comparten una relación comercial significativa. Para Europa, Canadá era el 12º socio comercial más importante de la UE (con un 1,7 % del comercio exterior de la UE). Para Canadá, Europa era el segundo socio comercial más importante, por detrás de Estados Unidos



(con un 9,8 % del comercio exterior de Canadá). El comercio bilateral de bienes (aproximadamente 60 000 millones de euros) es más significativo que el de servicios (27 000 millones). Entre los servicios habituales se incluye el transporte, los viajes y los seguros. También se ha incluido la contratación pública.

### **¿Qué mecanismos se incluyen en el AECG?**

Los capítulos sobre el AECG tratan sobre el comercio transfronterizo de servicios, la entrada temporal y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales. Garantiza el acceso al mercado "sin el riesgo de "retroceso" (CE, 2016b: 9); utiliza el enfoque de lista negativa, de modo que no hay reservas distintas a las incluidas explícitamente en la lista (CE, 2016b: 9).

El AECG utiliza un mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados (ISDS) pero sostiene que, por motivos de equilibrio, "... creará un sistema de tribunales de inversiones independientes que consista en un tribunal permanente y un tribunal de apelación... los miembros del tribunal ya no se designarán de manera ad hoc por el inversor y el Estado involucrados en la disputa, sino de antemano por las partes del acuerdo -la UE y Canadá" (CE, 2016b: 11-12).

Sin embargo, los observadores sostienen que lejos de ser una herramienta más útil para solucionar diferencias, el Sistema de Tribunales de Inversiones (ICS) es una nueva imagen del ISDS, ya que muchos de sus defectos siguen "incluyendo elementos que plantean sesgos inaceptables entre los jueces del ICS" (Van Harten, 2015: 1). Asimismo, Van Harten añade que "Si la CE estuviera comprometida a mantener el equilibrio, garantizaría al menos que el ISDS se pudiera aplicar para responsabilizar a los inversores extranjeros en caso de vulnerar los estándares laborales, medioambientales, del consumidor u otros distintos en situaciones en que las instituciones nacionales o europeas no ofrecen un recordatorio eficaz. La propuesta de la CE no adopta ninguna acción en esta dirección". (op. cit.: 3).

De acuerdo con el AECG, la UE y Canadá también han acordado establecer un Foro de Cooperación Reguladora (FCR). Sin embargo, el FCR adoptará un enfoque comercial, por ejemplo, en los casos en que las regulaciones se consideren obstáculos para el comercio y en que no se consideren en consonancia con los objetivos de su política pública. Lo anterior es aplicable a todos los sectores, a menos que se excluya explícitamente algún sector particular. El foro funcionará como un sistema voluntario para intercambiar experiencias e información relevante entre los reguladores y ayudar a identificar ámbitos donde los reguladores podrían cooperar. El FCR también tiene como objetivo ofrecer ayuda y sugerencias a los reguladores y los legisladores. Según la Comisión Europea, no restringirá en absoluto el poder de toma de decisiones que tienen los reguladores de los Estados miembros de la UE ni a nivel europeo. El foro no podrá modificar las regulaciones existentes ni establecer leyes nuevas. No obstante, las sugerencias se harían antes de valorar democráticamente la introducción de la nueva legislación, retrasando la introducción de nuevas políticas públicas que podrían tener consecuencias en el comercio y la inversión internacionales.

### **¿Cómo se presenta la educación en este acuerdo?**

En el acuerdo final del AECG (2016) y en el anexo II, las reservas relativas al acceso a los mercados y la inversión permiten a los gobiernos utilizar los monopolios públicos para los servicios que se



consideran servicios públicos. Como respuesta a las preocupaciones públicas sobre los servicios públicos, la CE afirma que:

... la postura de la UE con respecto de los servicios públicos es clara. Los acuerdos comerciales de la UE no impiden ni impedirán, a ningún nivel, que los gobiernos proporcionen, apoyen o regulen servicios en ámbitos como el agua, la educación, la salud y los servicios sociales, ni impedirán cambios políticos relativos a la financiación o la organización de estos servicios. Los acuerdos comerciales no exigirán a los gobiernos que privaticen ningún servicio ni les impedirá ampliar el abanico de servicios que ofrecen al público. Los acuerdos comerciales no requerirán a los gobiernos que privaticen ningún servicio (CE, 2015: 11).

Sin embargo, el término "servicio público" no ha sido definido, de modo que queda abierto a distintas interpretaciones y a conflictos. Además, la reserva protege frente a los retos mencionados en una sola parte de las obligaciones de acceso al mercado del AECG (Artículo 8.4.1 [a] [i]) —pero se podría cuestionar al gobierno sobre el trato justo y equitativo (Artículo 8.10) y las expropiaciones (Artículo 8.12), sobre las cuales no se han hecho reservas. La falta de claridad de la reserva de servicios públicos, por un lado, y los problemas potenciales sobre el trato justo, etc., por parte de los inversores, por otro, coloca al sector educativo en una situación muy vulnerable porque no está incluido en ninguno de los ejemplos expuestos en la reserva de servicios públicos. Knottnerus y Sinclair (2016: 30) sostienen que: contrariamente a lo que dicen las garantías oficiales, los servicios públicos y esenciales no están totalmente protegidos. El AECG, tal como está redactado actualmente, entra en conflicto con la libertad de los gobiernos elegidos democráticamente para proporcionar y regular los servicios públicos en favor del interés público. Sinclair (2014: 5-6) sostiene que: "los inversores extranjeros tienen mucha más probabilidad que los gobiernos extranjeros de probar el alcance de la excepción de los "servicios públicos", que pretende proteger la capacidad de reestablecer los servicios públicos en aquellos casos en que se ha probado la privatización y ha fracasado" y "los inversores extranjeros y sus abogados probablemente explotarán al máximo cualquier defecto o ambigüedad en las reservas que protegen los servicios públicos nacionales, estatales y locales".

El AECG también prohíbe a los gobiernos limitar el acceso al mercado, por ejemplo mediante cuotas sobre el número de proveedores de servicios o la condición de que adopten una forma particular (como una universidad sin ánimo de lucro). También prohíbe los requisitos de rendimiento (Artículo 8.5) que los gobiernos suelen utilizar para emplear la inversión con el propósito de promover objetivos sociales; en este sentido, los requisitos de rendimiento, como ampliar el número de grupos sociales incluidos en una escuela o universidad particular para recibir una subvención pública, podrían considerarse una violación de las normas sobre el acceso al mercado.

El capítulo 9 del AECG sobre el comercio transfronterizo de servicios tiene implicancias significativas en materia de política pública y educación. El Capítulo incluye disposiciones sobre el trato nacional (Artículo 9.3), el trato de nación más favorecida (NMF) (Artículo 9.5) y el acceso a los mercados (Artículo 9.6), con el objetivo de liberalizar el comercio de los servicios entre Europa y Canadá. Y a pesar de que los servicios prestados en el ejercicio de facultades gubernamentales están excluidos (Artículo 9.1) —definido de manera similar en el acuerdo del AGCS como servicios

no prestados sobre una base comercial o de competencia con uno o varios proveedores" como hemos visto en este informe— la educación no ha quedado excluida de esta definición dados sus elementos de carácter competitivo y comercial.

EL AECG incluye cláusulas "*standstill*" y "*ratchet*" consideradas como una condición fundamental, de modo que la dirección que se adopta como resultado de la liberalización es una comercialización cada vez mayor. Estos mecanismos se incluyen en los Artículos 8.15 (1) (a) y (c), y los capítulos sobre servicios (Artículos 9.7 (1) (a) y (c), si bien no se indica explícitamente. Las cláusulas *standstill* y *ratchet* se presentan con una formulación específica en las disposiciones sobre reservas. Por tanto, los gobiernos no pueden promulgar nuevas medidas que violen los términos del acuerdo. Como resultado, el nivel actual de liberalización está bloqueado. Por otro lado, la modificación de una medida no reduce la conformidad de dicha medida (Artículo 9.7 (1) (c); de hecho, los cambios se permiten exclusivamente para incrementar la liberalización.

Si bien estos mecanismos –*standstill*, *ratchet*, el ISDS, la transparencia, la cooperación reguladora y la lista negativa– no exigen a los gobiernos que privaticen, todas tienen en común el paso de la educación hacia el sector privado a través de la privatización. Y si bien la CE (2016b) dijo en su resumen de los resultados finales de las negociaciones que "el AECG permite explícitamente que un gobierno de un Estado Miembro revierta en cualquier momento en el futuro cualquier decisión independiente que haya podido adoptar para privatizar estos sectores", hay una diferencia entre decir que es posible (también es posible ahora en el mecanismo ISDS) y hacerlo posible sin tener que pagar las futuras pérdidas en ingresos del inversor. De hecho, los inversores incluso pueden utilizar la amenaza de litigio como una herramienta para evitar regulaciones de política pública "no deseadas".

El capítulo 20 trata sobre la propiedad intelectual —con normas nuevas sobre las patentes y los derechos de autor al servicio de los intereses comerciales. Los primeros borradores del AECG incluían normas estrictas sobre los candados digitales, la responsabilidad de los proveedores de servicios de internet y sobre cuestiones de derechos de autor. En la versión final se moderaron. Las disposiciones sobre los derechos de autor que se mantuvieron en el AECG son muy similares a los actuales estándares de la UE y Canadá.

El capítulo sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC) del AECG contiene disposiciones para mejorar la transparencia fomentando un contacto más estrecho entre la UE y Canadá en el ámbito de las "normas técnicas". A tal fin, la UE y Canadá han acordado estrechar la relación entre sus órganos normativos. Los órganos normativos en la educación incluyen un marco de cualificación y órganos de garantía de la calidad en todos los niveles del sector educativo.

## Acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión

El Acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) incluye a los Estados Unidos de América y la Unión Europea —esta última compuesta por 28 Estados miembros. La Dirección General de Comercio de la UE es la encargada de las negociaciones en nombre de toda la Unión Europea. Hasta estos momentos, EE.UU. no ha realizado ningún anuncio con respecto de su postura frente al TTIP y sobre la continuación de las negociaciones.



### ¿Cuál es la historia del TTIP?

El TTIP surgió a raíz de las recomendaciones del informe final del *Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento* (HLWG) tras una Cumbre entre la Unión Europea y Estados Unidos celebrada en Washington en noviembre de 2011. El HLWG estuvo dirigido por dirigentes de la UE y EE.UU. y tenía el objetivo de establecer políticas y medidas para incrementar el comercio y las inversiones trasatlánticas y de este modo impulsar el crecimiento tras la crisis financiera mundial de 2008. Se prestó una atención particular a "... eliminar o reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios para el comercio y la inversión entre la UE y EE.UU." (Akhtar y Jones 2014: 3). Las negociaciones del TTIP comenzaron en julio de 2013.

Según la CE (2013), la reforma de los servicios era importante porque representaban nada menos que un 60 % de la economía mundial, y Estados Unidos y Europa representan cerca de la mitad del PIB global. La justificación general de las negociaciones sobre el TTIP era que las dos economías no han maximizado su relación económica y siguen planteándose obstáculos normativos y arancelarios significativos (Akhtar y Jones, 2014).

### ¿Cómo se obtendrá mayor productividad mediante el TTIP?

El objetivo del TTIP es incrementar el acceso a los mercados mediante: (i) la eliminación de obstáculos al comercio y la inversión sobre los bienes, servicios, agricultura y contratación pública; (ii) mejorando la coherencia normativa; y (iii) desarrollando normas nuevas, especialmente en el ámbito de la IED, la propiedad intelectual, el empleo y nuevos ámbitos comerciales como los flujos de datos.

El TTIP es el tratado de libre comercio más importante negociado por EE.UU. en toda la historia. Akhtar y Jones señalan que la UE y EE.UU. también "... han expresado su interés en utilizar el TTIP para presentar enfoques comunes con vistas al desarrollo de normas y estándares relevantes a nivel mundial en futuros acuerdos comerciales multilaterales" (2014: 3).<sup>4</sup>

### ¿Dónde hay actualmente negociaciones sobre el TTIP?

Desde enero de 2017 se han celebrado 15 rondas de negociación (CE, 2017: 14). Sin embargo, al igual que otros foros, como la OMC, el TTIP se ha "visto envuelto en controversias y sacudido por la volatilidad de las políticas globales. Los negociadores pretendían concluir las negociaciones antes de que Obama dejara la administración, pero no fue así.

Al igual que el proceso del AGCS de la OMC, hacer avanzar las negociaciones no ha sido tarea fácil, más bien al contrario. Se criticó el secretismo en las fases tempranas de las negociaciones; la CE reaccionó a la presión pública y publicó informes tras la iniciativa de la CE para fomentar la transparencia del TTIP a principios de 2015. En cambio, Estados Unidos no ha publicado ninguno. Este hecho llevó a que se hicieran especulaciones y suposiciones, incluido el uso del Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá (AECG) una vez completado, como un prototipo potencial.

---

<sup>4</sup> No obstante, cabe decir que los mecanismos normativos son diferentes, lo cual dificulta su aceptación en la OMC (Sauvé, 2013).



Sin embargo, en ambos casos/partes, las consultas con las "partes interesadas" han sido limitadas y se han dividido en muchas etapas. La Comisión de Comercio Internacional de EE.UU. ha analizado los efectos económicos potenciales del TTIP y ha solicitado los comentarios del sector público. La CE también ha recibido presiones para que consulte a las partes interesadas sobre los temas relacionados con la protección de la inversión y el controvertido mecanismo de ISDS. En 2014, se enviaron 150 000 respuestas al Director General de Comercio de la CE, pero si bien la Comisión escucha las distintas opiniones, no cambia su parecer.

### **Reivindicaciones en torno al impacto del TTIP**

Dentro del Parlamento Europeo, el Presidente de la influyente Comisión de Comercio Internacional (INTA), Bernd Lange, ha criticado la falta de transparencia en el proceso del TTIP.<sup>5</sup> Lange planteó dudas sobre la "evaluación de impacto" del TTIP encargada por la CE y realizada por el Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS) (véase Pelkmans et al., 2014), y sobre los supuestos efectos positivos en el crecimiento. El modelo utilizado es el del Equilibrio General Computacional para determinar el impacto. Sin embargo, este modelo no incluye los gastos derivados de los ajustes macroeconómicos —como el ajuste a las nuevas normativas, el desplazamiento y el reciclaje de los trabajadores, pérdidas potenciales de bienestar en la sociedad, y la amenaza a los objetivos de las políticas públicas (De Ville y Siles-Brügge, 2015: 669). De Ville y Siles-Brügge (2015) sostienen que en el caso del TLCAN, que también usó el EGC, al comparar las pruebas posteriores con las reivindicaciones anteriores, se puede decir que tanto México como Canadá salieron mal parados en términos de beneficios económicos (especialmente en lo que respecta a los gastos por los desplazamientos por trabajo).

### **¿Se incluye la educación como un sector de servicio en el TTIP? ¿Cómo?**

No hay mucha información sobre cómo se ha incluido la educación. Sin embargo, dada la crucial importancia del comercio de la educación para el PIB, en países como el Reino Unido, y el aumento de los actores privados tanto en EE.UU. como en Europa y tanto en la enseñanza primaria como en los niveles de educación superiores, a menos que se excluya la educación, se incluirá de alguna manera ya que no se puede considerar que cumpla los criterios de un servicio prestado en el ejercicio de una autoridad gubernamental.

Davies (2014c: 8) sostiene que: "En marzo, la EUA preguntó a los principales negociadores si sus propuestas incluían la educación superior y la enseñanza para adultos. Dan Mullaney respondió que no estaban excluidas y que sería útil incluirlas pero hasta el momento era un tema que no se había debatido". Davies (2014c) continúa diciendo que EE.UU. está interesado particularmente en los servicios educativos para adultos gestionados de forma privada y en otros servicios educativos, especialmente los impartidos de forma digital. Esto, por supuesto, es una buena noticia para las empresas privadas que, hasta hace poco, habían generado beneficios en el sector

---

<sup>5</sup> Los gobiernos nacionales y los parlamentarios de la Comisión de Comercio del Parlamento Europeo tienen un acceso limitado a la documentación. ¿Salas de lectura? Los parlamentarios de Westminster no tienen acceso a los textos que se están negociando. Tanto el Tribunal de Justicia de la UE como el Defensor del Pueblo Europeo han criticado el alto grado de secretismo y la Comisión Europea ha sido obligada a publicar algunos de los textos de las negociaciones (UNISON, 2015: 2).

de la educación superior en EE.UU. (Kinser, 2006). Sin embargo, el carácter limitado del entorno normativo de EE.UU. ha restringido su expansión a nivel local. También se trata de un espacio en que tienen lugar los cursos masivos abiertos en línea (MOOC).

En definitiva, podríamos concluir que la educación (especialmente la superior, para adultos y otros niveles) se verá afectada. Por un lado, debido a la "relajación" de las condiciones de acceso en el sector para las empresas privadas que persiguen la liberalización y la mercantilización de la educación —y que usan los Estados miembros de la UE con una normativa más favorable (como Inglaterra o algunos estados de EE.UU.) como el lugar desde donde solicitar el acceso a los mercados. Esto resultará en una creciente fragmentación y diversificación en el sector. Probablemente, esto romperá la relación entre la idea de una universidad y la investigación, usada a menudo como base para el reconocimiento como proveedor de IES, ya que la investigación se considera un obstáculo no arancelario para el comercio. La autonomía académica, y otras condiciones de trabajo, también podrían considerarse obstáculos no arancelarios que deberían eliminarse, mientras que la garantía de la calidad y otros mecanismos son mecanismos reguladores que colocan una carga exagerada sobre el proveedor.

### **¿Qué mecanismos —obstáculos no arancelarios, reconocimiento mutuo, ISDS, etc.?**

Con el objetivo de eliminar los obstáculos no arancelarios, como la armonización, el reconocimiento mutuo o el trato nacional, se pueden poner en práctica varios mecanismos reguladores. La armonización hace referencia a un espacio regulador común entre los países miembros —en este caso EE.UU. y la UE. El reconocimiento mutuo significa que los marcos reguladores de EE.UU. y Europa se reconocen respectivamente (da prioridad a los mercados y asume un nivel de identidad común, sea o no el caso).<sup>6</sup> El trato nacional hace referencia a que los inversores extranjeros son tratados de una forma no menos favorable que una empresa u organización local (domina la política nacional). El TTIP promueve el reconocimiento mutuo (RM) de los estándares en lugar de la armonización o el trato nacional. En otros términos, se reconocen los estándares (laborales, de seguridad, de protección de los trabajadores, de cualificaciones, etc.) del país de origen. Esto podría desembocar en la explotación de un desarrollo desigual por parte de los inversores, y esto daría lugar a un mayor desarrollo desigual, ya que los actores basados en el lugar intentarían utilizar su entorno regulador menos exigente para atraer inversores.

Para aquellas personas no solo escépticas sino totalmente opuestas al TTIP, la inclusión de un mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados ha sido particularmente polémico. Sostienen que darán derecho a los inversores extranjeros para demandar a los gobiernos nacionales y regionales con vistas a exigir una indemnización cuando lo que ellos consideran "una legislación injusta" les impida el acceso a los mercados, o cuando sus expectativas como inversores extranjeros legítimos entrantes se vean frustradas. Por su parte, el Comisario de Comercio y Negociador Jefe del TTIP ha señalado recientemente que la inclusión

---

<sup>6</sup> EE.UU. no ha ratificado varios de los convenios de la OIT más importantes, incluido el derecho de libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. Además, EE.UU. también ha aprobado la legislación sobre el derecho al trabajo en 24 Estados, lo cual significa que la capacidad de organización de los sindicatos es limitada. Esto animará a las empresas a establecerse en una jurisdicción de EE.UU. y operar mediante el uso de estas normativas en Europa.

del ISDS en los acuerdos regionales y preferenciales no ha presionado la soberanía nacional. Sin embargo, esta opinión no es ampliamente compartida y tal como hemos mostrado, la UNCTAD ha expresado su preocupación por los límites establecidos al espacio de elaboración de políticas nacional.

Como medio para aliviar las dificultades a las que se enfrenta el TTIP en el Informe de 2015 sobre la 10ª Ronda del TTIP celebrada en julio del mismo año, la Comisión Europea se refirió a un mecanismo de solución de diferencias entre Estados (SSDS) en oposición a un ISDS. De hecho, el SSDS y el ISDS no son mecanismos opuestos sino complementarios, y ofrecen a los inversores varias vías para cuestionar las normativas y las decisiones a través de mecanismos de solución de diferencias. La principal diferencia es que el inversor extranjero, en el caso del SSDS, tendría que convencer a su gobierno para que iniciase el mecanismo de solución de diferencias con respecto del otro Estado, mientras que esta limitación del apoyo del gobierno no está presente en el ISDS. El TPP, por ejemplo, incluye ambos mecanismos. No obstante, el negociador de comercio de EE.UU. ha declarado que no considerará una alternativa al ISDS y desea que todos los acuerdos lleguen a encajar (p.ej. el TTP). Sin embargo, los mecanismos del ISDS, resultarán en un uso conservador de la política en entornos normativos nacionales, tal como explica UNISON (2015: 5): el mecanismo de solución de diferencias para inversores y los efectos de la cláusula *ratchet* provocan una "... relajación normativa" que contiene el brazo de los gobiernos para regular en el interés público por temor a posibles pleitos".

## Patrones y problemas: un análisis exhaustivo

Es posible distinguir patrones y problemas comunes en todos los acuerdos comerciales que hemos comentado. Aquí analizamos a fondo y reflexionamos sobre lo que esto significa para el sector de la educación en todos los niveles; para la profesión docente; para la enseñanza y el aprendizaje; la gobernanza del sector; y para la educación democrática. Es decir: (i) la situación de los servicios públicos; (ii) el reconocimiento mutuo; (iii) la contratación pública; (iv) la propiedad intelectual; y (v) el trabajo. Los sectores de los servicios presentan retos significativos en lo relativo a los obstáculos no arancelarios. Estos obstáculos se han establecido para garantizar la calidad (p.ej. cualificaciones, reconocimiento, estándares), y en este apartado quedará patente la tensión entre la eliminación de obstáculos al comercio en los servicios educativos, y los mecanismos para garantizar la calidad, los estándares profesionales y la ética.

### La situación de la educación como servicio público

En todos los acuerdos, la educación se considera un sector sensible. Si la educación fuera un servicio "prestado en el ejercicio de una autoridad gubernamental", como en el AGCS (Artículo 1.3(b), y "un servicio no prestado sobre una base comercial ni de competencia con uno o varios proveedores" (Art. 1.3(c), estaría exenta.

Sin embargo, tal como hemos mostrado en el capítulo 2, las transformaciones en la gobernanza de los sistemas educativos como resultado de la implementación de un amplio abanico de instrumentos —desde la nueva gestión pública hasta la introducción de mercados de estudiantes internacionales, el suministro privado, o las asociaciones público-privadas— han dejado patente



que en el sector de la educación hay distintas formas de intercambio y de competencia. Como resultado, su estado no es como un monopolio estatal, y por tanto la educación SÍ está incluida. Pese a que la "educación" está incluida en los textos comerciales junto con términos que hacen referencia a "limitaciones" o "reservas", es muy probable que el marco comercial suavice estos términos. En resumen, si la educación como sector es liberalizada, al no satisfacer los criterios de AGCS, estará expuesta a los efectos de las cláusulas *standstill* y *ratchet*. Las reivindicaciones de una "privatización no forzada" en virtud del AECG, por ejemplo, son una promesa vacía, ya que el incremento gradual/la lista negativa proveerán las condiciones para que los inversores operen en el sector. Los cambios de políticas, una vez tal como se establece en el AECG, son posibles en teoría, pero también eran viables en el AGCS. Lo caro es el coste de la revocación, y por tanto es una vía mucho menos probable en la práctica.

La educación como servicio público también se encuentra en una situación incómoda, ya que forma parte de la ambición de construir y expandir los sectores de los servicios. Gobiernos como EE.UU., Australia, Canadá y Nueva Zelanda, regiones como Europa, junto con los inversores, se están centrando cada vez más en desarrollar el comercio internacional de la educación y en la captación de personas con talento. Y son también estos mismos gobiernos los que están compitiendo por ocupar el papel principal en el establecimiento de las normativas. Estados Unidos está negociando fuerte en este sentido. Añadiendo más leña al fuego, Sinclair (2014: 5-6) sostiene que "los inversores extranjeros tienen mucha más probabilidad que los gobiernos extranjeros de probar el alcance de la excepción de los "servicios públicos", que pretende proteger la capacidad de reestablecer los servicios públicos en aquellos casos en que se ha probado la privatización y ha fracasado" y "los inversores extranjeros y sus abogados probablemente explotarán al máximo cualquier defecto o ambigüedad en las reservas que protegen los servicios públicos nacionales, estatales y locales".

### **Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM)**

Dadas las dificultades inherentes de las normas sobre trato nacional que se aplican a las negociaciones sobre servicios, la actual ronda de acuerdos parece estar favoreciendo el "reconocimiento mutuo" (ARM). Los ARM son acuerdos entre dos o más partes que reconocen la comparabilidad de las cualificaciones de cada uno de ellos en ámbitos profesionales específicos (Davies, 2016: 3).

El proceso se inicia con una reunión de los órganos profesionales relevantes de las jurisdicciones involucradas para determinar los parámetros de la negociación, teniendo en cuenta el criterio global establecido en el acuerdo comercial. Los órganos hacen una recomendación a una Comisión que, si lo aprueba, remite el texto provisional del ARM a las autoridades relevantes para asegurarse de que es coherente con la legislación en vigor en cada una de las partes. El alcance de la movilidad profesional de las "personas físicas" se suele determinar con detalle en las listas de cada acuerdo comercial.

Tal como ilustramos en el capítulo 2, la educación superior está cada vez más globalizada como resultado de los desplazamientos del personal docente y el alumnado a países extranjeros. Davies (2016: 3) sostiene que los cada vez mayores volúmenes de movilidad del personal docente y el alumnado (más recientemente motivados por ideas como la competencia global; los proyectos de investigación internacionales; profesionales con redes interconectadas a nivel

mundial, como los ingenieros, y las agencias de acreditación), y el creciente énfasis en la empleabilidad, junto con los acuerdos comerciales, seguirán impulsando la movilidad profesional.

La dependencia de la movilidad y la importancia del reconocimiento internacional implican que las instituciones de educación superior deberán tomar conciencia de la política comercial. Por ejemplo, la Universidad de Macquarie promueve sus títulos como "adaptados a Bolonia". Esto significa que los estudiantes internacionales que realizan sus estudios universitarios en Australia no tendrán problemas de reconocimiento en Europa, suponiendo que soliciten estudios de posgrado en una universidad europea o un puesto de trabajo en el mercado laboral europeo. Esta declaración de conformidad reduce los gastos asociados a los "controles de reconocimiento", y agiliza los procesos de matriculación y contratación. Probablemente, también otorgue a Macquarie una ventaja competitiva en algunos mercados de contratación.

Si se concluyen de manera satisfactoria, todas las negociaciones comerciales comentadas anteriormente impulsarían la movilidad internacional de los profesionales regulados. De hecho, el objetivo es sanear el número de regulaciones diferentes relacionadas con las profesiones, reducir el número de profesiones reguladas, y eliminar el *proteccionismo de las profesiones* en la medida de lo posible.

Davies (2016) señala que actualmente no hay ningún ARM vigente, pero hay algunas políticas que podrían conformar la base del ARM. Por ejemplo en la UE, la Directiva relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales en Europa reconoce automáticamente siete profesiones sectoriales, entre ellas las profesiones médicos, farmacéuticos, enfermeros responsables de cuidados generales, y arquitectos. Los profesionales del ámbito jurídico tienen su propia directiva en la legislación europea. Quebec tiene un acuerdo específico con Francia. El reconocimiento por parte de todos los Estados Miembros se garantiza exclusivamente si está suscrita por un ARM consagrado en un acuerdo comercial formal. Dentro de Europa, una Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales modificada (2013/55/UE), prevé un marco común de formación con un programa de formación basado en un conjunto común de conocimientos, capacidades y competencias. Este es un hecho importante y debería ser supervisado.

De hecho, los acuerdos comerciales que hemos analizado en este capítulo posteriores a 2009 favorecen el establecimiento de los ARM, aunque tendrán que ser coherentes con el marco del AGCS y, particularmente, con el Modo 4 "... la prestación de un servicio por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro". Cubre a los proveedores de servicios comerciales (como el personal administrativo o académico de una universidad privada desde un territorio de otro miembro), o los profesionales autónomos (como un consultor del ámbito educativo, por ejemplo). En el AGCS, los principios relacionados con el reconocimiento de las cualificaciones son implícitos, es decir, que el reconocimiento no es automático, que no debe ser discriminatorio y que debe ser justificable en términos del consenso multilateral general. La opinión general dice que los ARM reforzarán el AGCS proporcionándole normas y prácticas específicas. Los ARM de los actuales acuerdos comerciales tienen el objetivo de proporcionar nuevas "normas para conseguir" el nivel

de regulación que en estos momentos no tiene el Modo 4 del AGCS sobre la presencia de personas físicas.

Estas normas para reconocer la comparabilidad de las cualificaciones del otro en un ámbito especializado, y las normas para conseguir lo que conformará la base de la comparabilidad, transformarán la producción del conocimiento profesional y su regulación. Aquí vemos un cambio en la naturaleza del conocimiento en los ámbitos profesionales y quién lo supervisa. Básicamente, se trata de un cambio desde un conocimiento general y especializado regulado profesionalmente hacia un conocimiento gestionado administrativamente en la forma de competencias y capacidades, legitimadas por el discurso de la empleabilidad y la transparencia. Actualmente, el reconocimiento mutuo se fusiona con las competencias generales, transnacionales y conductuales más que con conocimientos generales y especializados de base cultural. Las primeras limitan las fricciones necesarias para hacer negocios rápidamente en una economía de mercado; los últimos incrementan la diversidad y la complejidad, y plantean grandes problemas de traducción. Las primeras se adaptan a las empresas de educación transnacionales, como Kaplan, Laureate Education, y Bridge International Academies, ya que son capaces de ampliar las ofertas de enseñanza y generar ingresos con un aporte más limitado; los últimos son la fuerza vital de la diversidad cultural, las sociedades del conocimiento y la sostenibilidad permanente. Recogemos esta tensión en el capítulo 7, donde reflexionamos sobre la necesidad de un paradigma educativo más democrático para construir un futuro sostenible.

### **Contratación pública**

Los capítulos sobre contratación pública (CP) aparecen en todos los acuerdos comerciales tratados aquí. La contratación pública también se incluye en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (ACP). En algunos casos, como mostramos a continuación, estos acuerdos comerciales van mucho más allá en lo que respecta a la apertura de la contratación pública a un mayor número de entidades, incluidas aquellas a distintos niveles (por ejemplo, local y otras formas de gobierno subnacional). En el AECG, por ejemplo, Canadá se abrirá a las oportunidades de contratación pública en Europa en 98 entidades federales. En un nivel inferior, incluirá universidades, consejos escolares e instituciones académicas y de servicios de salud y sociales financiados públicamente. Esta es la primera vez que todos estos niveles de gobierno de Canadá se incluirán en un acuerdo comercial.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) estiman que las adquisiciones del gobierno representan aproximadamente un 15 % del producto interior bruto de cualquier país, mientras que otras estimaciones valoran el mercado global de la contratación pública en más de 1,3 billones de dólares (Reichert, 2015). Todas las partes de estos acuerdos comerciales esperan que sus empresas puedan conseguir una cuota más grande de este mercado de inversiones.

El capítulo del TPP detalla varios ALC en los que participa EE.UU. —con Corea, Perú, Panamá y Colombia respectivamente— donde el nivel de especificación para las licitaciones y otros aspectos de la contratación pública están bien desarrollados. Según el sitio web sobre comercio de EE.UU., el capítulo (15) del TPP sobre contratación pública "allanará el terreno para los trabajadores y los negocios estadounidenses, lo cual resultará en más exportaciones "made in America" y más puestos de trabajo con mejores salarios dentro del país" (Resumen cap. 15 del



TTP) con la eliminación de los aranceles sobre las exportaciones de EE.UU. a las partes del TTP. Las exportaciones incluyen las tecnologías de la información, la maquinaria de transporte, los servicios profesionales y muchos otros productos. Por su parte, EE.UU. tiene un requisito conocido como "*Buy America*" para los proyectos de transporte público y carreteras, agua, servicios de transporte, programas de alimentación humana y sistemas de defensa.

El principal compromiso en este capítulo sobre contratación pública (CP) es que una parte del TPP brinde el mismo trato a sus licitadores de contratos públicos que a sus propias empresas. El capítulo resume las condiciones claves: información oportuna, plazos de licitación, cualificaciones y otras condiciones de participación. En términos de cobertura, nueve de las doce Partes del TPP han acordado una cobertura ambiciosa de sus contrataciones públicas, y EE.UU. tiene la intención de agregar a las otras tres restantes. Todas las partes del TPP, excepto Malasia y Vietnam, ya han abierto sus contrataciones públicas en virtud de acuerdos comerciales bilaterales, y la presión se centrará en aquellos países más cerrados con el objetivo de que también las abran.

El capítulo (19) del AECG sobre contratación pública, tiene características similares con respecto del TPP: las licitaciones públicas deben ser explícitas en los plazos, la descripción del contrato, condiciones, cualificaciones de los proveedores, etc. El AECG sí incluye las licitaciones públicas subnacionales, a diferencia del compromiso de EE.UU. con respecto del TPP.

Los sectores educativos públicos están incluidos en un gran número de licitaciones: desde tecnología, desarrollo de infraestructuras educativas como las escuelas y las universidades o equipamiento para los laboratorios de ciencias, hasta el suministro de servicios profesionales, como los contratos de investigación, plataformas para pruebas y sistemas de gestión educativa. Por ejemplo, en el TPP, el anexo que incluye los compromisos de las partes en relación con la CP muestra que el gobierno australiano ha incluido el Departamento de Educación y Formación, el Consejo de Investigación Australiano y sus sistemas subnacionales de educación, como entidades regidas por la CP. Por el contrario, Malasia es particularmente cuidadoso con respecto de la CP en el TPP en materia de educación formal: el Ministerio de Educación no está incluido en el capítulo sobre CP del TPP en todo lo relacionado con los sistemas de exámenes, uniformes escolares, libros de texto, programas de leche y alimentos para alumnado en edad preescolar y escolar. El sector de la educación superior, incluida la formación docente, sí está incluido en el capítulo sobre CP del TPP. Otra diferencia es que EE.UU. no ha establecido compromisos para la contratación estatal ni local, de modo que los contratos de licitación pública a estos niveles no están incluidos. Dado que una gran parte del sector de la educación sigue bajo la responsabilidad estatal y local, en el caso de la contratación pública de EE.UU., este nivel de gobierno está exento.

### **Propiedad intelectual y flujos de información transfronterizos**

En este apartado analizamos dos aspectos del conocimiento que, si bien son distintos, están relacionados: (i) la propiedad intelectual/derechos de autor, y (ii) los flujos de información transfronterizos. El personal docente tiene un pie en cada uno de estos ámbitos: por un lado, son los creadores y usuarios del conocimiento y, por otro, los creadores de información y usuarios de las infraestructuras digitales que permiten que los flujos de información pasen hacia el otro lado de las fronteras nacionales. Ambos aspectos, que mencionamos en el capítulo 2, han cobrado más importancia desde el surgimiento de las políticas sobre economía del conocimiento,



el incremento del uso de internet y las nuevas herramientas digitales. Estos acontecimientos se cruzan con los intereses de las grandes corporaciones para generar beneficios de las actividades de producción de conocimientos y ofrecer unas estructuras e infraestructuras de producción de conocimientos e información (alquileres de plataformas, motores de búsqueda, proveedores de servicio de internet), y los gobiernos intentan bloquear su ventaja competitiva sobre seguridad e intereses domésticos, y los ciudadanos se convierten cada día más en ciudadanos "virtuales" que viven en un mundo gestionado digitalmente.

Desde la implementación del ADPIC, se ha producido una enorme actividad entorno a la propiedad intelectual, pero no muchos se han determinado claramente, aparte de los 40 países que firmaron el Acuerdo comercial contra la falsificación (ACTA) con EE.UU. en 2010 (Curtis, 2012). Existe la opinión (una vez más, promovida por EE.UU.) en relación con los flujos de información transnacionales de que al menos en el ámbito del comercio electrónico (servicios que se prestan electrónicamente), el lenguaje del AGCS está obsoleto y las normas incompletas, lo cual dificulta entender, ni qué decir de regular, nuevos desarrollos, como la informática en la nube, o abordar las restricciones impuestas a los materiales audiovisuales (como YouTube), o a la disponibilidad de publicaciones particulares (como en el caso de China). Otros desarrollos importantes cuestionan las interpretaciones del mundo basadas en el AGCS. Entre ellos se incluyen la acumulación de datos, el aumento de los big data, la minería y el comercio de datos y el derecho de ser desconocido.

EE.UU. ha utilizado ambos acuerdos comerciales bilaterales y la actual ronda de acuerdos comerciales para impulsar sus propios intereses. Durante la administración de Clinton (1993-2001), el representante comercial de EE.UU. ordenó el establecimiento de normas para el comercio electrónico y los flujos de datos para que internet fuera una zona libre de aranceles y el comercio electrónico un mercado internacional transparente. Se firmaron acuerdos bilaterales con Holanda, Japón, Francia, Irlanda y Corea, y contaron con el apoyo de la OCDE (Aaronson, 2016: 11). Sin embargo, los responsables políticos de un creciente número de países han intentado controlar internet dentro de sus fronteras y fomentar el aumento de las compañías domésticas, así como restringir o bloquear los flujos de información. Dado que las principales empresas tienen su sede en EE.UU., esto significaría bloquear o restringir las actividades de estas compañías con consecuencias para sus beneficios.

A principios de 2009, la administración Obama hizo del comercio digital una gran prioridad, y criticó el "proteccionismo digital". En 2011, la administración prometió incluir disposiciones en los acuerdos comerciales que fomentasen los flujos de información mediante un lenguaje que hiciese estas cláusulas legalmente vinculantes y con recurso al mecanismo de solución de diferencias. En el TPP, EE.UU. ha conseguido un lenguaje vinculante con 11 de los 12 países; en el TTIP, está negociando con 28 miembros de Europa; y en el TISA con los 28 países europeos y otros 23.

Michael Geist (2016) ha llevado a cabo una revisión exhaustiva de las normas del TPP sobre la propiedad intelectual y los derechos de autor. Teniendo en cuenta las preocupaciones de los opositores sobre dónde puede encontrarse el equilibrio —entre los usuarios y los creadores— Geist sostiene que el texto final sugiere que se encuentra en los creadores y no en los usuarios. En relación con los derechos de autor, el TPP establece un plazo de protección equivalente a la





vida del autor, más 70 años desde su muerte (20 años más que en la mayoría de jurisdicciones, como Canadá, Nueva Zelanda y Vietnam) (Geist, 2016: 6). Las sanciones por violación incluyen la responsabilidad penal. Este aspecto no aparece en el AECG.

A primera vista, las personas en el mundo de la educación que son tanto creadoras como usuarios de derechos de autor, podrían considerar lo anterior como una victoria. Como creadores de obras, las personas que usan los materiales que han creado están sujetas a la ley sobre derechos de autor. Sin embargo, la mayor parte del personal académico, docentes, escritores de libros de texto, compositores, etc., firman contratos con empresas editoriales para la publicación de sus trabajos.

En cuanto a los trabajos publicados en revistas, los autores tienen permitido publicar en sus propios sitios web una versión del editor del documento (puede variar, pero en el caso de las ciencias sociales puede ser de aproximadamente 18 meses) pero la propiedad permanece en manos del editor. Se puede garantizar el acceso inmediatamente, pero en ese caso el creador/autor paga una cifra significativa (puede alcanzar hasta 2 827 euros por artículo) para que goce de libertad de acceso sin restricciones. En lo que respecta a los libros, la mayoría de autores firman contratos por los cuales reciben derechos de autor a cambio de vender los derechos de propiedad al editor. En el TPP, ampliar el plazo de los derechos de autor incrementa los costes a los consumidores (alumnado, personal docente, investigadores) y la rentabilidad para el editor.

Si consideramos la producción de trabajos literarios o musicales de forma más general, y la crítica literaria o la musicología como una contribución cultural importante para las sociedades, la norma del TPP sobre los 70 años posteriores a la muerte del autor plantea límites a los tipos de trabajos que se pueden producir; se pueden incluir segmentos significativos de texto para los fines de un análisis y conversación.

Un segundo problema sobre los derechos de autor es el de las "cerraduras digitales". Se activan como parte de la gestión de derechos digitales (GDG) que se utiliza para controlar el acceso y el uso del contenido digital. Geist (2016: 9) señala que Canadá, por ejemplo, ya había cedido a la presión de EE.UU. para ir más allá de los tratados sobre internet de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Sin embargo, el TPP prevé para los países un modelo OMPI+: limita las flexibilidades que la OMPI ofrece. Además, agrega la responsabilidad penal como un medio de aplicación. Esto es importante en el ámbito de la educación porque a diferencia de un bien material (en la forma de un libro físico, un CD, una grabación, etc.) que es propiedad de una persona, o un servicio como una biblioteca donde puede haber lecturas/escuchas/lectores/oyentes, una cerradura digital limita el número de usuarios, descargas, la cantidad de tiempo que el material está disponible, etc. Los costes para los consumidores de materiales digitales van en aumento para las instituciones educativas, los docentes, el alumnado y los investigadores, debido a las cerraduras digitales.

Un tercer problema está relacionado con la manera en que los proveedores de servicios de internet (PSI) abordan las declaraciones sobre la violación de los derechos de autor en sus redes y sus sitios web. En el TPP, EE.UU. ha promocionado su sistema de "notificación y baja", mientras que Canadá ha preferido un sistema de "notificación y notificación" que tiene en cuenta también



a los usuarios y al público, y no solo a los proveedores de servicios de internet (PSI). El enfoque de "notificación y baja" implica que la baja del contenido no requiere una supervisión judicial. El enfoque de "notificación y notificación" toma más tiempo, especialmente para que los PSI procesen y reenvíen las notificaciones. Todos los países parte del TPP, excepto Canadá y Chile (exento en virtud de su ALC entre EE.UU. y Chile), deberán utilizar el enfoque de "notificación y baja" haciendo poco esfuerzo para equilibrar los intereses de los titulares de los derechos de autor, los derechos de privacidad de los propietarios de internet y las obligaciones legales de los proveedores de servicios de internet.

Geist (2016: 13) sostiene que este enfoque sobre la violación de los derechos de autor dice mucho sobre el TPP: el sistema regulador de EE.UU. sobre todos los otros países del acuerdo da a EE.UU. una ventaja competitiva. Y lo que es peor, las cláusulas *stand-still* y *ratchet* sobre los derechos de autor del TPP bloquean una estructura reguladora particular en el futuro limitando las posibilidades de realizar reformas domésticas en las distintas jurisdicciones nacionales que forman parte del acuerdo. Y a pesar de que EE.UU. no forma parte del TPP, es probable que se beneficie del hecho de que ha establecido las normas en un acuerdo firmado ahora y sujeto a la ratificación final por parte de los miembros que siguen formando parte del TPP.

Estos acuerdos comerciales también provocan más preocupaciones sobre la cada vez mayor tendencia hacia los conocimientos patentados, a pesar de que los docentes y los ciudadanos exigen mayores niveles de acceso y de uso del conocimiento científico como base para el desarrollo humano. Algunos citan la declaración del Relator Especial de la ONU (2015) en el ámbito de los derechos culturales y la crucial importancia de hacer el conocimiento accesible para incrementar las opciones, particularmente sobre los futuros retos para el planeta y las preocupaciones sobre la sostenibilidad.

Otros citan los difusos límites que se ponen al trabajo intelectual del trabajo científico y tecnológico de las compañías farmacéuticas, y que aunque la última se basa en la primera, también incluye los medicamentos como un bien privado, haciendo que estén sujetos a las regulaciones sobre patentes y acuerdos comerciales (Correa, 2016: 2). Algunos señalan el hecho de que los fondos públicos se invierten en investigación y se convierten en bienes privados a través de las patentes de las universidades, *spin-outs*, etc. Y otros (Curtis, 2012; Aaronson, 2016) señalan que privatizar las soluciones de conocimiento desacelera el ritmo de innovación y limita la creatividad.

Se ha producido un importante cambio en la política relativa al acceso abierto al público de los resultados de las investigaciones, aunque el beneficiado no es necesariamente el público general. En el contexto de Reino Unido, por ejemplo, las beneficiadas parecen ser las empresas editoras que reciben grandes cantidades de dinero por permitir el acceso abierto. También se han dado tendencias similares con respecto del acceso abierto en EE.UU. y la Oficina de Política de Ciencia y Tecnología, y en proyectos europeos financiados por la Comisión Europea.

## Trabajo

Los acuerdos comerciales actuales tienen un capítulo sobre trabajo, o bien un acuerdo paralelo sobre trabajo, con vistas a garantizar que el acuerdo no contribuye a una carrera hacia el abismo



(Macdonald y MacEwan, 2016). El capítulo 19 del TPP, por ejemplo, tiene disposiciones que, según establece, garantizarán la protección de los principales estándares laborales.

En este apartado recurrimos a análisis publicados recientemente que reflejan los detalles del TPP y del AECG. Según el sitio web del representante comercial estadounidense (USTR), "el TPP tiene las protecciones para los trabajadores más firmes de todos los acuerdos comerciales de la historia". Requiere que todos los miembros del TPP respeten los derechos fundamentales de los trabajadores tal como los reconoce la Organización Internacional del Trabajo. Entre ellos se incluye el derecho a la libre asociación y la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzado u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo.

Macdonald y MacEwan (2016: 6) muestran que los capítulos del TPP sobre el trabajo se basan en acuerdos o capítulos anteriores —particularmente el acuerdo paralelo del TLCAN sobre trabajo (Acuerdo de Colaboración en Materia Laboral de América del Norte)— desarrollados durante la administración Clinton para gestionar la oposición al TLCAN. Este acuerdo encerraba numerosos puntos débiles y algunos que no debatiremos en detalle. Pero los mecanismos para ejecutar estas normas no eran efectivos, y finalmente no se protegieron los derechos laborales, particularmente en México. En los acuerdos bilaterales que siguieron al TLCAN, los sindicatos intentaron reforzar las disposiciones relativas al trabajo —el más notable fue el acuerdo del 10 de mayo (de 2007) (también en el EE.UU.-Corea del Sur, en 2012), que hace referencia a los estándares de la OIT y la Declaración de la OIT de 1998.

En el capítulo 19 del TPP relativo al trabajo se incluyen cuatro elementos del Acuerdo del 10 de Mayo:

- Obligación de adoptar, mantener y hacer cumplir los cuatro derechos fundamentales mencionados en la Declaración de la OIT de 1998;
- Aclaración de que un país no puede defender la no ejecución de la legislación laboral basándose en la distribución o la limitación de recursos;
- La prohibición de reducir las normas laborales cubiertas por el tratado de una manera que afecte al comercio o la inversión;
- Las obligaciones laborales deben ser ejecutables a través de los mismos mecanismos de solución de diferencias, y tener acceso a las mismas sanciones que los disponibles para las otras obligaciones en virtud del ALC.

Estos cuatro elementos plantean algunos problemas. Se hace referencia a la Declaración de la OIT y no a la totalidad de los convenios fundamentales de la OIT. El AECG tiene un lenguaje más firme en su capítulo sobre la agenda de trabajo decente. Según nuestro punto de vista, tanto el TPP como el AECG tuvieron la oportunidad de presentar una agenda mucho más sólida sobre el trabajo pero no lo hicieron (Das, 2016; Macdonald y MacEwan, 2016).

En relación con el punto 2, sobre la aplicación de la legislación laboral, Macdonald y MacEwan (2016: 14) señalan que en el Acuerdo del 10 de Mayo, la no aplicación se limita a los casos de una línea de acción o inacción prolongada o recurrente que afecte al comercio y la inversión. La



obligación en este caso es demostrar que esta acción o inacción tiene un efecto negativo sobre el comercio. Pero demostrarlo será difícil.

Sobre el punto 3 relativo a "moderar o rebajar los estándares laborales para fomentar el comercio y la inversión", las declaraciones no especifican las condiciones de trabajo aceptables. Moderar las ya pobres condiciones existentes no es una protección suficiente para los trabajadores, tal como prometió el representante comercial de EE.UU. ¿Ayudará el TPP a establecer un conjunto mejor de protecciones para el comercio vietnamita, especialmente en aquellas industrias que utilizan el trabajo forzado o abusan de los derechos? Damos un ejemplo para ayudar a entenderlo. Si las escuelas privadas de bajo coste desearan actuar en Vietnam, con sus salarios y condiciones de trabajo ya significativamente más pobres, es poco probable que se considere que deben hacerse más aceptables.

En el punto 4 sobre el "acceso en condiciones de igualdad a los conflictos laborales" Macdonald y MacEwan (2016) señalan que solicitar un panel de solución de diferencias es un proceso de consulta tedioso y aunque un caso pueda resolverse entre los trabajadores y sus sindicatos, debe remitirse ante el Gobierno respectivo. Dado que los gobiernos de derechas neoliberales suelen tener controversias con los trabajadores, es posible que no estén preparados para adoptar acciones.

La conclusión que extraemos es que si utilizamos el TPP y el AECG como ejemplos de lo que los capítulos sobre el trabajo de estos acuerdos comerciales implican para los trabajadores, los resultados para el trabajo probablemente serán pobres o negativos. Tal como señala Van Harten (2015), aunque los inversores extranjeros obtengan grandes derechos y privilegios, no se les obliga a rendir cuentas si vulneran los derechos laborales.

A esto se añade la manera en que estas negociaciones tuvieron lugar: los sindicatos de trabajadores apenas tuvieron la oportunidad —si es que la tuvieron— de presentar su punto de vista durante las negociaciones, a diferencia de los grupos empresariales. Se trata de un régimen de derechos asimétrico que refleja la desigualdad de oportunidades a la hora de establecer estos acuerdos comerciales.

## Conclusiones

En este capítulo hemos expuesto la situación de los cuatro acuerdos comerciales que afectan a la educación actualmente: TISA, TPP, TTIP y AECG. En cada uno de ellos hemos mostrado varios rasgos comunes que son muy problemáticos para la educación si queremos aferrarnos a su promesa como bien social y derecho humano. En primer lugar, está incluida como un sector de servicios o un servicio público y no está sujeta a una "exención" —una exclusión completa— sino a una inclusión pero con limitaciones.

Los acuerdos comerciales hacen referencia a servicios que podrían excluirse, como los (según el artículo 1.3 del AGCS) "servicios prestados en el ejercicio de una autoridad gubernamental", y "servicios no prestados sobre una base comercial ni de competencia con uno o varios proveedores". Esto no solo NO excluiría la educación, dada la descontrolada comercialización



que ha tenido lugar en el sector en las últimas dos décadas, sino que los opositores sostienen que se fomentará una interpretación limitada, tras la reunión del Consejo del Comercio de Servicios (OMC, 1998) sobre lo que puede considerarse como funciones soberanas básicas.

Tanto el TPP como el AECG se encuentran en el dominio público. Ambos acuerdos van mucho más allá que otros acuerdos comerciales en el sentido de que limitan la capacidad del gobierno para crear, ampliar, restaurar o regular los servicios públicos. Ambos ofrecen a los proveedores de servicios extranjeros numerosas oportunidades adicionales en términos de acceso al mercado, la protección de sus inversiones y la aplicabilidad de los derechos comerciales en el AECG y el TPP, los servicios educativos están afectados por las obligaciones y los compromisos de los capítulos sobre inversión, comercio transnacional en los servicios y la contratación pública. Los mecanismos de ambos acuerdos limitan de manera efectiva el espacio político y los derechos de los inversores extranjeros, a pesar de las reivindicaciones de que los servicios públicos están totalmente protegidos. Mecanismos como la lista negra, junto con las cláusulas *stand-still* y *ratchet*, implican que los servicios que todavía no existen y que, por tanto, son imposibles de incluir en la lista en el momento actual, se incluirán automáticamente y estarán sujetos a los mecanismos de los acuerdos. Además, los mecanismos de ISDS son antidemocráticos porque ofrecen una vía privilegiada hacia el arbitraje para que los inversores extranjeros puedan retar las decisiones del Estado y las pruebas sugieren que los árbitros son propensos a inclinar sus decisiones a favor de las capitales occidentales y sus corporaciones. Esto abre espacios no transparentes para las decisiones sobre bienes públicos como la educación, por lo que debe impugnarse. En el capítulo siguiente sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la Educación mostramos por qué importa el espacio político y por qué importan las condiciones de trabajo y el acceso a los recursos de conocimiento.

# Capítulo 6

## Desde los ODM hasta los ODS

### Introducción

¿Cómo se complementa la agenda comercial que hemos estado tratando hasta ahora con la otra gran agenda para guiar la educación y el desarrollo durante los próximos quince años, es decir, los Objetivos de Desarrollo Sostenible? En esta sección introducimos los ODS centrándonos particularmente, si bien no exclusivamente, en el ODS4 "*Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos*". Reflexionaremos sobre las condiciones que deben darse para asegurar que los ODS puedan cumplir con sus objetivos para el año 2030, y dentro del marco de la educación como derecho humano.

### Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada el 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales acordaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), todos ellos destinados a acabar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático para el año 2030.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también conocidos como Objetivos Mundiales, se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adoptados en el año 2000 (véase el cuadro 6.1). Los ODM consistían en ocho objetivos contra la pobreza que debían lograrse para el año 2015, centrados en su mayoría en países con ingresos bajos.

Los tres objetivos más relevantes para nuestro planteamiento son el ODM 2 (conseguir la educación primaria universal), el ODM 3 (igualdad de género) y el ODM 8 (desarrollar una alianza mundial para el desarrollo). El acceso a la educación, el aumento de la igualdad de género (en este caso a través del acceso a la educación) y una alianza de múltiples grupos de interés en la educación (Gobierno, sociedad civil, ONG, sector privado y empresas, donantes de ayudas, instituciones multilaterales, etc.) tenían el objetivo de combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, la desigualdad de género en general y el acceso al agua y la higiene.



## The 8 MDG Goals



Cuadro 6.1: Objetivos de Desarrollo del Milenio

¿Qué progresos se alcanzaron y cuáles fueron las condiciones que hicieron posible que estos objetivos se cumplieren o, por el contrario, qué condiciones los obstaculizaron? ¿Qué ideas podemos extraer de una reflexión crítica sobre estas condiciones para garantizar que la agenda y los acuerdos comerciales actuales no ponen en peligro el cumplimiento de estos objetivos?

Los expertos tienen opiniones encontradas sobre lo que se logró y por qué se logró con respecto a los ODM. Algunos actores claves como el Banco Mundial, y analistas como Chandy y Gertz (2011) sostienen que la globalización neoliberal impulsada por las empresas, tal como hemos mencionado antes, trajo consigo un impresionante avance en la reducción de la pobreza allá por el año 2015.

Bello (2013), sin embargo, extrae una conclusión muy diferente. Argumenta que uno de los principales temas que frenaron los ODM fue que los indicadores de los ODM "...nos decían muy poco sobre los factores estructurales y de políticas que mantienen o reducen la pobreza" (pág. 93), y que los ODM tendieron a acallar las causas estructurales de estas manifestaciones (especialmente la pobreza y acceso a la educación) e injusticias sociales (Bello, 2013: 93-94). Bello se refiere especialmente a los resultados de las políticas neoliberales y sus efectos perniciosos en las comunidades, incluso en los países de rentas altas.

Los nuevos ODS y la ampliación de la agenda para la sostenibilidad pretenden ir mucho más allá de los ODM. Al igual que los ODM, los ODS aspiran a acabar con la pobreza llegando a la raíz de la causa de la pobreza a través de un compromiso con el desarrollo para todos a modo de objetivo universal o mundial. El Objetivo 4: "Garantizar una educación equitativa e inclusiva de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos" trata específicamente de la "educación de calidad" y la "inclusión" mediante la finalización de la enseñanza primaria y secundaria. Otros ODS también se refieren a la "educación" en tanto que son los requisitos necesarios para poder acceder a una educación de calidad: Objetivo 1: fin de la pobreza; Objetivo 2: hambre cero; Objetivo 3: buena salud y bienestar; Objetivo 5: igualdad de género; Objetivo 8: trabajo decente y crecimiento económico, y Objetivo 10: reducción de las desigualdades. Todos estos Objetivos configuran directamente el sistema de oportunidades en

una sociedad, incluyendo la educación y, como consecuencia, su impacto en la justicia social (Robertson y Dale, 2013).



*Cuadro 6,2: Objetivos de Desarrollo Sostenible*

La cuestión que hay que dilucidar en este informe es la siguiente: ¿qué implicancias tienen los acuerdos comerciales en lo que respecta a la materialización de las ambiciones de los ODS en el ámbito de la educación?

## Los ODS y la educación: los retos

El reto de seguir adelante, de cumplir con los objetivos relativos a la educación, es ambicioso y exigente (véase el cuadro 6.3), y la comunidad para el desarrollo de la educación no subestima el camino por recorrer ni lo que está en juego. En un informe publicado en julio de 2016, el Instituto de Estadística de la UNESCO y el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (IEU e informe GEM, 2016: 1-2) exponen la magnitud de la tarea. Mientras en términos absolutos el número de niños sin escolarizar disminuyó a un ritmo constante entre 2000 y 2007, los progresos después de la crisis financiera global de 2008 se ralentizaron como resultado del desplome de los presupuestos de ayuda por parte de los principales países donantes.

Las cifras de la IEU muestran que en el año escolar que terminó en 2014, había 263 millones niños, adolescentes y jóvenes sin escolarizar; este dato incluye a 61 millones niños en edad de enseñanza primaria (6-11 años), 60 millones adolescentes (12-14 años) y 142 millones de jóvenes de enseñanza secundaria superior. De los 61 millones de niños en edad de enseñanza primaria, 34 millones viven en el África subsahariana, seguida del Asia meridional (11 millones).



**OBJETIVO 4: Metas: para 2030...**

1. velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces;
2. velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria;
3. garantizar un acceso en condiciones de igualdad para todas las mujeres y hombres a una enseñanza y formación técnica, profesional y superior de calidad y asequible, incluida la universidad;
4. aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento;
5. eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional;
6. garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética;
7. garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios;
8. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos

**OBJETIVO 4: Metas: para 2030...**

9. aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, para que sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo;

10. aumentar sustancialmente la oferta de maestros cualificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo;

*Cuadro 6.3: Metas para alcanzar el Objetivo 4 sobre Educación*

Sin embargo, esta visión a nivel regional enmascara las diferencias entre países y, dado que los acuerdos comerciales se negocian casi siempre en un país en lugar de a nivel regional, es ilustrativo tratar este tema. Hay 6 países que representan 1/3 de todos los niños sin escolarizar según los datos de la IEU, a saber: Nigeria (8,7 millones), Pakistán (5,6 millones), India (2,9 millones), Sudán (2,7 millones), Etiopía (2,1 millones) e Indonesia (2 millones) (IEU e informe GEM, 2016: 4). De toda esta lista, Pakistán es el único país incluido en los acuerdos comerciales de los que se habla en este informe, aunque Indonesia está valorando su situación en relación con el Acuerdo Transpacífico. Pakistán es también un país objetivo para la gran empresa de educación Pearson Education, como mercado emergente en el sector educativo (Ball, 2012).

Los ODS adoptan una visión más global sobre la inclusión y las desigualdades que incluye a todos los países, ya sean de rentas bajas, medias o altas, así como dentro de los propios países y entre sí. A tal fin, los gobiernos se han comprometido a medir las disparidades entre las diferentes poblaciones marcadas por regiones, origen étnico, discapacidades u otros indicadores de desventajas. Acercarse a los objetivos requerirá una asignación de recursos económicos (estimados en unos 39 mil millones de dólares estadounidenses por año) para salvar la brecha de financiación existente entre los países de rentas bajas y medias.

Existe un amplio consenso con respecto a los retos con que se enfrentan los responsables políticos en torno a los marcos de gobernación que deben desarrollarse para lograr unos 12 años de educación gratuita, con financiación pública, equitativa y de calidad.

Para establecer la escala general y el alcance de los cambios necesarios para el cumplimiento de las ODS, es importante evaluar en qué medida los gobiernos van a tener margen para alejarse de los paradigmas de desarrollo que han dado lugar a las profundas desigualdades estructurales que van en aumento en todo el mundo. Es importante llevar a cabo una evaluación rigurosa de este aspecto si queremos entender la envergadura de la tarea, así como la naturaleza del paradigma de desarrollo, las palancas de las políticas y los marcos legislativos, los cuales tendrían



que hacerse efectivos para abordar estas cuestiones. Y si bien el espacio político está garantizado a través del Objetivo 17.15, en los acuerdos comerciales, el espacio para la política gubernamental se limita en lugar de protegerse.

Ya hay indicios de que las empresas más poderosas (como Pearson Education, Facebook, Bridge Academies International), ayudadas por algunas de las instituciones claves de la ONU (en especial el Grupo Banco Mundial) y *think tanks* (Brookings Institution), ven en los ODS una oportunidad de favorecer sus propios intereses y resultados (beneficios). Su presencia está legitimada por el ODS17, en calidad de socios en la consecución de objetivos. Algunas de estas empresas desempeñan ahora un importante papel en la configuración de la naturaleza de los objetivos y el contenido de las métricas de aprendizaje (por ejemplo, Michael Barber, de Pearson Education, es presidente adjunto de la comisión especial sobre métricas de aprendizaje que espera medir el resultado de las competencias de aprendizaje para el ODS4).

Cabe señalar que algunas versiones de los ODS los muestran reformulados como Objetivos Mundiales, eliminando la referencia en el OM4.1 al término "gratuito". Sus versiones de las metas globales del OM4.1 rezan como sigue: "*velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces*" (Adams, 2015). Sin embargo, como señalan Aubry y Dorsi (2016), la educación gratuita es un derecho humano y se encuentra legitimado en virtud del artículo 13 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Estas empresas se beneficiarán de las inversiones que recibirá el sector de la educación durante los próximos 15 años, ya sea en calidad de proveedores de educación de pago, como agencias de pruebas, editores de libros de texto, proveedores de servicios de corrección, etc. Su objetivo será proporcionar una educación de la manera más económica posible, al igual que el modelo de las Bridge International Academies de las que se hablaba en el capítulo 2. La supervisión gubernamental de la educación es importante. Sin embargo, en un sistema educativo dirigido por el mercado y constituido por las normas comerciales y de inversión que velan por el interés de los inversores extranjeros, los gobiernos son un impedimento para el comercio. Las consecuencias de una deficiente regulación gubernamental de las empresas se hacen visibles en muchos de los países que adoptaron políticas neoliberales; con un fuerte aumento de las desigualdades sociales y económicas (Piketty, 2014; Atkinson, 2015).

Los retos son enormes, entre otras razones por la determinación de las grandes agencias de desarrollo —el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), USAID, y el Grupo Banco Mundial (en particular la IFC)— a promover un modelo de desarrollo que favorezca el acceso a los mercados y liderado por el sector privado, en lugar de un modelo de desarrollo liderado por el sector público o de tipo estatal. En julio de 2016, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (ACNUR) presentó una resolución histórica en la 32ª sesión del Consejo de Derechos Humanos en la que instaba a todos los Estados a "abordar cualquier impacto negativo de la comercialización de la educación", poniendo en marcha un reglamento marco para regular y supervisar a los proveedores de servicios educativos, apartando a los proveedores de cuentas que repercuten negativamente en el derecho a la educación. En este sentido, el Reino Unido y el Banco Mundial aparecieron mencionados en la nota de ACNUR.

## Conclusiones

En 2015, los líderes mundiales de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible orientada a acabar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Se prometió conseguirlo garantizando el acceso a la educación primaria y secundaria inclusiva, equitativa y de calidad (ODS4).

Para garantizar el cumplimiento de esta promesa, los gobiernos nacionales deben ser capaces de poner en marcha acuerdos gubernamentales que les permitan cumplir con la misma. Las políticas tendrían que incluir entre sus áreas reglamentos sobre cuestiones como proveedores de servicios educativos de calidad, las condiciones del personal docente y su trabajo, la naturaleza del programa educativo, los procesos de normas y rendición de cuentas, las licitaciones públicas, etc.

Los acuerdos comerciales que tratamos en los capítulos 4 y 5 pretenden poner límites al espacio para las políticas gubernamentales, en aras de los inversores extranjeros y sus beneficios. Estos acuerdos no solo irán en detrimento de la posibilidad de alcanzar los ODS, sino que tampoco permitirán que se cumpla con uno de los principios fundacionales de los ODS, en tanto que son profundamente desiguales, injustos y antidemocráticos.

# Capítulo 7

## Conclusiones

### Introducción

Nuestras conclusiones generales para el presente informe se presentan en dos partes. En una primera parte resumimos 10 motivos por los que decir NO a los acuerdos comerciales en la educación y por qué. En una segunda parte exponemos los pasos que nos apartarían de un enfoque centrado en el economismo y los beneficios, para adoptar otro que garantice los derechos de todos los ciudadanos a decidir sobre su futuro y el de la próxima generación.

### 10 motivos por los que decir NO a los acuerdos comerciales

*¿Pueden los acuerdos comerciales ayudar a proporcionar una educación democrática para conseguir futuros sostenibles? ¿Respuesta? NO. Los motivos que mostramos a continuación explican por qué no.*

#### **Motivo 1: La educación no está exenta.**

La educación no está exenta y aunque los gobiernos podrían hacerlo, no quieren. Básicamente, esto significa que la educación está incluida como un sector de servicios o un servicio público, sujeto a limitaciones o exclusiones que se pueden añadir a una lista, y mecanismos como las cláusulas "stand-still" (bloquea la educación en su estado actual de liberalización sin posibilidad de cambio excepto para pagar la pérdida de ingresos futuras de los inversores), las cláusulas "ratchet" (todas las nuevas liberalizaciones se bloquean automáticamente en el futuro para liberalizarlas), "regulación doméstica" (no debería ser desmesurada) y "solución de diferencias" (en sistemas privados de arbitraje cuyas decisiones tienen a privilegiar los intereses de los inversores extranjeros).

#### **Motivo 2: Listas negativas – congelación de un futuro neoliberal**

Todas las negociaciones comerciales actuales cuentan de alguna forma con una lista negativa. Una lista negativa es una lista de todas las reservas aplicables. Es decir, que las reservas "o se incluyen en la lista o se pierden". Esto supone que todas las reservas posibles se conocen y se han considerado, tanto ahora como en el futuro.

#### **Motivo 3: Los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados (ISDS) funcionan en el interés de las grandes corporaciones y no del personal docente y el alumnado**

El mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados (ISDS) sigue siendo la forma especialmente favorecida por los Estados Unidos en los acuerdos que involucran a EE.UU., TISA, TPP y el TTIP. Ahora, el AECG cuenta con un mecanismo de ISDS revisado, pero los analistas



sostienen que es una mejora muy limitada. El ISDS sigue siendo un derecho exclusivo para los inversores extranjeros, que pueden utilizar un sistema de arbitraje muy diferente al de los inversores nacionales. Los análisis han demostrado que este sistema de arbitraje funciona a favor de los países occidentales más poderosos y sus corporaciones.

#### **Motivo 4: Existe una tensión inherente entre los servicios públicos y los acuerdos comerciales neoliberales**

Existe una tensión inherente entre los servicios públicos y los acuerdos por los que se rigen el comercio de servicios. Los servicios públicos están orientados hacia la satisfacción de las necesidades sociales básicas "una base asequible, universal y sin ánimo de lucro", es decir, que a menudo van acompañados por la regulación de la comercialización. Esto choca con los objetivos de los acuerdos comerciales, que son promover la explotación de los servicios como una mercancía.<sup>7</sup>

#### **Motivo 5: Algunos países llegan a ser los que establecen las normas y otros únicamente tienen posibilidad de respetarlas**

Las grandes economías de los países desarrollados "occidentales/del norte", especialmente EE.UU. y Europa, se consideran a sí mismos "establecedores" de las normas del comercio internacional de servicios, más que "acatadores". Ellos han dirigido las negociaciones comerciales por vías que satisfacen sus intereses, mientras que los resultados del arbitraje, a través de los mecanismos de solución de diferencias, también parecen tender sistemáticamente a su favor.

#### **Motivo 6: La liberalización progresiva implica reducir los obstáculos no arancelarios —esto significa estándares más bajos, peores condiciones de trabajo, pérdida de autonomía profesional, costes más altos de los productos de conocimiento**

Todos los acuerdos comerciales que incluyen los servicios están comprometidos a la liberalización progresiva de sus sectores de servicios a través de la eliminación de los obstáculos no arancelarios. Si bien la expresión "proteger el nivel de vida" aparece en los resúmenes de los resultados o en los comunicados de prensa, en vistas de las presiones competitivas, no se pueden garantizar las condiciones de trabajo y la protección de las cualificaciones profesionales.

#### **Motivo 7: El secretismo es antidemocrático**

Estos acuerdos comerciales se han negociado en gran parte en secreto, a excepción de una mayor transparencia por parte de la UE con respecto a propuestas y ofertas en las negociaciones más controvertidas en el TTIP. Esto es antidemocrático y desobedece los principios de buena gobernanza y los principios de los derechos humanos.

#### **Motivo 8: Naturaleza inconstitucional de la ratificación**

Todos los acuerdos requieren la ratificación por parte de los gobiernos socios. Sin embargo, en el caso de Europa, Canadá y EE.UU. (AECG y TIPP), se trata de gobiernos federales (p.ej. Canadá, Australia) u órganos regionales (Comisión Europea) sin competencia en sectores como la

---

<sup>7</sup> También cabe señalar que los impactos del ISDS han sido desiguales y han tendido a favorecer a los inversores de los países del Norte. Barlow (2015: 8) señala que la mayoría de los casos son presentados por corporaciones de los países del Norte contra países del Sur y que, en un 60 % de los casos se falló a favor del inversor privado (Mann, 2015).

educación sobre los que están negociando. En el caso del AECG y el TTIP, incluso aunque los Estados miembros de la UE no hayan ratificado el acuerdo en sus parlamentos, este se aplicará provisionalmente.

### **Motivo 9: Cierre de espacios políticos y de políticas**

Todos los actuales acuerdos comerciales tienen la misma ambición: cerrar el espacio político para proteger los intereses de los inversores, en lugar de que los espacios políticos sean el resultado de procesos democráticos que permitan el debate público, el diálogo y nuevas direcciones.

### **Motivo 10: La promesa de crecimiento para todos a través del comercio y la educación no es solo limitada sino incorrecta**

Todos los gobiernos que negocian acuerdos comerciales prometen a sus ciudadanos que los acuerdos incrementarán el crecimiento y la riqueza económica, que serán positivo para todos. Este baile de cifras —según el cual todo el mundo gana— debe mirarse con escepticismo. Las "pruebas" presentadas para apoyar esta afirmación son unas predicciones que no tienen en cuenta los ajustes macroeconómicos y sociales. Las pruebas sugieren que en los casos en que hay algún beneficio en términos de productividad, este es mínimo. El resultado general es una pérdida de productividad para los países menos poderosos.

## **Una agenda alternativa: pasos hacia una educación democrática**

Decir NO es una respuesta a las injusticias que los acuerdos comerciales prometen suponiendo que son ratificados. Pero también es importante como docentes componer y trazar una ruta de desarrollo alternativa que pueda llevarnos hacia las direcciones que tienen un objetivo explícito, el desarrollo de una promesa educativa que aparte la mirada del dominio del pensamiento neoliberal y de la miseria que ofrece para la mayoría y las recompensas para unos pocos.

Esto significa determinar y analizar las limitaciones de los ODM y lo que se puede aprender de ello. La principal asunción del paradigma de los ODM era que la pobreza había sido creada principalmente por factores domésticos internos y que se podrían eliminar principalmente por una reforma educativa apoyada por la ayuda exterior. Por tanto, los ODM se centraron en el rendimiento de los actores locales... Sin embargo, la realidad es que las estructuras claves que perpetúan la pobreza, la desigualdad y la marginación se deben en gran medida a la forma en que las estructuras externas se articulan con las estructuras domésticas internas. Además, esta articulación es un proceso dinámico, el principal motor de una globalización impulsada por las empresas (Bello, 2013: 95-96).

Actualmente, han aparecido numerosas pruebas de los efectos de las políticas neoliberales en las sociedades de todo el mundo. La globalización impulsada por las empresas, promovida por el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, y muchos donantes accidentales, ha llevado, no a un círculo positivo de crecimiento para todos, sino a un patrón de espiral descendente de declive y crisis.

Esto ha tenido una severa consecuencia, no solo en los países en desarrollo, sino también en los países de ingresos medios y altos, donde las clases medias y trabajadoras se han llevado la peor



parte de esas políticas que se promovieron como una "marea en ascenso que levantaría todos los barcos" (Brown et al., 2011). Algo más importante todavía es que los presupuestos de educación se recortaron durante la época de austeridad, cuando las familias por un lado y el personal docente por otro, vieron sus niveles de vida gravemente agredidos.

El antiguo economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz (2013), el economista experto del Banco Mundial, Branco Milanovic (2011), Thomas Piketty, (2014) y Anthony Atkinson (2015), han señalado las crecientes desigualdades como consecuencia de las políticas neoliberales impulsadas por las empresas, también en EE.UU. (actualmente considerado como uno de los países con más desigualdades del mundo en comparación con su posición en los años 1970), Australia, el Reino Unido, Nueva Zelanda y en toda Europa, particularmente desde el 2008. Si alguien ha salido beneficiado con estas políticas, han sido las élites financieras y corporativas globales, además de los niveles más altos de dirección —un 1 % del 10 % más alto— cuyas fortunas han crecido drásticamente.

Cuando en 2013 Bello elaboró un boceto de las opciones posibles para un paradigma de desarrollo post 2015, nombró muchas opciones que más tarde se convertirían en Objetivos de Desarrollo Sostenible: el clima, la desigualdad, la seguridad alimentaria y la industrialización. Aunque en la lista de los ODS no aparecen, en la lista de Bello se incluyen: la desmercantilización de los comunes como un resultado de la privatización de los bienes públicos, medidas de protección social integrales para limitar la pobreza y proteger la salud, la regulación financiera para limitar la corrupción y el incremento de los paraísos fiscales, junto con la cancelación de las deudas con altas tasas de interés. Pero en la lista de Bello no aparece un importante indicador: la creación de instituciones políticas y el desarrollo y protección de las normas y las prácticas de participación democrática, deliberación y representación con vistas a garantizar una trayectoria de desarrollo que garantice la justicia social.

Atkinson (2015: 21) incluye un caso más avanzado en su libro sobre *Desigualdad* en torno a que para hacer una sociedad más igual es necesario contar con el compromiso de todo el gobierno en su conjunto. Entre las propuestas y acciones se incluyen estrategias en concordancia con las de Bello pero más precisas: reducir la pobreza, incrementar los niveles de impuestos en las franjas de ingresos más altas, incrementar los impuestos corporativos, las escalas salariales nacionales, el empleo público garantizado y un régimen fiscal basado en la riqueza total que ponga límites al papel de los paraísos fiscales que ocultan la riqueza.

El punto clave para nuestro informe es que estas propuestas requieren decisiones políticas a diferentes escalas, desde lo más local hasta lo más global. Requerirán una amplitud de miras con respecto de los tipos de propuestas que Atkinson y otros están avanzando: una que impulse un nuevo paradigma de desarrollo desde el punto de vista político, el espacio para debatir y reconocer estas propuestas y el brazo regulador de los gobiernos y otras organizaciones para llevar a cabo estas acciones. Aquellas personas que trabajan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben colocar todo esto en un lugar central de su trabajo de defensa para construir un mundo sostenible, más justo socialmente y más equitativo.



# Referencias

- Adams, B., (2015) Public SDGs or Private GGs,  
<https://www.globalpolicywatch.org/blog/2015/09/25/public-sdgs-or-private-ggs/>
- Armstrong, S. (2011), *Australia and the Future of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, Eaber Working Paper Series, 71, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1970129](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1970129)
- Aaronson, S. A., (2016) The Digital Trade Imbalance and its Implications for Internet Governance, Paper Series No. 25, Waterloo: Global Commission on Internet governance.
- Atkinson, A., (2015) *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Australian Government, Department for Foreign Affairs and Trade (2016), "Trans-Pacific Partnership Outcomes: Education Services",  
<https://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/Documents/outcomes-education-services.pdf>
- Ball, B., S., (2007) *Education plc.*, London and New York: Routledge.
- Ball, S. (2012) *Global Education Inc.*, London and New York: Routledge.
- Barlow, M. (2015), *Fighting TTIP, CETA and ISDS: Lessons from Canada, Report*, The Council of Canadians. <http://www.s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2015/09/fighting-ttip-ceta-isds-lessons-from-canada-maude-barlow1.pdf>
- BBC (2016), "Trans Pacific Partnership trade deal signed in Auckland", February 4,  
<http://www.bbc.co.uk/news/business-35480600>
- Bello, W., (2013) Post-2015 development assessment: proposed goals and indicators, *Development*, 56 (1), pp. 93-102.
- Bennet, N., 2014. 'Health concerns raised over EU-US trade deal'. *The Lancet*, 384(9946), pp.843-844.
- Berger, P., Berger, B., and Keller, H., (1974) *The Homeless Mind*, New York: Vintage Books.
- Bernasconi-Osterwalder, N and Dietrich Brauch, M (2014) *The State of Play in Vattenfall v. Germany II: Leaving the German public in the dark*, International Institute for Sustainable Development, <http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/state-of-play-vattenfall-vs-germany-ii-leaving-german-public-dark-en.pdf>



- Bhagwati, J., Krishna, P. and Panagariya, A., (2015) "Where is the world trade system heading?" *Adephi Review*, DOI: 10.1080/19445571.2014.1019714, págs. 17-38.
- Bridge International Academies (2016) *BIA-Prospectus*, <https://srv-file1.gofile.io/download/FuMEhT/9526d03554e7152001f7e46846d2902e/BIA-Prospectus.pdf>
- Brown-Martin, G., (2016) Education in Africa, <https://medium.com/learning-reimagined/education-in-africa-1f495dc6d0af#.d85v2leh5>
- Brown, P. Lauder, H. and Ashton, P., (2011) *The Global Auction*, Oxford: Oxford University Press.
- Capling, A., & Ravenhill, J. (2011). "Multilateralising regionalism: what role for the Trans-Pacific Partnership Agreement?" *The Pacific Review*, 24(5), 553-575.
- Chandy, L. and Gertz, G., (2011) With little notice, globalization reduced poverty, Yale Global Online, (<http://yaleglobal.yale.edu/content/little-notice-globalization-reduced-poverty>)
- Correa, C., (2016) Intellectual Property and Access to Science, Research Papers 69, Geneva: South Centre
- Curtis, J. M., (2012) *Intellectual Property Rights and International trade: An Overview. Paper Series No. 3*, Waterloo: Global Commission on Internet governance.
- Curtis, J.M. (2015), "The Trans-Pacific Partnership (TPP): An Overview", *The School of Public Policy: SPP Communiqué*, University of Calgary, 7(6), <http://www.policyschool.ucalgary.ca/sites/default/files/research/tpp-curtis.pdf>
- Darie, T. (2016), "Backers of the Trans-Pacific Partnership trade pact pin hopes on lame-duck Congress", St Louis Post-Despatch, March 22, [http://www.stltoday.com/business/local/backers-of-the-trans-pacific-partnership-trade-pact-pin-hopes/article\\_48dbf2aa-24e7-5d0d-90a6-d47226f9fd9f.html](http://www.stltoday.com/business/local/backers-of-the-trans-pacific-partnership-trade-pact-pin-hopes/article_48dbf2aa-24e7-5d0d-90a6-d47226f9fd9f.html)
- Davies, H., (2014a) *Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP)*, EUA Background Paper, January, Brussels: European University Association.
- Davies, H., (2014b) *Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP)*, Update No. 2, August, Brussels: European University Association.
- Davies, H., (2014c) *Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP)*, Update No. 4, August, Brussels: European University Association.
- Davies, H., (2015) *EUA Statement on TTIP and TISA* January, Brussels: European University Association.

- Davies, H., (2016a)
- Davies, H., (2016b) *EUA Special Update on EU Trade Agreements and on the Recognition of Professional Qualifications*, Brussels: EUA.
- Das, S. B., (2016) *Labour Provisions for the Trans-Pacific Partnership and How they may Affect Southeast Asian Countries, Perspective*, ISEAS June 28<sup>th</sup>.
- Dearn, M. and Karunanathan, M., (2015), 'Privatising public services is no way to fund sustainable development', *The Guardian*, 21 de mayo, <http://www.theguardian.com/global-development/2015/may/21/privatisation-public-services-sustainable-development-investor-state-dispute-settlement>
- Deming, D. J., Goldin, C., & Katz, L. F. (2011). *The for-profit secondary school sector: nimble critters or agile predators?* National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- European Commission (2008) 12008M/PRO/26 Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 26) on services of general interest Protocol 26, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M/PRO/26&from=EN>
- European Commission (2013) *Negotiations for a Plurilateral Agreement on Trade in Services*, Europa Communique de Presse, Memo/13/107, Brussels: European Commission, (15th February) [[http://europa.ed/rapid/press-release MEMO-13-107 en.htm](http://europa.ed/rapid/press-release-MEMO-13-107-en.htm)]
- European Commission (2016a), *In Focus: Trade in Services Agreement*, [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_en.htm)
- European Commission (2016b) *CETA – Summary of the final negotiating results*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2017) *US-EU Joint Report on TTIP Progress to Date*, Brussels: European Commission.
- European Parliament (2015), *Written answer*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-004250&language=EN>
- Education International (2016) *EI Briefing Note on the Trans-Pacific Partnership*, Brussels: Education International
- European Trade Union Committee for Education (2014) *Statement on the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Brussels: Education International.

- Fain, P. (2014a May 20) Laureate looks forward, Inside Higher Ed, May 20<sup>th</sup>,  
[\(https://www.insidehighered.com/news/2014/05/20/ceo-global-profit-its-expansion-accreditation-and-profit-debate\)](https://www.insidehighered.com/news/2014/05/20/ceo-global-profit-its-expansion-accreditation-and-profit-debate)
- Fain, P. (2014b). "Moody's Downgrades Laureate's Credit Outlook." Inside Higher Ed, June 2.  
[https://www.insidehighered.com/quicktakes/2014/06/02/moodys-downgrades-laureates-credit-outlook.](https://www.insidehighered.com/quicktakes/2014/06/02/moodys-downgrades-laureates-credit-outlook)
- Fergusson, I. F., McMinimy, M. A., & Williams, B. R. (2015). *The Trans-Pacific Partnership (TPP): In brief* (CRS Report R44278). Washington, DC: Congressional Research Service.
- Freshfields (2015), 'Unanimous \$405m ICSID award issued in Suez, et al. v. Argentine Republic', 13 April,  
[http://www.freshfields.com/en/news/Unanimous\\_ICSID\\_award\\_issued/?LangId=2057](http://www.freshfields.com/en/news/Unanimous_ICSID_award_issued/?LangId=2057)
- Friends of the Earth (2014) *The Hidden Cost of EU Trade Deals*, Friends of the Earth Europe  
 [https://www.foeeurope.org/hidden-cost-eu-trade-deals – last accessed 12th August, 2015]
- Geist, M., (2016) *The trouble with the TPPs copyright rules*, Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Gill, S., (2003) *Power and Resistance in the New World Order*, New York: Palgrave.
- Goldstein, H., (2016) *The role of private school chains in Africa*,  
<http://hgeduc.blogspot.co.uk/2016/06/normal-0-false-false-false-en-gb-x-none.html>
- Global Affairs Canada, (2015) *Cases Filed Against the Government of Canada*,  
<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/AbitibiBowater.aspx?lang=eng>
- Global Edge (2016), *TPP History*, <http://globaledge.msu.edu/trade-blocs/tpp/history>
- Gould, E. (2014), *The really good friends of transnational corporations agreement*, Public Services International
- Hamilton, D.S. (2014) "America's Mega-Regional Trade Diplomacy: Comparing TPP and TTIP", *The International Spectator*, 49:1, 81-97
- Hartnett, M., Leung, B., and Marcus, J., (2014) *A transforming world*, The Thundering World, New York: Bank of America, Merrill Lynch.  
<https://mlaem.fs.ml.com/content/dam/ML/Articles/pdf/ATW-The-Thundering-Word.pdf>
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press: Oxford.



- Hobsbawm, E. (1994) *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*, London: Abacus.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 1991: 3-19.
- Howard, R. (2016), "Trans-Pacific Partnership trade deal signed, but years of negotiations still to come", Reuters, February 4, <http://www.reuters.com/article/us-trade-tpp-idUSKCN0VD08S>
- Hurst, D. (2015), 'Australia wins international legal battle with Phillip Morris over plain packaging' *The Guardian*, <http://www.theguardian.com/australia-news/2015/dec/18/australia-wins-international-legal-battle-with-philip-morris-over-plain-packaging>
- ICTSD (2013) 'Services Talks Advance as TISA Members Prepare to Exchange Offers', *Bridges*, 17 (31), <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/services-talks-advance-as-tisa-members-prepare-to-exchange-offers>
- ICTSD (2015) 'Mauritius First African Country to Join TISA Negotiations', *Bridges*, 16 (9), <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/mauritius-first-african-country-to-join-tisa-negotiations>
- Keall C., (2016), "Trump Trashes 'Horrible' TPP", NBR, March 13, <http://www.nbr.co.nz/article/trump-trashes-horrible-tpp-ck-186175>
- Kelsey, J., (2008) *Serving Whose Interests? The Political Economy of Trade in Services Agreements*, Abingdon, UK and New York: Routledge-Cavendish.
- Krajewski, M., (2010) *Model clauses for the exclusion of public services from trade agreements*, European Public Service Unions with Gerechtigkeits Muss Sein.
- Lane, J., and Kinser, K., (2014). Managing the oversight of international branch campuses in higher education. *Higher Education Management and Policy*, 24(3), 161–176.
- Laureate Education (2015) About [<http://www.laureate.net/AboutLaureate>]
- Leiva, M.T.G. (2015) The EU-Canada CETA and the diversity of cultural industries: hegemony or resistance, A paper presented at the IAMOR Conference, Montreal, July 12-16.
- Leys, C., (2003) *Market-Driven Politics: Neoliberal Democracy and the Public Interest*, London and New York: Verso
- Lubienski, C., (2013) Privatising form or function? Equity, outcomes and influence in American charter schools, *Oxford Review of Education*, 39:4, 498-513,

- Macpherson, I. (2014) The private school promise, In I. Macpherson, S. Robertson, and G. Walford (eds) *Education, Privatisation and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia*, Oxford: Symposium Books.
- Macpherson, I., Robertson, S., and Walford, G., (2014) *Education, Privatisation and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia*, Oxford: Symposium Books.
- Mann, H. (2015) *ISDS: Who Wins More, Investors or States?* IISD for UNCTAD. June 24.
- Marchetti, J., and Roy, M., (2013) The TISA Initiative: An Overview of market Access Issues, WTO Staff Working Paper. No. ERSD-2013-11.
- Marginson, S., & Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milanovic, B., (2011) *The Haves and the Have Nots*, New York: Basic Books.
- Office of the US trade representative (2016) 'Trade in Services Agreement', <https://ustr.gov/TiSA>
- Office of the US Trade Representative (2016), *What is TPP?* <https://ustr.gov/tpp/#what-is-tpp>
- OECD (2016) *Education at a Glance*, Paris: OECD.
- Palmer, D. (2015) 'Uruguay, Paraguay drop out of TiSA talks', 9 September, Bialterals.org. <http://www.bilaterals.org/?uruguay-paraguay-drop-out-of-tisa>
- Peng, S.Y. (2013), "Is the Trade in Services Agreement (TiSA): A Stepping Stone for the Next Version of GATS?" *HKLJ*, 43(2), 611-632
- Piketty, T., (2014) *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press.
- Poulson, L., (2014) Bounded rationality and the diffusion of modern investment treaties, *International Studies Quarterly*, 58, pp. 1-4.
- Putz, C. (2016). "TPP: The Ratification Race is On", *The Diplomat* February 5, <http://thediplomat.com/2016/02/tpp-the-ratification-race-is-on/>
- Rajamoorthy, T. (2013). "The Origins and Evolution of the Trans-Pacific Partnership (TPP)", *Third World Resurgence*, 275 (July), <http://www.globalresearch.ca/the-origins-and-evolution-of-the-trans-pacific-partnership-tpp/5357495>
- Redden, E., & Fain, P. (2012, October 10). Going global. *Inside Higher Ed*. Retrieved on May 17, 2015, from <https://www.insidehighered.com/news/2013/10/10/laureates-growing-global-network-institutions>
- Riechert, c. (2015) TPP to remove government procurement barriers, retrieved from <http://www.zdnet.com/article/tpp-to-remove-government-procurement-barriers/>



- Riep., C and Macacek, M., (2016) *Schooling the Poor Profitably*, Brussels: Education International.
- Robertson, S. Bonal, X and Dale, R. (2002) *GATS and the Education Service Industry*, 46 (4), pp. 472-96.
- Robertson, S., Novelli, N., Dale, R., Tikly, L., Dachi, H., and Alphonse, A., (2007) *Globalisation, Education and Development*, London: DfID.
- Robertson, S., and Verger, A., (2012) *Governing education through Public Private Partnerships*, In S. Robertson, K Mundy, A Verger and F. Menashy (eds.) *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalising World*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Robertson, S., Mundy, K., Verger, A., and Menashy, F., (2012) *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalising World*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Robertson, S. and Komljenovic, J., (2016) *Unbundling the university and making higher education markets*, in Verger, A., Lubienski, C., Steiner-Kamsi, G. (eds.) (2016) *The Global Education Industry* (Vol. 2016). (World Yearbook in Education). London: Routledge
- Russell, D.R. (2014). "Transatlantic Interests in Asia", Remarks, Chatham House, London, January 13, US Department of State, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/01/219881.htm>
- Russo, C. (2015), 'Suez Wins \$405 Million Arbitration Ruling in Argentina Dispute', *Bloomberg*, April 9, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-09/suez-wins-405-million-arbitration-ruling-in-argentina-dispute>
- Sahlberg, P., (2013) *Global education reform movement is here*, at <http://pasisahlberg.com/global-educational-reform-movement-is-here> -
- Samra, H.J and Juchawski, A., (2015), *Investor-state dispute settlement in the newly signed Trans-Pacific Partnership*, *International Arbitration Newsletter*, Dec 17, <https://www.dlapiper.com/en/uk/insights/publications/2015/12/international-arbitration-newsletter-q4-2015/investor-state-dispute-settlement/>
- Sauve, P. (2002) *Trade, Education and the GATS: What's In, What's Out, What's All the Fuss About?* Paris: OECD.
- Sauve, P., (2014) *A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the case for a Trade in Services Agreement (TISA)*, Geneva: NCCR Trade Regulation

- Scherrard, J., (2014) *Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Threat to UK Education*, London: University College Union
- Sinclair, S. (2014), *Investor-State Dispute Settlement in the TTIP and CETA: Submission to the European Commission's Public Consultation*, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Sinclair, S. (2014), *Investor-State Dispute Settlement in the TTIP and CETA: Submission to the European Commission's Public Consultation*, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Sinclair, S. and Mertins-Kirkwood, H., (2014). TISA versus public services
- Singh, K. (2014) *Right to Education, Report of the Special Rapporteur on the Right to Education*, Geneva: Human Rights Council.
- Stiglitz, J., (2013) *The Price of Inequality*, New York: Penguin.
- Sulkowski, A. J., (2015) Investor-State Dispute Settlement in NAFTA, TPP, and T-TIP: Back to the Future? May 11. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2605133>
- Thielman, S. (2015), "Hillary Clinton's U-turn on TPP deal has team working overtime ahead of debate", *The Guardian*, October 13, <http://www.theguardian.com/us-news/2015/oct/13/hillary-clinton-trans-pacific-partnership-debate>
- Thompson, G. (2013) *Investor-state dispute settlement (ISDS) and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Briefing paper, House of Commons Library, [www.parliament.uk/briefing-papers/SN06777.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06777.pdf)
- Tomasevski, K., (2001) *Annual Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, submitted to the Commission on Human Rights*, Economic and Social Council, New York.
- Tooley, J., (1999) *The Global Education Industry: Lessons from Private Education in Developing Countries*, London: IEA and IFC.
- TUC (2016) 'TUC position on the Trade in Services Agreement (TiSA)' <https://www.tuc.org.uk/international-issues/tuc-position-trade-services-agreement-tisa>
- Tuerk, E., (2014) *Preparatory process for the Third International Conference on Financing for Development, Presentation to Trustee Council Chamber, United Nations*, New York, 10<sup>th</sup> December.
- UIS and GEM Report, (2016) *Leaving no one behind: how far on the way to universal primary and secondary education? Policy Paper 27/Fact Sheet 37*, Paris and Montreal: UNESCO Institute for Statistics and Global Education Monitoring Report.
- UNCTAD (2014a) *Trade and Development Report, 2014, Overview*: Geneva: UNCTAD.





- UNCTAD (2014b) *Investor-State Dispute Settlement: UNCTAD Series on Issues in International Investor Agreements II*, Geneva: UNCTAD.
- Van Harten, G., (2012) *Arbitrator Behaviour in Assymetrical Adjudication: An Empirical Study of Investment treaty Arbitration*, Osgoode Hall Law School, Research Paper 41/2012, New York: New York University.
- Van Harten, G., (2016) *Key Flaws in the European Commission's Proposals for Foreign Investment Protection*, Osgoode Hall Law School, Research Paper 16, New York: New York University
- Verger, A., (2010) *WTO/GATS and the Global Politics of Higher Education*, New York and London: Routledge.
- Verger, A., Lubienski, C., and Steiner-Khamsi, G., (eds) (2016) *The Global Education Industry, World Yearbook 2016*, London and New York: Routledge.
- Vincenti, D., (2012) 'EU and 'good friends' weigh international services pact', 9 October, EuroActiv <http://www.euractiv.com/section/trade-society/news/eu-and-good-friends-weigh-international-services-pact/>
- Webb, D., (2017) *CETA: the EU-Canada Free Trade Agreement*, Briefing Paper, No. 7492, 17 January, London: House of Commons Library.
- Wiborg, S (2010) *Swedish Free Schools: Do they work?* published by the Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies at: <http://www.llakes.org>
- Williams, B.R. (2013), *Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative trade and economic analysis*, Washington, DC: Congressional Research Service
- Winham, G., (2005) The evolution of the global trading regime, in J. Ravenhill (ed.). *Global Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Wischenbart, R., (2016) *IPA Global Publishing Statistics*, <http://www.internationalpublishers.org/images/data-statistics/2012/ipa-global-publishing-statistics-2.pdf>
- Xu, B. (2014), *Abenomics and the Japanese Economy*, Council on Foreign Relations.
- Yoshida, R. (2016), "Japanese lawmakers lock horns over TPP" The Japan Times, April 5, <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/04/05/business/japanese-lawmakers-lock-horns-tpp/#.VwTxOz-J-Ho>

# What educators need to know about global trade deals

Susan L. Robertson  
Joanna Tidy  
Santiago Ayuso Arcas

2017



Education International  
Internationale de l'Éducation  
Internacional de la Educación  
Bildungsinternationale

## Head office

5 bd du Roi Albert II  
1210 Brussels, Belgium  
Tel +32-2 224 0611  
headoffice@ei-ie.org

[www.ei-ie.org](http://www.ei-ie.org)  
#unite4ed

Education International represents organisations of teachers and other education employees across the globe. It is the world's largest federation of unions and associations, representing thirty million education employees in about four hundred organisations in one hundred and seventy countries and territories, across the globe. Education International unites teachers and education employees.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).  
(CC BY-NC-SA 4.0)

Published by Education International

Photographer: Michael Melia  
Title: Student Demonstrations in London