



# MANUAL SOBRE GÉNERO Y COMERCIO

Susan Joekes

con Alicia Frohmann y Marzia Fontana

Abril de 2020



Autoras: Susan Joeques (autora principal) con Alicia Frohmann y Marzia Fontana

Fecha: 30 de abril de 2020

Estudio encargado por el Grupo de Género, Inclusión Social y Comercio (GIC). El Grupo GIC es parte de la estrategia GESI, auspiciada por el Fondo para la Promoción del Comercio y la Inversión (TAF2+) y financiada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo del Gobierno del Reino Unido. Las actividades son de competencia de BKP Economic Advisors.

Para obtener más información sobre el estudio, póngase en contacto con [bkp@bkp-advisors.com](mailto:bkp@bkp-advisors.com).

*Esta publicación ha sido elaborada con la ayuda del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo del Gobierno del Reino Unido.*

*El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de las autoras y en ningún caso puede considerarse que refleje la opinión del Gobierno del Reino Unido.*

# ÍNDICE

LISTA DE GRÁFICOS	IV	
LISTA DE SIGLAS	V	
RESUMEN EJECUTIVO	VI	
<b>1</b>	<b>REGLAS DEL COMERCIO</b>	<b>1</b>
1.1	La evolución de la actividad regulatoria	1
1.2	El panorama institucional	2
1.3	Los cambios en las políticas comerciales y sus impactos: una historia muy reciente	3
1.4	Incorporación de la dimensión social	6
<b>2</b>	<b>ARGUMENTOS PARA INTEGRAR LAS CUESTIONES DE GÉNERO A LA POLÍTICA COMERCIAL</b>	<b>8</b>
2.1	Ámbitos de desigualdad de género	8
2.2	Formas de discriminación y desventaja económica	9
2.3	Impactos de la expansión del comercio como resultado de la liberalización comercial	15
2.4	Políticas nacionales para corregir las desigualdades de género	17
2.5	Herramientas de política comercial	18
<b>3</b>	<b>MEDIDAS EN LA OMC</b>	<b>20</b>
3.1	Herramientas e instrumentos	20
3.2	La Declaración de Buenos Aires de 2017	23
<b>4</b>	<b>MEDIDAS EN OTROS ACUERDOS COMERCIALES</b>	<b>24</b>
4.1	Herramientas e instrumentos	24
4.2	Disposiciones en materia de género en los ALC	25
<b>5</b>	<b>ELABORACIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO</b>	<b>29</b>
5.1	Piedra angular: ¿es la política reflexiva y sensible?	29
5.2	Concepción de las políticas	30
5.3	Disposiciones de implementación	32
5.4	Supervisión y elaboración de informes	34
<b>6</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>36</b>
<b>7</b>	<b>ANEXO</b>	<b>40</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Variaciones anuales (en porcentaje) del comercio y del PIB 1980-2017: economías emergentes y en desarrollo .....	4
Gráfico 2: Variaciones anuales (en porcentaje) del comercio y del PIB 1980-2017: economías avanzadas .....	5
Gráfico 3: Principales brechas de género .....	9
Gráfico 4: Brechas regionales de género en el trabajo de cuidados no remunerado por grupo de ingresos .....	10
Gráfico 5: Tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y brechas de género .....	12
Gráfico 6: Efectos distributivos del comercio con implicaciones de género.....	16
Gráfico 7: Herramientas de la política comercial que promueven la igualdad de género .....	19
Gráfico 8: Contenido resumido de la Declaración de Buenos Aires, diciembre de 2017 .....	23
Gráfico 9: Tipos de disposiciones en materia de género en los ACR.....	25
Gráfico 10: Acuerdos en vigor o en proceso de negociación por Chile que contienen disposiciones de género.....	27
Gráfico 11: Características innovadoras de los capítulos sobre género en los Acuerdos Comerciales Regionales .....	27
Gráfico 12: Intervenciones comerciales SMART .....	30
Gráfico 13: Ámbitos de la política que requieren igualdad de género .....	33

## LISTA DE SIGLAS

ABG	Análisis basado en el género
ACR	Acuerdo comercial regional
ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ApC	Ayuda para el Comercio
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEPA	Comisión Económica para África de las Naciones Unidas
COMESA	Mercado Común del África Oriental y Meridional
EIS	Evaluación del impacto sobre la sostenibilidad
EPC	Examen de las Políticas Comerciales
ERG	Evaluación de las repercusiones en función del género
ERL	Evaluación de las repercusiones de la legislación
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ITC	Centro de Comercio Internacional
MGI	McKinsey Global Institute
MIM	Marco Integrado Mejorado
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MSD	Mecanismo de solución de diferencias
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEM	Observatorio del Emprendimiento Mundial
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
PIB	Producto interno bruto
PYME	Pequeñas y medianas empresas
TED	Trato especial y diferenciado
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ZLCAP	Acuerdo de Libre Comercio de alcance amplio y profundo
ZLCCA	Zona de Libre Comercio Continental Africana

## RESUMEN EJECUTIVO

1. Este manual presenta la evolución del régimen normativo del comercio internacional, las razones por las cuales es necesario abordar la desigualdad de género y la inclusión social en la elaboración de las normas y las iniciativas que se han desarrollado al respecto. Se trata de una guía básica «transversal» destinada a un público que proviene de dos ámbitos muy diferentes de la formulación de políticas: los responsables de la política comercial y los negociadores, por un lado, y los ministerios con competencias en materia de igualdad de género y las partes interesadas de la sociedad civil, por otro.
2. El comercio internacional se rige por un conjunto amplio y complejo de reglas que están en constante evolución. El sistema es «gestionado» por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la única autoridad internacional en este ámbito, que cuenta con 164 países miembros. Se han firmado cientos de acuerdos comerciales internacionales, algunos en la OMC (que tienen un alcance mundial), pero la mayoría a nivel regional entre subconjuntos de países. Todos los acuerdos comerciales consagran los principios de predictibilidad, transparencia e igualdad de trato de los productos comercializados (bienes y servicios) entre las partes. El mecanismo de solución de diferencias de la OMC, que permite imponer sanciones comerciales en caso de incumplimiento de las normas de la OMC, ha sido un pilar central del sistema de comercio multilateral.
3. El principio fundamental en el que se asientan las normas de la OMC es la prohibición de la discriminación. Los gobiernos deben comprometerse a tratar las importaciones de todos los países de la misma manera en lo que respecta a los aranceles y las normas técnicas de los productos. La OMC debe garantizar que los productores no se beneficien, por ejemplo, de subvenciones encubiertas. Hay dos excepciones importantes a este principio. En primer lugar, la OMC permite un trato preferencial en los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR). En segundo lugar, se pueden reconocer derechos y aplicar disposiciones de trato especial y diferenciado (TED) a los países en desarrollo, así como permitir que otros miembros les otorguen un trato más favorable.
4. Apoyados en ese régimen, tanto el producto como el comercio mundial se expandieron de manera sustantiva en el periodo 1945-2008. Muchos países pobres se beneficiaron de ello y millones de personas salieron de la pobreza. Pero también hubo efectos negativos. Se dañó el medioambiente y aumentaron las desigualdades de ingresos entre y dentro de los países. La teoría económica predijo desde el principio que los resultados del comercio serían mixtos, y las normas de la OMC ayudaron a compensar algunos de los daños. Durante cierto tiempo se concedieron algunas exenciones con respecto a los efectos medioambientales, pero, en general, los gobiernos no quisieron o no pudieron compensar a los perjudicados dentro de sus propios países. En consecuencia, en los últimos años se ha producido una oleada de oposición a la globalización desde distintos posiciones del espectro político, especialmente en los países desarrollados.
5. Para mantener la credibilidad del sistema de comercio internacional, en la actualidad se mira con lupa la forma en que las normas y las estructuras comerciales pueden ser socialmente inclusivas. Se están celebrando debates informales en la OMC para comprender mejor cómo las normas comerciales afectan a los distintos agentes económicos, ya sean personas (efectos de género) o empresas (con referencia a la situación de las pymes).
6. La necesidad de adoptar medidas para reducir las desigualdades de género es un desafío social reconocido. Los objetivos —e intervenciones políticas necesarias— para promover la igualdad de género figuran de manera prominente entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

7. Las desigualdades de género son el resultado de fuerzas discriminatorias que impregnan todas las actividades sociales. Sus efectos son más graves y perjudiciales en los países de ingresos bajos, a pesar de que una mayor igualdad de género en general conllevaría beneficios económicos a nivel mundial. En el ámbito económico, las desigualdades de género se manifiestan en tres dimensiones básicas: la distribución del trabajo no remunerado, el trato en el trabajo remunerado y los derechos de propiedad. En relación con el comercio internacional, los principales puntos de impacto son las limitaciones en el nivel y las condiciones de participación de las mujeres en el mercado laboral y en las condiciones de funcionamiento de las empresas de mujeres. En el caso de las mujeres en trabajos remunerados —una de las principales vías de empoderamiento económico de las mujeres— hay indicios de que, tras un aumento inicial de las oportunidades de empleo, las condiciones laborales están empeorando en las industrias exportadoras. Como empresarias por cuenta propia, las mujeres tienen un menor acceso al crédito y montos menores de capital, y, al igual que las trabajadoras remuneradas, se concentran en las líneas de negocio menos remunerativas. (que producen menores ganancias)

8. En los acuerdos comerciales internacionales se ha planteado de varias maneras el imperativo de reducir la desigualdad de género. Ordenados por niveles de compromisos, las disposiciones sobre la igualdad de género pueden figurar en un acuerdo como una aspiración; como un principio; como objeto de medidas especiales en programas complementarios; como una materia objeto de seguimiento; como un capítulo especial; como disposiciones específicas en el articulado de un acuerdo sin un mecanismo para hacer cumplir los compromisos y, por último, como disposiciones en el texto del acuerdo con un mecanismo para asegurar el cumplimiento.

9. Esta variedad de niveles de compromiso se encuentra más bien en los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) que en los acuerdos de la OMC. Ningún acuerdo de la OMC aborda la cuestión del género como tal por el momento. Los acuerdos de la OMC se adoptan por consenso. Su proceso de elaboración es lento y es difícil que los países los aprueben cuando, como ocurre en el caso de las desigualdades sociales, las condiciones varían mucho entre los países miembros. Además, el tratamiento de las cuestiones laborales es competencia de la OIT desde 1919 y esto mismo se reiteró en el Conferencia Ministerial de la OMC en 1996. De hecho, los temas laborales no fueron incluidos en los acuerdos de la OMC en el momento de su creación, en 1995, y desde entonces han permanecido excluidos. La OMC solo puede adoptar medidas relativas a las oportunidades comerciales de las mujeres como productoras y empresarias. Por otra parte, se han puesto en marcha a nivel internacional distintos mecanismos de supervisión y sensibilización de los impactos del comercio sobre las mujeres.

10. Un número aún pequeño pero creciente de ACR incluyen declaraciones de compromiso y medios específicos para que las partes trabajen conjuntamente en la reducción de las desigualdades de género. En este manual se describen los contenidos de los principales acuerdos que incluyen disposiciones de género, y que muestran un cierto impulso hacia la integración de objetivos de igualdad de género. Una integración más profunda de la perspectiva de género se refiere a las medidas de no discriminación e igualdad incluidas en las principales áreas temáticas y reglas de los ACR, ya sea como «compromisos positivos» (acciones afirmativas para corregir la discriminación existente) o «prescripciones negativas» (prohibiciones).

11. En el manual se termina analizando cómo el proceso de elaboración de las políticas comerciales en los propios países puede ser aprovechado para promover la igualdad de género en consonancia con los objetivos nacionales de desarrollo (como los ODS). En este sentido, son importantes las consultas, las evaluaciones de impacto y los mecanismos de supervisión de los impactos comerciales sobre las mujeres. Un proceso de elaboración de políticas comerciales que tenga en cuenta las cuestiones de género es un preludeo esencial para que en las negociaciones las partes sean capaces de impulsar medidas adecuadas en los futuros acuerdos comerciales.

# 1 REGLAS DEL COMERCIO

## 1.1 La evolución de la actividad regulatoria

El comercio transfronterizo entre agentes económicos situados en diferentes estados soberanos funciona con arreglo a normas complejas y elaboradas. Estas normas abarcan el comercio mundial de productos agropecuarios, textiles y prendas de vestir, actividad bancaria, telecomunicaciones y compras públicas, e incluyen acuerdos sobre normas técnicas, asuntos sanitarios y fitosanitarios y propiedad intelectual, entre otros <sup>1</sup>.

Las mercancías son productos físicos: productos agropecuarios (primarios o procesados), minerales, energía y combustibles (en bruto o procesados), artesanías y todo tipo de productos manufacturados. La manufactura de bienes a menudo entraña la transformación de bienes intermedios, es decir de insumos importados. El crecimiento de las cadenas globales de valor involucra cada vez más a las empresas, no solo en el uso de insumos importados, sino también en la exportación de productos «intermedios» semiacabados para su transformación posterior en el país de destino antes de la venta final a los consumidores.

El comercio transfronterizo de servicios, en cambio, se traduce en una amplia gama de actividades aparentemente inconexas, como los servicios empresariales y profesionales (informática, contabilidad, ingeniería, arquitectura, sanidad, programación y telecomunicaciones), los servicios financieros (seguros y banca), la educación, el ocio, el turismo, la distribución y el transporte. Estos productos son intangibles, y para su comercio las tecnologías digitales son un factor facilitador importante. En algunos casos, el proveedor de servicios internacionales está instalado en el lugar donde se presta el servicio (el consumidor viaja al extranjero, por ejemplo, como turista o para someterse a un tratamiento médico). En otros, el proveedor de servicios se desplaza al extranjero para prestar el servicio (como trabajador extranjero o como empresa con un negocio establecido en el extranjero). El valor del comercio global de servicios es enorme; dependiendo de la forma en que se mida, representó entre el 23 y el 45 por ciento del comercio mundial total en 2008 (Park *et al.* 2013). En 2019, según cifras de la UNCTAD, las exportaciones de servicios representaron la cuarta parte de las exportaciones mundiales totales (UNCTAD 2020).

Para respaldar este amplio conjunto de reglas y disciplinas, se han establecido mecanismos legales de solución de diferencias (MSD) —tribunales arbitrales— para interpretar y hacer cumplir las normas de los acuerdos multilaterales y regionales. Algunos acuerdos solo prevén un MSD entre Estados, otros permiten un mecanismo entre el inversionista y el Estado. Los mecanismos de solución de diferencias a veces han sido controvertidos. Por ejemplo, los acuerdos y las soluciones de las diferencias entre inversionistas y Estados fueron poco transparentes durante muchos años, y hasta el año 2005 las audiencias del mecanismo de la OMC se celebraron a puerta cerrada. Además, el uso de este sistema puede ser excesivamente costoso para los países más pobres (Shaffer y Ginsburg 2012). Una nueva área, especialmente relevante para el funcionamiento de las cadenas globales de valor, es la coherencia o convergencia regulatoria. Se han desarrollado nuevas formas de codificar los productos, de medir el comercio considerando las cadenas globales de valor y las

---

<sup>1</sup> El anexo A es un glosario de algunos términos que se utilizan en la elaboración de las normas comerciales y describe los principales acuerdos de la OMC en vigor.

actividades de los inversionistas extranjeros en el comercio de servicios, y de armonizar las estadísticas del comercio.

## 1.2 El panorama institucional

El panorama institucional para el establecimiento de reglas comerciales a nivel multilateral existe más o menos en su forma actual desde 1947, cuando se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como resultado de los acuerdos de Bretton Woods. Más adelante, este Acuerdo se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada en 1995 tras la Ronda de Uruguay y el Acuerdo de Marrakech, la cual sigue siendo el principal organismo rector del sistema multilateral de comercio. Los acuerdos de la OMC son globales y se adoptan por consenso entre sus 164 miembros (actuales).

Todos los acuerdos de la OMC contienen un conjunto de principios esenciales. El principio de no discriminación es el principal, y exige a los países miembros que traten el comercio con todos los demás países de la misma manera. Se aceptan algunas excepciones a este principio.

En primer lugar, se permite el trato preferencial de los socios comerciales<sup>2</sup> en el caso de los acuerdos comerciales regionales (ACR) notificados a la OMC.

En segundo lugar, se permiten exenciones o salvaguardias, en determinadas condiciones y si se aplican de forma transparente y abierta.

En tercer lugar, se puede conceder un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo<sup>3</sup>, prorrogando el periodo acordado para la aplicación de nuevas normas o reduciendo el tipo y el alcance de las desgravaciones arancelarias.

El mecanismo de solución de diferencias de la OMC es entre Estados, y permite imponer sanciones comerciales en caso de incumplimiento de las normas de la OMC. Éste ha sido un pilar esencial del sistema multilateral de comercio, pues ha desalentado las medidas arbitrarias. Sin embargo, el mecanismo está muy debilitado en la actualidad porque un país miembro ha bloqueado unilateralmente los nombramientos de nuevos árbitros para el Órgano de Apelación.

Como consecuencia de las crecientes dificultades de los países miembros para finalizar e implementar nuevos acuerdos multilaterales, la litigación en el seno del MSD se ha convertido en los últimos años en un aspecto central de la OMC. El resultado de algunos de estos arbitrajes no ha sido del agrado de uno de los miembros más poderosos, lo que ha provocado el bloqueo de los nombramientos de los árbitros del Órgano de Apelación, limitando en gran medida el alcance del MSD. Esta debilidad revela la singularidad de la OMC como órgano de decisión, a saber, su universalidad y la exigencia de consenso en la toma de decisiones. Esta característica también dificulta cada vez más que la OMC ultime y adopte nuevos Acuerdos. Durante muchos años, las rondas de negociación y los acuerdos del GATT solo se refirieron al comercio de mercancías. Otros

---

<sup>2</sup> Con arreglo a lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT.

<sup>3</sup> La OMC reconoce a los 47 países menos adelantados (determinados por las Naciones Unidas), pero no define cuáles son los «países en desarrollo». Los países pueden autodefinirse como «en desarrollo» en función de la cuestión de que se trate.

acuerdos comerciales multilaterales, como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), fueron adoptados recién en 1995, como parte del Acuerdo de Marrakech.

Del mismo modo, las dificultades para lograr un consenso sobre nuevos acuerdos han fomentado la suscripción de Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), es decir, se han adoptado acuerdos comerciales de menor alcance geográfico, entre subconjuntos de países, de forma bilateral o entre grupos. Cuando hay menos partes implicadas en las negociaciones, el proceso de negociación puede ser más rápido y fluido, aunque nunca es simple ni sencillo.

El número de los ACR<sup>4</sup> se ha multiplicado desde principios de la década de 1990. Todos ellos se basan en la estructura de principios, reglas y disciplinas acordados en la OMC. Sin embargo, en otros aspectos difieren de los acuerdos multilaterales de la OMC. En primer lugar, como ya se ha señalado, pasan por alto el principio de no discriminación al dar acceso preferente a su mercado a las partes del Acuerdo, a diferencia del trato hacia terceros países. En segundo lugar, aunque el alcance de los acuerdos varía, y en algunos casos se consolida el conjunto de normas de la OMC en materia de comercio de bienes y servicios, la cobertura de los ACR puede ser más limitada. Tienen por objeto abordar aquellos aspectos de las actividades económicas y comerciales que son de interés particular para las partes. El alcance y la profundidad del acuerdo pueden, por tanto, ir más allá de las normas de la OMC, pero éstas siguen siendo el punto de partida de todos los compromisos. En tercer lugar, los ACR permiten comparar los marcos jurídicos sociales y económicos de los países parte; la compatibilidad de estos marcos regulatorios puede ser un objetivo de las negociaciones y servir de base para seleccionar futuros miembros. Las partes también suelen incluir reservas a ciertas disciplinas que les permiten mantener espacios regulatorios propios.

### **1.3 Los cambios en las políticas comerciales y sus impactos: una historia muy reciente**

Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, la política comercial se enfocó en asegurar, por un lado, la reducción de los aranceles y, por otro, en desarrollar el alcance y la cobertura de las normas y los procedimientos jurídicamente vinculantes. Los aranceles medios mundiales aplicables al comercio de bienes industriales se redujeron, pasando del 40 por ciento en 1947 a menos del 5 por ciento en 1993. Los aranceles de los productos agropecuarios y los subsidios han sido motivo de gran controversia en muchos países, tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo. Esta labor regulatoria se ocupó de elaborar estándares de productos y disciplinas para las subvenciones y las barreras no arancelarias, y de mejorar los procedimientos aduaneros, abarcando una gama cada vez mayor de productos, tanto bienes como servicios, y reflejando los profundos cambios en la actividad económica. En la década de 1990 también se firmaron acuerdos bilaterales relativos a otros asuntos como, por ejemplo, las normas de origen, el dumping, las subvenciones y las salvaguardias, los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública, las inversiones y, en algunos casos, compromisos de aplicación de la legislación laboral y medioambiental. No obstante, quedan aún muchos desafíos. No se ha

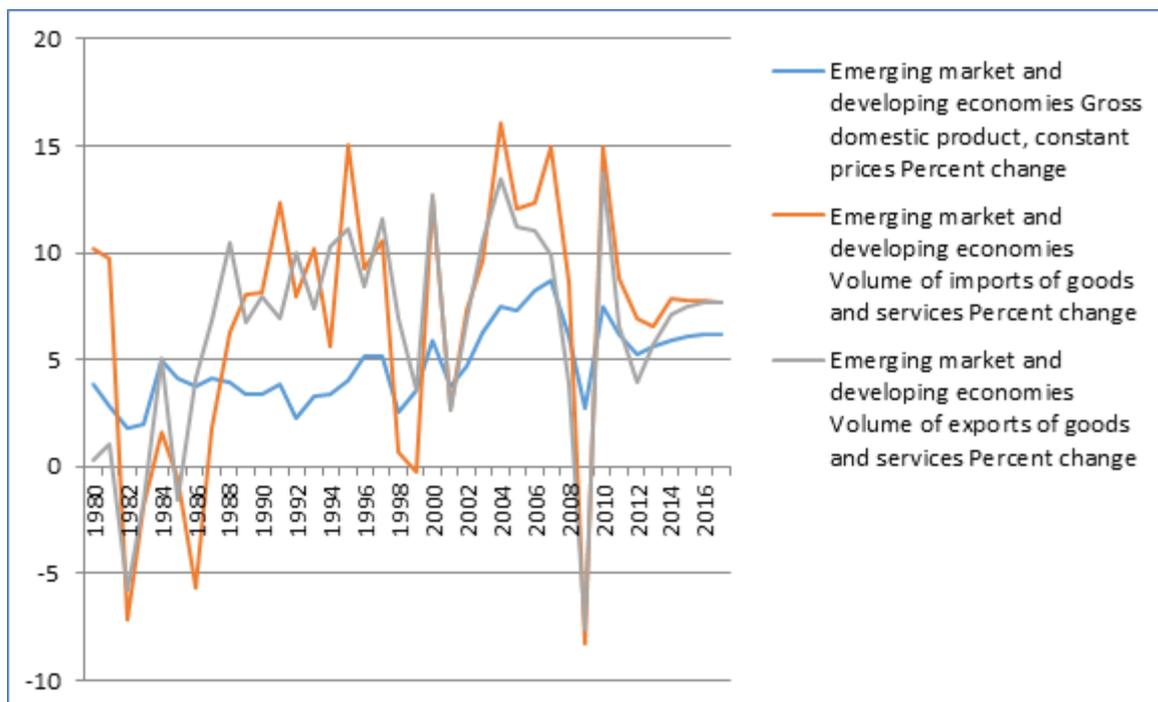
---

<sup>4</sup> [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201815\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201815_e.htm)

integrado debidamente la protección del medioambiente y existen muchos asuntos que se están negociando plurilateralmente o están en fase de preparación en la OMC, como la facilitación de las inversiones y el comercio electrónico.

Este régimen fue exitoso hasta la crisis de 2008-2009 y contribuyó al enorme aumento del volumen de comercio y del PIB mundial durante décadas. Los volúmenes de comercio variaban de un año a otro (reflejando sobre todo las variaciones de los precios de las materias primas), pero la tendencia fue clara hasta alcanzar un tope en 2008. La naturaleza del patrón de comercio posterior es objeto de un acalorado debate, y algunos observadores consideran que el posterior descenso (en el corto plazo) se puede atribuir a que la OMC no ha firmado recientemente ningún nuevo acuerdo importante (Hoekman 2015). Véanse los gráficos 1 y 2 más abajo.

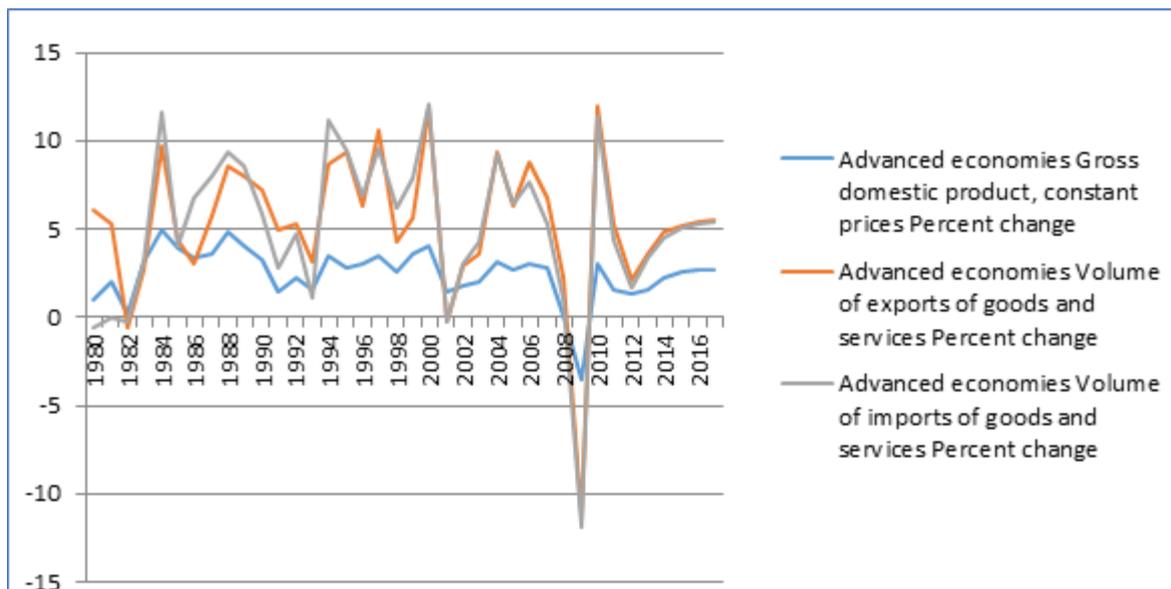
**Gráfico 1: Variaciones anuales (en porcentaje) del comercio y del PIB 1980-2017: economías emergentes y en desarrollo**



Fuente: Datos del FMI.

En total, las economías emergentes y en desarrollo experimentaron un crecimiento más rápido del comercio y del PIB que las economías avanzadas, ya que reforzaron sus capacidades e ingresaron a los mercados internacionales de bienes industriales y servicios modernos.

Gráfico 2: Variaciones anuales (en porcentaje) del comercio y del PIB 1980-2017: economías avanzadas



Fuente: Datos del FMI. Obsérvese que la escala del eje vertical tiene valores diferentes (más bajos) que en el gráfico 1a.

En muchas economías emergentes y en desarrollo, durante este periodo se redujeron los niveles de pobreza a un ritmo nunca antes visto. Millones de trabajadores encontraron empleo y obtuvieron ingresos más altos que antes en empresas y líneas de negocio que se expandieron para satisfacer el aumento de la demanda local e internacional.

Se están desarrollando continuamente nuevas formas de medir y analizar los intercambios comerciales. Su principal objetivo es reflejar con mayor precisión las características y los obstáculos al comercio de servicios, proporcionar información sobre las cadenas globales de valor y asegurar la armonización de las estadísticas internacionales del comercio.

La expansión comercial no estuvo exenta de problemas. Aún no se ha podido determinar con exactitud en qué medida la expansión comercial contribuyó al crecimiento, en comparación, por ejemplo, con el aporte de los cambios tecnológicos (o a la interacción entre ambos). Además, han empezado a hacerse notar los efectos secundarios negativos de la expansión del comercio, incluidos aquellos asociados a las cadenas globales de valor (CGV), que ahora representan el 50 por ciento de todo el comercio y abarcan cada vez más los servicios, además de las manufacturas (Banco Mundial 2020). Los procesos que se utilizan en la producción de bienes para los mercados internacionales y su transporte por tierra, mar y aire a través de las fronteras son intensivos en energía y, a menudo, cuando existen cadenas de suministro y el producto emergente cruza las fronteras varias veces, son más costosos y despilfarran más recursos que procesos alternativos, además de ser perjudiciales para el medioambiente (Banco Mundial 2020). Los economistas siempre habían pronosticado que el comercio generaría perdedores y ganadores, y que la expansión del comercio podría impulsar una mayor desigualdad de ingresos dentro de los países y quizás entre ellos. Por ejemplo, los beneficios de la participación en las CGV no se distribuyen de forma equitativa. Se están produciendo desigualdades en la distribución de los márgenes de beneficio de las empresas en los distintos países, pues los márgenes aumentan para las empresas de los países avanzados y disminuyen en los países en desarrollo. La distribución de los ingresos de las operaciones de las CGV se ha desplazado hacia el capital y el porcentaje que correspondía a la mano de obra ha disminuido. Las pérdidas de ingresos fiscales y, por tanto, de los recursos que reciben los gobiernos para financiar el gasto público han sido importantes, porque las declaraciones de beneficios de las empresas se han trasladado a territorios fiscales que ofrecen baja tributación y

los gobiernos están compitiendo unos contra otros en este sentido. Estas pérdidas de ingresos fiscales son importantes, sobre todo para los países de ingresos bajos (Banco Mundial 2020). Las políticas públicas podrían, en principio, compensar individual o colectivamente muchos de estos efectos (si los recursos disponibles lo permitieran). Pero en la práctica, pocos gobiernos han tomado medidas. Tampoco se han adoptado políticas para contrarrestar la aparición de nuevas desigualdades ni para evitar que se agraven las ya existentes que derivan del crecimiento del comercio internacional y la consiguiente reestructuración de la actividad económica.

## 1.4 Incorporación de la dimensión social

Para mantener la legitimidad de la liberalización del comercio y corregir sus efectos nocivos, el programa de la OMC sobre la gobernanza del comercio ha incluido, durante más de veinticinco años, el debate sobre las medidas «relacionadas con el comercio». La primera cuestión que se abordó, a partir de 1994, fue el impacto medioambiental del comercio. La dimensión social, definida en términos generales, empezó a considerarse en la elaboración de la política comercial alrededor del año 2000, y en el último decenio ha ganado impulso.

El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC proclamó y sostuvo en varias ocasiones el principio de que los objetivos medioambientales podrían tener prioridad sobre las disposiciones comerciales. Sin embargo, este compromiso duró poco. En 1999, desapareció la categoría que permitía recurrir a subvenciones para la protección del medioambiente<sup>5</sup>. No se llegó a un acuerdo entre los países desarrollados y en desarrollo para prorrogar la excepción original. Solo se mantienen algunas disposiciones medioambientales, pero son menos efectivas. Las cuestiones polémicas relacionadas con el medioambiente se pueden revisar en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); además, el Comité de Comercio y Medio Ambiente dialoga con los gobiernos sobre las repercusiones de las políticas comerciales en el medioambiente y los efectos de las políticas medioambientales en el comercio, pero no aborda las diferencias ni establece nuevas normas.

Como se ha señalado, el apoyo a los países en desarrollo, permitido por las disposiciones de trato especial y diferenciado de la OMC, se ha convertido en uno de los principios de funcionamiento de la OMC. Ha sido el motor de algunas iniciativas especiales de desarrollo adoptadas por la OMC, como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y el Programa de Ayuda para el Comercio, concebidos para ayudar a los países más pobres a desarrollar su infraestructura y adquirir las capacidades técnicas necesarias para aplicar las reglas y prácticas del comercio internacional<sup>6</sup>. El alcance de estos programas se limitaba estrictamente a asuntos comerciales sin ningún contenido de desarrollo social.

La dimensión social se ha ido afianzando en la agenda de la elaboración de normas para el comercio internacional desde aproximadamente el año 2000; desde entonces, la mayoría de los acuerdos

---

<sup>5</sup> Como parte del artículo 8 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

<sup>6</sup> A falta de una definición consensuada en el seno de la OMC, los países pueden designarse a sí mismos como economías en desarrollo. En virtud del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC), esto les confiere la posibilidad de recibir ayudas para la infraestructura comercial junto con la aplicación de las disposiciones del AFC. En el contexto del «trato especial y diferenciado», es un medio para ejercer los derechos de exención de determinados compromisos (Banco Mundial, 2020).

comerciales regionales y bilaterales han incluido expresamente el apoyo a uno o más elementos de los derechos sociales o humanos, definidos en sentido general:

- condiciones de trabajo adecuadas y protección de los derechos laborales<sup>7</sup>;
- transparencia y medidas anticorrupción;
- garantías de participación política;
- protección de derechos indígenas y culturales;
- y normas con respecto a mercancías específicas cuyo comercio repercute en los derechos humanos.

En concreto, el 80 por ciento de todos los acuerdos comerciales regionales o bilaterales suscritos desde 2013 incluyen disposiciones laborales no previstas en las normas de la Organización Mundial del Comercio (IHRB 2019).

Aunque se supone que la igualdad de género está implícita en la dimensión de los derechos laborales de la agenda social, sorprende que haya sido omitida en la enumeración de derechos de la agenda social. Sin embargo, en otros foros mundiales dedicados a la política de desarrollo social, la igualdad de género ocupa un lugar prioritario. El principal ejemplo es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptada en 2015. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecen, con gran detalle, un amplio abanico de compromisos encaminados a reducir la pobreza y a mejorar el suministro de bienes y servicios básicos de forma equitativa para toda la población. Destacan también que la desigualdad de género está presente en varios contextos. Una amplia sección del ODS 5 (igualdad de género) aborda los derechos de las mujeres y sus reivindicaciones de igualdad de trato en los ámbitos económico, social y político. La igualdad de género también se menciona expresamente como una dimensión transversal en todos los demás ODS.

Casi todos los gobiernos han firmado los ODS de las Naciones Unidas y deben rendir cuenta por lo que han hecho o dejado de hacer en relación con los objetivos y metas, entre otras cosas, de igualdad de género en los foros internacionales, tanto en las Naciones Unidas como fuera de la organización, así como ante los interlocutores políticos y sociales nacionales. Sin embargo, los ODS no prescriben ninguna medida concreta que deba ser adoptada en el ámbito de la política comercial y solo hacen referencia a la expansión del comercio internacional como un medio importante para alcanzar los fines del desarrollo, y no como un fin en sí mismo. La formulación de las políticas comerciales y las negociaciones han avanzado en paralelo a los compromisos de los ODS, a menudo sin que los gobiernos garanticen la coherencia política entre la política internacional y nacional.

Existen variaciones entre las instituciones que elaboran normas comerciales en cuanto a la medida en que pueden, o han intentado abordar el tema de la desigualdad de género<sup>8</sup>. De hecho, se han

---

<sup>7</sup> Uno de los principios básicos de la OIT es la prohibición de la discriminación en el trabajo, que incluye la no discriminación por género.

<sup>8</sup> El concepto de comercio socialmente inclusivo es aún más amplio. El objetivo es mejorar las condiciones de las personas y los grupos desfavorecidos de todo tipo, sea cual sea su género, teniendo en cuenta la situación de las personas con discapacidad, los migrantes y las poblaciones indígenas. Las categorizaciones sociales de este tipo se entrecruzan para crear patrones de diferenciación y desventaja superpuestos e interdependientes. Podría decirse que las preocupaciones en materia de desarrollo incluyen esta aspiración, pero se mencionan aún menos de manera expresa que la desigualdad de género como cuestión relacionada con el comercio. Por lo tanto, en aras de la claridad y para centrarnos en lo importante, este manual se limita en gran medida a examinar las cuestiones de género.

adoptado algunas disposiciones innovadoras y de gran calado en los acuerdos de libre comercio y regionales, y está aumentando la presión para que se debatan estas cuestiones en el seno de la OMC.

## 2 ARGUMENTOS PARA INTEGRAR LAS CUESTIONES DE GÉNERO A LA POLÍTICA COMERCIAL

### 2.1 Ámbitos de desigualdad de género

La mayoría de los acuerdos comerciales no hacen referencia alguna a la desigualdad de género, bajo el supuesto de que sus impactos fuesen «neutros» en términos de género. Pero los impactos nunca serán neutros, ya que operan en un campo donde las fuerzas sociales producen resultados diferenciados por género en la esfera económica.

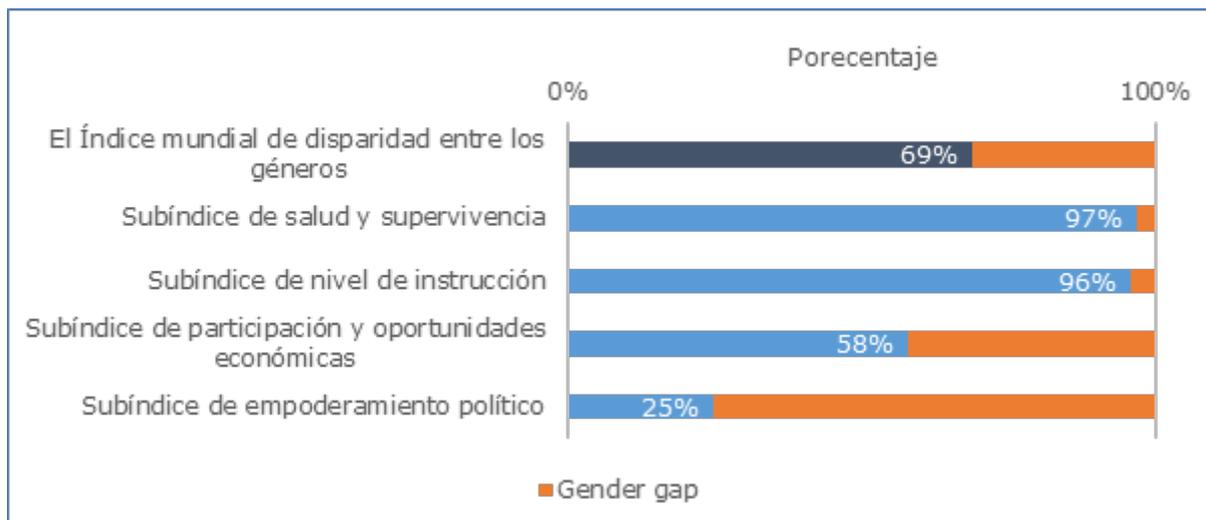
Las economías son «estructuras de género», impulsadas por fuerzas discriminatorias de género que impregnan todas las actividades sociales. Si bien esas fuerzas imponen limitaciones y expectativas especiales a ambos sexos, la discriminación perjudica inequívocamente a las mujeres en el ámbito económico, con efectos más graves y perjudiciales en los países de ingresos bajos.

En muchas ocasiones se ha intentado identificar y evaluar el alcance de la desigualdad de género en diferentes ámbitos. Uno de los estudios examina la incidencia de la discriminación de género en las «instituciones sociales», evaluada en cinco dimensiones: códigos de familia discriminatorios, integridad física restringida, preferencia por los varones, restricción al acceso a bienes y recursos y libertades civiles restringidas. El correspondiente Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI)<sup>9</sup> de la OCDE abarca las leyes formales y normas informales, así como las actitudes y prácticas que discriminan a las mujeres. Según esta medida, los niveles de discriminación son mayores en los países de ingresos más bajos. Las instituciones sociales discriminatorias se mantienen de forma coercitiva y la violencia de género contra las mujeres es frecuente en todo el mundo, tanto en el ámbito privado (hogar) como en el público. En términos de desarrollo, la discriminación de género en las instituciones sociales de los países de ingresos bajos es un obstáculo adicional para su crecimiento (Ferrant y Kolev 2016). Otro estudio, el Informe de Brechas de Género del Foro Económico Mundial hace una estimación de las brechas de género en diferentes esferas de la actividad humana (salud, educación, economía y política). El gráfico 3 muestra que la brecha de género más acusada se observa en la participación política y la segunda se registra en la participación y oportunidades económicas. Estas esferas están profundamente interconectadas.

---

<sup>9</sup> En <https://www.genderindex.org/>

Gráfico 3: Principales brechas de género



Fuentes: World Economic Forum, Global Gender Gap Index, 2020 = Foro Económico Mundial, Índice mundial de disparidad entre los géneros, 2020

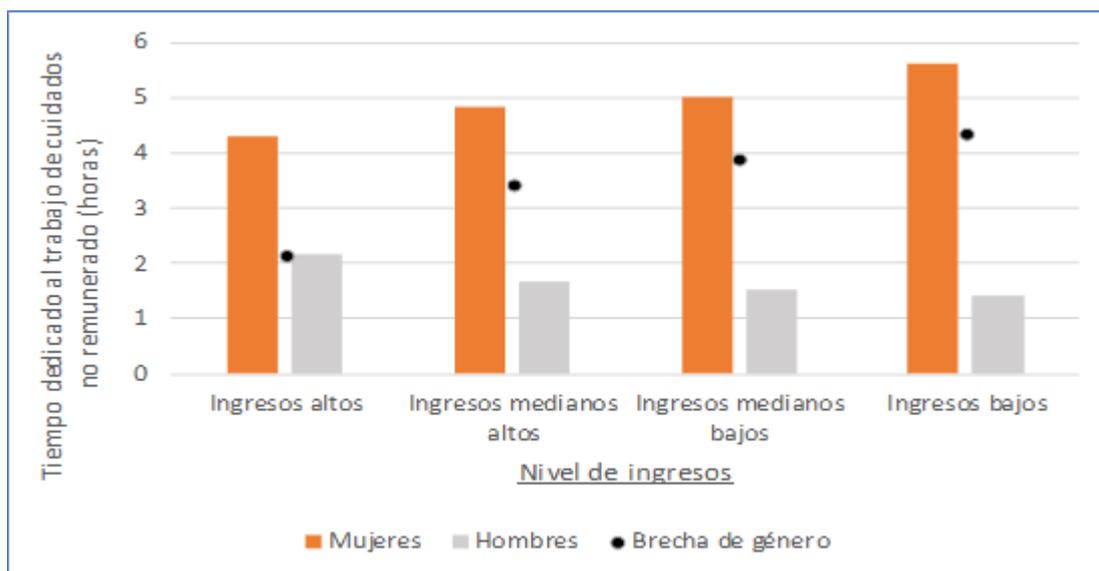
## 2.2 Formas de discriminación y desventaja económica

En el ámbito económico, las desigualdades de género se manifiestan en tres dimensiones principales: la distribución del trabajo no remunerado, las oportunidades en cuanto al empleo, la remuneración y la calidad de los puestos de trabajo de la fuerza de trabajo remunerada, y los derechos de propiedad. Estos factores interactúan dando lugar a un cuadro general complejo y polifacético. Los resultados diferenciados por género se manifiestan en todo el mundo, con importantes variaciones regionales, lo que ejemplifica a la vez la «infinita variedad» y la «monótona similitud» de las limitaciones de género (Kabeer 2016).

En primer lugar, las normas sociales determinan que el rol «primario» de la mujer sea la esfera «reproductiva». Se da por supuesto que las mujeres son las principales responsables del cuidado de los demás (niños, personas de edad avanzada y enfermos). Por tanto, la carga del trabajo no remunerado se distribuye de forma desigual: las mujeres asumen la mayor parte de ese trabajo, en todos los tipos de actividades (tareas domésticas, cuidados de personas, cuidados de la comunidad) (OCDE 2019). El gráfico 4 muestra que la proporción que corresponde a las mujeres en la carga del trabajo de cuidados no remunerado asciende a una media de entre 4,2 y 5,5 horas al día, frente a 1-2 horas de los hombres. También se registran variaciones dentro de los países, por ejemplo, entre las mujeres en función de su nivel de ingresos en el seno del hogar y su estado civil.

La brecha total de género es más acusada en los países de ingresos más bajos. Véase el gráfico 4.

Gráfico 4: Brechas regionales de género en el trabajo de cuidados no remunerado por grupo de ingresos



Fuente: OCDE 2019.

La gran desigualdad de tareas demandadas a las mujeres respecto de responsabilidades domésticas y de cuidados afecta a los tipos de trabajos remunerados a los que pueden acceder.

La distribución desigual del trabajo no remunerado tiene tres efectos principales. El primero es que el trabajo de cuidados remunerado está subvalorado. Cuando las mujeres son remuneradas por terceros para que realicen trabajos de cuidados y éstas no son parte de la propia familia, hogar o comunidad inmediata, tienden a ser mal remuneradas. Como lo está mostrando la pandemia de COVID-19, el personal que se ocupa del cuidado básico, a menudo las personas que más necesitamos, son las que menos valoramos<sup>10</sup>.

Son las mujeres las que ejercen este tipo de trabajo de manera predominante. Las ocupaciones en las que hay mayor presencia de mujeres son los trabajos de cuidados de personas, como los trabajadoras de la salud y de casa particular. El 88 por ciento del personal asistencial son mujeres, frente al 12 por ciento de hombres. La atención de la salud predomina entre las ocupaciones que ejercen las mujeres. Alrededor de tres cuartas partes de los profesionales de nivel medio de la salud—asistentes en áreas como la anatomía patológica, el diagnóstico por imágenes y la farmacia— son mujeres, y el 69 por ciento de los profesionales de la salud, como los médicos generales y el personal de enfermería, son mujeres. Las tareas administrativas, de limpieza, de enseñanza y de preparación de alimentos también suelen ser desempeñadas predominantemente por mujeres, al menos en un 60 por ciento<sup>11</sup>. En los países de ingresos medianos-altos y altos, la fuerza de trabajo inmigrante suele ejercer este tipo de trabajos, ya que sus bajos salarios hacen que gran parte de la población local no quiera ejercerlos.

Un segundo efecto de la desigualdad es que las mujeres disponen de menos tiempo que los hombres para el trabajo remunerado; son «pobres en tiempo». Cuando las mujeres aceptan un trabajo remunerado, trabajan menos horas. La diferencia es más acusada en Asia Meridional, donde el 67 por ciento de las trabajadoras asalariadas trabajan menos de 35 horas por semana. La brecha

<sup>10</sup> Financial Times, 1 de abril de 2020 (Sarah O'Connor).

<sup>11</sup> Datos de ILOstat.

también es grande en el África Subsahariana y Asia Sudoriental (OIT 2016). Trabajar menos horas no solo se traduce en que la fuerza de trabajo tenga menores ingresos, sino que también se asocia a menor poder de negociación del salario y de las condiciones de trabajo. Viet Nam es uno de los países que ha experimentado un rápido crecimiento económico orientado a la exportación, así como el aumento de las oportunidades de empleo remunerado para las mujeres. No obstante, durante el periodo 2004-2012, se produjo un ligero aumento de la brecha salarial de género en la fuerza de trabajo asalariada (ONU Mujeres 2016).

El trabajo de cuidados no remunerado impide a las mujeres aceptar trabajos «de nueva generación», con horarios estrictamente supervisados, largos y continuos. En las comunidades pobres, las mujeres con hijos, en particular, no pueden viajar lejos y es posible que tengan que volver a casa periódica y regularmente a lo largo del día (OCDE 2019).

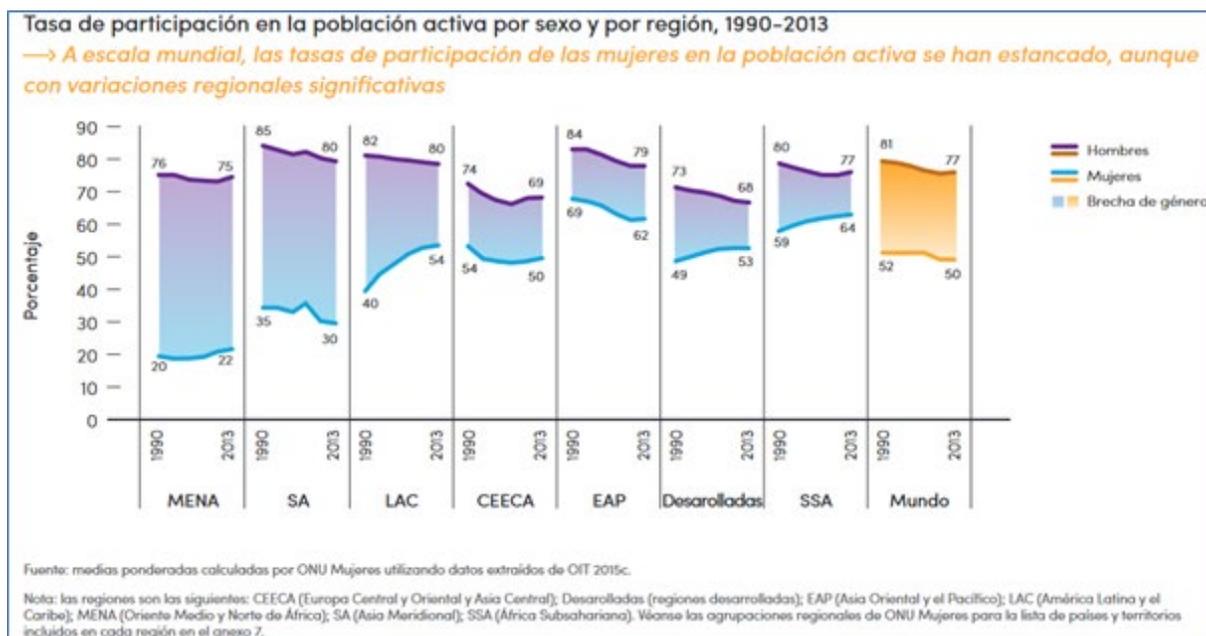
Los niveles de empleo femenino son relativamente bajos<sup>12</sup>. En todo el mundo, el número de mujeres que participan en el mercado laboral es menor que el de los hombres. En la mayoría de las regiones, la tasa de actividad femenina en la fuerza de trabajo ha aumentado con el tiempo, siendo las regiones de Asia Meridional y Asia Oriental y el Pacífico una excepción notable. La proporción de la participación de las mujeres en la población activa frente a los hombres es de alrededor del 66 por ciento. Esta participación ha aumentado con el tiempo en la mayoría de los países desde 1990 (Indicadores de Desarrollo Mundial/OIT), pero se ha visto frenada por la situación en Asia Meridional (véase el gráfico 5)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> En este contexto, se utiliza el término «empleo» para indicar la participación en el mercado laboral. Esta es la métrica corriente, en la que no se tiene en cuenta la mayor parte de modalidades de trabajo no remunerado. Las definiciones de empleo —y por extensión la medición de la «producción económica», la renta nacional y el crecimiento— son bastante problemáticas, ya que están influenciadas por las normas de género. Poco a poco se están cambiando estas definiciones, y se está desterrando la idea de que el trabajo no remunerado no es una actividad económica. Pero se trata de un tema demasiado amplio para abordarlo en este manual.

<sup>13</sup> Los datos de esta sección, salvo que se indique lo contrario, proceden de la OIT en <https://ilostat.ilo.org/2019/12/13/100-statistics-on-the-ilo-and-the-labour-market/>

**Gráfico 5: Tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y brechas de género**



Fuente: ONU Mujeres, 2015

El aumento del empleo femenino es insuficiente para asegurar la igualdad de género. Las mujeres pueden disfrutar y sentirse realizadas simplemente por el hecho de trabajar; además, obtener sus propios ingresos con independencia de la familia tradicional amplía sus opciones en muchos ámbitos distintos (Seguino y Braunstein 2019, OIT 2017). Por otro lado, muchas mujeres aceptan un empleo por necesidad. Cualquiera que sea la razón, el aumento del empleo de las mujeres no conduce, si se mantiene el contexto de condiciones de desigualdad, a una mayor igualdad de género en el empleo. Las condiciones de trabajo suelen diferir sistemáticamente en función del género y hay pocos indicios de que esto vaya a cambiar.

En los países de ingresos bajos —pero no así en los de ingresos altos— hay una proporción mucho mayor de mujeres que de hombres en empleos «informales», con poca o ninguna seguridad laboral y sin derecho a la protección social, como lo son las prestaciones de desempleo o derechos de pensión.

En segundo lugar, los mercados laborales están segregados por género<sup>14</sup>. En algunos países, todavía se prohíbe por ley el acceso de las mujeres a determinados trabajos y sectores (WBL, varias fechas), sin embargo la segregación en el trabajo persiste en todo el mundo por razones sociales y culturales y aún por mera inercia. La mayoría de las mujeres realizan trabajos de menor productividad. Una mayor proporción de mujeres que de hombres trabaja en la agricultura (especialmente, como trabajadoras familiares, en los países de ingresos más bajos) y en los servicios de productividad moderada como por ejemplo, la salud, la educación, los cuidados, el comercio minorista y la hotelería, entre otros<sup>15</sup>. En la industria manufacturera, los puestos de trabajo ocupados por mujeres se concentran en tareas relativamente poco calificadas y de gran intensidad de mano de obra, como

<sup>14</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms\\_707580.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_707580.pdf)

<sup>15</sup> Sin embargo, hay que tener en cuenta que la productividad en los servicios, especialmente en los servicios públicos, se define por los salarios pagados, por lo que, en este caso, se trata de una tautología.

en el sector de la confección y la electrónica. Por el contrario, los hombres suelen ocupar puestos de trabajo en la industria manufacturera de alta productividad y más intensiva en capital. De esta manera, se observa que las mujeres se agrupan en un número limitado de puestos de trabajo, y apenas tienen oportunidades de empleo en otros sectores de la economía. El desequilibrio resultante entre la oferta y la demanda de mano de obra en las industrias «feminizadas» ejerce una presión a la baja sobre sus salarios. También se producen efectos colaterales. Los salarios tanto de las mujeres como de los hombres que trabajan en empresas con una gran proporción de mujeres en la mano de obra (es decir, en industrias «feminizadas») resultan penalizados por salarios un 15 por ciento más bajos que los que reciben los trabajadores de otros sectores (OIT 2018). En muchas industrias con gran intensidad de mano de obra, donde los salarios son el principal costo de producción, las CGV están presentes en los países en desarrollo. Se incentiva la entrada de los inversores y compradores extranjeros porque los costos unitarios de la mano de obra son bajos y probablemente sigan siéndolo como consecuencia de la relativa sobreoferta de mujeres trabajadoras en estos segmentos del mercado laboral.

Existe otra característica discriminatoria, debida en gran parte a la masiva concentración en la oferta de mano de obra. Las mujeres reciben salarios menores que los hombres por el mismo trabajo en todos los sectores<sup>16</sup>. Se estima que la brecha salarial de género, calculada ajustando los salarios a la experiencia y las calificaciones de la fuerza de trabajo, asciende a un promedio de 19 por ciento<sup>17</sup> a nivel mundial<sup>18</sup>. La brecha de género ha ido disminuyendo poco a poco lo largo del tiempo en los países desarrollados, pero no así en los países en desarrollo. Sin embargo, a diferencia de otras variables de género, no se observa que el alcance de la brecha salarial esté claramente correlacionada con los países agrupados en un determinado nivel de ingresos. En los países de ingresos más bajos, donde la brecha salarial de género es del 13 por ciento, debajo de la media mundial, los empleos asalariados y remunerados, donde se calcula esta medida, son una proporción baja del total y en ella predomina el empleo en el sector público. En estos casos, la discriminación de género se elude en cierta medida gracias a la contratación por méritos y a las escalas salariales automáticas en el sector público.

Más allá de las limitaciones de las mujeres en el mercado laboral, las fuerzas discriminatorias también provocan desventajas en el acceso de las mujeres a los recursos materiales. En mayor o menor medida en todas las regiones, las mujeres son tratadas como menores (niños), es decir, no son consideradas como adultos independientes. Tienen menores derechos a la propiedad y al control de los recursos (incluido su propio cuerpo, lo que afecta su capacidad, por ejemplo, de aceptar un trabajo remunerado por voluntad propia). Esta situación no es estática y en algunos aspectos está cambiando. El cambio mayor se ha producido, en términos de mejoras sustanciales en los últimos años, en el acceso de las mujeres a la educación; ahora hay paridad de género en los niveles de estudios más bajos y, de hecho, en muchos países más mujeres que hombres asisten a la educación terciaria. Sin embargo, las mujeres están subrepresentadas en las áreas de ciencia y tecnología, especialmente en las ingenierías, lo que dificulta que puedan encontrar trabajo en industrias intensivas en capital, que requieran altas calificaciones. En todo caso, no siempre tener estudios superiores garantiza a las mujeres mejores resultados en materia de empleo; en regiones

---

<sup>16</sup> En algunos países no es ilegal pagar a las mujeres menos que a los hombres por el mismo trabajo (WBL varios), pero la brecha salarial de género es universal.

<sup>17</sup> Los datos de empleo de esta sección proceden todos de la OIT: <https://ilostat.ilo.org/2019/12/13/100-statistics-on-the-ilo-and-the-labour-market/>

<sup>18</sup> Un estudio muestra los factores que intervienen en el cálculo de la brecha salarial de género de Turquía. Véase: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms\\_707580.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_707580.pdf)

con altos niveles de desempleo juvenil, como en África Septentrional y Oriente Medio, las mujeres con niveles mayores de estudios suelen ser el subgrupo de población con menos posibilidades de encontrar un empleo remunerado.

Con respecto al acceso a los recursos materiales, las prohibiciones discriminatorias de género para el acceso a los recursos, a menudo, son expresas. En muchos países, las mujeres no pueden, por ley, obtener capital (acceso al financiamiento, a la propiedad de la tierra y a otros bienes, mediante compra o herencia) en las mismas condiciones que los hombres. Por ejemplo, en algunos países de Oriente Medio y África Septentrional, las mujeres no tienen derecho a abrir una cuenta bancaria o pedir un préstamo, poseer una propiedad o abrir un negocio por su cuenta de manera independiente (Informes WBL, varios años). Hay sobradas pruebas de que las mujeres son en menor medida propietarias de tierras: solo el 10-20 por ciento de los propietarios de tierras son mujeres —aunque hay grandes disparidades tanto dentro de las regiones, como entre ellas— y además, que las propiedades de las mujeres son más pequeñas que las de los hombres (FAO 2011). Por ejemplo, en América Latina, la proporción de mujeres propietarias de tierras es 11 por ciento en Brasil y 27 por ciento en Paraguay (Doss *et al.* 2014). En el Congo, Tanzania, Benin y Mozambique, el tamaño de las explotaciones femeninas es de aproximadamente 1 hectárea, frente a las 2 hectáreas que tienen los hombres (FAO 2011). La titularidad de cuentas bancarias y de servicios de dinero móvil es menor en el caso de las mujeres que de los hombres (Demirgüç-Kunt *et al.* 2018). Las cuentas bancarias y la propiedad de la tierra ayudan a las mujeres a salir de la pobreza y a protegerse de las crisis económicas. Aunque la brecha digital entre los hogares parece depender principalmente de los ingresos y los estudios, otras variables, como el tamaño y el tipo de hogar, la edad, el género, el origen racial y el contexto lingüístico, así como la ubicación, también son importantes. El acceso digital se ha extendido rápidamente, pero los países en desarrollo, especialmente los más pobres, están muy atrasados y existe una enorme y creciente brecha (en África) entre el número de hombres y de mujeres que tienen acceso al internet<sup>19</sup>. Este déficit impide que las mujeres puedan participar plenamente en el comercio electrónico (nacional e internacional), ya sea como trabajadoras asalariadas o propietarias de empresas.

Las limitaciones en cuanto a la titularidad de los activos se traducen en que haya menos empresas de propiedad de mujeres y que, además, estén en situación de desventaja. Las empresas de lideradas por mujeres empiezan siendo más pequeñas, con niveles de capitalización más bajos, y crecen más lentamente que las empresas de titularidad masculina. Es menos probable que den empleo y que participen en la actividad exportadora (OEM 2019; Amin 2014; ITC 2015). En muchos países en desarrollo, las empresas de mujeres suelen agruparse en la economía informal, con poco acceso al capital, las fuentes de financiación, los servicios de apoyo empresarial y los mercados, y afrontan largos, costosos y burocráticamente engorrosos procedimientos de registro de empresas. Estos factores ponen freno a su capacidad para crecer más allá del nivel de microempresa de subsistencia (Banco Mundial 2011, 2012; OIT 2016). El problema se agrava cuando las competencias y la motivación empresarial dependen de la experiencia previa de las personas en el empleo remunerado, que históricamente ha sido prácticamente inexistente en el caso de las mujeres (Observatorio del Emprendimiento Mundial 2019). En suma, estas barreras explican por qué las mujeres en la mayor parte de los países tienen una menor tasa de actividad empresarial. Las empresas de lideradas por mujeres tienen menores probabilidades de contratar a trabajadores asalariados y menores expectativas de que sus empresas crezcan. Los sectores en los que operan muchas de estas empresas suelen tener pocas barreras de entrada y se caracterizan por una baja productividad y bajos márgenes de utilidades, a la vez que tienen poco acceso a la información y a

---

<sup>19</sup> Presentación de la UIT en la conferencia de la UNCTAD sobre el comercio electrónico, 11 de diciembre de 2018.

los recursos para apoyar el desarrollo y la comercialización de sus productos, lo que restringe su competitividad (Stevenson 2016).

## **2.3 Impactos de la expansión del comercio como resultado de la liberalización comercial**

Los investigadores del ámbito académico y las organizaciones de la sociedad civil llevan mucho tiempo tratando de comprender los impactos que la expansión del comercio tendrá en las cuestiones de género. Las nuevas políticas comerciales se aplican con la intención expresa de cambiar completamente las estructuras nacionales de producción. Los recursos se canalizan hacia las líneas de negocio que son competitivas en los mercados internacionales y se alejan de las líneas de negocio cuyos productos son más caros que las importaciones, a menos que sean capaces de modificar sus métodos de producción para que sean más eficientes. Los cambios se perciben en el conjunto de la economía.

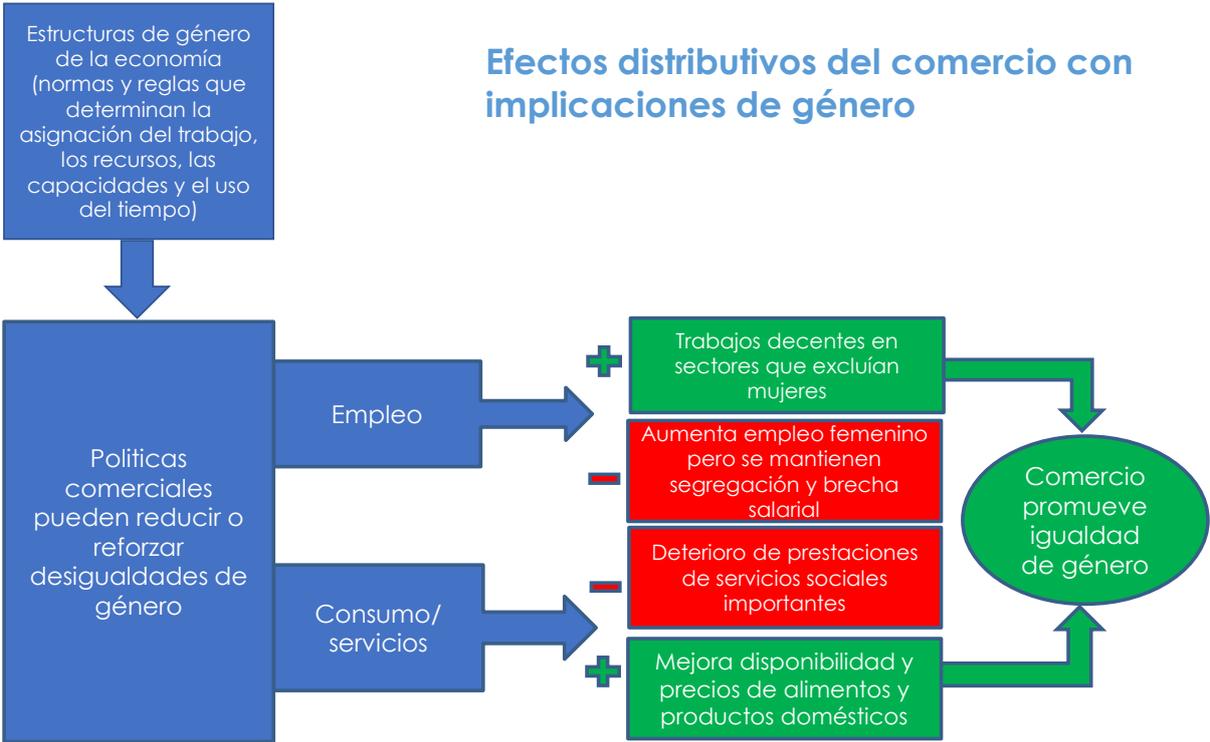
Los impactos de género de la expansión del comercio han sido estudiados con mayor detenimiento en relación con el mercado laboral y el empleo. Los cambios en el número de puestos de trabajo, los salarios y la calidad de los empleos de las mujeres es lo que más se ha investigado. Se ha prestado sobre todo atención a la industria manufacturera, así como a determinados sectores de la agricultura (horticultura) que también se han «industrializado» para abastecer la floreciente demanda de los consumidores de los mercados externos.

Los impactos han variado en función de la estructura socioeconómica del respectivo país. La escasa presencia de las mujeres en el mercado laboral jugó, en primer lugar, a su favor en los países con pocos recursos naturales (petróleo o minerales): en Asia (Bangladesh, China, India, Viet Nam), África Septentrional y Oriental (Marruecos, Túnez, Egipto, Mauricio, Kenya y Uganda) y América Latina (Colombia), por citar algunos ejemplos. Estos países lograron una ventaja competitiva en la manufactura y en la horticultura debido a su mano de obra intensiva. Cuando sectores como el de las prendas de vestir, la electrónica y la producción hortofrutícola empezaron a expandirse, se contrató a un gran número de trabajadoras. Esto dio lugar a un aumento de las tasas de participación de las mujeres en la población activa y permitió a muchas mujeres obtener por primera vez ingresos propios. Cuando los ingresos nacionales y los salarios medios crecieron en consecuencia, el éxito de las exportaciones en el sector manufacturero se sustentó gracias a la evolución desde la manufactura básica hacia actividades altamente tecnológizadas en el sector manufacturero o de servicios. Algunos países, por ejemplo, Viet Nam y China, crecieron y gestionaron satisfactoriamente esta adaptación, mientras que otros, como Marruecos, no lo hicieron. La diversificación hacia nuevos sectores, como los automóviles, no ofreció puestos de trabajo a las mujeres en la misma medida. Por consiguiente, ese aumento inicial del nivel de oportunidades de empleo asalariado de las mujeres en la industria manufacturera que tuvo lugar desde la primera etapa de la liberalización del comercio hasta aproximadamente el año 2010, no se tradujo en un aumento sostenido posterior, y la calidad de los empleos de las mujeres se deterioró (Seguino y Braunstein 2019).

El impacto del comercio en el empleo formal de las mujeres no es la única dimensión que debe analizarse. Ninguna persona tiene como única función en la economía participar como mano de obra. El comercio afecta a las mujeres en sus múltiples funciones económicas, como productoras (trabajadoras o proveedoras de servicios o dirigentes de empresas), consumidoras y cuidadoras. Todo cambio de política o impacto (shock) externo en una economía, incluidos los cambios relacionados con la política comercial, da lugar a cambios en cada uno de los canales antes

mencionados. Los cambios en los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios afectan al consumo; los cambios en la disponibilidad de servicios públicos o privados de cuidado de niños, servicios de salud, servicios y bienes públicos (electricidad, agua, electrodomésticos, alimentos procesados) repercuten en la carga del trabajo de cuidados no remunerado. El efecto neto variará de un lugar a otro en función de la intensidad relativa que tengan los impactos, de la misma manera que los distintos subgrupos también se verán afectados de manera diferente. El gráfico 6 ilustra este proceso.

**Gráfico 6: Efectos distributivos del comercio con implicaciones de género**



Los cambios en un canal pueden amplificar o compensar los cambios en otro. En el caso de los hogares con ingresos más bajos, un cambio positivo —por ejemplo, la disponibilidad de importaciones más baratas y producidas en masa— puede verse compensado en mayor o menor medida por factores negativos, como el aumento de los costos de los servicios de apoyo intensivos en mano de obra que se prestan en el mercado (salud, enseñanza, cuidado de niños) al aumentar los salarios medios. Esto puede conducir a que se recorten aún más las prestaciones del sector público en el caso de que los gobiernos no puedan encontrar formas de compensar las reducciones en los ingresos fiscales al aplicar los acuerdos comerciales cuyo objeto es reducir o eliminar los aranceles. La proporción que representan los aranceles y los derechos de aduana en el total de los ingresos públicos es mayor cuanto menor es el nivel de renta de un país. Como se ha señalado anteriormente, las pérdidas de ingresos públicos pueden haberse visto agravadas por el desplazamiento de las utilidades de las empresas. Si no se compensan los ingresos públicos con ingresos fiscales de otras fuentes, los gobiernos perderán capacidad para prestar servicios sociales públicos.

La prestación de servicios públicos y el mantenimiento de la mano de obra del sector público dependen de que los gobiernos puedan generar otras fuentes de ingresos. En términos más generales, la voluntad del gobierno de identificar y compensar, a través de políticas y programas, los efectos negativos que sufran quienes no se beneficien del comercio internacional es determinante en la distribución de los costos del comercio. Entre las políticas «activas» figuran las ayudas directas a la fuerza de trabajo (readaptación profesional y prestaciones por desempleo), a las empresas (créditos) y a los consumidores (ayudas directas y subsidios a través de los regímenes de seguridad y protección social). Muchos gobiernos no han sabido afrontar y gestionar de esta manera el proceso de globalización, lo que ha generado una desilusión generalizada con el comercio internacional, especialmente en los países desarrollados, lo cual ha contribuido a la elección de gobiernos populistas en los últimos años.

## 2.4 Políticas nacionales para corregir las desigualdades de género

Se necesita un amplio abanico de políticas dirigidas a reparar las desventajas económicas que sufren las mujeres. Las interrelaciones entre los factores dan lugar a resultados muy fluidos, por lo que resulta complicado identificar los obstáculos y las áreas de intervención prioritarias, lo cual hace necesario adoptar un enfoque integral (Kabeer 2016). Por lo tanto, los responsables de la política comercial deben aprovechar las sinergias con las políticas nacionales; igualmente, quienes abogan por la igualdad de género a nivel nacional pueden dar impulso a las políticas comerciales con enfoque de género.

Según el MacKinsey Global Institute, las políticas nacionales de promoción de la igualdad económica de género deben incluir seis tipos de intervención: incentivos financieros y apoyo a las empresas de mujeres; tecnología e infraestructuras; creación de oportunidades económicas; desarrollo de capacidades; promoción y configuración de actitudes, y legislación, políticas y normas (MGI 2015). Pero este enfoque pasa por alto las fuerzas discriminatorias subyacentes. En particular, subestima la importancia del reparto desigual del trabajo no remunerado y del acceso desigual de las mujeres a los empleos de calidad. Las metas de los ODS de las Naciones Unidas ofrecen una excelente orientación para las políticas integrales de igualdad de género. Por ejemplo, el sector público podría hacerse cargo del cuidado de los niños por un bajo costo neto, entre otras cosas porque la expansión del sector de los cuidados puede generar un aumento de ingresos futuros.

La OIT propone una serie de políticas específicas para poner fin a la discriminación de género en el empleo; especialmente, en los países de ingresos bajos, aunque no solo en ellos. Para ello es necesario reformar la legislación y dotar de mejores recursos a las fiscalizaciones en los lugares de trabajo; corregir los prejuicios de los empleadores en la contratación y la promoción para así disminuir la segregación y reducir la brecha salarial de género; flexibilizar las condiciones de trabajo y las horas de trabajo; prestar servicios de cuidados infantiles en el lugar de trabajo, y mejorar la protección social de los trabajadores mediante la formalización, el fomento de la transición de los empleos informales a los formales y el aumento de la cobertura de la red pública para las prestaciones de desempleo (Bachetta *et al.* 2019).

Además, se requiere aumentar la matrícula de las mujeres en la educación formal, especialmente en carreras científicas y técnicas; asimismo, es fundamental que tengan acceso a la formación profesional y a los programas de emprendimiento para respaldar su transición a empleos decentes. Los gobiernos tienen un margen considerable de acción para mejorar el alcance y la eficacia de las

políticas públicas de apoyo a las familias y promover una redistribución más equitativa de las responsabilidades familiares entre los miembros del hogar y dentro de las comunidades locales (OIT 2018).

Las políticas para reducir la brecha salarial de género son especialmente complejas. Se requieren medidas sobre el salario mínimo, los convenios colectivos, la transparencia salarial y una mejor representación de las mujeres en los puestos de responsabilidad. La combinación de esas políticas debe ser específica de cada país, dependiendo de la naturaleza de la brecha salarial y de la gravedad de esta brecha en los distintos sectores y grupos de trabajadores.

## **2.5 Herramientas de política comercial**

Uno de los principales problemas es identificar y hacer operativa la interfaz entre el comercio y las políticas nacionales de igualdad de género. La política comercial debe guiarse por el análisis de género y puede inspirarse en el conjunto de medidas aplicadas en distintos países para corregir este problema. Sin embargo, los acuerdos comerciales son taxativos, restringen o abiertamente descartan la incorporación de temas socioeconómicos. Los Estados se pueden reservar el derecho a que la legislación y las medidas nacionales prevalezcan sobre las disposiciones comerciales que tengan efectos perjudiciales. Identificar los impactos de género, es decir, las repercusiones sistémicas en la mitad de la población, es difícil. Por el contrario, la evaluación de los impactos negativos posibles o reales de los nuevos acuerdos comerciales en un sector específico o en un grupo determinado estrechamente definido es más sencilla. Por este motivo, es aún más importante definir los instrumentos de política comercial que pueden ayudar a promover la igualdad de género. En el gráfico 7 se ilustran algunas de las medidas que se pueden adoptar. Es el tipo de esquema que se despliega para identificar los intereses de todo grupo económico (sectorial, geográfico) o factor de producción (mano de obra o capital) y definir cómo se podrían promover esos intereses en las negociaciones.

**Gráfico 7: Herramientas de la política comercial que promueven la igualdad de género**



Fuente: Frohmann A (2019).

El objetivo es que cada una de las partes de un posible acuerdo especifique los elementos que deben incorporarse al acuerdo para fomentar la igualdad de género dentro de su propio territorio, ya se trate de un capítulo de género específico (el hexágono azul) y/o de incorporar el enfoque de género a las propias disciplinas comerciales (el hexágono verde). Otras formas de integrar la perspectiva de género son las medidas de facilitación del comercio y la promoción de las empresas lideradas por mujeres. Se requiere levantar información cuantitativa y cualitativa para realizar un análisis de género que muestre el alcance, la dinámica y las manifestaciones de la discriminación de género en la economía, así como evaluar los posibles impactos positivos y negativos de un nuevo acuerdo.

En los siguientes capítulos se describen los formatos y modalidades utilizados en distintos tipos de acuerdo, así como el proceso a seguir y las herramientas que pueden utilizarse en futuras negociaciones. En los capítulos 3 y 4 se examinan las disposiciones y medidas en materia de igualdad de género que se han utilizado hasta la fecha, y en el capítulo 5 se analizan algunos de los mecanismos y herramientas de la política comercial que pueden integrar cuestiones de género.

## 3 MEDIDAS EN LA OMC

### 3.1 Herramientas e instrumentos

No hay ningún acuerdo de la OMC que regule temas relativos a la igualdad de género ni perspectivas de que lo haya en el futuro próximo. Hasta la fecha, tampoco existen compromisos de género sujetos a mecanismos sancionatorios en el articulado de ninguno de los acuerdos existentes. No obstante, se están explorando algunas vías en este sentido.

En principio, los acuerdos comerciales pueden reflejar objetivos de empoderamiento económico de las mujeres y/o igualdad de género en diferentes niveles. En orden de complejidad, pueden considerarse:

- como aspiración
- como principio
- como capítulo especial de género
- como disposiciones sea en un capítulo especial u otro, sin mecanismo sancionatorio
- como disposiciones sea en un capítulo especial u otro, con mecanismo sancionatorio

Los acuerdos comerciales también incluyen anexos o acuerdos paralelos que establecen los principios que las partes se comprometen a seguir en su adhesión al acuerdo. Se trata de:

- la apertura y la *transparencia* en la aplicación de la política comercial
- la cooperación en los *programas de aplicación* para apoyar la capacidad comercial de los países miembros

Dentro del conjunto de herramientas e instrumentos disponibles, los miembros de la OMC han adoptado hasta ahora medidas de igualdad de género en las cláusulas relativas a la transparencia y la cooperación. La posibilidad de impulsar objetivos de igualdad de género en el articulado de los acuerdos está limitada por los parámetros impuestos para las deliberaciones y las negociaciones de la OMC por dos razones básicas.

En primer lugar, los acuerdos de la OMC se adoptan de forma consensuada. Cuanto mayor sea el número de partes en las negociaciones, más difícil será llegar a un acuerdo sobre las distintas prioridades políticas y los marcos conceptuales de las partes negociadoras. Por lo tanto, es aún más necesario enfocar con precisión el objetivo de las negociaciones. En lo que respecta al género, los objetivos políticos y las condiciones de fondo varían mucho entre los miembros. Recién cuando se publicaron los ODS en 2015 se logró que se entendiera a nivel internacional la magnitud y la naturaleza del desafío de la igualdad de género, y de las políticas que los países pueden aplicar para reducir la desigualdad. Aunque periódicamente se revisan los avances que hacen los países para lograr el cumplimiento de los ODS, ni las Naciones Unidas ni ningún otro organismo —y aún menos la OMC— tienen mandato para hacer que los gobiernos reconozcan oficialmente el ODS 5 sobre la igualdad de género como una cuestión prioritaria o que lo conviertan en una orientación para el diseño de políticas y la asignación de recursos.

El segundo factor es que la consideración de fondo de un aspecto importante de la desigualdad de género en la esfera económica está bloqueada en la OMC por razones de procedimiento. La desigualdad económica de las mujeres se basa en las limitaciones discriminatorias de acceso a los recursos, especialmente a los ingresos y a la propiedad. El trabajo es su fuente de ingresos predominante. Sin embargo, dentro del panorama institucional de la gobernanza mundial, la organización que se ocupa de las cuestiones laborales desde 1919—empleo y salarios— es la OIT.

Desde su creación en 1995, los acuerdos de la OMC no han recogido ninguna disposición laboral, e incluso en la Conferencia Ministerial de 1996 el tema se excluyó específicamente de la agenda de la OMC, indicando que la OIT era el organismo competente. Ningún miembro ha manifestado interés en reconsiderar esta decisión, en parte porque las tensiones políticas entre los países de ingresos más altos y más bajos son muy frecuentes cuando se abordan cuestiones laborales. A los países más pobres siempre les preocupa que otros países interpreten la existencia de salarios predominantemente bajos en los países de ingresos bajos como un fundamento para imponer barreras comerciales a sus exportaciones. Deliberar si se puede llegar a considerar la desigualdad de género como algo desvinculado del trabajo suscita bastante polémica. Como consecuencia de la exclusión de las cuestiones laborales, la OMC, hasta la fecha, solo podría aplicar medidas de igualdad de género relacionadas con las oportunidades económicas de las mujeres como agentes comerciales por derecho propio.

No obstante, la OMC ha impulsado iniciativas de género en dos niveles.

En primer lugar, las normas de la OMC exigen transparencia y un examen por parte de los miembros en cuanto al funcionamiento de la política comercial de cada parte. El principal medio para implantar esta medida es el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (EPC)<sup>20</sup>. Se trata de un ejercicio en el que la Secretaría de la OMC elabora un informe independiente sobre las políticas y prácticas comerciales del miembro objeto de examen. Ese Miembro también prepara su propio informe. A continuación, todos los miembros de la OMC debaten ambos informes. Luego se publican todos los documentos correspondientes. El proceso de Examen de las Políticas Comerciales se utiliza cada vez más para recopilar también información sobre las políticas de género relacionadas con el comercio de los propios países.

A lo largo del periodo 2014-2018, la OMC llevó a cabo EPC en 111 países. De ellos, 77 informaron de algunas intervenciones de género relacionadas con el comercio (Boghossian 2019a). Las principales medidas de política de género que se recogen en los informes de política comercial son las siguientes:

- Incentivos financieros y no financieros al sector privado y a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) de titularidad femenina o dirigidas por mujeres<sup>21</sup>: el 30 por ciento de los Miembros han centrado sus políticas comerciales en apoyar a las empresas de titularidad femenina o dirigidas por mujeres.
- Agricultura y pesca: el 15,5 por ciento de los Miembros que han sido objeto de examen indicaron que habían adoptado políticas relacionadas con la agricultura y la pesca para apoyar el empoderamiento de las mujeres.
- Contratación pública: el 9 por ciento de los Miembros que han sido objeto de examen han señalado que habían adoptado políticas relacionadas con la contratación pública en apoyo del empoderamiento de las mujeres.

---

<sup>20</sup> Conocido como TPR (Trade Policy Review) por sus siglas en inglés.

<sup>21</sup> El término empresas de titularidad femenina o dirigidas por mujeres se utiliza como indicador para el desglose por género en el único instrumento internacional de recopilación de datos en este ámbito, las encuestas de empresas del Banco Mundial.

Hay que tener en cuenta que estas intervenciones notificadas no se aplican a los acuerdos de la OMC como tales. Se refieren a las intervenciones relacionadas con el comercio de los países «más allá de las fronteras» a nivel nacional.

La segunda modalidad básica para que los Miembros de la OMC adopten colectivamente medidas en materia de política de género es a través de los programas de cooperación en apoyo de la creación de capacidad comercial. Se han puesto en marcha dos iniciativas.

En primer lugar, en 1964, junto con las Naciones Unidas —a través de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)— la organización precursora de la OMC (es decir, el GATT) creó una nueva agencia, el Centro de Comercio Internacional (ITC). El ITC se dedica a apoyar la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Opera en las economías en desarrollo y en transición para ayudar a las pymes a ser más competitivas y conectarse a los mercados internacionales para el comercio y la inversión, aumentando sus ingresos y creando oportunidades de empleo. Una de sus prioridades es apoyar a las empresas de mujeres, jóvenes y comunidades pobres para que participen en el comercio internacional. Para lograrlo, el ITC siempre ha contado con un importante programa de trabajo dedicado a apoyar la entrada de las mujeres empresarias en los mercados internacionales. En la actualidad, su misión es fomentar el desarrollo económico inclusivo y sostenible, y contribuir a la consecución de los ODS de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, la OMC ha desempeñado un papel activo en la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio a través de su iniciativa «Ayuda para el Comercio»<sup>22</sup>. Para apoyar a los países menos adelantados, se canalizan los aportes de los donantes a través de un fondo, ahora conocido como Marco Integrado Mejorado (MIM)<sup>23</sup>. El MIM es una asociación entre 51 países (de los cuales 47 son países menos adelantados), 24 donantes y ocho organismos asociados, entre los que destaca la OMC (donde se encuentra la secretaría de la organización). El objetivo del MIM es proporcionar recursos (financiación y asistencia técnica) a los países en desarrollo que lo soliciten, con el fin de mejorar su capacidad —de infraestructuras, procedimientos y técnica— para aumentar su participación en el comercio internacional. El MIM cuenta con una iniciativa denominada «Empoderar a las mujeres, potenciar el comercio», que proporciona fondos y asistencia técnica a las empresas de mujeres.

Un examen de todos los programas de la Ayuda para el Comercio ha puesto de manifiesto que los donantes y los países asociados cada vez prestan más atención a la dimensión de género. El empoderamiento económico de las mujeres ocupa un lugar destacado en la agenda. Al igual que con el ITC y otras actividades patrocinadas por la OMC, el principal objetivo de las intervenciones de la Ayuda para el Comercio relacionadas con el género son las mujeres empresarias (Der Boghossian 2019b).

---

<sup>22</sup> La OMC y la OCDE supervisan y evalúan conjuntamente los gastos en el marco de la iniciativa de la Ayuda para el Comercio.

<sup>23</sup> Los programas y proyectos de Ayuda para el Comercio para otros países en desarrollo y de ingresos medianos siguen siendo gestionados y repartidos a través de otros canales como el Banco Mundial.

## 3.2 La Declaración de Buenos Aires de 2017

Otra iniciativa ha tomado forma a través de debates informales sobre cuestiones de género entre varios miembros de la propia OMC, aunque no bajo la égida oficial de la organización. En la OMC siempre se celebran de una u otra forma debates informales. Suelen ser previos a la elaboración de textos que serán negociados, con vistas a la posible aprobación de un nuevo acuerdo de la OMC. Pero ese no es el caso de los debates sobre el género (o de las pymes, también un debate en curso); sino que tienen como objetivo mejorar la comprensión de cómo las normas comerciales afectan a determinados grupos de agentes económicos, ya sean particulares o empresas.

En la 11.ª Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Argentina en diciembre de 2017, 118 países Miembros de la OMC aprobaron una Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres. Desde entonces se han adherido más países hasta alcanzar los 127 miembros de un total de 164. Los firmantes acordaron tratar de eliminar los obstáculos y fomentar el empoderamiento económico de las mujeres. Las propuestas de la Declaración se centran en las oportunidades para las mujeres empresarias. La síntesis del contenido de la Declaración figura en el gráfico 8.

**Gráfico 8: Contenido resumido de la Declaración de Buenos Aires, diciembre de 2017**

Objetivo	Colaborar para hacer que nuestras políticas comerciales y de desarrollo sean más sensibles al tema de género
Plan de trabajo	Promoción del emprendimiento femenino y el comercio
Análisis	Identificación de barreras que limitan la participación de las mujeres en el comercio
Medidas	<ul style="list-style-type: none"><li>▫ Aumento en la participación de las mujeres empresarias en los mercados de contratación pública;</li><li>▫ Promoción de la inclusión financiera, así como el acceso a financiamiento comercial y asistencia financiera para mujeres comerciantes;</li><li>▫ Inclusión de empresas dirigidas por mujeres, en particular MIPYME, en cadenas de valor;</li><li>▫ Igualdad de acceso y oportunidades a las mujeres empresarias con la facilitación del comercio</li></ul>
Datos	Inventario de fuentes de información, su complementariedad y la identificación de lagunas en los datos

En cierto sentido, la Declaración trata de reforzar lo que la organización está haciendo para aplicar el Acuerdo sobre la Ayuda para el Comercio. Pero sus ambiciones políticas son más amplias. En primer lugar, los países firmantes acuerdan informar sobre sus respectivas intervenciones. En segundo lugar, la Declaración trata de promover un enfoque sistemático e integral de apoyo a las mujeres empresarias en el comercio. Y, en tercer lugar, destaca la intención de afianzar la cuestión del género en la agenda de la OMC, tanto para garantizar la asignación continua de recursos hacia el empoderamiento económico de las mujeres como para ampliar las oportunidades de plantear cuestiones de desigualdad de género en otros debates. En la 12.ª Conferencia Ministerial a fines de 2021 el tema estará nuevamente en la agenda.

La Declaración de Buenos Aires puede tener otro efecto importante. Podría animar a los países a plantear los objetivos de igualdad de género en el debate de tres «nuevas materias»: la facilitación de las inversiones, el comercio electrónico y las mipymes. Hay varias negociaciones plurilaterales en curso bajo los auspicios de la OMC en diferentes fases de avance. Durante muchos años se han mantenido conversaciones plurilaterales sobre la facilitación de las inversiones y el comercio electrónico, como preparación para la redacción de los textos que servirán de base para una negociación. El trabajo sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y su estatus en el comercio internacional se encuentra en una fase preliminar.

Las negociaciones sobre la facilitación de las inversiones hasta ahora no han abordado los temas de género, pero se ha abierto la posibilidad de que se recojan algunas disposiciones de género (si los países las proponen y aceptan). No debería ser complicado considerar las cuestiones de la desigualdad de género y las medidas de apoyo al empoderamiento económico de las mujeres como pertinentes e integrarlas en el debate sobre el comercio electrónico y, más adelante, sobre las mipymes. En la literatura sobre estos temas abunda el análisis sobre el género y ya se han puesto a prueba y ensayado los enfoques operativos en las medidas de cooperación del ITC y del MIM (y en los programas nacionales).

## 4 MEDIDAS EN OTROS ACUERDOS COMERCIALES

### 4.1 Herramientas e instrumentos

Los acuerdos preferenciales entre dos o más países, conocidos como Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), son elaborados por grupos de países que pueden estar (o no) geográficamente cercanos o tener objetivos de desarrollo similares, o que reúnen ambas características. En principio, los ACR se notifican a la OMC y adoptan las normas de la organización, pero no están obligados a adoptar restricciones, como la exclusión de las cuestiones laborales. Por eso es mucho más fácil integrar medidas novedosas en los acuerdos comerciales preferenciales que en la OMC. En relación con la igualdad de género, las partes de los ACR pueden explorar todas las opciones a su disposición, desde la «aspiración» hasta la incorporación de compromisos de fondo, basados en los instrumentos de la OMC. Los avances en este sentido son reales, aunque tentativos.

Un número pequeño pero creciente de ACR ha incorporado disposiciones sobre el género, algunas de las cuales van más allá de meras declaraciones de principios o actividades de cooperación y formulan medidas específicas para reducir las desigualdades de género.

Actualmente, muchos acuerdos comerciales incluyen cláusulas laborales y hacen referencia al principio de la eliminación de la discriminación. Entre los países que tienen disposiciones de género en este sentido se encuentran la Unión Europea (con la República de Corea y Georgia) y Canadá (en acuerdos con el Perú, Colombia y Chile). Por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea tiene una disposición en materia de colaboración relativa al Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), cuyo principal objetivo es identificar los obstáculos, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas para promover el cumplimiento del Convenio y desarrollar recomendaciones de políticas. En 2017, había referencias de género en el 27 por ciento de todos los acuerdos complementarios sobre el trabajo, en su mayoría del gobierno canadiense (Engen 2017). Estos mecanismos suelen tener pocas facultades de implementación. Sin embargo, en el marco del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA), los sindicatos estadounidenses y hondureños presentaron una propuesta en materia de derechos laborales sobre las condiciones de trabajo de las mujeres en las fábricas de prendas de vestir de las zonas de elaboración para la exportación. Esto dio lugar a un plan de seguimiento y acción en materia de derechos laborales (Engen 2017, OIT 2017).

## 4.2 Disposiciones en materia de género en los ALC

En los ACR se están incorporando poco a poco intervenciones en materia de igualdad de género en la política comercial, que van desde aspiraciones hasta disposiciones que incluyen mecanismos sancionatorios, aunque hasta ahora han sido pocas.

El número de ACR existentes no ha dejado de aumentar desde principios de la década de 1990. En 1991 había unos 100. En 2018, esta cifra ascendía a 557 ACR. De ellos, 243 incorporaban disposiciones relacionadas con el género, incluida una referencia a las desigualdades sociales generales que abarcan, sin singularizar, cuestiones de género; 75 ACR —menos del 14 por ciento— recogían disposiciones expresas sobre el género. De esos 75, la mayoría son acuerdos norte-sur, aunque hay algunos acuerdos entre países del hemisferio norte más antiguos (incluidos la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo). Varios acuerdos entre países del hemisferio sur también contienen disposiciones en materia de género. Algunos de esos acuerdos entre países del hemisferio sur también son bastante antiguos —por ejemplo, en América Latina (MERCOSUR) y en África Central Occidental y Oriental (CEDEAO y COMESA, respectivamente) (Monteiro 2018). Todavía no ha entrado en vigor el ACR entre la Unión Europea y Viet Nam, que tiene disposiciones implícitas en materia de género.

Los temas de las referencias al género de los 75 ACR que tienen disposiciones en este sentido figuran en el gráfico 9.

**Gráfico 9: Tipos de disposiciones en materia de género en los ACR**

Cooperación	62
Políticas nacionales de género	35
Principios	15
Disposiciones institucionales	8
Acuerdos e instrumentos internacionales	8
Exenciones/ medidas de reserva	7
Transparencia; consultas; solución de diferencias; responsabilidad social de las empresas	4 (cada uno de los temas)
Relación con otros capítulos/acuerdos	3
Definiciones	2

Fuente: Monteiro<sup>24</sup> véase también Monteiro 2018.

Esto refleja el equilibrio de las actividades en la OMC.

La mayor parte de estas medidas de los ACR son secundarias respecto del articulado principal de los acuerdos, y consisten en tareas de cooperación, es decir, la aplicación y las intervenciones programáticas para promover el empoderamiento económico de las mujeres y la igualdad de género, y los informes de los gobiernos sobre sus políticas nacionales de género relacionadas con el comercio.

---

<sup>24</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/womenandtrade\\_e/sessiopn\\_3\\_b\\_jose\\_genderinptas\\_jam\\_rev4.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/sessiopn_3_b_jose_genderinptas_jam_rev4.pdf)

Lo que resulta innovador es el uso de medidas específicas incluidas en los propios acuerdos. Las referencias al género en las medidas institucionales, las consultas y la solución de diferencias entran en esta categoría. Todo ello también apunta a un control más riguroso del cumplimiento por las partes de las condiciones establecidas en los acuerdos cuando están relacionadas con el género.

Un ACR más reciente, con más países parte que ningún otro, es el Acuerdo de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (ZLCCA), que entró en vigor en mayo de 2019. El Acuerdo ZLCCA no tiene un capítulo separado sobre el comercio y el género, pero sí promueve el principio de igualdad de género. El preámbulo contiene una referencia expresa a la importancia de la igualdad de género para el desarrollo del comercio internacional y la cooperación económica, mientras que su artículo 3 e) destaca la promoción de la igualdad de género como uno de los objetivos generales del Acuerdo ZLCCA y deja margen de maniobra a los distintos países para que integren las cuestiones de género cuando elaboren sus estrategias nacionales de aplicación del acuerdo (CEPA 2020).

La «autoselección» de los asociados comerciales es una de las razones por las que la formulación de políticas comerciales con perspectiva de género ha sido mucho más proactiva en los ACR que en la OMC (Fitzgerald 2019). En los países que han participado en estas iniciativas ha habido una cierta similitud de políticas nacionales de igualdad de género, una prevalencia similar de las mujeres en la política nacional o un panorama social institucional parecido que se expresa en marcos socio jurídicos similares. Esto facilita un terreno común para identificar el posible alcance de las disposiciones de género. Otra razón es que, aunque la mayoría de los ACR adoptan la estructura de las reglas de la OMC en cuanto a su alcance y naturaleza, y se basan en los acuerdos de la OMC como elementos de sus propios acuerdos, pasan por alto algunos de los parámetros restrictivos sobre la elaboración de normas. Lo más importante, en materia de género y comercio, es la capacidad para tratar las cuestiones laborales, siempre que las partes lo acuerden.

La región con mayor incidencia de disposiciones de género en los acuerdos comerciales es América Latina<sup>25</sup>. Chile es el país promotor más activo (Monteiro 2018), y planteó mucho antes que los demás otras cuestiones sociales, primero en los acuerdos comerciales de Chile con Canadá (1997), que recogen acuerdos complementarios de cooperación laboral y medioambiental, y con los Estados Unidos (2004), que incluyen capítulos laborales y medioambientales. Chile adopta medidas de género en los acuerdos ACR desde 2016, como se muestra en el gráfico 10 más abajo.

---

<sup>25</sup> En África, los acuerdos de la Comunidad de África Occidental (CAO) y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) también mencionan la importancia de que los países Miembros cooperen en sus políticas de igualdad de género, incluida la promoción del comercio (UNCTAD 2018).

**Gráfico 10: Acuerdos en vigor o en proceso de negociación por Chile que contienen disposiciones de género**

Países	Acuerdo	Año	Disposiciones
<b>Chile-Uruguay</b>	Acuerdo de Libre Comercio	2016	Capítulo 14: Comercio y género
<b>Canadá-Chile</b>	Tratado de libre comercio modernizado	2016-2017	Disposiciones de género en el anexo II, capítulo N bis
<b>Argentina-Chile</b>	Acuerdo de liberalización del comercio	2017	Protocolo adicional del ACE 35 entre Chile y el Mercosur
<b>Chile-Unión Europea</b>	Acuerdo de Asociación Estratégica modernizado	2017-	Negociaciones en curso
<b>Alianza del Pacífico con Estados Asociados</b>	Acuerdo comercial	2017-	Negociaciones en curso
<b>Brasil-Chile</b>	Acuerdo de Libre Comercio	2018	Protocolo adicional del ACE 35 entre Chile y el Mercosur
<b>Chile-Ecuador</b>	Acuerdo de Libre Comercio	2020	Capítulo 18, Género y comercio

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información en línea en [www.subrei.gob.cl](http://www.subrei.gob.cl), <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/new-trade-strategy>, [http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/fta-ale/2017\\_Amend\\_Modif-App2-Chap-N.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/fta-ale/2017_Amend_Modif-App2-Chap-N.aspx?lang=eng),

Los tipos de disposiciones de género recogidas en los ACR con el Uruguay y el Canadá figuran en el gráfico 11.

**Gráfico 11: Características innovadoras de los capítulos sobre género en los Acuerdos Comerciales Regionales**

- Refuerzan la pertinencia de la incorporación de la perspectiva de género en el acuerdo para promover un crecimiento económico inclusivo;
- Formulan objetivos y compromisos, promoción y cooperación compartidos en materia de igualdad de género;
- Destacan la importancia de la igualdad de derechos, trato y oportunidades entre hombres y mujeres, y del empoderamiento económico de las mujeres;
- Hacen hincapié en las medidas de cooperación encaminadas a realizar los objetivos de igualdad de género;
- Establecen una Comisión de Comercio y Género como mecanismo de supervisión;
- Prevén que los problemas que surjan de estos acuerdos no se resolverán a través del mecanismo de solución de diferencias de sus correspondientes tratados;
- Utilizan una perspectiva y una redacción de género clara que jamás se había utilizado en un acuerdo comercial.

Fuente: Frohmann 2017

Los ACR de la Unión Europea incorporan las disposiciones de género en los capítulos de Desarrollo Sostenibles de sus acuerdos bilaterales, con la excepción del capítulo de género que está negociando con Chile. Aunque sería mejor que se adoptasen disposiciones de género expresas, las disposiciones implícitas pueden convertirse en puntos de entrada para promover los objetivos de igualdad de género en la aplicación de los Acuerdos con disposiciones sociales aparentemente neutras en cuanto al género. Por ejemplo, un reciente ACR entre la Unión Europea y Viet Nam brinda una clara oportunidad para que se tengan en cuenta disposiciones de género en un capítulo vinculante sobre el comercio y el desarrollo sostenible. El capítulo establece disposiciones

específicas con el doble objetivo de: 1) promover el apoyo mutuo entre las políticas de comercio e inversión, trabajo y medioambiente, y 2) garantizar que el aumento del comercio y las inversiones no se produzca a expensas de la fuerza de trabajo y la protección del medioambiente, y prevé obligaciones tanto para la Unión Europea como para Viet Nam en relación con un conjunto básico de cuestiones laborales y medioambientales (Unión Europea 2019). En ellas se invocan las normas de la OIT sobre el trabajo decente, que incluyen la no discriminación por razón de género como principio básico.

Existen muchas opciones para integrar las disposiciones de género en los acuerdos comerciales. Se puede especificar un objetivo concreto de igualdad de género en cada área (agricultura, acceso a los mercados, normas y reglamentos técnicos, subvenciones, inversiones, contratación pública, etc.), así como elaborar propuestas de negociación en tres dimensiones, como se indica a continuación:

- compromisos positivos para igualar las oportunidades entre mujeres y hombres, o disposiciones temporarias de acción afirmativa en beneficio de las mujeres
- prescripciones negativas que prohíban la discriminación por razón de género
- medidas de no conformidad (reservas) para proteger la legislación nacional en materia de igualdad de género

Estas disposiciones se integrarían a las demás disciplinas comerciales y estarían sujetas a los mismos mecanismos sancionatorios.. También se podrían especificar un nivel de disposiciones «indicativas», relativas a las medidas de promoción de la igualdad de género que deben adoptarse en las actividades de acompañamiento, en la cooperación entre las partes y en el desarrollo de capacidades para la aplicación del acuerdo.

La lista de posibles medidas muestra la naturaleza polifacética de las políticas y programas necesarios para abordar la amplia gama de barreras relacionadas con el género que limitan o distorsionan el comercio. La complejidad y la interrelación entre estos factores exige la adopción de un enfoque integrador que sensibilice sobre la importancia de la dimensión de género. Se tendrán que concebir intervenciones concretas para corregir la situación en todos los aspectos de la política comercial (Alai y Amaral 2019), cuya inclusión también contribuirá a garantizar la cooperación con los organismos nacionales que promueven la igualdad de género, así como su compromiso activo. Al igual que ocurre con las políticas nacionales de igualdad de género, en la elaboración de la política comercial se requiere prever un conjunto de medidas integrales: aunque la discriminación de género siga vigentes en un solo ámbito, puede menoscabar las mejoras en otros ámbitos. Los obstáculos ineludibles o puntos críticos de bloqueo pueden resurgir de diferentes formas con el paso del tiempo (Kabeer 2016). Lo mejor es integrar las disposiciones específicas de género en el articulado de un acuerdo, ya que solo de esta manera se puede dotar a las partes de todas las facultades de influencia y control, como parte de la función general de supervisión, así como utilizar toda la gama de modalidades de manera integrada en todos los aspectos del acuerdo.

## 5 ELABORACIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

### 5.1 Piedra angular: ¿es la política reflexiva y sensible?

Los trabajos de planificación con perspectiva de género han perfeccionado una jerarquía de enfoques para evaluar el nivel de ambición con el que las políticas responden a los objetivos de igualdad de género (Molyneux 1985, Moser 1993). Se puede aplicar un esquema sencillo similar a la calidad de la elaboración de la política comercial:

- Insensible a las cuestiones de género: políticas o programas que no reconocen ni tratan de abordar las desigualdades sociales y de género
- Equitativa (sensible): políticas o programas que tratan de abordar las formas de discriminación de género en la esfera económica.
- Transformadora (estratégica): proyectos que tratan de «transformar» las estructuras económicas promoviendo el control compartido de los recursos y la toma de decisiones entre los géneros y los grupos socialmente excluidos<sup>26</sup>.

Los responsables de la política comercial tienen que determinar, en la preparación de las negociaciones comerciales, las prioridades nacionales (en los diferentes sectores y esferas, y entre ellos), y aplicar y supervisar el posible acuerdo con arreglo a esas prioridades. El argumento para integrar la igualdad de género como prioridad es que se trata de una dimensión primordial de la desigualdad social y, en términos estrictamente económicos, es un importante instrumento para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la competitividad nacional en los mercados internacionales.

Las dimensiones y la importancia de las desigualdades económicas por razón de género deben entenderse primero a nivel nacional. El Análisis Basado en el Género (ABG) es un enfoque frecuentemente aceptado<sup>27</sup>. Se trata de un proceso analítico utilizado para evaluar la forma en que distintos grupos de mujeres y hombres perciben las políticas, los programas y las iniciativas.

El ejercicio es especialmente complejo en relación con el género. El análisis tiene que hacerse con una gran diligencia, con unos datos inusualmente restringidos y es preciso no perder el contacto con la realidad en ninguna fase del proceso. Para que la política comercial refleje y sea sensible en cuanto al género en la formulación de políticas comerciales, los representantes de los intereses de las mujeres deben participar en el proceso en todas las etapas (EIGE 2019). La posición negociadora inicial, el texto aprobado y las disposiciones de seguimiento deben tener en cuenta las cuestiones de género y reflejarlas. Es necesario consultar a los representantes de diferentes grupos —de distintos segmentos de la sociedad, del gobierno, de organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado— para que sus conocimientos contribuyan al proceso de elaboración de políticas.

---

<sup>26</sup> Esta es la definición de «transformador» que utiliza el Consejo de Población.

<sup>27</sup> Esta es la definición utilizada por el Gobierno del Canadá. También se utiliza una variante posterior denominada ABG+, en la que «+» significa la inclusión de grupos que refutan la división binaria por género.

La elaboración de políticas nacionales también debe ser coherente, es decir, la política comercial debe ser consecuente con las políticas nacionales de igualdad de género y basarse en ellas. Por último, pero no por ello menos importante, los gobiernos deben ser sensibles y estar dispuestos a escuchar y a sacar conclusiones sobre las repercusiones de un acuerdo, así como a adoptar las medidas de apoyo que sean necesarias para resolver los problemas que puedan surgir. En general, se necesita un enfoque «inteligente» (SMART) (sensible, multifuncional, estratégico, responsable y transparente) (Williams 2017), como se resume en el gráfico 12.

**Gráfico 12: Intervenciones comerciales SMART**

<b>¿Es su intervención comercial estratégica y multifuncional?</b>
<i>Estratégica: está bien planificada y vinculada a los objetivos de desarrollo existentes</i>
<i>Multifuncional: está interrelacionada con otros ámbitos de políticas pertinentes</i>
¿Qué se quiere cambiar y para quién?
¿Cómo interactúan con objetivos más amplios de desarrollo, sociales y de género?
<b>¿Es su intervención comercial responsable, sensible y transparente?</b>
<i>Responsable: promueve la participación de todas las partes interesadas</i>
<i>Sensible: responde a los objetivos de igualdad de género</i>
<i>Transparente: en cuanto a las iniciativas y los gastos</i>
¿A quién va a afectar?
¿Qué oportunidades han tenido las personas que se verán afectadas de recibir información sobre los posibles cambios y de expresar sus opiniones sobre el proceso?
¿Qué cuestiones pueden configurar la participación de estas partes interesadas?
¿Quién no participará y por qué?
¿Qué habría que cambiar para que participen?

Fuente: Williams 2017

## 5.2 Concepción de las políticas

Los procesos de elaboración de políticas comerciales y de negociaciones comerciales deben basarse en datos y, en el caso de los nuevos acuerdos, partir de hipótesis sobre el modo en que los cambios propuestos pueden afectar a diferentes personas y grupos. La recopilación de datos y la realización de investigaciones cualitativas y consultas con las partes interesadas son importantes fuentes de información. El objetivo de la recopilación de este tipo de información es identificar los posibles cambios y las vías de cambio; indicar las posibles políticas y programas para lograr estos cambios deseados, y ayudar a supervisar y evaluar las repercusiones de las intervenciones o los cambios de las normas. Los procesos de recopilación de información también sirven de base para adaptar las políticas y los programas tras la aplicación de un acuerdo comercial.

Existen muchas herramientas y métodos técnicos para concebir políticas comerciales.

La principal técnica es la evaluación de impacto realizada con antelación para informar sobre la concepción de los cambios políticos y la determinación de las prioridades de negociación. La herramienta original era una evaluación del impacto de la legislación (ERL), que se utilizaba para evaluar los cambios propuestos en la legislación mercantil y de otro tipo. El mismo enfoque se utilizó en ejercicios de alcance más amplio que abarcan los impactos sociales en diferentes dimensiones (social, económica, medioambiental, derechos humanos, laboral). Se conocen como evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad (EIS). Las evaluaciones de los impactos de género (ERG) no están bien desarrolladas como parte de este conjunto (Bandeletto 2016).

Actualmente, se utilizan las EIS de forma rutinaria para el diseño de la política comercial de la Unión Europea y han servido de base para un gran número de acuerdos comerciales<sup>28</sup>.

En principio, las EIS hacen un análisis de género, pero en la práctica el componente de género suele ser mínimo y el análisis no se realiza de forma sistemática (Fontana 2016, Viilup 2015). A pesar del interés que suscitan desde hace tiempo (Williams 2003), las evaluaciones de los impactos de género no se han desarrollado lo suficiente como para constituir una herramienta independiente (Fontana 2016, Williams 2003), aunque algunas EIS prestan bastante atención a las cuestiones relacionadas con las mujeres. Ejemplos de ello son el Acuerdo de Asociación con Centroamérica de la Unión Europea (2009) y las ZLCAP (zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo) entre la Unión Europea y Armenia (2013), la Unión Europea y Egipto, la Unión Europea y Jordania (2014), la Unión Europea y Marruecos, y la Unión Europea y Túnez (2013) (Viilup 2015). La EIS para las negociaciones entre la Unión Europea y Egipto, por ejemplo, puso de relieve que los posibles impactos económicos, sociales y medioambientales del acuerdo estarían interconectadas. La EIS debía servir para elaborar un capítulo de Comercio y Desarrollo, con vistas a establecer niveles internacionalmente aceptados de normas sociales y de protección del medioambiente; además, estaba previsto que se supervisaría la aplicación de las disposiciones. El compromiso incluye una indicación que señala la necesidad de coherencia política, en el sentido de que el nuevo acuerdo comercial solo podría aplicarse satisfactoriamente y lograr los beneficios económicos descritos en el estudio de la EIS si se lleva a cabo como parte de una estrategia global de desarrollo de Egipto<sup>29</sup>. A pesar de que en la evaluación se tratan algunos temas de género, se recomienda que no se mencionen en el capítulo los objetivos de igualdad de género de forma expresa.

Además de las evaluaciones de impacto, pueden utilizarse ejercicios de modelización de alto nivel o basados en matrices de contabilidad social para fundamentar las evaluaciones de impacto, si los datos lo permiten. Se trata de ejercicios cuantitativos utilizados para hacer predicciones sobre las repercusiones posteriores de cualquier cambio de política. Las repercusiones de la primera ronda en las partes y los sectores identificados se extenderán a través de las numerosas interconexiones operativas tanto de la demanda como de la oferta en toda la economía y a menudo darán lugar a resultados inesperados en la segunda ronda. Aunque existen algunos ejemplos (Fontana 2016), suelen ser de carácter preliminar y teórico, y tienen poca viabilidad y utilidad en las evaluaciones de las repercusiones en función del género. En este caso, aún hay menos disponibilidad de datos que

---

<sup>28</sup> Véase [https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/index_en.htm)

<sup>29</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc\\_155189.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155189.pdf)

en la mayoría de los ámbitos de la política económica. Un análisis integral del género va más allá de lo que suele figurar en los informes económicos<sup>30</sup>.

Después de realizar un cambio de política se utiliza otro tipo de herramientas para la elaboración de políticas. Se trata de evaluaciones de impacto posteriores de diversa índole. Al igual que ocurre en las evaluaciones de impacto previas, pueden utilizarse técnicas cualitativas y cuantitativas, que son esenciales para la elaboración de políticas sensibles. El principal objetivo de las evaluaciones posteriores es comprobar si la evaluación inicial era correcta. Por lo tanto, en el caso de los objetivos de igualdad de género, serían un medio para comprobar la predicción inicial. Reúnen la información de los informes de los grupos que se espera que se vean afectados, así como los datos estadísticos disponibles.

Las evaluaciones de impacto son una versión más rigurosa de este enfoque y se realizan para examinar el funcionamiento de programas específicos. El objetivo es aprender de la experiencia y adaptar la política en consecuencia, contribuyendo así a la elaboración de políticas sensibles. Lo más difícil de la evaluación como técnica es la atribución, es decir, si se puede decir que un cambio observado se debe al cambio de política en cuestión. Otro reto es conseguir que las evaluaciones se utilicen para sacar conclusiones y no como una herramienta de gestión. En el caso de los nuevos acuerdos comerciales es importante, en la medida de lo posible, integrar la base de la evaluación en la concepción del proyecto (Cadot *et al.* 2011).

Se pueden hacer todos estos ejercicios con mayor o menor rigor, mezclando de manera innovadora los métodos analíticos utilizados. No es necesario utilizar el máximo detalle que, de hecho, puede ser una distracción. Es muy probable que se produzcan otros cambios imprevistos ajenos a las hipótesis utilizadas en la economía en condiciones reales, lo que hace que las estimaciones precisas sean irrelevantes. Esto es útil en lo que respecta a las evaluaciones de las repercusiones en función del género, pero se necesitan conocimientos especializados para determinar y justificar el tipo de análisis que se puede hacer.

La concepción y la evaluación de las disposiciones específicas de género en los ACR están en consonancia con el carácter de las intervenciones comerciales en general, que se alejan de las reducciones arancelarias y se centran en la facilitación del comercio y la competitividad comercial. La facilitación del comercio entraña, por ejemplo, reformas aduaneras y mejoras de las infraestructuras, y el programa de competitividad comercial requiere políticas industriales proactivas que abarcan el desarrollo de la capacidad productiva, las zonas de elaboración para la exportación o la promoción de las exportaciones. En muchos de estos ámbitos, ya se han probado políticas y programas específicos de género y se ha recabado información sobre su eficacia. Por ejemplo, la rentabilidad de los organismos de promoción de las exportaciones en general está afianzada (Cadot *et al.* 2011) y los programas dirigidos por estos organismos para promover las empresas de titularidad femenina en particular tienen un buen historial (Stevenson 2018).

### 5.3 Disposiciones de implementación

La principal prioridad de la implementación de las normas y acuerdos comerciales en relación con la igualdad de género es la coherencia política. La política comercial tiene que ser coherente con el

---

<sup>30</sup> Las necesidades de datos e información para elaborar estimaciones y recabar pruebas para las evaluaciones de impacto, la elaboración de modelos y el diseño de políticas de igualdad de género son objeto de otro Estudio Técnico de este proyecto y, por lo tanto, no se examinan aquí en detalle.

marco político nacional a este respecto. Se pueden inspirar en las políticas nacionales para elaborar proyectos y programas específicos de aplicación. Con respecto a la igualdad de género, como se ha señalado, los ODS de las Naciones Unidas constituyen una lista exhaustiva de objetivos que se utilizan en muchos países para dar forma a las respuestas políticas y programáticas, y en los que se pueden basar los interlocutores sociales para pedir que los gobiernos rindan cuentas (OCDE 2016). Por extensión, la aplicación de las políticas comerciales requiere el compromiso y la cooperación de las partes interesadas en el gobierno y los organismos oficiales, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y las asociaciones del sector privado.

El gráfico 13 presenta las áreas temáticas en las que suelen existir políticas y programas de igualdad de género e ilustra el abanico de intervenciones de la política nacional que pueden adoptar los responsables de la política comercial.

**Gráfico 13: Ámbitos de la política que requieren igualdad de género**

Funciones	Ámbitos de intervención	Enfoques del programa
<b>Las mujeres como trabajadoras asalariadas</b>	Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Acceso al mercado de trabajo a través de una oferta asequible de centros de cuidados infantiles públicos y privados;</li> <li>▫ Transporte público sensible al género;</li> <li>▫ Apoyo policial y de los servicios sociales contra la violencia doméstica;</li> <li>▫ Segregación horizontal: no discriminación en la promoción, reincorporación al trabajo tras la baja por maternidad;</li> <li>▫ Segregación vertical de género: eliminación de las prohibiciones de género por sector, horas de trabajo u otros;</li> <li>▫ No discriminación en la contratación, especialmente en las nuevas industrias.</li> </ul>
	Salarios y brecha salarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Legislación contra la discriminación; salarios mínimos;</li> <li>▫ Mejora de las inspecciones de trabajo; transparencia empresarial.</li> </ul>
	Calidad del empleo, condiciones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Acceso a la formación y a las oportunidades de empleo;</li> <li>▫ Ampliación de la cobertura de la seguridad y protección social;</li> <li>▫ Flexibilidad y límites máximos en los horarios de trabajo.</li> </ul>
<b>Las mujeres como productoras y empresarias</b>	Acceso a los recursos productivos y financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Acceso al capital, los insumos, las tierras y la tecnología;</li> <li>▫ Capacidad para producir con arreglo a las normas internacionales;</li> <li>▫ Fomento de la competitividad frente a las empresas extranjeras.</li> </ul>
	Oportunidades de internacionalización y respuesta a la competencia de las importaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Acceso a los mercados y a la información;</li> <li>▫ Poder de negociación y estrategias de prevención de la discriminación de género.</li> </ul>
<b>Las mujeres como consumidoras y usuarias de los servicios públicos</b>	Compras de bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Disponibilidad y asequibilidad de bienes de consumo de especial importancia para las mujeres y los hogares (alimentos, medicamentos, energía, uniformes escolares).</li> </ul>

Funciones	Ámbitos de intervención	Enfoques del programa
	Prestación de servicios públicos esenciales para las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Disponibilidad, calidad y costo de los servicios de salud, asistenciales y educativos;</li> <li>▫ Repercusiones de la privatización o los recortes de servicios en la sobrecarga de trabajo de las mujeres.</li> </ul>
<b>Las mujeres como contribuyentes</b>	Sesgos de género implícitos en los sistemas fiscales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Repercusiones de género de los cambios en los impuestos (impuestos indirectos);</li> <li>▫ Desplazamiento de la incidencia fiscal para aumentar los ingresos;</li> <li>▫ Incentivos a la inversión, la innovación y la iniciativa empresarial.</li> </ul>
<b>Las mujeres como cuidadoras</b>	Prestación de servicios asistenciales públicos y privados  Cambios en el uso del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Eliminación de la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres como dimensión de los programas de lucha contra la pobreza;</li> <li>▫ Corresponsabilidad en el trabajo de cuidados dentro de los hogares (y entre niños y niñas); ampliación de la jornada escolar y flexibilidad en los horarios escolares;</li> <li>▫ Calidad y acceso a los servicios</li> </ul>

Fuente: basado en Frohmann 2019

## 5.4 Supervisión y elaboración de informes

Al hablar de supervisión y elaboración de informes se hace referencia al seguimiento de los cambios observados en la situación de los agentes económicos y sociales tras la entrada en vigor de un acuerdo comercial. Los mecanismos de supervisión comparten muchos elementos con el análisis basado en el género y las evaluaciones de impacto previas relacionadas con el comercio, pero deben ser completados con un proceso consultivo.

Las evaluaciones de impacto ex ante identifican a los agentes que puedan verse afectados y su situación deberá ser supervisada a medida que pase el tiempo. Todo ello podrá hacerse a través de medidas permanentes de recopilación de datos, por ejemplo, mediante las correspondientes encuestas estadísticas nacionales periódicas, y mediante los datos recogidos directamente de los agentes destinatarios de encuestas especiales o suministrados por organismos representativos de esos grupos. Estos mismos organismos también podrán participar en un proceso cualitativo de recopilación de datos de consultas continuas<sup>31</sup>.

No solo se puede involucrar a las partes interesadas previamente identificadas, sino también grupos que abogan por las cuestiones de género y grupos específicos que se reúnen con este fin. Es importante que la red de consultas sea amplia, porque es la principal vía que tienen los responsables políticos para generar confianza en la opinión pública y recibir señales sobre los

<sup>31</sup> Las necesidades en materia de datos y los requisitos metodológicos para que se haga una supervisión fiable de las repercusiones de los acuerdos comerciales se examinan en otro documento técnico de este proyecto.

posibles efectos imprevistos. Es esencial que se establezcan relaciones a largo plazo y que se consulte a una amplia y variada gama de partes interesadas. Será importante establecer relaciones a largo plazo con las partes interesadas socialmente marginadas, como los comerciantes transfronterizos informales. Aunque lleve tiempo es importante velar por que las negociaciones, los procesos y los resultados comerciales tengan en cuenta las cuestiones sociales y de género.

Los responsables políticos tienen la obligación de escuchar y sacar conclusiones de las consultas, y de adaptar sus políticas e intervenciones programáticas en consecuencia. Podrían potenciar el impacto de los efectos positivos a medida que vayan surgiendo, y también poner en marcha —o alertar a los organismos competentes de la necesidad de poner en marcha— medidas de contrapeso que compensen los efectos negativos.

Para finalizar, el reto que afronta la política comercial en relación con la igualdad de género es velar por que las normas comerciales promuevan la igualdad y estén armonizadas con los objetivos y marcos políticos nacionales, especialmente cuando estos están orientados a la consecución de los ODS de las Naciones Unidas. Las disposiciones en materia de género de los acuerdos comerciales deben pasar de ocupar una posición secundaria a ser principales, es decir, deben pasar de ser principios a convertirse en compromisos. Se podrán reforzar las disposiciones que regulen el seguimiento y la recopilación de datos, por ejemplo, estableciendo normas más estrictas para la presentación de informes sobre las políticas comerciales relacionadas con el género en el proceso de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC. En los nuevos acuerdos comerciales, la integración de compromisos con mecanismos de aplicación integrados aumentará su influencia. Es decir, se trataría de condiciones, de tal manera que, en última instancia, el incumplimiento de los compromisos diera lugar a mecanismos sancionatorios.

El reto para los promotores de una mayor igualdad de género en la política comercial es basarse en las opciones presentadas, realizar análisis basados en el género y evaluaciones de los impactos de género por su cuenta, colaborar con los ministerios de comercio para que presten mayor atención a la adopción de medidas de igualdad de género en la política comercial, identificar el mejor tipo de disposiciones comerciales viables y relacionadas con el género y proponer medidas y textos precisos para incluir en los acuerdos. También pueden apoyar la colaboración entre los ministerios de comercio y de la mujer, así como participar en las consultas sobre la concepción y el seguimiento de la política comercial.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

Alai, Padideh, y Renata Vargas Amaral 2019. The Importance and Complexity of Mainstreaming Gender in Trade Agreements, Centro de Innovación para la Gobernanza Internacional, octubre de 2019.

Amin, Mohammed 2014: The Critical Importance of Data Collection Efforts in Developing Countries: The Case of Gender, Enterprise Note no. 31

Bacchetta, Marc, Emmanuel Milet y José-Antonio Monteiro (eds.) 2019. Making Globalization More Inclusive. Lessons from experience with adjustment policies, Organización Mundial del Comercio, Ginebra

Banco Mundial 2020. World Development Report: Trading for Development in the Age of Global Value Chains (panorama general en español: El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales), Washington DC. Banco Mundial

Cadot, Olivier, Ana Fernandes, Julien Gourdon y Aaditya Mattoo 2011. Impact Evaluation of Trade Interventions: Paving the Way, World Bank Policy Research Working Paper 5877, noviembre de 2011.

CEPA (Comisión Económica para África de las Naciones Unidas) 2020. Gender mainstreaming in African Continental Free Trade Area national implementation strategies: An inclusive and sustainable pathway towards gender equality in Africa, por Nadira Bayat, Centro de Políticas Comerciales de África de la Comisión Económica para África (CEPA)

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2019. Women's autonomy in changing economic scenarios (LC/CRM.14/3), Santiago.

CIGI (Centro para la Innovación en la Gobernanza Internacional) 2018. Reshaping Trade through Women's Economic Empowerment, Special Report

Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar y Jake Hess 2018. La base de datos Global Findex 2017 : Medición de la inclusión financiera y la revolución de la tecnología financiera. Washington, DC: Banco Mundial

Der Boghossian, Anoush 2019a. Trade Policies Supporting Women's Economic Empowerment: Trends in WTO Members WTO Staff Working Paper ERSD-2019-07, abril de 2019

Der Boghossian, Anoush 2019b. Women's Economic Empowerment: An inherent part of Aid for Trade, WTO Staff Working Paper ERSD-2019-08, mayo de 2019

Doss, Cheryl, Carmen Diana Deere, Abena Oduro y Hema Swaminathan 2014. The Gender Asset and Wealth Gaps. Development 57:3-4, 400–409

EIGE (Instituto Europeo de la Igualdad de Género) 2019. Gender Planning, Bruselas, en: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming>

Engen, Lars 2017. Enhancing the Contribution of Preferential Trade Agreements to Inclusive and Equitable Trade (Aumentar la contribución de los Acuerdos Comerciales Preferenciales al comercio incluyente y equitativo). UNESCAP Background Paper 01/2017

FAO 2011. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11: Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo.

Ferrant, Gaele, y Alexandre Kolev 2016. Does gender discrimination in social institutions matter for long-term growth? Cross-country evidence OECD Development Centre Working Paper no 330, marzo de 2016.

Fontana Marzia 2016. Gender Equality in Trade Agreements, Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Departamento temático C: Dirección de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Secretaría de la Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género, Parlamento Europeo

Foro Económico Mundial 2020. Global Gender Gap Report 2020.

Frohmann, Alicia (2017). Gender Equality and Trade Policy, World Trade Institute, Working Paper No. 24/2017, diciembre de 2017.

Frohmann, Alicia (2019). Herramientas de política comercial para contribuir a la igualdad de género, Serie Comercio Internacional N° 153. Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

GEM (Observatorio del Emprendimiento) 2019. Women's Entrepreneurship Report 2018/2019.

Hughes, Valerie 2019. Gender Chapters in Trade Agreements: Nice Rhetoric or Sound Policy?

IHRB 2019. Written submission from the Institute for Human Rights and Business para la Comisión Mixta de Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido (HIA0005), 11 de enero de 2019

ITC (Centro de Comercio Internacional) 2015. Abriendo Mercados para Mujeres Comerciantes, Ginebra: ITC

Kabeer, Naila 2016. Gender Equality, Economic Growth, and Women's Agency: the "Endless Variety" and "Monotonous Similarity" of Patriarchal Constraints, *Feminist Economics*, 22:1, 295-321

MGI (MacKinsey Global Institute) 2015. The Power of Parity: How Advancing Women's Equality can add \$12 trillion to Global Growth, septiembre de 2015

Molyneux, Maxine 1985. Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua, *Feminist Studies*, 11:2, 227-254.

Monteiro, José-Antonio 2018. Gender-related Provisions in Regional Trade Agreements, Staff Working Paper ERSD-2018-15, OMC, Ginebra, diciembre de 2018

Moser, Caroline 1993. Gender planning and development: Theory, practice and training, Routledge, Nueva York, 1993.

OCDE 2019. Enabling Women's Economic Empowerment: New Approaches to Unpaid Care Work in Developing Countries, OECD Publishing, París.

OIT 2016. Studies on Growth and Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements (resumen ejecutivo en español: Departamento de investigaciones. Evaluación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y de inversión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

OIT (Organización Internacional del Trabajo) 2015. Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

OIT 2018. Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

OIT (Organización Internacional del Trabajo) 2018. Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ONU Mujeres 2015. El progreso de las mujeres en el mundo 2015–2016: Transformar las economías para realizar los derechos, Naciones Unidas, Nueva York.

ONU Mujeres 2016. Towards Gender Equality in Vietnam: Making Inclusive Growth Work for Women, ONU Mujeres

Park, Albert, Gaurav Nayyar y Patrick Low 2013. Supply Chain Perspectives and Issues, A Literature Review, OMC y Fung Global Institute

Seguino, Stephanie y Elissa Braunstein 2019. The Costs of Exclusion: Gender Job Segregation, Structural Change and the Labour Share of Income, en *Development and Change* 50:4, 976-1008.

Shaffer, Gregory, y Tom Ginsburg 2012. The Empirical Turn in International Legal Scholarship, *American Journal of International Law*, 106:1, 1-46.

Smith, Chris 2019. Human Rights and Trade Deals, Lords Library Research Briefing LLN-2019-0117, Cámara de los Lores, Reino Unido, 3 de octubre de 2019.

Stevenson, Lois 2016. Evolution of Public Policy Support for Women's Entrepreneurship in OECD and G20 Countries - Background Paper, elaborado por la OCDE, diciembre de 2016, mimeo

UNCTAD 2020, E-Handbook of Statistics 2020.

UNCTAD 2018. East African Community Regional Integration: Trade and Gender Implications, UNCTAD/DITC/2017/2, Nueva York, NY: Naciones Unidas

Unión Europea 2019. Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements, marzo de 2019.

Viilup, Elina 2015. The EU's Trade Policy: From Gender-blind to Gender-sensitive? Dirección General de Políticas Exteriores, Departamento temático, Unión Europea, julio de 2015

Williams, Mariama 2003. Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System. A handbook for policy-makers and other stakeholders, Secretaría del Commonwealth

Williams, Mariama 2017. Gender Equality in EU Trade Agreements: Perspectives from the South. 17 de mayo de 2017. Audiencia sobre la igualdad de género en los acuerdos comerciales de la Unión Europea. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (FEMM). Parlamento Europeo

WBL (Mujer, Empresa y el Derecho), varios años. Informes Women, Business and the Law (Mujer, Empresa y el Derecho), Washington, DC. Banco Mundial.

## **7 ANEXO**

## Glosario de términos comerciales

**Acceso a los mercados:** Una combinación de normas universales y compromisos específicos que regula la venta de productos —bienes y servicios— en un país (mercado) concreto y que garantiza que los productos fabricados en el extranjero puedan venderse en las mismas condiciones que los producidos localmente.

**Acuerdos comerciales regionales (ACR):** Los ACR son acuerdos comerciales preferenciales recíprocos entre dos países (acuerdos bilaterales) o grupos de países (acuerdos plurilaterales). La OMC los autoriza con sujeción a determinadas normas y mantiene un registro, reservándose asimismo algunas facultades de supervisión.

**Agricultura:** El Acuerdo sobre la Agricultura (AsA-1 de enero de 1995) estableció «un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado» con el objetivo de corregir las distorsiones del comercio agropecuario provocadas por las subvenciones y unas altas barreras comerciales, y de mejorar los medios de vida de los agricultores.

**Aranceles:** Se trata de un impuesto que un país aplica a los bienes y servicios importados de otro país o exportados a él con el fin de recaudar ingresos y, en el caso de las importaciones, de proteger los mercados locales haciendo que las importaciones sean menos atractivas, y en el caso de las exportaciones, de garantizar el abastecimiento de los mercados locales (independientemente del precio).

**Barreras (o medidas) no arancelarias:** Medidas distintas de los aranceles —por ejemplo, prohibiciones de importación, normas de origen discriminatorias, trabas procesales, subvenciones públicas— que restringen la importación o exportación de bienes y servicios.

**Comercio electrónico:** Definido como la «producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos». La Declaración sobre el comercio electrónico mundial (1998) estableció el Programa de Trabajo de la OMC sobre el Comercio Electrónico destinado a examinar periódicamente cuestiones relacionadas con el comercio electrónico en el marco jurídico del GATT de 1994. Todavía no se ha redactado un proyecto de texto para un posible acuerdo.

**Comercio informal transfronterizo:** Comercio realizado por comerciantes a pequeña escala no registrados, ya sean particulares o empresas, generalmente para la venta de productos (alimentos, artículos domésticos, prendas de vestir y otros) en mercados cercanos a una frontera internacional, pero a veces en provincias más lejanas.

**Comercio transfronterizo:** El comercio entre países adyacentes, que suele referirse al transporte terrestre (es decir, las mercancías transportadas por carretera o ferrocarril) en contraposición al marítimo o aéreo.

**Contratación pública:** La contratación pública de bienes y servicios representa una parte importante del mercado interno de un país y del mercado de proveedores extranjeros. El Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública (ACP) (1996) permite a los proveedores/productores de un país presentarse a las licitaciones de otro, por encima de determinados umbrales monetarios. El ACP hace hincapié en la transparencia y la no discriminación, y garantiza una relación óptima entre los costos y las prestaciones en la contratación pública.

**Disciplinas:** La OMC utiliza el término «disciplinas» para referirse a toda norma que regule las medidas de los ámbitos relacionados con el comercio que sean de su competencia.

**Equivalencia:** Se refiere a las modalidades de cooperación en materia de regulación; por ejemplo, un Estado que reconoce y acata las normas y la legislación de otro, aunque sean diferentes de las suyas.

**Facilitación del comercio:** El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC tiene por objeto simplificar, modernizar y armonizar los procesos de exportación e importación. Prevé medidas para agilizar la circulación, el levante y el despacho de las mercancías, ya sea en tránsito o para su uso en la producción o el consumo en un país determinado. Véase MIM.

**GATT:** El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947) fue un acuerdo de libre comercio de posguerra que tenía por objeto promover el comercio internacional mediante la eliminación de los aranceles para la circulación de mercancías entre países. Se integró en uno de los tres pilares de la OMC en su creación en 1995, junto con otros acuerdos comerciales mundiales, que abarcan una amplia gama de distintos productos y disciplinas, que se negociaron en años anteriores.

**Índice de restricciones comerciales:** Todo índice que detalle medidas políticas promulgadas por los estados que restringen el comercio. Es muy importante para comprender los obstáculos al comercio internacional de servicios.

**Instrumentos:** Una serie de instrumentos jurídicos elaborados a partir del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC —ratificación, aceptación, adhesión y retirada— que rigen la adhesión de los acuerdos regionales de los Miembros a las normas comerciales.

**Inversiones:** El Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (MIC), que entró en vigor en enero de 1995, es la principal medida de la OMC en materia de inversiones. Prohíbe toda medida aplicada por un Miembro que discrimine o restrinja cantidades importantes de cualquier flujo de dinero (capital) legal extranjero para invertir en una nueva empresa o centro de producción (inversión extranjera directa), o en una empresa o centro de producción preexistente (inversión extranjera indirecta).

**Marco Integrado mejorado (MIM):** Un gran fondo que apoya la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) por parte de los países menos adelantados. La financiación proviene de los países donantes como parte de sus presupuestos de ayuda (desarrollo internacional o ayuda al desarrollo de ultramar). Los programas de «Ayuda para el comercio», también financiados por los donantes, apoyan actividades similares en los países en desarrollo con ingresos medianos.

**Medidas compensatorias:** Sanciones (aranceles, etc.) que un país puede, en determinadas condiciones, aplicar de conformidad con las normas de la OMC a las importaciones de un país concreto para compensar el daño causado a los productores nacionales por las subvenciones improcedentes que reciben las mercancías exportadas por ese país.

**Normas y certificación:** Las «normas» son características que deben cumplir los productos, y la certificación se refiere a los procesos por los que se aprueba la conformidad con las normas. La OMC establece una serie de normas y certificaciones —por ejemplo, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) aplicables a los alimentos y los productos agrícolas— que pueden facultar a los Miembros a intervenir en el comercio con el fin de proteger la vida o la salud de las personas, los animales o los vegetales.

**Plurilateral:** Los acuerdos plurilaterales de la OMC que se negocian y acuerdan entre un subconjunto de Miembros de la OMC, en los que el número y la identidad de las partes se determinan en función de cada caso.

**Propiedad intelectual (PI):** El Acuerdo sobre los ADPIC (enero de 1995) facilita el comercio y soluciona diferencias sobre la propiedad intelectual, es decir, toda «creación de la mente»: nombres de marcas, programas informáticos, obras artísticas, logotipos, etc. El crecimiento de las TIC ha impulsado un abrupto incremento de la importancia de la propiedad intelectual. En las empresas estadounidenses, los activos intangibles (la propiedad intelectual y la reputación) son muchas veces más importantes que los activos tangibles (equipos e inmuebles).

**Puestos y procedimientos aduaneros:** Puntos de inspección en las fronteras nacionales que controlan el cumplimiento de las prescripciones sanitarias, de seguridad y de normas de origen de los envíos, y de los requisitos de inmigración de las personas (comerciantes), así como la aplicación de los correspondientes aranceles y tasas administrativas a los productos/personas.

**Servicios:** El AGCS, o Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (enero de 1995), abarca doce sectores, entre los que se encuentran los servicios empresariales y financieros, la salud, la educación, la distribución y el transporte, con el objetivo de abrir los sectores nacionales a los mercados internacionales y eliminar las barreras comerciales (normalmente legislativas).

**Subvenciones:** Dinero que proporciona un gobierno a una persona, empresa, industria u otro estado para que pueda seguir produciendo o suministrando bienes y servicios a un ritmo comercialmente viable. Toda negociación sobre la producción o la venta de bienes nacionales, o la exportación de bienes a un país extranjero está sujeta a «disciplinas multilaterales» concebidas para que haya igualdad de condiciones y garantizar que los productores de un país no reciben ventajas injustas sobre los de otro a través de subvenciones.