



MANUAL DIDÁCTICO DEL INSTITUTO VIRTUAL SOBRE
COMERCIO Y GÉNERO

VOLUMEN 1: REVELANDO LOS VÍNCULOS



Gobierno podría aprovechar estos ingresos para liberar el potencial comercial de los sectores en los que Angola tiene una ventaja comparativa y financiar políticas sociales de género y en favor de los pobres.

7 Incorporación de la perspectiva de género a la política comercial

En los círculos políticos cada vez se presta más atención al tema del género y el comercio, pero ¿qué medidas concretas podrían contribuir de manera efectiva a incorporar la perspectiva de género en las políticas comerciales? Esta sección tiene por objeto esclarecer un poco este tema.

La incorporación de la perspectiva de género a la política comercial asegura que se preste debidamente atención a las desigualdades y las implicaciones de género que existen en todas las etapas del proceso de la política comercial: (a) la etapa de generación de pruebas pertinentes para justificar las decisiones de política comercial; (b) la etapa de elaboración de políticas basadas en esas pruebas; y, más tarde, (c) la etapa de apoyo a las intervenciones sobre el terreno para permitir su aplicación con éxito. A continuación, pondremos ejemplos de la clase de medidas que podrían ser necesarias para fortalecer las perspectivas de género en la elaboración de políticas comerciales en cada una de estas tres etapas, sobre todo cuando la negociación de acuerdos comerciales está en juego. Mientras que se presta especial atención a los acuerdos comerciales, también se puede ir en pos de la liberalización del comercio de forma unilateral; por lo tanto, medidas similares también podrían ser importantes en este caso. Muchos actores intervienen en esta actividad: la comunidad internacional, los ministerios y otros organismos públicos, los negociadores, investigadores y estadísticos del ámbito del comercio, así como organizaciones de la sociedad civil. Uno de los principales desafíos es asegurarse de que todos estos actores participan y de que sus intervenciones están interconectadas y bien coordinadas.

7.1 Evaluaciones completas de género *ex ante* de los acuerdos comerciales

Algunos países o regiones (sobre todo del grupo de altos ingresos, como los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea) realizan sistemáticamente estudios de evaluación antes de negociar un acuerdo comercial. Estas evaluaciones suelen variar en cuanto a su alcance y efectos, pero podrían incluir, como práctica general, algunos análisis desglosados por sexo de los probables

efectos distributivos de las medidas comerciales que están siendo objeto de consideración.

Hay margen para que la comunidad internacional ofrezca asistencia a los países en desarrollo interesados en llevar a cabo evaluaciones de género de los acuerdos comerciales. La UNCTAD ya desempeña un papel importante en esta área con la promoción de una serie de iniciativas en el ámbito del soporte técnico y la creación de capacidad. Por ejemplo, a través del análisis por países, como el que se presenta en la Sección 6, ayuda a países en desarrollo y países menos adelantados a distribuir las funciones de las mujeres en la economía y a examinar las repercusiones que tienen las políticas comerciales en las mujeres, y proporciona apoyo activo sobre los métodos que se pueden utilizar para evaluar el impacto de la política comercial en las mujeres. Estas actividades mejoran la capacidad de investigación de los países en desarrollo, lo que constituye la base para evaluar las posibles consecuencias relacionadas con el género de los acuerdos comerciales.

Unas estadísticas de buena calidad desglosadas por sexo y la capacidad de investigación son los dos ingredientes clave necesarios para realizar evaluaciones rigurosas y completas de impacto de género. Se pueden apoyar ambas a través de una combinación de medidas en varios niveles. Por ejemplo, la asistencia técnica y financiera a las oficinas de estadística debería estar encaminada a promover la recopilación de datos desglosados por sexo sobre una base más regular y una gama más amplia de dimensiones y variables pertinentes. Las organizaciones locales de mujeres podrían desempeñar un papel importante organizando cursos de alfabetización económica (que podrían abarcar conceptos y herramientas básicas para analizar el comercio) y trabajar en estrecha colaboración con oficinas de estadística y funcionarios públicos para fomentar el uso regular de estadísticas de género en la formulación de políticas económicas. La comunidad de donantes podría apoyar la investigación independiente del comercio en esferas relevantes de género, con inclusión de estudios cualitativos y cuantitativos. Es preciso crear capacidad analítica pertinente de la economía con conciencia de género no solo entre los investigadores, sino también en el seno de los organismos ministeriales y en aquellos relacionados con el comercio.

7.2 Las negociaciones de acuerdos comerciales

Aquí deberíamos abordar dos cuestiones diferentes: (a) la posible inclusión de disposiciones relacionadas con el género en los acuerdos comerciales; y (b) la necesidad de garantizar que se

configuran los compromisos de liberalización de un modo que también reflejen los intereses de las mujeres.

Algunos acuerdos comerciales hacen referencia abierta a objetivos de igualdad de género. El acuerdo de Cotonú,³¹ por ejemplo, establece que las partes deben respetar los convenios internacionales sobre derechos de las mujeres e insta a que se incluya la perspectiva de género en todas las áreas de cooperación. Sin embargo, la mayor parte de los AAE provisionales o definitivos que se firmaron después, en los últimos años, no contienen disposiciones explícitas relacionadas con el género.

¿Sería el uso de disposiciones específicas una manera efectiva de incorporar la perspectiva de género en los acuerdos comerciales? La cuestión de la inclusión en los acuerdos comerciales de cláusulas de tipo social basadas en los principales convenios de la OIT es un tema bastante polémico. Quienes abogan por ello creen que las cláusulas sociales son importantes porque establecen derechos universales acordados a nivel internacional, cuya aplicación puede hacerse obligatoria para todos los trabajadores, independientemente del país (por ejemplo, Çağatay, 2001). Quienes se oponen (por ejemplo, Kabeer, 2004) sostienen que representan una nueva forma de proteccionismo para mantener a raya las importaciones de países en desarrollo y proteger los empleos en los países septentrionales.

Hasta ahora, las pruebas parecen demostrar que cuando se incorporan disposiciones de derechos laborales en un acuerdo de comercio, los mecanismos de aplicación son débiles. Este ha sido, por ejemplo, el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1994 por México, los Estados Unidos y el Canadá, que incluye una serie de acuerdos paralelos. El correspondiente Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte es el primer caso en el que se asocian cuestiones de derechos de los trabajadores, entre otros la igualdad de mujeres y hombres en el trabajo y los salarios, a un acuerdo de comercio con vocación duradera. Sin embargo, entre la entrada en vigor del acuerdo y 2010, solo se han presentado 39 peticiones de países del TLCAN con respecto a infracciones de derechos laborales; de las cuales, cerca del 70 por ciento han sido admitidas a trámite, mientras que las demás han sido desestimadas. Todos los casos examinados se resolvieron en consultas ministeriales y ninguno llegó a niveles más concretos de arbitraje. En otras palabras, nunca se aplicaron sanciones comerciales. Parece ser que no se han producido mejoras concretas en

las prácticas laborales de los países implicados en las diferencias surgidas como consecuencia de las peticiones y que, por lo tanto, el sistema en su conjunto ha demostrado ser bastante ineficaz (Nolan García, 2010).

Un estudio realizado por la UNCTAD (2009) destaca las similitudes entre el actual debate sobre la inclusión de cláusulas de género en los acuerdos comerciales y el debate impulsado en el decenio de los 90 sobre la inclusión de exigencias medioambientales. En este debate se constató que los países en desarrollo y desarrollados mantenían posiciones bastante diferentes. Los países en desarrollo fueron cautelosos acerca de incorporar consideraciones medioambientales en los acuerdos comerciales porque podían dar lugar a obstáculos al comercio, y porque su aplicación podía resultar onerosa en términos de costos financieros y recursos humanos. Otro argumento invocado fue que el tamaño y el peso económico del país que quisiera incluir consideraciones ambientales en un acuerdo de comercio podrían desempeñar un papel desproporcionado en el resultado del debate. Además, algunos países en desarrollo invocaron el hecho de que se les obligó a negociar capítulos medioambientales en acuerdos comerciales, pese a que sus marcos medioambientales nacionales todavía estaban dando sus primeros pasos y necesitaban un mayor desarrollo. Se podrían utilizar argumentos similares en cuanto a las cláusulas de género. Pero ¿qué disposiciones específicas de género se podrían incluir realmente en un acuerdo de comercio? Pues, entre otras, normas específicas relacionadas con el género, como la igualdad de condiciones de trabajo para hombres y mujeres, y los mecanismos de observancia y solución de diferencias relativas al cumplimiento de las disposiciones de género.

Pese a que los argumentos presentados anteriormente sobre la inclusión de consideraciones medioambientales en los acuerdos de comercio verdaderamente reflejan las limitaciones que afrontan muchos países en desarrollo, el planteamiento de la cuestión también ha tenido algunos efectos positivos. Entre otros: (a) mayor conciencia de la importancia de las cuestiones ambientales para el desarrollo; (b) una participación más amplia de la sociedad civil en la negociación y aplicación de los acuerdos; y (c) se han facilitado canales (por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial) para que los países en desarrollo obtengan fondos para financiar actividades relacionadas con el medioambiente. En particular, gracias al punto (c) se potencia más el diálogo y la cooperación en temas medioambientales entre los países que son parte de los acuerdos, así como una mayor cooperación

técnica y creación de capacidad sobre cuestiones medioambientales pertinentes para los países en desarrollo que son parte del acuerdo. Se podría esperar algo similar si se incluyesen consideraciones de género en los acuerdos de comercio. En cualquier caso, las exigencias relacionadas con el género deben ser equilibradas y realistas, y tener en cuenta los contextos económicos y sociales de todos los países que son parte del acuerdo.

Con respecto a la segunda cuestión mencionada anteriormente – la necesidad de que los compromisos de liberalización tengan un contenido con conciencia de género –, es importante señalar que es probable que una participación más amplia en las consultas y negociaciones del comercio aumente las posibilidades de que se tengan en cuenta las cuestiones de género. En este sentido, es importante fomentar la colaboración entre distintos organismos públicos (Ministerio de Comercio, Ministerio de Planificación, Ministerio de la Mujer, Oficina de Estadística, etc.), así como aumentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil con respecto a la igualdad de género. Por ejemplo, se podría proporcionar a los negociadores comerciales una lista de sectores sensibles a las cuestiones de género en los que se debería acelerar, retrasar o excluir la liberalización del comercio para mejorar el empleo y el empoderamiento de las mujeres. En definitiva, los compromisos que una parte esté dispuesta a contraer en el marco de un acuerdo de comercio deberían ser beneficiosos para todos los segmentos de la población, con inclusión de las mujeres.

7.3 La asistencia al desarrollo después de la entrada en vigor de acuerdos comerciales

Como se examina brevemente en la Sección 7.2, es esencial que se emprendan iniciativas con conciencia de género para que hombres y mujeres en situación vulnerable puedan aprovechar las nuevas oportunidades que brinda el comercio. Esas iniciativas no solo deberían tener por objeto proteger a algunas industrias tradicionalmente "femeninas", tales como la textil, o apoyar a sectores de exportación bien establecidos. También deberían tener por objeto mejorar la participación económica de las mujeres en su conjunto y, en particular, en la producción de bienes que tengan contenido de mayor valor añadido. Las medidas, especialmente en las áreas de infraestructuras relacionadas con el comercio y de creación de capacidad productiva, deberían

adaptarse a cada contexto y podrían incluir, entre otras: financiación de carreteras y otros proyectos de infraestructuras físicas que reducen el consumo de tiempo y energía de las mujeres; diseño de formación profesional agrícola y servicios de extensión para satisfacer las necesidades específicas de las agricultoras; realización de auditorías de género en los procedimientos administrativos relacionados con el comercio; promoción de mecanismos institucionales públicos que fomenten la emancipación económica de las mujeres y su participación en el mercado laboral, prestándose especial atención a las pequeñas productoras y comerciantes; o garantía de que las decisiones sobre el gasto público y los impuestos para compensar la pérdida de ingresos arancelarios estarán basadas en una sólida comprensión de las implicaciones de género de las políticas presupuestarias.

También se podrían utilizar marcos multilaterales de cooperación al desarrollo para apoyar iniciativas con conciencia de género en áreas relacionadas con el comercio. Programas como el Marco Integrado Mejorado (MIM) y la iniciativa de Ayuda para el Comercio (ApC) pueden desempeñar un papel importante en la puesta en práctica de la perspectiva de género y en el apoyo a los gobiernos para que integren los objetivos de igualdad de género en el seno de sus estrategias comerciales. Por ejemplo, el Estudio de Diagnóstico sobre la Integración Comercial (EDIC) de Gambia, llevado a cabo en 2013 en el marco del MIM, puede desempeñar un papel catalizador en la conducción de fondos hacia proyectos de género en el sector pesquero. Los recursos de la ApC y del MIM están destinados a ser utilizados siguiendo los principios acordados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda,³² en particular el principio de propiedad nacional; los países receptores tienen la prerrogativa de diseñar sus estrategias de desarrollo nacional y de dar prioridad a los programas y proyectos que serán fundamentales para lograr ese desarrollo. Entre los ejemplos de las actividades que se podrían financiar mediante la ApC y el MIM cabe mencionar: la modernización de las instalaciones utilizadas principalmente por mujeres, la oferta de formación adaptada a las mujeres en temas como la alfabetización financiera y los planes de negocio, y el establecimiento de plataformas electrónicas que mejoren la capacidad de operadores femeninos a pequeña escala para entender las exigencias del mercado.