



La experiencia del acuerdo comercial Argentina – Chile como disparador para la incorporación de perspectiva de género en las negociaciones comerciales de la Argentina

by Vanina Rinaudo
August 2021



UNCTAD organized an Essay Competition on Trade and Gender Linkages among the alumni of its online courses on trade and gender. The finalists and the winner of the competition were announced during the High-Level panel: Shaping gender-responsive economies and societies: What role for trade?, hosted within the Gender and Development Forum, held from 26 to 28 September 2021, in the context of UNCTAD's fifteenth quadrennial ministerial conference, UNCTAD15.

The present essay figures among the four finalists of UNCTAD's Essay Competition on Trade and Gender Linkages.

The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect the views of UNCTAD.

La experiencia del acuerdo comercial Argentina – Chile como disparador para la incorporación de perspectiva de género en las negociaciones comerciales de la Argentina.

Introducción: perspectiva de género en los acuerdos comerciales

Incorporar perspectiva de género en una política implica considerar sus implicancias sobre los hombres y las mujeres, de manera tal que ambos puedan beneficiarse de ella igualmente y por lo tanto no se perpetúe la desigualdad¹.

En el caso del comercio internacional, estudios de diferentes organismos internacionales (UNCTAD, OMC, BM) y regionales (BID, CEPAL) han profundizado sobre las relaciones entre género y comercio partiendo del reconocimiento de la estructura de género en la economía, esto es: las mujeres y los hombres tienen una participación desigual que se evidencia en segregación horizontal y vertical de las mujeres y en cuya génesis no sólo operan condicionantes económicos sino roles y prejuicios de género que constituyen barreras de acceso y de movilidad. En el marco teórico presentado por la UNCTAD, esta estructura de género condiciona la participación de las mujeres en el comercio internacional y los resultados de la política comercial. A su vez el comercio tiene un impacto diferencial sobre las mujeres en sus diferentes roles. Como consecuencia, se configura una relación bidireccional entre género y comercio.² Al respecto, cabe aclarar que la estructura de género de la economía tendrá características propias en cada país y por lo tanto también lo será la relación específica entre género y comercio, para cuyo análisis los especialistas destacan el rol clave que pueden jugar los estudios de impacto *ex ante* la firma de acuerdos comerciales en lo que hace a las mujeres como trabajadoras, productoras, comerciantes y consumidoras.³

El BM y la OMC ponen énfasis en las oportunidades que genera el comercio para las mujeres. Indican que las mujeres representan un mayor porcentaje de la fuerza laboral en las empresas relacionadas al comercio internacional que en las que no lo son, que las empresas exportadoras generan empleo de mejor calidad en términos de salarios y formalidad. Sin embargo, reconocen que estas oportunidades dependen de políticas complementarias para garantizar y/o mejorar el acceso de las mujeres a la educación, a la tecnología, al financiamiento, entre otras cuestiones que operan como barreras.⁴

La incorporación de la perspectiva de género en los acuerdos de libre comercio implica, por lo tanto, considerar estas cuestiones para que el comercio internacional pueda ser un camino para generar igualdad de género. Los capítulos sobre Género y Comercio son una de las formas para esta incorporación.

La literatura da cuenta de diferentes miradas sobre sus alcances y limitaciones. ¿Son sólo un conjunto de buenas intenciones? ¿Sirven? Las respuestas no son unívocas y dependerán de la

¹ UNCTAD, Manual didáctico del Instituto Virtual sobre Comercio y Género, Volumen 1: Revelando los vínculos, 2013, Glosario.

² *Ibidem*, capítulo 1, página 25.

³ UNCTAD, Policy Brief N° 51: Implementing gender-aware ex ante evaluations to maximize the benefits of trade reforms for women, noviembre 2016: https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2016d7_en.pdf

⁴ World Bank and World Trade Organization, Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality, Washington, DC, 2020

vara con la que se mida. Sin embargo, aquí se quiere mostrar que el impacto de un capítulo de Género debe buscarse también, de un modo más amplio, en las externalidades positivas y sinergias que pueden desarrollarse al interior del Estado para la construcción de agendas comerciales con perspectiva género y la puesta en práctica de acciones tendientes a mejorar las condiciones de participación de las mujeres en el comercio. Desde esta mirada se presentará el caso del capítulo del acuerdo comercial Argentina – Chile en lo que hace a su incidencia para incorporar perspectiva de género en la agenda de negociaciones comerciales que lleva adelante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio internacional y Culto de la República Argentina. Oportunidad que se ve potenciada en un contexto de jerarquización de las políticas de equidad de género y de los derechos de las mujeres.

I. El capítulo sobre Género y Comercio del acuerdo comercial Argentina – Chile

El marco jurídico

El nuevo acuerdo comercial firmado por Argentina y Chile en 2017 y en vigor desde 2019 se encuadra dentro del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (ACE 35) que rige el comercio entre el MERCOSUR y Chile desde su firma en 1996 y en cuyo marco se alcanzó el libre comercio para bienes en el año 2014. Sucesivos protocolos fueron ampliando y profundizando el ACE N°35.

El acuerdo Argentina – Chile (Protocolo Adicional N° 61 al ACE 35) profundiza compromisos ya asumidos en el marco del ACE, actualiza obligaciones asumidas en otros acuerdos como ocurre en el caso del capítulo de inversiones e incorpora nuevas disciplinas como ser compras públicas, comercio electrónico y los capítulos vinculados al comercio inclusivo y desarrollo sostenible.

Argentina: primer acuerdo de nueva generación

Chile es un socio estratégico para la Argentina tanto por la frontera terrestre que comparten, como por la amplia agenda política y económica que desarrollan. Desde el punto de vista económico-comercial, Chile es el quinto destino de las exportaciones argentinas, con exportaciones diversificadas y de relativo mayor valor agregado (MOA y MOI), y el quinto origen de inversiones extranjeras directas.

El acuerdo moderniza el marco de esta nutrida relación bilateral y constituye el primer *acuerdo comercial de nueva generación*⁵ firmado por la Argentina con las disciplinas ya mencionadas.

En lo que hace a la perspectiva de género, desde el preámbulo se explicita la voluntad de *“promover la incorporación de la perspectiva de género en el comercio internacional, alentando la igualdad de derechos, trato y oportunidades entre hombres y mujeres en los*

⁵ Los acuerdos de «nueva generación» remite a los que más allá de la reducción o eliminación de las barreras arancelarias convencionales, incluyen reducción de las barreras no arancelarias y de barreras regulatorias que limitan el movimiento de bienes, servicios, personas y flujos de inversión, y además incorporan disposiciones relativas a medio ambiente, mercados laborales, propiedad intelectual, entre otros.

Ver: González, Ma. Jesús, GORDO Esther y MANRIQUE, Marta, *“Los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE: el tratado CETA”* en Boletín Económico N° 3/2017, Banco de España, 2017, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/2017/T3/fich/beaa1703-art25.pdf>

negocios, la industria y el mundo del trabajo, propendiendo al crecimiento económico inclusivo para las sociedades de ambos países”

Los compromisos en la materia se asumieron a través de un capítulo específico, modalidad en la que Chile y Uruguay fueron pioneros en 2016.

En el caso de Chile, esta tendencia se fue consolidando en sucesivos acuerdos⁶. En el caso de Argentina, las negociaciones en curso –MERCOSUR-Canadá y Argentina-México prevén un capítulo sobre esta materia.⁷

La lupa sobre el capítulo de “Género y Comercio”

Las disposiciones del capítulo pueden ordenarse en tres dimensiones principales. En la dimensión declarativa, las Partes ratifican compromisos ya asumidos con relación a los derechos de las mujeres y a la política de igualdad de género, mencionando explícitamente a la Agenda 2030, en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 5 que busca lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, a la Convención internacional contra toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW) y a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) vinculados a igualdad de remuneración, discriminación en el empleo y la ocupación, y sobre trabajadores/as con responsabilidades familiares.

Reconocen también la importancia de la perspectiva de género para el crecimiento económico inclusivo y de las políticas de equidad de género para el desarrollo sostenible, para luego introducir el rol que otorgan al comercio para el desarrollo económico de ambos países: *“las partes reconocen el comercio internacional como motor del desarrollo y coinciden en que mejorar el acceso de las mujeres a las oportunidades existentes dentro de sus territorios para que participen de la economía nacional e internacional contribuye a fomentar el desarrollo económico sostenible” (art 15.1.3)*.

En la dimensión “programática” se incluyen los compromisos del capítulo: *“las partes realizarán actividades de cooperación diseñadas para mejorar las competencias y habilidades profesionales y laborales de las mujeres, incluyendo a trabajadoras, empresarias y emprendedoras, para acceder y beneficiarse plenamente de las oportunidades creadas por este acuerdo” (art. 15.3)*.

Si bien el artículo refiere específicamente a la participación en el comercio bilateral (“las oportunidades del acuerdo”), el párrafo citado anteriormente remite a un paso previo: la participación en la economía nacional. Al reconocer la necesidad de mejorar el acceso, lo que está implícito es el reconocimiento de la existencia de barreras sobre las cuales el Estado debe trabajar de modo de “equilibrar la cancha” en la que juegan las mujeres.

El capítulo *per se* no resolverá estas barreras, cuyas causas subyacentes radican en factores sociales, culturales, educativos y en prejuicios de género, pero las visibiliza y genera un compromiso a nivel bilateral que se suma a los ya citados en la dimensión declarativa.

⁶ Acuerdos comerciales con Uruguay (2016), Argentina (2017), Canadá (2017), Brasil y Ecuador (no en vigencia). <https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/home-comercio-inclusivo/g%C3%A9nero>

⁷ Información disponible en <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-y-canada-avanzan-hacia-un-acuerdo-de-libre-comercio> y www.cancilleria.gob.ar/es/política-de-mercados-negociaicones-internacionales

El capítulo indica áreas de cooperación que coinciden con las áreas en las cuales la literatura⁸ identifica barreras para las mujeres: educación financiera y acceso al crédito, liderazgo empresarial y creación de redes, acceso y liderazgo femenino en áreas de tecnología, ciencias e ingeniería; promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo, participación paritaria en cargos de decisión y reconocimiento de las tareas de cuidado.

Los mecanismos de cooperación previstos incluyen intercambio de experiencias y talleres, seminarios y capacitaciones. Podría argumentarse que los intercambios de experiencias sobre políticas nacionales en estos temas no necesitan de un capítulo en un acuerdo comercial, ya que nada impide que los organismos públicos con competencia en cada tema realicen estas cooperaciones. Sin embargo, el aporte del capítulo pasa por dotar a estos posibles intercambios de un marco institucional y generar espacio para acciones conjuntas direccionadas a la participación en el comercio bilateral.

Queda explícito en el texto que el alcance de los compromisos se limita a la cooperación. Así, el art 15.5 establece que capítulo no será utilizado para imponer obligaciones o compromisos con respecto a otros capítulos del acuerdo. Asimismo, debe decirse que no hay disposiciones o compromisos específicos de género en los capítulos de disciplinas comerciales (acceso a mercado, servicios, contrataciones públicas). El hecho de que no haya ninguna mención de este tipo es una de las críticas de quienes consideran a los capítulos de género y comercio como compromisos “livianos”.⁹

En tercer lugar, la dimensión institucional y jurídica ayuda a analizar el nivel de compromiso otorgado al tema. Al respecto, se destaca como elemento positivo que el capítulo establece un Comité para llevar adelante las acciones previstas, respecto al cual especifica su composición – encomendada a las áreas económicas de las respectivas Cancillerías¹⁰ –, sus funciones, la periodicidad de sus reuniones y la obligación de informar sobre sus acciones a la Comisión Administradora del Acuerdo.

Por otro lado, el hecho que el capítulo quede expresamente excluido del mecanismo de solución de controversias, como ocurre en la mayoría de estos capítulos, es tomado como indicador de los límites de la perspectiva de género del acuerdo.¹¹

II. Avances en la implementación del capítulo

La pronta realización de la primera actividad del comité, meses después de la entrada en vigor del acuerdo (1 de mayo de 2019) muestra la importancia que ambos países le dieron al tema. La actividad titulada “Intercambio de Experiencias de Mujeres Exportadoras Chile – Argentina”

⁸ FROHMANN, Alicia, Género y Emprendimiento Exportar, CEPAL, Santiago de Chile, 2018

⁹ UNCTAD, Policy Brief N° 53, The new way of addressing gender equality issues in trade agreements: is it a true revolution? octubre 2017, disponible en: <https://unctad.org/topic/gender-equality/contribution-to-global-debate>

¹⁰ En el caso de Chile, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales cuenta con un departamento de Comercio Inclusivo que tiene a su cargo las negociaciones y la implementación de los compromisos asumidos en ese ámbito.

En el caso de Argentina, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales coordina las tareas a través de la Subsecretaría de MERCOSUR y Negociaciones Económicas Internacionales.

¹¹ BAHRI, Amrita; Mainstreaming Gender Considerations in Free Trade Agreements: Building Back Better in Post-COVID-19 World. 2020, disponible en : <https://www.unescap.org/sites/default/files/92%20Final-Amrita%20Bahri-Mexico.pdf>

tuvo lugar en Santiago de Chile en octubre de 2019 junto con la primera reunión formal del Comité, en el contexto de una misión comercial de mujeres empresarias argentinas a Chile.¹²

En agosto de 2020, en el marco de la pandemia, tuvo lugar la Primera Reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo para analizar su implementación. En ese ámbito, fue aprobado el Plan de Trabajo 2021 – 2022 del Comité de Género y Comercio.¹³

El plan incluye dos tipos de acciones: intercambio de experiencias entre organismos públicos y acciones conjuntas de difusión y capacitación para mujeres interesadas en participar del comercio.

Del plan de acción, se destaca la posibilidad de trabajar transversalmente con los capítulos del acuerdo. Este esquema tiene potencial para generar sinergias con los puntos focales de los demás capítulos tendientes a la incorporación de la perspectiva de género en sus acciones de implementación.

En lo que hace a las acciones focalizadas en el sector privado, se destaca la realización de la primera actividad del Plan: el webinar *“Mujeres y Comercio Internacional: Impulsando el comercio entre Argentina y Chile”*, que se trató de una capacitación orientada a empresarias de ambos países. Esta acción apuntó a difundir información sobre el acuerdo comercial y las oportunidades comerciales en ambos mercados, así como sobre las herramientas con las que cada país cuenta para las empresarias interesadas en exportar. Se realizaron presentaciones de los puntos focales del capítulo sobre Género y Comercio, de las secciones comerciales de ambas embajadas y de las agencias de promoción de exportaciones, en particular sobre los programas orientados a mujeres exportadoras. Asimismo, se compartieron experiencias de casos exitosos de mujeres en el comercio bilateral, permitiendo la generación de redes de contactos.¹⁴

Al respecto, cabe mencionar que la falta de acceso a la información y de capacitaciones específicas sobre comercio exterior es identificada por las empresarias como una de las barreras para participar del comercio. Esta situación, se relaciona entre otros motivos con la relativa baja participación en asociaciones empresarias y a la menor red de contactos internacionales.

III. Argentina: Primeros pasos en la incorporación de perspectiva de género en las negociaciones comerciales.

Los compromisos asumidos con Chile constituyen un primer caso de incorporación de perspectiva de género en la política de negociaciones comerciales externas de la Argentina. Más allá de la implementación en curso, se observa su impacto en la generación de otras acciones tendientes a avanzar en el desarrollo de tal perspectiva.

¹²Información disponible en <https://ehile.cancilleria.gob.ar/es/misi%C3%B3n-institucional-comercial-de-mujeres-empresarias-argentinas> y https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/acuerdos-comerciales/acta-1er-comite-chile-argentina.pdf?sfvrsn=f99f0a3e_2

¹³ https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/acuerdos-comerciales/plan-de-trabajo-capitulo-genero-y-comercio-argentina-chile-agosto-2020.pdf?sfvrsn=b9442272_2

¹⁴ <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/webinar-mujeres-y-comercio-internacional-impulsando-el-comercio-entre-argentina>

Incorporación de elementos vinculados a género en el diálogo con el sector privado

En el marco del diálogo con el sector privado, en la consulta realizada en 2020 a las cámaras sectoriales sobre las negociaciones comerciales externas, se incorporó por primera vez un formulario sobre la participación de las mujeres en las cámaras, como primera aproximación para futuros trabajos sobre la participación de las mujeres en el comercio.

Más allá de los resultados, que se comentarán someramente, lo que se destaca es la iniciativa y la apertura de un canal para intereses y consultas que surgieran desde el sector privado sobre el tema.

Respecto a los resultados, lo primero que hay que mencionar es que el nivel de respuesta fue sustancialmente menor al que tuvo la consulta general hecha sobre las negociaciones. Las opciones interpretativas pueden ser la falta de interés o falta de información para responder a las preguntas relativas a la participación de mujeres en los espacios de decisión, el porcentaje de empresas asociadas que sean propiedad de mujeres o dirigidas por mujeres, la información sobre empleo femenino en el sector, entre otras.

De cualquier manera, la baja participación de mujeres en los espacios de toma de decisión que surge de las respuestas coincide con el nivel de presencia en representación de las cámaras en la referida reunión (16%). En adición a estos datos, se evidenció que en la mayoría de las cámaras las empresas propiedad de mujeres y las lideradas por mujeres representan menos del 25% de las asociadas. La baja presencia de mujeres en las cámaras, siendo éstas el canal de diálogo habitual, muestra una barrera de acceso a la información sobre la que justamente las acciones del capítulo intentan trabajar.

De hecho, se viene trabajando sobre esta línea a través de reuniones con agrupaciones de mujeres empresarias y participación en actividades organizadas por otras instituciones sobre esta temática.¹⁵

Incorporación de compromisos sobre negociaciones comerciales en el Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad.

La Creación del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad en diciembre de 2019 es un indicador de la importancia que la Argentina otorga a la política de igualdad de género y a la promoción y protección de los derechos de las mujeres. En la misma línea, en agosto de 2020 se creó el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género.

En lo que hace a la Cancillería, se restableció la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género, que más allá de sus competencias específicas en lo que hace a la promoción de los derechos de las mujeres en el escenario internacional, coordina las iniciativas de transversalización al interior del Ministerio. Se promovió la designación de puntos focales de género a nivel de

¹⁵ Reuniones con Convergencia Empresarial de Mujeres (CEMS) y GEMA (Grupo Empresarial de Mujeres Argentinas). Participación en talleres organizados por ONU Mujeres y OIT en el marco del Programa Ganar – Ganar con foco en el mercado de la Unión Europea (noviembre 2020), Encuentros “Género y Comercio en los bloques regionales”, organizado por la convergencia empresarial del MERCOSUR (2019, 2020 y 2021).

Subsecretarías y se coordinó la elaboración de compromisos del Ministerio para el Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad (PID) 2021 – 2023¹⁶.

A los fines de este artículo, se destaca la inclusión del compromiso de impulsar la perspectiva de género en las negociaciones comerciales. Este compromiso consolida una acción cuyo primer paso fue el acuerdo con Chile y que avanza en otras negociaciones ya mencionadas¹⁷. También se destaca la inclusión en la agenda en el ámbito del MERCOSUR, coordinadamente entre el Grupo Mercado Común y la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) para aprobar lineamientos de trabajo sobre “comercio internacional para la autonomía económica de las mujeres en toda su diversidad”.

El compromiso en el PID 2021 – 2023 no implica que los futuros acuerdos comerciales tengan capítulos o cláusulas de género – ya que el texto final siempre será resultado de la negociación- pero sí supone la realización de trabajos internos para consolidar lineamientos para la negociación, así como la formación de los equipos negociadores en el tema. La experiencia del capítulo en implementación con Chile tiene un lugar importante como referencia en estas tareas.

Conclusiones: externalidades positivas y posibles sinergias en torno a los capítulos sobre Género y Comercio

A lo largo de estas páginas se presentó el contenido del capítulo sobre Género y Comercio del acuerdo comercial Argentina-Chile y las primeras acciones para su implementación, subrayando sus alcances y limitaciones en lo que hace a la incorporación de la perspectiva de género en el acuerdo.

Volviendo sobre la pregunta formulada al comienzo del artículo: los capítulos sobre género y comercio y, en particular, el capítulo del acuerdo entre Argentina y Chile, ¿sirven o son sólo buenas intenciones? Al respecto, en primer lugar, se comparte la opinión de Alicia Frohman cuando menciona que “los capítulos relativos a Género y Comercio en los acuerdos comerciales son un logro, porque reconocen y visibilizan las especificidades de las mujeres en el comercio; el próximo paso será incorporar la perspectiva de género en las disciplinas comerciales como acceso a mercado, servicios, compras públicas e inversiones.”¹⁸

Adicionalmente a la visibilidad que otorga al tema el texto mismo del acuerdo y a los resultados que puedan obtenerse de la cooperación entre las Partes, en el caso de Argentina, se destaca que este primer capítulo sobre Género y Comercio también cumple un rol importante como disparador para el desarrollo de la agenda de comercio y género dentro de las áreas de relaciones económicas de la Cancillería, generando concientización sobre la materia y sinergias entre las áreas de negociaciones y de promoción comercial, como pudo verse en los ejemplos de líneas de acción que se presentaron.

¹⁶Plan Nacional de igualdad en la diversidad 2021 – 2023, disponible en : https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/plan_nacional_de_igualdad_en_la_diversidad_2021-2023.pdf

¹⁷ Ver nota n° 7

¹⁸ Frohmann Alicia, “Gender Equality and Trade Policy”, SECO / WTI, Academic Cooperation Project paper, Working Paper No. 24/2017, https://www.wti.org/media/filer_public/8b/a8/8ba88d03-1a2b-4311-af6a-629d9997c54c/working_paper_no_24_2017_frohmann.pdf

Esta agenda de comercio y género no debería acotarse a la Cancillería sino articularse con otros ministerios con competencias vinculadas, como es el caso Ministerio de Desarrollo Productivo, en particular, a través del Gabinete de Género recientemente creado. De esta forma se podrán generar políticas conforme el espíritu del capítulo vigente: *“mejorar el acceso de las mujeres a las oportunidades existentes dentro de sus territorios para que participen de la economía nacional e internacional”* para que puedan *“beneficiarse plenamente de las oportunidades”* creadas por los acuerdos comerciales.