

¿Qué significan los TLCs para las mujeres en África? Una revisión crítica del Área Continental Africana de Libre Comercio



*Comerciante prepara comida callejera (papas fritas) para sus clientes en el mercado de Wandegeya, Uganda.
Crédito foto: Nobert Petro Kalule*

GRAIN | Julio 2020

El acuerdo del Área Continental Africana de Libre Comercio (African Continental Free Trade Area o AfCFTA), recientemente ratificado, se cierne sobre África. Este mega acuerdo de libre comercio es una iniciativa de la Unión Africana, que dice buscar la consolidación de los mercados africanos, impulsar el comercio entre los países de África y, finalmente, impulsar y fortalecer la integración regional. Quienes promueven el AfCFTA dicen que este acuerdo transformará al continente en una potencia económica. Pero, prestemos atención a un grupo de la población crucial para la agricultura: ¿qué significa realmente este acuerdo comercial para las mujeres africanas y su papel en la producción y el comercio de alimentos en el continente?

Los tratados de libre comercio no son nuevos en África

El AfCFTA persigue los mismos objetivos de los acuerdos comerciales a los cuales los países de África se han integrado en décadas recientes, pero los despliega en una escala mucho mayor. Es la expansión continental de una agenda de negocios promovida por las corporaciones, que ya había sido impuesta en distintos bloques de África, a través de numerosos acuerdos y procesos comerciales y de inversión.

En el año 2000, Estados Unidos aprobó y promulgó el estatuto Africa Growth and Opportunity Act (AGOA), una política unilateral que permitía a los países subsaharianos el acceso libre de impuestos al mercado estadounidense. Este acceso libre de impuestos se aplicaba a más de 6 mil artículos, incluyendo textiles, vestuario, calzado, alimentos, flores y otros productos. Un grupo seleccionado de países africanos fueron considerados como elegibles dependiendo de si cumplían o no los requisitos de los Estados Unidos.¹ (ver anexo: [AGOA requisitos de elegibilidad](#))

Sin embargo, 20 años después de su lanzamiento, el AGOA ha tenido poco éxito. Solamente tres países africanos —Angola, Sudáfrica y Nigeria— se han integrado de manera total a este sistema. Las exportaciones de AGOA, desde África hacia los Estados Unidos, han disminuido en lugar de aumentar, de 68 mil 200 millones de dólares en el año 2011 a 23 mil 200 millones en 2014.² Antes de darlo por terminado, la administración Trump ya se está moviendo hacia una nueva etapa de acuerdos comerciales bilaterales con el África Sub-Sahariana, comenzando con Kenia. Los expertos señalan que el acuerdo EUA-Kenia tendrá como modelo el abusivo y fuertemente resistido tratado EUA-Marruecos.

En cuanto a Europa, es desde su independencia que los países de África, Caribe y Pacífico han negociado colectivamente con la Unión Europea bajo acuerdos marco. Primero fue la Declaración de Yaounde seguida por las Convenciones Lome I-IV y el Acuerdo de Asociación de Cotonou. En el África Sub-Sahariana, los Acuerdos de Asociación Económica (AAEs) se han organizado a lo largo de líneas divisorias subregionales. Sin embargo, hasta ahora sólo se han cerrado acuerdos transitorios y sólo algunos de estos están operando.

La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), que reúne a Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein, también ha empujado su propio TLC con socios africanos.

¹ Kennedy Senelwa, "East Africa exports to the US hit \$1bn in the year to September 2018", *The East African*, 31 de diciembre 2018, <https://www.theeastafrican.co.ke/business/East-Africa-exports-to-the-US-hit-1bn-in-the-year-to-September/2560-4914404-12mqfte/index.html>

² Timothy Kalyegira, "What failure of AGOA says about Africans", *Daily Monitor*, 24 de mayo de 2015, <https://www.monitor.co.ug/OpEd/Commentary/failure-AGOA-Africans/689364-2727256-i5vcix/index.html>

Éste sigue el modelo de los TLCs integrales, que las potencias de occidente, como Estados Unidos y la Unión Europea, promueven.

Por otro lado, Japón y China no han negociado con África acuerdos comerciales en sí. Sin embargo han promovido acuerdos específicos de inversión y de ayuda con países africanos, en forma individual y con bloques subregionales de África.

Dentro de África, durante las últimas décadas, el comercio formal interno ha sido históricamente bajo, dando cuenta de sólo un 2 por ciento del valor total de las importaciones y exportaciones. Esto es precisamente lo que quiere cambiar el CFTA de África.³



*Niña adolescente prepara hortalizas de hoja verde en el Sub-condado de Gweri, distrito de Soroti, Uganda.
Crédito foto: Nobert Petro Kalule*

Mujeres y comercio en África: repercusiones al día de hoy

Es importante tener presente que gran parte del comercio al interior de África, tanto dentro como entre los países, es informal. Es difícil hablar de cifras, pero la estimación general es que corresponde al 30-40 por ciento de comercio dentro de África.⁴ En países como Sudáfrica, donde el 40 por ciento de las personas que trabajan en

³ UNCTAD, junio 2019: <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=520>

⁴ Joachim Jarreau, et al. "Lifting the lid on the black box of informal trade in Africa", *The Conversation*, septiembre de 2018: <https://theconversation.com/lifting-the-lid-on-the-black-box-of-informal-trade-in-africa-102867>

comercio son informales, casi el 70 por ciento de este intercambio corresponde a comercio de alimentos.⁵ La tendencia es similar para el resto del continente: gran parte de este comercio es de alimentos y otros productos agrícolas. Las mujeres son el principal grupo involucrado, y en las áreas rurales ellas también contribuyen con cerca de un 60 por ciento de la fuerza laboral en la agricultura y hasta un 80 por ciento en el total de la producción de alimentos. (Ver recuadro: *Las mujeres en la agricultura de África*)

Recuadro: Las mujeres en la agricultura en África

El uso del tiempo que emplean las mujeres en la agricultura varía según el cultivo, los ciclos de producción, la edad y su etnicidad, pero desmalezar y cosechar son generalmente deberes de las mujeres, que también incluyen una alta proporción de responsabilidades domésticas no pagadas, relacionadas con la preparación de alimentos y la recolección de combustible y agua. Su participación en el mercado del trabajo laboral varía a través de las regiones, pero invariablemente, la mayor parte de las mujeres aún no son remuneradas, son trabajadoras estacionales o a tiempo parcial, que muchas veces reciben un menor pago por la misma cantidad de trabajo. Su presencia tiene un alto registro en el sector exportador de la fruta, hortalizas y flores de corte.

Sus actividades en el sector incluyen típicamente la producción de cultivos, cuidado de animales, procesar y preparar alimentos, trabajar por un salario en la agricultura u otra empresa rural, recolectar combustible y agua, participar en comercio y mercadeo, cuidar a los miembros de la familia y mantener sus hogares. Sin embargo, aún más importante, es el papel central y crítico que la mujer cumple en los sistemas de semillas de África. Las mujeres son reconocidas como las principales protectoras de las semillas porque gobiernan la preservación, la diversidad, la selección y almacenamiento de semillas, en la mayoría, si no es en todas, las comunidades de África. Muchas de estas actividades no son definidas como un “empleo económicamente activo” en las cuentas nacionales, pero son esenciales para el bienestar de los hogares rurales.⁶

El comportamiento histórico de los TLCs anteriores no ha sido nada bueno en relación a las mujeres, ni para abordar sus intereses en estos procesos, ni para alcanzar los consiguientes beneficios. De hecho, las críticas feministas a los acuerdos de libre comercio y a las políticas de inversión en otras regiones, se relacionan fuertemente con las experiencias en África.⁷ Concretamente, los puntos más importantes a considerar

⁵ “Informal trade may hold the key to food security”, *Fin24*, 20 de octubre de 2018, <https://www.fin24.com/Opinion/informal-trade-may-hold-the-key-to-food-security-20181017>

⁶ GRAIN y AFSA, “Los verdaderos productores de semillas”, 2018, <https://grain.org/es/article/6046-los-verdaderos-productores-de-semillas>

⁷ Un buen resumen de América Latina es realizado por Graciela Rodríguez, “Impacts du libre-échange sur les femmes dans un monde globalisé”, en *Alternatives sud*, vol. 24, 2017, pp. 147-

son los siguientes:

- Al nivel más fundamental, los TLCs están estrechamente vinculados a las luchas de las mujeres, porque promueven la **explotación de la mano de obra barata**, para extraer bienes para la exportación. Las mujeres constituyen la mayor parte de la fuerza laboral, tanto pagada como no pagada. Sin excepción, desde el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, firmado entre EUA Canadá y México en 1993, seguido de la creación de la Organización Mundial de Comercio en el año 1995, los acuerdos comerciales y de inversión han servido para universalizar un modelo económico basado en estos estándares, para el beneficio de unos pocos, exacerbando la desigualdad de género, de clases y racial.⁸

- La **privatización de las semillas**, a través de leyes de propiedad intelectual, deteriora el acceso de las mujeres al material para plantar y sus derechos a continuar con el trabajo de guardar, intercambiar y experimentar con semillas, lo cual es parte de la columna vertebral de la sustentabilidad agrícola. En África, en países como Argelia, Marruecos, Egipto, Túnez y Sudáfrica, ya están atados de manos, al haber aceptado la adopción de los estándares de la UPOV bajo los acuerdos comerciales con EUA, la UE y países del EFTA.⁹ La UPOV restringe estos derechos severamente y abre la puerta a un sistema que en una etapa posterior permitirá el patentamiento extensivo de las todas semillas, incluidas las transgénicas. Y no obstante, las mujeres aún son importantes para el trabajo de guardar semillas en África.¹⁰ Si las mujeres no pueden mantener su papel en la guarda de semillas, se perjudica y erosiona su posición socioeconómica, su influencia en los procesos de tomas de decisiones y, por último, su poder como mujeres.

- El **acceso a medicamentos** es otra importante preocupación para las mujeres, acceso que a menudo es limitado por las disposiciones legales de propiedad intelectual que forman parte de los acuerdos comerciales. Sudáfrica, por ejemplo, tiene una larga historia de luchas y victorias por la reducción de las disposiciones legales para patentar drogas bajo los TLCs bilaterales y también bajo la OMC, lo que, en general, va en beneficio del continente. Es crucial mantener protegido este espacio, especialmente

165. Sobre Asia, por favor revisar los excelentes materiales del foro Asia-Pacífico sobre Mujeres, Leyes y Desarrollo en <https://apwld.org/tag/trade-liberalization/>

⁸ Revisar el sitio en internet de bilaterals.org para muchos casos y, particularmente, bilaterals.org, BIOTHAI y GRAIN, "Fighting FTAs", 2008, <https://www.bilaterals.org/fightingFTA-en-Hi.pdf>

⁹ Revisar GRAIN, "Trade agreements privatising biodiversity outside the WTO: 2018 update", <https://grain.org/e/6030>. UPOV es la sigla de Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, una forma de sistema de derechos de propiedad para semillas.

¹⁰ Ver GRAIN y AFSA, "Los verdaderos productores de semillas", 2019, <https://grain.org/es/article/6046-los-verdaderos-productores-de-semillas>

cuando enfrentamos pandemias como el Covid-19.¹¹

- La **privatización del agua** como resultado de la liberalización de los servicios, por lo general, termina en un acceso reducido al agua, especialmente para las comunidades más pobres, y aumenta la carga para las mujeres que tienen que levantarse más temprano o desplazarse más lejos para conseguir agua para sus hogares. En África, países como Tanzania, Gana y Sudáfrica ya han vivido esto de primera mano, en el contexto de las políticas de préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. En las siguientes rondas de conversaciones del EPA con los países africanos, los países europeos buscan presionar por mayores garantías para los inversionistas y por privilegios de resolución de disputas para las compañías de agua.

- Las **zonas económicas especiales**, incluidas, fortalecidas y ampliadas en los acuerdos de libre comercio e inversión, muestran los peores casos de explotación de trabajadores, incluidas las mujeres. Como estas zonas operan fuera del alcance de las leyes laborales o ambientales nacionales, tienden a crear las peores condiciones de trabajo: bajos salarios, malas viviendas, malas condiciones sanitarias, todo lo cual crea una cultura de violencia contra la mujer. Varios países de África albergan zonas económicas especiales, parques industriales y corredores de inversión, donde las excepciones a las leyes de tierras y otras ya provocan actualmente una fuerte presión sobre las mujeres.¹² Sería muy preocupante ver que se legitimaran y profundizaran aún más, gracias a la nueva generación de TLCs, incluyendo el AfCFTA.

- Las **empresas de plantaciones y otros agronegocios**, que son incentivados y protegidos por la liberalización de las reglas de inversión de los acuerdos comerciales, desplazan a los pequeños agricultores, acaparan tierras y promueven un sistema alimentario industrial que no es sustentable. Los gigantes de la industria de alimentos, desde Nestlé a Danone, actualmente invierten fuertemente en África, operan cadenas de abastecimiento para lácteos, café o alimentos ultra procesados, para los mercados locales y la exportación. Las compañías de supermercados africanos como Naivasa en Kenia o Shoprite en Sudáfrica atraen capital de occidente, a menudo a través de fondos de capitales privados que pagan considerables ganancias a sus dueños. Las cadenas de supermercados europeas, desde Carrefour a Auchan, también están entrando y destruyendo los mercados locales.¹³ Gigantes de los fertilizantes y de los

¹¹ AFTINET, “293 community Groups Call on World Trade Organization to stop other negotiations and focus on access to life-saving medical supplies”, 20 de abril de 2020, <http://aftinet.org.au/cms/node/1859>

¹² Ver, por ejemplo, Eric Toussaint et al., “South Africa’s Special Economic Zones in Global Context”, ACCEDE, septiembre de 2019: https://accede.co.za/wp-content/uploads/2019/09/ACCEDE%20&%20FES%20Policy%20Working%20Paper%20No.1_WEB.pdf

¹³ Ver GRAIN, “¡Fuera supermercados de África! La gente con sus sistemas alimentarios propios no los necesita”, noviembre de 2018, <https://grain.org/es/article/6101-fuera-supermercados-de-africa-la-gente-con-sus-sistemas-alimentarios-propios-no-los-necesita>

agroquímicos, como Yara, Syngenta y Bayer, están muy interesados en hacer más dinero gracias a los agricultores africanos, a pesar de las desastrosas consecuencias para los suelos, la biodiversidad y el agua, todos recursos de los cuales dependen las mujeres. Estas compañías presionan para expandir el modelo de plantaciones agrícolas, el cual ha operado en África desde tiempos de la colonia, un mal presagio para las mujeres. La agricultura de plantaciones puede prometer trabajo, pero éstos, generalmente, son mal pagados y niegan el acceso de las mujeres a los bosques, al agua potable y a servicios de salud adecuados, y son un caldo de cultivo para una grave violencia en contra de las mujeres.¹⁴ Y esto conduce a la chocante situación que vemos hoy: en medio del caos de la pandemia de Covid-19, cuando el Programa Mundial de Alimentos advirtió de la potencial hambruna de “proporciones bíblicas” en diez países, la mitad de ellos de África, ¡África Oriental celebra el envío aéreo de alimentos a Bruselas desde su industria hortícola controlada por Europa!¹⁵

Finalmente, debemos reconocer y entender la relación entre los acuerdos de libre comercio y de inversión, mujeres y militarización en África. ¿Es sólo coincidencia que el gobierno de Trump esté ofreciendo su primer TLC en África a Kenia, un importante socio de EUA en contrainsurgencia en la región?¹⁶

¿Será el AfCFTA diferente?

El AfCFTA es un acuerdo de libre comercio que entró en vigencia el 30 de mayo de 2019, pero el comercio bajo el AfCFTA sólo comenzó el 1 de junio de 2020. Inexplicablemente, el proceso de negociación aún está en curso. Las propuestas de aranceles aún no se han negociado y los capítulos sobre servicios, propiedad intelectual e inversión están agendados para ser definidos más adelante durante 2020.

El AfCFTA que entró en vigencia es, por lo tanto, sólo el esqueleto de lo que será, ya que la parte importante del acuerdo aún tiene que ser acordado o finalizado. Sabemos que las expectativas sobre el AfCFTA son altas, y que se busca alinearlos con todo lo que los otros TLC son hasta ahora. Un mecanismo normativo que liberalice el comercio y la inversión en África. Que configure medidas particulares según cada país con un modelo que tenga su propia coherencia. La UE ya está hablando de negociar un

¹⁴ Ver RADD, Muyissi Environment, Culture Radio, Natural Resource Women Platform, GRAIN y WRM “Breaking the silence: Industrial oil palm and rubber plantations bring harassment, sexual violence and abuse against women”, marzo de 2019: <https://grain.org/e/6164>

¹⁵ “Tanzania's horticulture industry gets new lease of life”, *The Citizen*, 14 de abril de 2020, <https://www.thecitizen.co.tz/news/business/Horticulture-gets-new-lease-of-life/1840434-5523522-exursez/index.html>

¹⁶ Claire Felter, “What would a US-Kenya trade deal mean?”, Council on Foreign Relations, 21 de febrero de 2020, <https://www.cfr.org/in-brief/what-would-us-kenya-trade-deal-mean>. Entre 2002-2017, El gasto de EUA en asistencia en contrainsurgencia en África fue el mayor en Kenia 9 mil 200 millones. Ver Stimson Study Group on Counterterrorism Spending, mayo de 2018, https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/CT_Spending_Report_0.pdf

acuerdo entre los dos bloques una vez que el AfCTA esté finalizado.

La agricultura y la producción de alimentos —que representan más del 55 por ciento de la fuerza laboral y son el mayor empleador para las mujeres— están bajo el radar de la AfCFTA. Razón por la cual el AfCFTA busca abrir las fronteras regionales. Esto facilitaría la exportación subsidiada de materias primas mediante aranceles diferenciados, producto por producto, aunque no se hayan negociado todavía. También se espera abrir las fronteras para que fluyan trabajadores aunque la experiencia de acuerdos previos, como el protocolo del Mercado Común de África del Este, sugeriría que esto será posible solamente para trabajadores altamente especializados, no para la gran mayoría de mujeres.¹⁷ Y es preocupante que, en lo que respecta a semillas, permitirá la armonización de los sistemas de propiedad intelectual, probablemente, alineados con la UPOV.

En gran parte de África, la mayoría de los comerciantes informales que cruzan las fronteras no sólo son mujeres, sino que su comercio es además principalmente de textiles, productos agrícolas y de consumo que elaboran personalmente, semana a semana. Negocian en pequeñas cantidades de bienes, lo que hace que tengan que cruzar las fronteras con mayor frecuencia, lo que, finalmente, les resulta muy caro.¹⁸ Tienen que enfrentarse al abuso sexual, a la falta de conocimiento acerca de las regulaciones y procedimientos comerciales, a la información limitada sobre los mercados y a la vulnerabilidad física.¹⁹ El AfCFTA, con su exclusiva preocupación por el comercio corporativo, no hará nada para ayudar a estas mujeres.

Otro componente del AfCFTA, que tiene un importante impacto sobre las mujeres, son los Arreglos Económicos Especiales. Como es esperable, el texto del AfCFTA tiene una disposición especial para los países partícipes, que establece arreglos o zonas económicas especiales, de manera de acelerar el “desarrollo”. Pero aún está por verse qué papel tendrá esto. Dada la experiencia en el mundo con estos arreglos, no pueden ser sino perjudiciales para las mujeres.

Conclusiones

Luego de revisar la historia de los acuerdos comerciales en África y las luchas en torno

¹⁷ SEATINI Uganda, “Free movement of workers in the East African Community: Implications for youth employment in Uganda”, 2014, <https://www.seatiniuganda.org/publications/research/35-free-movement-of-workers/file.html>

¹⁸ EASSI, “Women informal cross border traders: Opportunities and challenges in the East African Community”, 2012, <https://eassi.org/wp-content/uploads/2019/07/Women-Informal-Cross-Border-Traders-Opportunities-and-Challenges-in-the-EAC-Action-research-2012.pdf>

¹⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Borderline: Women in informal cross-border trade in Malawi, the United Republic of Tanzania and Zambia”, 2019, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditc2018d3_en.pdf

a éstos, durante los últimos 30 años, nos tenemos que preguntar: ¿han fortalecido el papel de las mujeres en la sociedad? ¿Han mejorado el nivel económico, social, cultural, político de las mujeres? ¿Estos acuerdos ofrecen buenos trabajos y ayudan a que las mujeres provean a sus familias, disfruten de todos los derechos a la salud y reproductivos? Y, de manera más amplia, ¿apoyan, en lugar de suprimir, a los mercados informales que conforman más del 60% del tejido económico del continente? No lo hacen. Las acciones hablan más fuerte que las palabras y los resultados de los TLCs en el terreno contradicen las afirmaciones de sus defensores en relación con las mujeres y otros sectores marginalizados. La esencia neoliberal de estos regímenes comerciales es omnipresente y en los hechos son una aplanadora conducida por el sector corporativo. Necesitamos un nuevo enfoque para hacer comercio, nuevas estrategias basadas en valores radicalmente diferentes: sustentable, colectivos, anti coloniales y no patriarcales, reconociendo las necesidades y aspiraciones de los pueblos africanos y respondiendo a ellas.

IMÁGENES CON LEYENDA LARGA:

Covid-19 se presentó como el pretexto tan esperado por los gobiernos en el África subsahariana para reprimir a los vendedores informales, a pesar de que las mujeres que trabajan en el sector informal entregan servicios esenciales para sus familias y comunidades.



La policía de Uganda, la Unidad de Defensa Local (LDU) y el ejército en Kampala imponen la orden presidencial de prohibir el transporte público y todos los mercados que no sean para alimentos, como un medio de contener la propagación del Coronavirus. Crédito foto: Kampala Dispatch



Vendedores de fruta son perseguidos en las calles de Kampala. Crédito foto: Badru Katumba/AFP via Getty Images