



Savitri Singh

FORTALECIMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO EN LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE ADUANAS Y FRONTERAS

ANTECEDENTES

Antes de llegar a la aduana, las mujeres comerciantes enfrentan grandes obstáculos para iniciar y hacer crecer sus negocios. A menudo sufren de un acceso desigual a los servicios financieros; costos más altos de bienes y servicios debido a que sus empresas son más pequeñas; acceso desigual a las redes de distribución; y falta de acceso a información legal, de marketing, tecnología de la información y comercial. Las cargas desproporcionadas del cuidado, tanto de los hijos como de los ancianos, los enfermos o los miembros discapacitados de la familia, también imponen restricciones sobre las mujeres que los comerciantes hombres no sufren. Para las comerciantes a pequeña escala, también es más difícil pues tienen bajos niveles de alfabetización y falta de experiencia empresarial. Suelen carecer de acceso a capital, de influencia social y política, y de representación y organización. Operan en entornos dominados por hombres donde tienen poco poder en relación con los funcionarios hombres de aduanas y fronteras.

A través de sus esfuerzos para apoyar el fortalecimiento económico de las mujeres y la igualdad de género (WEEGE), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se compromete a

mejorar el papel de las mujeres en el comercio. Para comprender mejor el contexto, las oportunidades y los desafíos y explorar formas innovadoras de integrar, abordar y apoyar el WEEGE en el comercio, Banyan Global I hizo una evaluación de WEEGE que se centró en tres preguntas. 1) ¿En qué medida el fortalecimiento económico de las mujeres y la igualdad de género están integrados en los servicios, las operaciones y la administración del personal de las agencias de aduanas y fronteras en las diversas funciones? 2) ¿Cómo afectan las brechas de WEEGE en los servicios a las mujeres que participan en el comercio? 3) ¿Qué cambios pueden ser necesarios en los procesos, los procedimientos, la infraestructura y los sistemas para lograr un acceso, tratamiento y oportunidades más equitativos para las mujeres en el comercio?

FIGURA 1. EMPRESAS EUROPEAS DIRIGIDAS POR MUJERES QUE EXPORTAN BIENES FUERA DE LA UE



Fuente: ITC business survey, 2019.

FORTALECIMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO EN LA FRONTERA

En su trato con las comerciantes, donde la automatización no existe o es limitada, los funcionarios de aduanas a veces tienen altos niveles de contacto directo. En estos casos, los comportamientos individuales pueden marcar una diferencia significativa en el trato de las comerciantes, en especial, de las comerciantes transfronterizas de pequeña escala. En otros lugares, donde los procesos aduaneros son automatizados, la interacción con las empresas de propiedad de mujeres suele ser mínima y se gestiona principalmente a través de agentes de aduanas y abogados; aquí, las oportunidades significativas para fortalecer a las mujeres incluyen abordar las barreras estructurales, como el acceso desigual a la información, las redes y el capital, o las normas sociales que favorecen el liderazgo masculino. En este caso, los funcionarios de aduanas tienen la oportunidad de fortalecer a las comerciantes a través de esfuerzos de extensión específicos.

Los servicios aduaneros operan en un entorno complejo. Desempeñan funciones duales y enfrentadas: hacer cumplir las leyes de múltiples agencias para proteger la salud y la seguridad del país, y facilitar al mismo tiempo el comercio y la recaudación de ingresos. Fortaleciendo a las comerciantes, los servicios de aduanas pueden tener un impacto positivo en la expansión del comercio. Las políticas y normas de los servicios aduaneros deben respaldar una gestión de fronteras eficiente, eficaz y con perspectiva de género. Las políticas de facilitación del comercio y las medidas de implementación deben considerar y apoyar las necesidades de las mujeres, incluidas las microcomerciantes transfronterizas y de otro tipo. La implementación neutral con respecto al género no es suficiente.

HALLAZGOS

1. **La implementación neutral de las leyes tiene como consecuencia un sesgo involuntario contra las pymes, y la mayoría de las empresas de propiedad de mujeres son pymes.** Los servicios aduaneros en todas las economías tienen cargas normativas que son

¹ A través de la Orden de Trabajo de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento Económico y la Igualdad de la Mujer en el marco de la Promoción de la Agenda de Igualdad de Género: entrega indefinida, contrato de cantidad indefinida.

costosas para los comerciantes y, por lo general, se implementan de manera neutral. Estas cargas se ven magnificadas por demoras administrativas, por ejemplo, cuando las agencias de aduanas no cumplen con los plazos establecidos por la ley² y cuando dan explicaciones poco claras sobre las normas, creando incertidumbre y mayores costos para las pymes. Una entrevistada informó que sus protestas y solicitudes quedaron “retenidas eternamente” por el servicio de aduanas. “La financiación [es difícil] para sostener los costos administrativos y demoras tan largas, así que a veces simplemente lo dejas”. Este aumento de los costos afecta de manera desproporcionadamente negativa a las pymes (de propiedad de mujeres).

2. **Los gobiernos a menudo no toman en cuenta las necesidades de las comerciantes** cuando formulan iniciativas comerciales.
3. **Las mujeres necesitan acceso a tecnología innovadora de facilitación del comercio** en las plataformas a su disposición. Aunque las pymes de mujeres tienen un mayor acceso a la tecnología que los comerciantes de pequeña escala, aún carecen de tecnologías innovadoras y acceso a plataformas que puedan facilitar su éxito comercial. La mayoría de los comerciantes de pequeña escala tienen teléfonos móviles pero no tienen teléfonos inteligentes, lo que limita su acceso a la información del mercado en tiempo real.



La frontera de Gambia
Washington Post

4. **La falta de información comercial** es una barrera importante para las pymes de propiedad de mujeres y los comerciantes de pequeña escala.
5. **Los funcionarios de aduanas a veces carecen del conocimiento suficiente de las normas y los procedimientos**, lo que puede obstaculizar de manera desproporcionada el éxito de las comerciantes.

² Las demoras pueden ser causadas por solicitudes previas a la transacción, despacho de aduana y procedimientos posteriores al despacho de aduana (incluida la emisión de resoluciones anticipadas), incautaciones, conflictos y protestas.

6. **La mayoría de las economías avanzadas han mejorado la automatización y la facilitación del comercio**, lo que ayuda a reducir la corrupción y el abuso en la frontera debido a que hay una menor interacción con los funcionarios de aduanas.

7. **Hay barreras en las fronteras de muchas economías emergentes.**
 - a. **La falta de automatización plena y de facilitación del comercio** provoca retrasos y una mayor interacción con los funcionarios de aduanas, lo que da lugar a una mayor corrupción y acoso de las comerciantes en la frontera. Las comerciantes operan en posiciones vulnerables y condiciones inseguras, con mayores costos y barreras para el éxito.
 - b. **Las comerciantes de pequeña escala sufren marginalización, obstaculizaciones y falta de reconocimiento**, lo que lleva a una pérdida de dignidad, una disminución de las ganancias y una lucha más difícil por sobrevivir.
 - c. **La infraestructura fronteriza no satisface las necesidades físicas y de seguridad de las comerciantes**, lo que genera un riesgo físico innecesario.
 - d. **La falta de mercados, depósitos, cámaras frigoríficas e instalaciones de alojamiento** obstaculiza el éxito de las comerciantes e impone cargas adicionales.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES GLOBALES

1. Debido a que la implementación de reglas y procedimientos de manera neutral puede obstaculizar desproporcionadamente a las pymes, las administraciones aduaneras deben (1) adoptar políticas de gestión fronteriza con perspectiva de género, eficientes y efectivas y (2) exigir el cumplimiento de los plazos legales. Esto debería ser parte de un enfoque holístico para asegurar que las políticas de facilitación del comercio y las medidas de implementación reconozcan y apoyen las necesidades de las mujeres, incluidas las comerciantes transfronterizas.
- 
- De Srinagar (India) a Chhagalnaiya (Bangladés)
CUTS INTERNATIONAL
2. Tomar en cuenta el fortalecimiento económico de las mujeres y la igualdad de género en la formulación de iniciativas comerciales y políticas aduaneras.
 3. Fortalecer a las comerciantes dándoles información aduanera transparente y de fácil acceso para llegar a las mujeres donde se encuentren: en la frontera, en pueblos y lugares frecuentados por mujeres comerciantes, y en un idioma y medios accesibles y familiares para ellas. Asegurarse de que los sitios web oficiales sean fáciles de usar, con enlaces explicativos a las normas y regulaciones e información en tiempo real.

4. Proporcionar capacitación actualizada y continua a los funcionarios de aduanas (incluidos los que están en la frontera) sobre normas y procedimientos y sistemas actualizados.
5. Trabajar con cámaras de comercio y asociaciones de mujeres para llegar a posibles comerciantes pyme con temas como “Cómo convertirse en comerciante”.
6. Incluir temas sobre comercio electrónico para permitir que más mujeres disfruten de los beneficios económicos del comercio³.

ECONOMÍAS AVANZADAS

1. Mantener los sistemas actualizados y continuar implementando medidas de facilitación del comercio.

ECONOMÍAS EMERGENTES

1. Implementar una automatización completa y medidas de facilitación del comercio que reduzcan las demoras y la corrupción y el acoso de las comerciantes. Estas incluyen: ventanilla única para el despacho de aduanas; publicidad de los regímenes comerciales simplificados (cuando corresponda); ventanilla única de pago para pagos; y recibos obligatorios.
2. Desarrollar guías de procedimiento claras y transparentes para productos específicos del sector.
3. Adoptar, promover y difundir ampliamente una Carta de derechos para los comerciantes⁴.
4. Desarrollar programas que faciliten el acceso a Internet y a teléfonos inteligentes para las comerciantes; diseñar e implementar tecnología de facilitación del comercio en asociación con mujeres comerciantes.
5. Establecer una mesa de información comercial para ayudar a los comerciantes con la documentación y el cumplimiento para el despacho de aduana. Establecer una mesa de ayuda de género en la frontera donde las comerciantes puedan sentirse cómodas a la hora de buscar asistencia de información.
6. Aumentar la cantidad de funcionarias aduaneras en la frontera, incluso en puestos de liderazgo.
7. Estudiar soluciones para (1) reconocer a los comerciantes informales de pequeña escala, como un programa de certificación para demostrar el conocimiento de las normas y prometer el cumplimiento a cambio de un cruce fronterizo acelerado; y (2) estudiar el impacto económico de incrementar la exención de impuestos sobre las cosas pequeñas para promover el comercio electrónico y en pequeña escala.

³ Las investigaciones muestran que las mujeres aprovechan las oportunidades cuando las encuentran; *por ejemplo*, en la región de Bangladés, Bután, India y Nepal (BBIN), las mujeres se dedican al “comercio de maletas” utilizando la *exención de impuestos sobre las cosas pequeñas* de la India. En Camboya, las mujeres se dedican al comercio de pescado porque los hombres desprecian este tipo de comercio.

⁴ El Banco Mundial ha desarrollado una Carta para el Mercado Común de África Oriental y Meridional, que está disponible en https://gltfp.comesa.int/wp-content/uploads/2017/09/The-CHARTER_translation.pdf.

8. Construir una infraestructura segura y amigable para las mujeres en la frontera, incluidas salas de espera amigables para las mujeres; baños con agua corriente; iluminación de seguridad, vallas y cámaras eficaces; y carriles de despacho exclusivos para comerciantes de pequeña escala. Implementar medidas para mantener alejados a los merodeadores y exigir que los funcionarios de aduanas en las áreas fronterizas estén uniformados, con nombres e insignias claramente visibles.
9. Facilitar la disponibilidad de mercados, depósitos, cámaras frigoríficas e instalaciones de alojamiento.

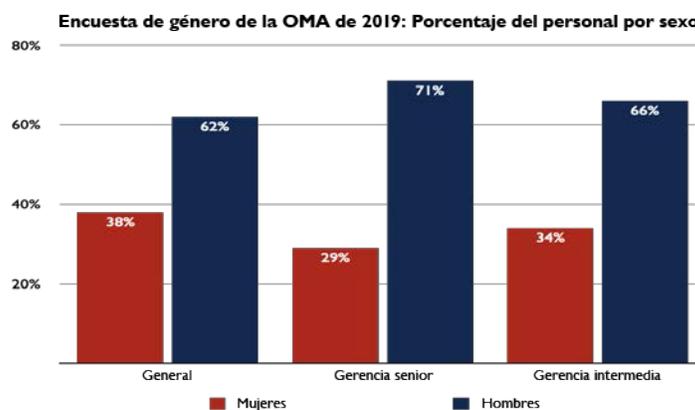
FORTALECIMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO DENTRO DE LA ADUANA

El progreso para apoyar las necesidades y las experiencias de las comerciantes se vuelve más sostenible cuando las culturas y los procesos organizacionales más amplios (arquitecturas institucionales) también están diseñados para reconocer y promover el fortalecimiento económico de las mujeres y la igualdad de género. Las agencias de aduanas pueden crear entornos laborales más diversos, aumentando la confianza y la legitimidad institucional reflejando las poblaciones a las que sirven, y que ofrecen un entorno de mayor apoyo para las comerciantes a través de la disminución de la corrupción y el acoso sexual.

HALLAZGOS

1. Si bien se están logrando avances a nivel mundial para llegar a un mayor equilibrio de género en todas las áreas del trabajo aduanero, **el sector, en general, sigue estando dominado por los hombres, especialmente en puestos de liderazgo y control del cumplimiento**, incluso cuando sectores como comercio, ingresos y asuntos legales han comenzado a diversificarse.

FIGURA 2. PORCENTAJES DEL PERSONAL POR SEXO (OMA 2019)



2. Muchas agencias de aduanas siguen utilizando estrategias de contratación que no toman en cuenta el género; sin embargo, **las iniciativas de contratación exitosas utilizan herramientas y canales de comunicación que se reúnen con las mujeres donde están**, desde rondas de presentación rurales hasta actividades de alcance universitario.

3. **Muchas mujeres consideran que la naturaleza desafiante, diversa y orientada al servicio público del trabajo aduanero es un factor clave para su retención;** sin embargo, las agencias a menudo no abordan estas motivaciones en sus esfuerzos por contratar mujeres.
4. **La tutoría y el patrocinio de pares y líderes femeninas** es clave tanto para la retención de funcionarias como para su ascenso a puestos de liderazgo.
5. **El progreso en la dotación de personal con equilibrio de género y el equilibrio entre el trabajo y la vida personal (entre otras cuestiones) a menudo está relacionado con los esfuerzos de mujeres campeonas individuales** y puede retroceder fácilmente cuando estas campeonas ya no están, especialmente cuando la legislación o las políticas de igualdad de género no han llamado la atención a los problemas.
6. **Los entornos de camaradería y, a veces, amiguismo, creados por las estructuras de liderazgo dominadas por hombres pueden subestimar y excluir las voces y la presencia femeninas,** lo que lleva a prácticas de toma de decisiones no inclusivas y menos oportunidades de liderazgo para las mujeres.
7. **Las agencias a menudo tienen dificultades para conciliar las necesidades de sus funcionarios con los requisitos de ciertos puestos, en especial, en las operaciones de cumplimiento y de campo.** Estos puestos crean condiciones particularmente desafiantes para las mujeres embarazadas y en período de lactancia, así como para los cuidadores de niños en edad escolar.
8. **El acoso sexual y el abuso de poder, si bien no son generalizados en todas las agencias, representan un riesgo real para muchas mujeres que trabajan en aduanas;** los sistemas de denuncia generalmente se consideran insuficientes para protegerlas de las represalias.
9. **Los entornos no controlados, que a menudo se encuentran en los puestos fronterizos, plantean mayores riesgos de seguridad y protección, en particular, para las mujeres.** Los entornos aduaneros militarizados, con las correspondientes culturas de jerarquía, masculinismo y falta de transparencia, pueden aumentar estos riesgos.
10. En muchas agencias, existe una infraestructura básica para satisfacer las necesidades de privacidad y seguridad de las mujeres, como baños y vestuarios separados. Sin embargo, **rara vez existe la infraestructura para satisfacer las necesidades específicas de las mujeres embarazadas y lactantes,** en especial, en el campo y en las zonas fronterizas.
11. **El sexismo cotidiano es común en muchas agencias,** desde comentarios e insensibilidades despreciables hasta discriminación que puede obstaculizar el trabajo de las mujeres. Estos incidentes pueden estar tan normalizados que resultan invisibles, incluso para las funcionarias, pero pueden tener un impacto acumulativo en los niveles de estrés y los sentimientos de pertenencia de las mujeres.
12. Si bien los problemas de acoso sexual y abuso de poder pueden abordarse en capacitaciones básicas de aduanas, **rara vez se capacita a los funcionarios para comprender o reflexionar sobre su propio género inconsciente y otros sesgos, o cómo estos pueden**

afectar su trabajo y las interacciones con otros, incluidos sus colegas y las mujeres en la frontera.

RECOMENDACIONES

1. Utilizar los aprendizajes de diseño conductual para aumentar la contratación, retención y promoción del personal femenino:
 - a. Anonimizar las solicitudes de empleo eliminando la información de identificación de las solicitudes.
 - b. Eliminar el sesgo de los mensajes y las imágenes mostrando imágenes de mujeres de diferentes orígenes en los materiales de contratación, destacando a las agentes de aduanas y fronterizas exitosas y utilizando tanto lenguaje masculino como femenino en los anuncios de empleo.
 - c. Apelar tanto a la motivación del servicio público como al beneficio personal en el desarrollo de estrategias de contratación.
 - d. Instituir la transparencia salarial.
 - e. Revisar los criterios para la promoción.
 - f. Asignar de manera equitativa las tareas no esenciales.
 - g. Implementar iniciativas de patrocinio.
2. Construir sistemas específicos de responsabilidad para el progreso en la igualdad de género:
 - a. La responsabilidad por el progreso en materia de igualdad de género requiere la elaboración y seguimiento de un plan de acción o estrategia de género.
 - b. La responsabilidad frente a las sobrevivientes de acoso sexual y abuso de poder requiere la implementación de sistemas de auditoría e informes de terceros.
 - c. La responsabilidad frente a las comerciantes requiere comunicaciones continuas y ciclos de retroalimentación.
3. Proporcionar regularmente a los funcionarios de aduanas y fronteras capacitaciones personalizadas sobre sesgos de género, igualdad y prevención del acoso sexual:
 - a. Capacitación sobre género 101
 - b. Temas de género en la capacitación aduanera
 - c. Capacitación en igualdad de género y reducción de sesgos



El departamento de aduanas de Malasia presta juramento para la lucha contra la corrupción (2017)

- d. Capacitación en prevención del acoso sexual e intervención de espectadores
4. Invertir en una arquitectura de género sólida e integrada:
- a. Desarrollar una estrategia o política organizacional sobre igualdad de género y autonomía de la mujer.
 - b. Establecer una oficina de igualdad y diversidad de género.
 - c. Contratar personal de igualdad y diversidad de género, incluido un asesor de alto nivel y puntos focales de género departamentales.
 - d. Establecer un sistema de seguimiento y evaluación del progreso en el cierre de brechas de género e indicadores de perspectiva de género.
 - e. Crear un proceso de recompensa por los esfuerzos del personal para abordar los problemas de igualdad de género.
 - f. Desarrollar políticas de recursos humanos que satisfagan las necesidades familiares y de cuidado de todo el personal.
 - g. Realizar capacitaciones de género periódicas, relevantes y personalizadas.
 - h. Hacer adquisiciones de empresas de propiedad y gestión de mujeres.
 - i. Iniciar actividades sistemáticas de diálogo de creación de capacidad con mujeres comerciantes y grupos de mujeres.

LISTA DE RECURSOS

AGENCIA	RECURSO
DCAF Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad	Herramienta de administración de fronteras y género
Parlamento Europeo	Estudio sobre la igualdad de género en los acuerdos comerciales de 2016
Alianza Mundial para la Facilitación del Comercio	El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) a través de una perspectiva de género 2020
Harvard Kennedy School	Portal de acción de género
Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer	Kit de herramientas de reforma del sector de la seguridad: Administración de fronteras y género 2008
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	Caja de herramientas sobre comercio y género (Efecto de la asociación entre la UE y la CAO en las mujeres de Kenia) 2017
Organización Mundial de Aduanas (OMA)	Herramienta de evaluación organizacional de la igualdad de género (GEOAT)
Organización Mundial del Comercio	Declaración conjunta sobre comercio y fortalecimiento económico de las mujeres de 2017
Banco Mundial	Mujer, empresa y el derecho 2020
Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial	Gender Dimensions of Trade Facilitation and Logistics: A Guidance Note 2012 (Dimensiones de género de la facilitación del comercio y la logística)