

# Tema 1. Génesis, retos y limitaciones de las políticas de igualdad en el marco de los procesos de integración. Los casos del Mercosur y el SICA

Módulo 4. Integración y políticas de igualdad en América Latina

With the support of the ERASMUS+ programme of the European Union



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



**G-NET**

Equality training network  
EU contributions to gender  
mainstreaming and citizenship

*'The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein'*

- ©De la edición: *Equality Training Network: EU Contributions to gender mainstreaming and citizenship (G-NET)*, 2016
- ©De los textos y actividades: *Equality Training Network: EU Contributions to gender mainstreaming and citizenship (G-NET)*
- Elaboración:
- Adrià Calvet: Módulo 1, temas 1, 2 y 3.  
Martha Zapata: Módulo 2, temas 1 y 2; Módulo 3, temas 2, 3 4 y 8.  
Teresa Orozco Martínez: Módulo 2, tema 1; Módulo 3, tema 3.  
Rocío Ramírez Rodríguez: Módulo 2, temas 2 y 4; Módulo 3, tema 2.  
Anahí Napal Gutiérrez: Módulo 2, tema 3; Módulo 3, tema 2.  
Paloma Pontón: Módulo 2, tema 5; Módulo 3, tema 1.  
Núria Serret: Módulo 2, tema 5.  
Víctor Merino: Módulo 3, tema 5.  
Neus Oliveras: Módulo 3, tema 6.  
Ana Giménez y Cristina Villó: Módulo 3, tema 7.  
Alrik Schubotz: Módulo 3, tema 8.  
Sabrina G. Benedetto, María Julieta Cortés y Patricia Rojo: Módulo 4, tema 1.  
Ximena Araneda Fornachiari y Ana Rosa Ruiz Fernández: Módulo 4, tema 2.  
Mariela Zelada Ochoa, Maricruz Alvarez Mury y Jacqueline García de De León: Módulo 4, tema 3.  
Mónica Baeza Leiva, Scarlett Lagos Fuentes y Alberto Olivares: Módulo 4, tema 4.
- Coordinación: Inma Pastor
- Supervisión: Virginia Maquieira, Pilar Folguera, Laura Román, Ana Giménez, Víctor Merino, Teresa Torres y Neus Oliveras.



Esta obra está sujeta a una licencia de Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional de Creative Commons: en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia será necesario reconocer la autoría, no hacer uso comercial y difundir bajo la misma licencia CC que esta obra original.

La licencia completa puede consultarse en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



## **Equality training network**

EU contributions to gender  
mainstreaming and citizenship

Es una red de universidades de América Latina y Europa que imparten cursos sobre Integración Europea y Género y diseñan contenidos educativos para ser impartidos en las instituciones de educación superior. La actividad de la red se dirige a estudiantes,

responsables técnicos/as y políticos/as y personal investigador. El proyecto añade valor al análisis de las relaciones entre América Latina y la UE como fuente de desarrollo económico y social, mediante la construcción de ciudadanía y sociedades inclusivas, y reflexiona sobre buenas prácticas de la UE que han llevado a cabo la incorporación efectiva de la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades entre los miembros de la Unión Europea.

Los contenidos educativos se concretan en los materiales didácticos ya testeados en las diferentes capacitaciones de las universidades de la red previstas en el proyecto y que mediante este medio se ponen a disposición pública bajo una licencia de Creative Commons para que puedan ser utilizados por aquellas personas o instituciones que lo consideren.

Los materiales se estructuran en diferentes módulos temáticos, cada uno de los cuales se divide en diversas unidades o temas de interés. Cada unidad dispone, al menos, de un marco teórico, una presentación y lecturas recomendadas.

Más información sobre la red G-NET y descarga de materiales en Internet (<http://www.gendertraining.eu>).

## Contenido

1. Procesos de integración y políticas de igualdad de género .....	6
2. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) .....	17
2.1. Institucionalización de la política de Género en el MERCOSUR .....	19
3. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).....	26
3.1. Institucionalización de la política de género en el SICA .....	29
4. Reflexiones finales .....	32
5. Bibliografía .....	34

# Génesis, retos y limitaciones de las políticas de igualdad de género en el marco de los procesos de integración. Los casos del MERCOSUR y el SICA

## *Objetivos de aprendizaje*

---

1. *Comprender el proceso de incorporación de la perspectiva de género como objeto de políticas públicas en el marco del MERCOSUR y el SICA.*
  2. *Comprender el alcance que presentan las políticas de género en ambos procesos de integración regional.*
  3. *Conocer las limitaciones y desafíos que la institucionalización de la perspectiva de género presenta en el MERCOSUR y el SICA.*
-

## Resumen

---

*En América Latina la década del 80 se conoce por ser la “década perdida” en términos económicos y en lo político por ser el período de la “redemocratización”. Ambos aspectos han tenido influencia en la redefinición de la agenda de política exterior y en ese contexto a finales de los años 80, se retomó la idea de integración regional bajo un sesgo netamente económico ya que se lo percibía como un instrumento capaz de contribuir a la modificación de los modelos de inserción internacional. El enfoque económico de la integración, fue potenciado a lo largo de la década del noventa, por las políticas neoliberales que primaron tras la aparición del Consenso de Washington. Por entonces, claramente la idea de desarrollo fue fuertemente asociada a la de crecimiento económico. En este contexto es que en 1991 se funda el Mercado Común del Sur y en 1993 se relanza la integración en Centroamérica con la conformación del Sistema de Integración Centroamericano como sucesor del Mercado Común Centroamericano que data de 1960.*

*Pasadas ya dos décadas y media desde que aparecieron los mencionados procesos de integración se puede observar que si bien los mismos siguen priorizando el aspecto económico de la integración, las dimensiones políticas, sociales, culturales y educativas han sido incorporadas como líneas trabajo y hasta han alcanzado algún nivel de institucionalización. En el presente trabajo se indaga sobre los estadios en que se encuentran las políticas de igualdad de género del MERCOSUR y del SICA.*

*Para alcanzar dicho objetivo en una primera parte nos introducimos en un recorrido histórico conceptual que permite comprender cuáles han sido las variables que han potenciado la aparición de la problemática de género como eje de trabajo de los procesos de integración regional. En este apartado también se puede observar cuál es la relación existente entre integración y políticas públicas ya que la política de igualdad de género debe ser comprendida como tal.*

*A continuación se realiza la presentación de las principales acciones que en el marco del MERCOSUR y el SICA se han implementado en pos de la consolidación y transversalización de la perspectiva de género en sus ámbitos regionales de incumbencia. Una breve presentación de la institucionalidad que ambos procesos de integración presentan en la actualidad, permite relevar cuáles han sido las modificaciones a través de las cuales se incorporó la perspectiva de género en el marco de la estructura de decisión y gestión.*

*El trabajo finaliza con una conclusión en la cual se rescatan las principales líneas argumentativas que nos permiten sostener que las políticas de igualdad de género en los ámbitos regionales vienen cobrando mayor relevancia como políticas públicas transversales orientadas a modificar estereotipos y prácticas sociales que limitan estructuralmente el desarrollo.*

## 1. Procesos de integración y políticas de igualdad de género

Los procesos de integración regional no son un fenómeno nuevo en el sistema internacional, sin embargo, a partir de la última década del siglo XX los mismos fueron revitalizados como mecanismos de intervención política que promueven la integración económica y buscan el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el fortalecimiento de la democracia. Visto así, los procesos de integración han dejado de ser fenómenos exclusivamente económicos y definen nuevas dimensiones de intervención. A modo de ejemplo, en América Latina podemos identificar el caso del Mercosur que habiendo surgido como proceso de integración económica a principios de los años 90, desde los primeros años del siglo XXI presenta acciones que tienen impacto en la esfera social, política y educativa sin haber cambiado sus objetivos fundacionales. También en este sentido, se puede mencionar el Sistema de Integración Centroamericano que surge a partir del año 1993 como el marco jurídico institucional superador al propuesto por el Mercado Común Centroamericano surgido en los años 60.

Por integración se entiende la regularidad de relaciones, dependencia mutua y algún grado de coordinación entre las unidades (Atkins, 1991: 20-21). Sin embargo, existen diferentes modos de conceptualizar a la integración ya sea que se ponga énfasis en el aspecto económico o político. Desde el aspecto meramente económico, la integración es entendida como un proceso de eliminación de restricciones al comercio internacional entre dos o más naciones del cual surge la unión de economías nacionales a través de un acuerdo comercial de orden regional (Carbaugh, 1999: 242). Incorporando la variable política, Barbé señala que por integración económica se entiende todo aquel proceso a través del cual dos o más estados conforman “espacios de soberanía compartida” y/o “mercados ampliados” (Barbe, 1995: 275).

En ambos enfoques, la integración es caracterizada como un proceso que permite la aparición de un nuevo espacio en el cual se profundiza el grado de interdependencia de dos o más naciones y que tiene efectos en las formas en que se ejerce la ciudadanía. En un espacio ampliado aparecen nuevos ámbitos de institucionalización en los cuales los habitantes participan y canalizan sus demandas, intereses y necesidades. Al mismo tiempo, esas nuevas instituciones son capaces de establecer nuevos parámetros de comportamiento a través de la protección o no de determinados derechos que favorecen el incremento de la igualdad entre los diferentes colectivos ciudadanos.

Como estrategia económico / comercial los procesos de integración regional encuentran amparo jurídico en el régimen multilateral de comercio GATT / OMC como excepción a la cláusula de nación más favorecida. En este marco, se los concibe como instrumentos que a largo plazo refuerzan el proceso de liberalización comercial a nivel mundial. Sin embargo, al analizar la regulación normativa de la mayoría de los procesos de integración actuales, podemos detectar que han aparecido nuevas dimensiones de la integración como producto de la negociación de los miembros. Con ellas hacemos referencia a los aspectos políticos, sociales, culturales, medioambientales y educativos que son abordados desde los procesos de integración como dimensiones que tienen como objetivo aumentar los niveles de desarrollo y bienestar de la ciudadanía.

La integración regional de América Latina debe ser entendida en el marco de un proceso de mayor alcance como es el Regionalismo. Desde la perspectiva estratégica se pueden distinguir tres modelos diferentes de regionalismo; Regionalismo Viejo, Regionalismo Nuevo y Regionalismo Posliberal (Sanahuja, 2012, p. 23). Por Regionalismo Viejo se identifican aquellas experiencias de integración que surgieron entre los años 50 y 60 en el marco de la CEPAL. En el aspecto económico la integración fue concebida como un instrumento para alcanzar mayores márgenes de autonomía que permitirían implementar políticas propias de desarrollo. En el aspecto geopolítico se concretó a través de la creación de instituciones multilaterales destinadas a garantizar la seguridad hemisférica en un contexto de Guerra Fría, como fueron el TIAR, la OEA (Sanahuja, 2012, p. 23)

El Regionalismo Nuevo, se da en el contexto de fin de Guerra Fría y tiene como objetivo buscar una nueva forma de inserción internacional de los países de América Latina que venían de sobrellevar una década de estancamiento económico signado por la crisis de la deuda externa. La noción de Regionalismo Abierto de la década del noventa, está fuertemente asociada a la perspectiva de intercambio comercial en tanto elemento central de la integración como consecuencia del imperio de la narrativa neoliberal (Serbin, Martinez, Ramanzini, 2012, p.11). El ciclo de Regionalismo Abierto continuó hasta la mitad de la década del siglo XXI y marcó un período relativamente consistente en el regionalismo latinoamericano y la integración económica. El fin de este modelo llegó de la mano del cuestionamiento a la estrategia de liberalización comercial y el inicio de un período de gobiernos progresistas en la región que propiciaron la apertura del debate acerca de los intereses, la racionalidad y los objetivos de la integración regional, los modelos de desarrollo y de la inserción internacional de los países latinoamericanos (Sanahuja, 2012, p. 26). " ... el viejo regionalismo tiende a enfocarse en asuntos específicos, el nuevo regionalismo



rápidamente se transforma en multidimensional al cubrir una variedad de asuntos muy amplia, la cual da forma a las políticas regionales de muchas y diferentes maneras e involucra a una creciente y compleja red de instituciones, organizaciones, élites corporativas y políticas (Salas-Porras Soulé; p. 15).

El Regionalismo Posliberal deviene con la revitalización de la política y el Estado como instrumentos necesarios e ineludibles a la hora de definir y gestionar modelos de desarrollo autónomos y eficientes. En los primeros años del siglo XXI en América Latina, la integración fue entendida como un fenómeno complejo, de carácter multidimensional, donde se conjugan lo político, lo, económico, lo jurídico, lo social, lo cultural, lo ecológico, y lo militar. En este sentido se genera una interdependencia más intensa entre las naciones, en virtud de la cual la cooperación internacional genera la consecución de entendimientos en la búsqueda del bienestar de la población.

De este modo, la integración pasa a ser un concepto amplio que involucra no sólo al Estado y a los agentes económicos vinculados a la obtención de beneficios, sino que también se nutre de mayores niveles de participación ciudadana que se cristaliza a través del accionar de las organizaciones sociales, intermedias y comunitarias, sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades y movimientos sociales. La coordinación entre este entramado de actores tiende a construir un marco de entendimientos, una agenda social, que fomenta la participación de la comunidad y consolida y profundiza la integración entre los pueblos. En este marco de actuación conjunta, la defensa de la democracia, de los derechos humanos, el derecho de los trabajadores, a la educación sin discriminación, a un medio ambiente óptimo, el derecho a la salud, a la libre expresión, instalados en la agenda de debate posibilita la construcción de sociedades más justas e igualitarias.

Si ponemos nuestra atención en el contexto en que las “nuevas dimensiones” de la integración en América Latina se afianzan como línea de trabajo debemos señalar que ello ocurre con el paso del modelo de Regionalismo Nuevo al de Regionalismo Posliberal. También se debe destacar que la asociación de la integración regional, como un proceso no solo económico sino de características multidimensionales, está vinculado a la evolución que ha sufrido el concepto de desarrollo. Hacia finales de la década del noventa el concepto de desarrollo deja de estar asociado exclusivamente a cuestiones económicas. En el ámbito multilateral dinamizan esta nueva visión: a) el Informe Brundtland elaborado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (UN) que populariza la visión

del desarrollo sustentable<sup>1</sup>, y b) la aparición del enfoque del desarrollo humano lanzado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>2</sup>. Este nuevo paradigma surge como crítica al enfoque económico del desarrollo dominante. Lo novedoso es que la vinculación crecimiento económico / desarrollo deja de ser central para pasar a concebirse como un componente más de una situación multidimensional e histórica. A partir de la firma de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (año 2000), el desarrollo no puede comprobarse sólo con los indicadores económicos de un país sino que lo que realmente se expresa a través del grado de bienestar que los mismos provocan en la población en general. En este sentido, a fines del siglo XX encontramos un punto de inflexión para el concepto de desarrollo ya que la incorporación de las dimensiones políticas, sociales, educativas, sanitarias y medioambientales ponen en el centro del debate al individuo como único beneficiario legítimo del crecimiento económico. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una clara muestra de cómo la agenda del desarrollo se ha modificado a través de la incorporación de nuevas dimensiones que lo determinan.

TABLA 1. Objetivos, Metas e Indicadores de Desarrollo del Milenio

<p><b>1. REDUCIR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE</b></p> <p><b>META 1A. REDUCIR A LA MITAD, ENTRE 1990 Y 2015, EL PORCENTAJE DE PERSONAS CUYOS INGRESOS SEAN INFERIORES A 1 DÓLAR POR DÍA (PPA)</b></p> <p><b>META 1B LOGRAR EMPLEO PLENO Y PRODUCTIVO, Y TRABAJO DECENTE PARA TODOS, INCLUYENDO MUJERES Y JÓVENES*</b></p> <p><b>META 1C REDUCIR A LA MITAD, ENTRE 1990 Y 2015, EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE PADECEN HAMBRE</b></p>
<p><b>2. LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL</b></p> <p><b>META 2B ASEGURAR QUE, PARA EL AÑO 2015, LOS NIÑOS Y NIÑAS DE TODO EL MUNDO PUEDAN TERMINAR UN CICLO COMPLETO DE ENSEÑANZA</b></p>
<p><b>3. PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER</b></p> <p><b>META 3A ELIMINAR LAS DESIGUALDADES ENTRE LOS SEXOS EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA, PREFERIBLEMENTE PARA EL AÑO 2005, Y EN TODOS LOS NIVELES DE LA ENSEÑANZA PARA EL AÑO 2015</b></p>

<sup>1</sup> SE ENTIENDE POR DESARROLLO SUSTENTABLE O SOSTENIBLE AQUEL QUE SATISFACE LAS NECESIDADES DE GENERACIONES PRESENTES SIN COMPROMETER LAS CAPACIDADES DE GENERACIONES FUTURAS PARA SATISFACER SUS PROPIAS NECESIDADES.

<sup>2</sup> EL PNUD SOSTIENE QUE EL OBJETIVO DEL DESARROLLO HUMANO ES CREAR UN AMBIENTE PROPICIO PARA QUE LOS HUMANOS DISFRUTEN DE UNA VIDA PROLONGADA, SALUDABLE Y CREATIVA Y LO ENTIENDE COMO UN PROCESO MEDIANTE EL CUAL SE AMPLÍAN LAS OPORTUNIDADES DEL SER HUMANO.

#### 4. REDUCIR LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS

META 4A REDUCIR EN DOS TERCERAS PARTES, ENTRE 1990 Y 2015, LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS

#### 5. MEJORAR LA SALUD MATERNA

META 5A REDUCIR, ENTRE 1990 Y 2015, LA MORTALIDAD MATERNA EN TRES CUARTAS PARTES

META 5B LOGRAR, PARA EL AÑO 2015, EL ACCESO UNIVERSAL A LA SALUD REPRODUCTIVA\*

#### 6. COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

META 6A HABER DETENIDO Y COMENZADO A REDUCIR, PARA EL AÑO 2015, LA PROPAGACIÓN DEL VIH/SIDA

META 6B LOGRAR, PARA EL AÑO 2010, EL ACCESO UNIVERSAL AL TRATAMIENTO DEL VIH/SIDA DE TODAS LAS PERSONAS QUE LO NECESITEN

META 6C HABER DETENIDO Y COMENZADO A REDUCIR, PARA EL AÑO 2015, LA INCIDENCIA DEL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES GRAVES

#### 7. GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

META 7A INCORPORAR LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS NACIONALES E INVERTIR LA PÉRDIDA DE RECURSOS DEL MEDIO AMBIENTE

META 7B REDUCIR LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD, ALCANZANDO, PARA EL AÑO 2010, UNA REDUCCIÓN SIGNIFICATIVA DE LA TASA DE PÉRDIDA\*

META 7C REDUCIR A LA MITAD, PARA EL AÑO 2015, EL PORCENTAJE DE PERSONAS SIN ACCESO SOSTENIBLE AL AGUA POTABLE Y A SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO

META 7D HABER MEJORADO CONSIDERABLEMENTE, PARA EL AÑO 2020, LA VIDA DE POR LO MENOS 100 MILLONES DE HABITANTES DE TUGURIOS

#### 8. FOMENTAR UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

META 8A DESARROLLAR AÚN MÁS UN SISTEMA COMERCIAL Y FINANCIERO ABIERTO, BASADO EN NORMAS, PREVISIBLE Y NO DISCRIMINATORIO

[INCLUYE EL COMPROMISO DE LOGRAR UNA BUENA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS, EL DESARROLLO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EN LOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL]

META 8B ATENDER LAS NECESIDADES ESPECIALES DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

META 8C ATENDER LAS NECESIDADES ESPECIALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO SIN LITORAL Y DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO

**META 8D** ABORDAR EN TODAS SUS DIMENSIONES LOS PROBLEMAS DE LA DEUDA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO CON MEDIDAS NACIONALES E INTERNACIONALES A FIN DE HACER LA DEUDA SOSTENIBLE A LARGO PLAZO

**META 8E** EN COOPERACIÓN CON LAS EMPRESAS FARMACÉUTICAS, PROPORCIONAR ACCESO A MEDICAMENTOS ESENCIALES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO A PRECIOS ASEQUIBLES

**META 8F** EN COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO, DAR ACCESO A LOS BENEFICIOS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS, EN PARTICULAR LOS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES

[INCLUYE EL ACCESO LIBRE DE ARANCELES Y CUPOS DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS; EL PROGRAMA MEJORADO DE ALIVIO DE LA DEUDA DE LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME) Y LA CANCELACIÓN DE LA DEUDA BILATERAL OFICIAL, Y LA CONCESIÓN DE UNA AOD MÁS GENEROSA A LOS PAÍSES QUE HAYAN EXPRESADO SU DETERMINACIÓN DE REDUCIRLA

*Fuente: ONU (2009).*

De la observación de las metas establecidas para alcanzar los Objetivos del Milenio surge que el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos es posible a través de mecanismos e instrumentos que permitan ampliar las posibilidades y potencialidades de los individuos en un marco de respeto de los derechos humanos<sup>3</sup>. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el desarrollo como un proceso que sitúa a las personas como eje ya que son ellas quienes pueden lograr aumentar y mejorar su calidad de vida. En este sentido De La Cruz (2007) señala: “Tanto en los escritos de Amartya Sen como en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, el Desarrollo Humano es aquél que permite ampliar los funcionamientos y las capacidades de la gente para vivir en libertad y dignidad.” (p.22) Este concepto se presenta así como una perspectiva diferente al modelo clásico de desarrollo en el cual es entendido como un proceso de acumulación material basado en el crecimiento económico de las naciones. Con la nueva visión se amplía el horizonte y las opciones de los individuos y grupos humanos para que puedan desarrollar y aumentar sus capacidades y oportunidades a fin de lograr mayores niveles de bienestar.

“La noción de desarrollo humano implica un compromiso con la libertad frente a la opresión política, pero también frente a la opresión de la miseria, la ignorancia y la falta de oportunidades económicas. Al definir como fin último el crecimiento de las capacidades humanas se coloca a los individuos en el centro de sus

---

<sup>3</sup> LA DECLARACIÓN DEL MILENIO FUE APROBADA EN LA CUMBRE DEL MILENIO CONVOCADA POR LA ONU Y CELEBRADA DEL 6 AL 8 DE SETIEMBRE DEL AÑO 2000 EN NUEVA YORK. PARTICIPARON 191 PAÍSES, DE LOS CUALES 189 ERAN MIEMBROS Y CONTÓ CON LA FIRMA DE 147 JEFES DE ESTADO Y GOBIERNOS.

preocupaciones, a través de procesos contruidos por y desde las personas y las comunidades como verdaderos protagonistas”, (De la Cruz, 2007: 9).

Visto así el desarrollo humano sustentable alude al respeto por los derechos humanos, el bienestar colectivo, la igualdad y la sustentabilidad. El respeto a los derechos humanos implica garantizar los derechos sociales, políticos, civiles y económicos de los ciudadanos y ciudadanas. El bienestar colectivo alude a la idea de que los beneficios del progreso y crecimiento económico alcancen al conjunto de la sociedad. La igualdad por su parte involucra la necesidad de garantizar que todos tengan acceso a las mismas posibilidades y se desarticulen las relaciones de poder que inhiben la inclusión social. Y por último, la sustentabilidad hace referencia a un desarrollo que no hipoteque las posibilidades de desarrollo de generaciones futuras.

En este contexto son los Estados y las instituciones supranacionales los responsables de dirigir y promover el proceso de formulación de políticas públicas que trabajen sobre la inclusión social. Esta última no sólo abarca la lucha contra la pobreza y la disminución del alto grado de desigualdades, sino que en forma más amplia, comprende el combate a la exclusión social enfrentado desde sus varias dimensiones y de los avances en la conquista de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas (Ochoa Santos / Lisazarraga / Amaya, 2006: 8) Para aumentar la inclusión social no alcanza el crecimiento económico sino que hay otras variables que deben ser potenciadas como son la salud, la educación, la participación y la calidad institucional como marco referencial en el cual se protegen los derechos ciudadanos. Aparece entonces, la inclusión social como concepto central a la hora de diseñar e implementar políticas públicas o estrategias de intervención. El término inclusión en el marco de la política hace referencia a la participación en actividades de valor en el ámbito social. Diversos estudios señalan que la exclusión se define en relación a los derechos sociales de los ciudadanos y las ciudadanas. De ahí que el enfoque de inclusión social concibe a la pobreza en términos más amplios que la capacidad monetaria y se interesa en las relaciones sociales que se reproducen en una población excluida de una sociedad, haciendo hincapié en los mecanismos y relaciones que dieron lugar a la exclusión y que reproducen la pobreza, incluso generacionalmente. En consecuencia, el objetivo del enfoque de inclusión social es la formulación e implementación de una política social que deba incluir, integrar o reintegrar a quienes no participan en la vida social, política y económica de una comunidad, y está directamente vinculado al cumplimiento de los derechos ciudadanos (PERU, 2012: 15).

La exclusión de la mujer también ha sido incorporada en la nueva agenda del desarrollo. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer es el objetivo Nro. 3 de la Declaración del Milenio. Su aparición en dicho instrumento significa el reconocimiento explícito de las implicancias que las desigualdades del colectivo femenino implican para el desarrollo. Aunque la meta establecida para dicho objetivo pareciera a *prima facie* austera: "Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza", al analizar su implicancia en términos de inclusión debemos reconocer que la misma es de gran impacto en caso de ser alcanzada. La educación es tal vez, después del alimento la condición más determinante de las capacidades que logre alcanzar un ser humano a lo largo de su vida y por lo tanto es una condición básica para la inclusión y la posibilidad de alcanzar mayores niveles de igualdad. Dicho aspecto de la igualdad entonces se transforma en una dimensión necesaria de trabajo en términos de políticas públicas que tienen como objetivo la consolidación de la democracia y alcanzar los niveles de cohesión social necesarios para garantizar el desarrollo humano y sostenible. En este sentido De la Cruz (2007: 22), señala "la emergencia del concepto de desarrollo humano, como paradigma de desarrollo, supone un cambio sustancial con respecto al debate del papel de las mujeres en el desarrollo y plantea nuevas posibilidades para la transformación de las relaciones de género desde un marco de derechos y el avance de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas".

Arlene Tickner (1992: 128) al trabajar el tema de seguridad desde las relaciones internacionales incorpora a la exclusión social como variable de seguridad ya que sostiene que "la seguridad genuina requiere no sólo la ausencia de guerra, sino también la eliminación de las relaciones injustas, incluyendo las relaciones de género". Esta visión es interesante de rescatar en tanto permite pensar en el sistema internacional como fuente de reconceptualización de las amenazas que sufren los Estados. En la actualidad, la guerra no es el elemento exclusivo a la hora de pensar en seguridad y por lo tanto se amplía la responsabilidad del Estado y de las instituciones supranacionales y regionales en definir políticas públicas que busquen proteger a la población. Dentro del nuevo concepto de amenaza se incorporan todas aquellas variables que no permiten alcanzar el desarrollo bajo un paradigma humano. También es interesante resaltar lo señalado por Tickner ya que al hacer referencia a las relaciones injustas aclara que se deben incluir las relaciones de género. Ello no es casual si tenemos en cuenta que la perspectiva de género viene siendo desde la década del 80 una visión que lucha por su reconocimiento como fuente de exclusión social. El género como dimensión de análisis de la desigualdad social se instala en la agenda pública y se ubica

como un tema de responsabilidad gubernamental como consecuencia de una larga lucha que llevaron adelante movimientos sociales de mujeres, de la aparición y difusión de un cúmulo de conocimiento sobre las relaciones de género y su impacto en el entramado social y por el debilitamiento de las resistencias a los cuestionamientos de las estructuras de poder (Guzman, 1997).

Las propuestas con perspectiva de género que trabajan el desarrollo no prejuzgan los roles que mujeres y varones hayan de desempeñar en sus comunidades y pone el énfasis en la equidad de género como un derecho humano fundamental. El género se entiende como una construcción sociocultural asociada a la dimensión identitaria que diferencia social, económica y políticamente a mujeres y varones, y produce desigualdades e injusticias para la participación de las personas en los procesos de desarrollo. Este enfoque incorpora un sentido ético y político vinculado al derecho a cambiar, al derecho a revertir las desigualdades, al derecho a promover un desarrollo humano equitativo también en términos de género. Ello implica el cuestionamiento de relaciones sociales e instituciones establecidas bajo un modelo patriarcal que se ha reproducido a través de los siglos y en diferentes regiones del mundo (López, 2005: 8).

López (2005) también destaca que a partir de finales del siglo XX, la igualdad de género se ha instalado en la agenda del desarrollo en la medida en que ésta se ha “politizado” incluyendo las libertades y la dignidad básica del ser humano, el derecho a la igualdad y a la no discriminación y, en definitiva, los derechos humanos como parte constitutiva del propio concepto de desarrollo. La “humanización” del desarrollo ha traído consigo, de forma inevitable, su “feminización”. Y el aliado de este avance ha sido, sin duda, el concepto de género (López, 2005: 3). De este modo, el género se ha transformado en una perspectiva de trabajo para las políticas públicas. En términos modernos el significado de políticas públicas se asocia a las acciones gubernamentales que tiene algún impacto sobre la organización social. El mismo es asociado al vocablo “policy” que hace referencia a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos. Una línea de pensamiento asocia el interés público al eje de toda política pública ya que busca la solución de problemas fundamentales del ser humano en perspectiva integral y de forma global, lo cual exige formas de intervención de distintas disciplinas (Valenti Negrini: 1993: 5). Los cambios históricos hacen que las agendas de las políticas públicas estén en permanente evolución ya que la eficiencia de las instituciones públicas sólo será alcanzada cuando las mismas atiendan los intereses de la sociedad. En este sentido las políticas de igualdad entendidas como

políticas públicas que tienen como objetivo acortar las brechas existentes en la sociedad alcanzan a las políticas de igualdad de género.

A pesar de que en la última década pasada se avanzó significativamente en visibilizar la problemática de género y el reconocimiento del colectivo femenino como actor social diferenciado, aún queda camino por recorrer para lograr consolidar la igualdad de género como dimensión necesaria de la inclusión social. Ello nos obliga a pensar cuáles son los mecanismos que desde el plano regional promueven la implementación de políticas públicas con perspectiva de género con el objetivo de disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres. Una característica de los procesos de integración regional es que tienen la capacidad de trabajar y articular políticas y acciones para que sean recogidas por sus estados miembros y es en este sentido que estos procesos serán referenciados en el presente trabajo. Si bien la responsabilidad de garantizar el trato igualitario a sus ciudadanos es una responsabilidad del Estado, los procesos de integración a través de sus instituciones se consideran como fuentes de potenciación de políticas públicas y estrategias de intervención dirigidas a mitigar las desigualdades.

Según Astelarra (2004: 7), las políticas públicas orientadas a la igualdad pueden ser de tres tipos: políticas de igualdad de oportunidades, las políticas de acción positiva y la acción de transversalidad:

a. Políticas de igualdad de oportunidades: se ha generalizado como la forma principal que utilizan los poderes públicos para intentar erradicar la desigualdad y la discriminación de las mujeres. Por ejemplo, la modificación de leyes, reglamentaciones y disposiciones discriminatorias sobre las que trabajan principalmente los planes de igualdad de oportunidades que legitiman la agenda dentro de las políticas públicas.

b. Políticas de acción positivas: son aquellas acciones que favorecen la igualdad de oportunidades (sistema de cuotas, líneas de créditos especiales para contrataciones de mujeres). Estas se definen como complementos necesarios para las políticas de igualdad de oportunidades. Corrigen el punto de partida, ya que intentan poner a las mujeres en igual situación que los hombres desde el inicio.



c. Políticas de acción de transversalidad: se basa en una concepción de derechos que coloca a los sujetos de las políticas como eje para el diseño y la ejecución. Son aquellas que buscan “la integración sistemática de la perspectiva de género en todos los sistemas y estructuras, en las políticas, programas, procesos de personal y proyectos, en las formas de ver y hacer, en las culturas y organizaciones.” Este enfoque para promover la igualdad de género no reemplaza a los programas ni a las políticas específicas dirigidas a mujeres sino que debe ser acompañado por políticas que aseguren la paridad y/o equilibrio de género dentro y fuera de las instituciones. La estrategia de transversalización requiere de personal, capacidades, recursos y responsables destinados a desarrollarla de manera adecuada; así como contar con instrumentos formales para su monitoreo que aseguren el cumplimiento de sus metas y la asignación de recursos.

De esta caracterización, se desprende que existen diferentes modos de intervención a través de los cuales las instituciones pueden implementar acciones específicas para abordar las problemáticas de la desigualdad (Astelarra, 2003; 2004). Los procesos de integración regional que presentan escaso nivel de institucionalización y bajo o nulo nivel de supranacionalidad encuentran un límite en la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades y las de acción positiva. Sí se puede observar que los avances en acciones de transversalización implementadas en el marco de los procesos de integración permiten ir modificando percepciones que a largo plazo tienden a modificar la estructura social en la cual prácticas patriarcales reproducen niveles de desigualdad entre hombres y mujeres. Las acciones positivas, por su propia naturaleza, parecen quedar casi exclusivamente en manos de los Estados miembros ya que son los garantes de la igualdad entre la ciudadanía. En el ámbito nacional los juegos de intereses sectoriales, las agendas internas y el entramado intergubernamental muchas veces lentifican y obstaculizan la concreción de políticas públicas a pesar de que las mismas se vean impulsadas por instancias de participación activa del propio Estado.

Esta profunda tarea de cambio, no es posible sólo con que las estrategias de acción transversal se conviertan en motores de la consolidación de la perspectiva de género en un entorno de cambio social.

En este sentido, Astelarra señala: “Si se quiere resolver realmente la discriminación de las mujeres, es necesario cambiar la organización social que le sirve de base y la dicotomía entre las actividades públicas y privadas. Esto supone políticas públicas de más envergadura y con objetivos más amplios que la mera búsqueda de igualdad de oportunidades y acción positiva entre las mujeres y los hombres en el ámbito público. Supone, por un lado, modificar las características y la relación entre mundo público y mundo

privado que ha caracterizado a nuestra sociedad moderna. Por otro, propone eliminar la base cultural y política que ha sustentado la jerarquía entre lo masculino y lo femenino, que se remonta a varios milenios y que ha permeado casi todos los tipos de organización social que conocemos

La sociedad debe organizar su base privada, en especial los servicios producidos en la familia, de otra manera. Las personas deben modificar radicalmente sus ideas, sus modos de actuar y sus valores, con respecto al género. Cualquiera de los tipos de políticas de género que hemos descrito pueden tener como objetivo la transformación del sistema de género, pero sólo con la condición de que no se detengan sólo en las que actúan sobre el colectivo de mujeres en términos de su incorporación al mundo público. La necesidad de cambiar radicalmente el sistema de género patriarcal con políticas de alto contenido no invalida que también se deban desarrollar como complemento políticas de igualdad de oportunidades. Es importante recordar que las políticas de igualdad de oportunidades son las que más apoyo han tenido como ejemplo de políticas de género a nivel internacional y han sido una parte importante de la actuación pública de los países con más tradición en su implementación” (Astelarra, 2004: 17).

## 2. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay dio origen al MERCOSUR. En la actualidad dicho proceso de integración cuenta con 5 estados miembros, ya que en diciembre de 2013 se produjo el ingreso de Venezuela. Desde el año 2012 se está negociando el ingreso de Bolivia y cuenta con estatus de estados asociados a casi todos países del Cono Sur ya que se encuentran en dicha condición: Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam. Su objetivo fundacional fue la creación de un espacio económico ampliado, sin embargo a lo largo de su desarrollo se han aumentado sus objetivos de integración alcanzando los aspectos políticos, sociales, culturales y educativos, en vistas de mejorar la vida de los habitantes de los países miembros.

“El nacimiento del MERCOSUR se da en un contexto de crisis de los modelos de inserción internacional de los principales socios del MERCOSUR (Argentina y Brasil), de la necesidad de construir una asociación de países de la región que permita hacer frente a la vulnerabilidad externa, de la necesidad de ampliar y fortalecer el mercado regional como así también de la necesidad de fortalecer y consolidar los procesos democráticos iniciados en la década de los ochenta. Los países miembros manifestaron su voluntad de

que el MERCOSUR se convierta en un espacio apto para la participación económica de los actores domésticos, y para la inclusión de la región en el orden económico internacional” (Cortés, 2006: 363).

Al momento de su constitución, el MERCOSUR no previó la creación de una estructura orgánica. Su modalidad de funcionamiento se lleva a cabo a partir de reuniones cumbres presidenciales y por negociaciones que se desarrollan en el ámbito de los órganos que se establecieron a partir de la firma del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR –Protocolo de Ouro Preto–, que entró en vigencia el año 1995. Éste modificó parcialmente el Tratado de Asunción y confirió personalidad jurídica internacional al MERCOSUR dotándolo de representación externa y capacidad para negociar con terceros países o grupos de países. En el Artículo 1 se define la estructura institucional del MERCOSUR que se compone de seis órganos, 3 de los cuales son los principales: Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio del MERCOSUR, Comisión Parlamentaria Conjunta, Foro Consultivo Económico-Social y Secretaría del MERCOSUR.

El principal órgano del MERCOSUR es el *Consejo del Mercado Común (CMC)*, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (o sus equivalentes) de cada uno de los Estados partes, ejerciendo la titularidad de la personalidad jurídica. El *CMC* ejerce “la conducción política del proceso de integración” y conduce el proceso de toma de decisiones para alcanzar los objetivos últimos. Las decisiones que se toman en éste ámbito son obligatorias para los Estados Partes. Complementan la actividad de éste, las reuniones de los Ministros de Educación, de Justicia, de Trabajo, de Agricultura, de Cultura, del Interior, de Salud, de Industria, de Energía como así también de Presidentes de Bancos Centrales. La presidencia del *CMC* es ejercida de manera rotativa, en orden alfabético, por los Estados Partes y por un período de seis meses. Las funciones principales de éste órgano se establecen en el Artículo 8 y remiten, entre otras, a: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; formular políticas y promover acciones necesarias para la constitución del mercado común; negociar y firmar acuerdo con terceros Estados, pronunciarse sobre las propuestas elevadas por el Grupo Mercado Común; crear, modificar o suprimir órganos que considere pertinente; y designar al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

En el tratado constitutivo del MERCOSUR podemos encontrar alusiones a la necesidad de alcanzar mayores niveles de igualdad ciudadana sin alusión directa a la necesidad de fomentar la igualdad de género entendida como un aspecto vinculado a los derechos humanos. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de este proceso de integración se pueden identificar acciones que tienen como objetivo

disminuir las desigualdades existentes entre mujeres y varones. En este sentido, destaca la creación de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), creada en diciembre de 2011 mediante Decisión No. 24/11 del Consejo del Mercado Común (CMC). Ella fue creada como instancia de diálogo entre las máximas autoridades de género dentro de la estructura institucional del MERCOSUR; la cual reemplazó a la anterior Reunión Especializada de la Mujer (REM), creada en el año 1998.

La RMAAM surgió como consecuencia del reconocimiento institucional a la labor desempeñada, así como a la importancia asignada a los temas de género en la región. La RMAAM tiene entre sus principales funciones asesorar y proponer al CMC medidas, políticas y acciones en materia de género. Está integrada por representantes gubernamentales para las cuestiones de género de las Secciones Nacionales designadas a tal efecto por los cinco Estados Partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela); y organismos de los Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Las Secciones Nacionales ante la RMAAM son: la Representación para los temas de la mujer en el ámbito internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, la Secretaria de Políticas para as Mulheres de la Presidencia de la República Federativa de Brasil, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República del Paraguay, el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay y el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de género de Venezuela.

En su carácter de Reunión de Ministras y Altas Autoridades, esta instancia tiene la posibilidad de emitir Declaraciones; así como Proyectos de Recomendación y Decisión que, previa revisión del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), se elevan al Consejo Mercado Común (CMC) por intermedio del Grupo Mercado Común (GMC).

## 2.1. Institucionalización de la política de Género en el MERCOSUR

La aparición de nuevas dimensiones en el MERCOSUR se puede verificar entre otros ejemplos, en los progresos que muestra frente al desafío impostergable de remover las causas estructurales que obstaculizan la plena igualdad de género en la región. El objetivo de la política del género de este proceso se encuentra expresado en las Directrices de la política de género del MERCOSUR aprobado según la Decisión del Consejo del Mercado Común Nro. 13/14. En la introducción de la citada decisión los

miembros del MERCOSUR señalan que “La igualdad de género es un derecho humano fundamental y condición necesaria para alcanzar el pleno cumplimiento de los derecho humanos y garantizar el desarrollo”. También en dicho instrumento se define el objetivo fundamental de la política de género del MERCOSUR siendo “...contribuir, desde el enfoque del Feminismo y de los Derechos Humanos, a sentar las bases para la igualdad y no discriminación de las mujeres en la región, a través de la transversalización del enfoque de género en las políticas, acciones y proyectos regionales, así como en la gestión organizacional y la definición de políticas específicas dirigidas a la equidad de género y las relaciones igualitarias entre mujeres y hombres en todo el MERCOSUR.”

El camino hacia la igualdad se expresa en un fuerte compromiso político con esta problemática que se consolida en el tiempo a través de la creación de la Reunión Especializada de la Mujer (REM) en el año 1998 y la posterior constitución de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la mujer del MERCOSUR (RMAAM) en el 2011. La segunda de ella, marca la voluntad política de superar la etapa de formulación de programas aislados y el inicio de una etapa de trabajo que guiará hacia la formulación de políticas transversales. Para comprender sus alcances y desafíos a continuación realizamos un recorrido sobre la evolución que el proceso de institucionalización de las políticas de género ha tenido en el MERCOSUR.

Los hechos demuestran que las ideas de la igualdad de género pensadas como política pública comenzaron a gravitar en MERCOSUR después de 1994 como una demanda contundente proveniente de la sociedad civil. Durante esos años, organizaciones de mujeres provenientes del feminismo y del sindicalismo, desplegaron esfuerzos para incorporar la situación de la mujer y la igualdad en la agenda principal del MERCOSUR <sup>4</sup>.

Los dos Seminarios Internacionales sobre mujeres realizados en 1995 y 1997 respectivamente en el marco del MERCOSUR son considerados los primeros pasos que dieron origen al proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el ámbito regional. El primero, realizado en San Pablo, se denominó de Entrenamiento y Análisis de las Mujeres en el MERCOSUR. El Segundo Seminario se realizó en Río de Janeiro y se denominó Mujer y MERCOSUR. De estas actividades derivó una declaración que reclamó al CMC la implementación de los mecanismos necesarios para asegurar la igualdad de

---

<sup>4</sup> UNA MENCIÓN MERECE LA PARTICIPACIÓN DEL FORO DE MUJERES DEL MERCOSUR FUNDADO EL 9 DE NOVIEMBRE DE 1995 MEDIANTE EL ACTA DE BUENOS AIRES. ESTA ORGANIZACIÓN ENTENDIÓ QUE EL DESAFÍO ERA IMPORTANTE Y QUE SOLO SE LOGRARÍA PENETRAR EN LAS ESTRUCTURAS FORMALES DEL MERCOSUR A TRAVÉS DE LA ORGANIZACIÓN DE MUJERES DE LOS CUATRO PAÍSES. LA COMPOSICIÓN DE ESTE ESPACIO DEMOSTRÓ AMPLITUD EN LA CONVOCATORIA E INCLUYÓ A ALTAS REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, MUJERES LÍDERES DE ÁMBITOS ACADÉMICOS, SINDICALES Y EMPRESARIALES (ORSINO, 2010).

oportunidades entre hombres y mujeres en el desarrollo de los trabajos abordados en los diferentes ámbitos de negociación que integran el MERCOSUR. Al mismo tiempo invitaba a considerar la creación de la Reunión de Ministras y/o Autoridades del más alto rango de los órganos gubernamentales responsables de las políticas públicas para las mujeres de los países del MERCOSUR (REM).

En la Cumbre de Presidentes celebrada en Ushuaia (Argentina) en 1998, bajo la Presidencia pro tempore de Argentina, se creó y formalizó la REM. En dicha cumbre también se consagró la conocida cláusula democrática del MERCOSUR. Para Susana Orisino (2010) ambas aprobaciones son expresiones que auguraban un camino incipiente en la ampliación de una democracia más participativa, con inclusión e igualdad.

La Resolución GMC N° 20/98 que creó la REM expresa que su cometido es analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legislación vigente en los Estados Parte, en pos de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de sus miembros. La REM primeramente subordinada al GMC fue transferida, en 2002, al ámbito del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), con las demás reuniones de carácter no económico y cuyas esferas inciden sobre el ciudadano del MERCOSUR en una dimensión política<sup>5</sup>.

El proceso de la institucionalidad de género en el MERCOSUR se vio fortalecido a partir de la Decisión CMC N° 24/11, que elevó el status de la Reunión Especializada de la Mujer a Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM). A esta nueva institución se le otorgó el rol de asesorar y proponer directamente al CMC medidas, políticas y acciones en materia de género, así como emitir declaraciones. En la mencionada Decisión el CMC se expuso la importancia de la perspectiva de género enunciando lo siguiente: “la consolidación de la perspectiva de género en el ámbito del MERCOSUR, resulta esencial para profundizar la democracia, eliminar las disparidades y la discriminación contra las mujeres en los Estados Partes”.

En mayo de 2012, en la ciudad de Buenos Aires, se realizó la 1ª Reunión de la RMAAM como instancia institucionalizada de diálogo y trabajo conjunto de las máximas autoridades de género de los Estados Parte. Dentro de las primeras actividades de la RMAAM destacaron el diseño de nuevas estrategias de comunicación y difusión, la asistencia técnica brindada a cada país para favorecer la ejecución de acciones

---

<sup>5</sup> LA REM PUEDE EMITIR RECOMENDACIONES PERO LAS POSIBILIDADES DE INCIDENCIA SON ESCASAS. LAS MISMAS PASAN POR EL FCCP (ÓRGANO QUE PUEDE ELEVAR DICHAS RECOMENDACIONES) SI EL FCCP RECHAZA LA RECOMENDACIÓN, ESTA NO PODRÁ SEGUIR AL GMC PARA SU CONSIDERACIÓN.

y el desarrollo de capacidades institucionales, la elaboración y distribución de material didáctico y la realización de eventos de sensibilización para la sociedad civil y altos funcionarios (Memorias, 2013).

Con respecto a la estructura de la RMAAM está compuesta por dos Mesas Técnicas que asesoran a sus autoridades. Los planes de acción de Las Mesas son “Género, trabajo e integración económica” y “Violencia basada en género” (aborda la temática especialmente de violencia doméstica y trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial). Las Mesas Técnicas realizan planificaciones de acciones y reuniones semestrales a fin de presentar avances de cada país, evaluaciones de acciones y recomendaciones. Como resultado de este proceso, la RMAAM presentó el Diagnóstico Regional “Indicadores de violencia doméstica basada en género en el MERCOSUR”, que revela una extensa información acerca de las fuentes de datos de indicadores y registros en violencia doméstica, al tiempo que analiza las potencialidades y los límites de cada una de ellas en clave regional, con la finalidad de concretar indicadores regionales. El diagnóstico regional se nutrió de investigaciones nacionales previas y permitió analizar la diversidad de información existente para lograr un trabajo de sistematización regional<sup>6</sup>.

Este proceso regional estuvo alineado con los avances que la problemática de género presentó a nivel internacional, y respondió a los principales postulados de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), así como los Consensos asumidos en el marco de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Caribe tales como el Consenso de Quito (2007), Consenso de Brasilia (2010) y Consenso de Santo Domingo (2013), que señalaban la importancia de incluir la perspectiva de género en todas las esferas de las políticas públicas y en todos los niveles de actuación de los Estados, como un factor esencial para prevenir y enfrentar la discriminación contra las mujeres y asegurar la igualdad de género.

La promoción de las políticas de género realizadas a través de la REM y RMAAM respectivamente, siempre fue acompañada desde los órganos ejecutivos de MERCOSUR con la convicción de avanzar en la integración con la dimensión social como prioridad. En el año 2011 por Decisión CMC N°12/11, se

---

<sup>6</sup> EL DIAGNÓSTICO REGIONAL “INDICADORES DE VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO EN EL MERCOSUR” ESTÁ DISPONIBLE EN FORMATO ELECTRÓNICO EN [WWW.MERCOSURMUJERES.ORG](http://WWW.MERCOSURMUJERES.ORG)

aprobó el “Plan Estratégico de Acción Social” (PEAS). Dicho plan orienta el proceso de priorización de la agenda social dentro del bloque ya que articula diez ejes fundamentales y veintiséis directrices estratégicas dentro de las cuales se incorpora la perspectiva de género como eje transversal.

En concordancia con estos avances en la incorporación de la perspectiva de género en los ejes y directrices del PEAS se planteó la necesidad de contar con una Política de Igualdad de Género (PIG) en el MERCOSUR. El proceso de formulación fue liderado por la RMAAM e involucró, con una metodología participativa a otros órganos y foros del MERCOSUR como así también ONGs relacionadas a la mujer. En el año 2013 se realizó el “Encuentro sobre Lineamientos de Política de Igualdad de Género en el MERCOSUR” con la presencia de 9 órganos y foros y 4 organizaciones de la sociedad civil regional. El catalizador de este proceso fue el documento final del denominado “Directrices de la Política de Igualdad de Género del MERCOSUR”. A partir de entonces, la RMAAM está encargada de la implementación, monitoreo y seguimiento de las diferentes etapas para garantizar el ejercicio igualitario de los derechos de mujeres y hombres de nuestra región.

El PIG se constituye de esta manera en un instrumento que oficia de guía a las instancias del MERCOSUR en la incorporación de la dimensión de género en su gestión, para el diseño de objetivos, políticas, acciones y/o proyectos regionales, así como en la elaboración de la normativa. Por otro lado se trata de una política de doble dimensión: la Dimensión Institucional y la Dimensión de las Políticas Regionales. La transversalidad del PIG tiene como ámbito prioritario la estructura institucional de MERCOSUR pero también aspira a incidir en el diseño de políticas para la región. De ahí que sus principios fueron aceptados por los estados miembros como guía para todos los procesos de elaboración y diseño, implementación, monitoreo y evaluación de programas, proyectos, acciones y políticas regionales que los diferentes órganos definen: 1. Igualdad y equidad 2. No discriminación 3. Diversidad 4. Laicidad del Estado 5. Justicia social 6. Vida libre de violencia 7. Participación social

Además de los principios el programa cuenta con el sustento de trece Directrices:

1. Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado. Avanzar en la adopción de políticas públicas tendientes a la valorización y reconocimiento del trabajo no remunerado en la esfera de la reproducción social, de los efectos diferenciados de la división sexual del trabajo, de la conciliación–corresponsabilidad en materia de cuidados entre hombres y mujeres, con el apoyo de los servicios de cuidados garantizados por el Estado, la igualdad en el ámbito laboral e inserción femenina en ocupaciones no tradicionales, el acceso y permanencia en el mercado



laboral y el acceso de las mujeres a los recursos productivos y al crédito, con atención a las mujeres rurales.

2. Participación paritaria en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder. Promover la participación paritaria de las mujeres en todos los ámbitos del poder público y privado, así como en la participación político-partidaria y la representación en los órganos legislativos. Facilitar la participación paritaria en la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas. Facilitar y reconocer la importancia de la participación de la sociedad civil organizada y fomentar el asociacionismo en todas sus formas.
3. Derecho a la Salud integral. Asegurar el acceso universal a servicios de salud integrales, gratuitos, de calidad, solidarios y humanizados. Garantizar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres para disfrutar de una vida saludable teniendo en cuenta sus necesidades específicas, reconociendo que las mismas no provienen solamente de diferencias biológicas, sino también de condiciones sociales, culturales, económicas, la desigualdad de género, la distribución geográfica de las comunidades y la diversidad étnico-racial, entre otras.
4. Derechos sexuales y derechos reproductivos. Desarrollar políticas que aseguren el pleno ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de mujeres y hombres. Garantizar el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre la sexualidad y la reproducción, sin coerción, violencia, ni discriminación por orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnico-racial, creencias religiosas, discapacidad o lugar de residencia.
5. Derecho a la educación. Garantizar que mujeres y hombres tengan las condiciones y recursos necesarios para el acceso igualitario y equitativo a la educación universal y de calidad en todos los niveles y sectores durante toda la vida. Fomentar que los sistemas educativos sean inclusivos, integrales y pertinentes atendiendo la equidad territorial y el respeto intercultural. Fomentar el desarrollo de las mujeres en la ciencia y la tecnología, así como en las tecnologías de la comunicación y de la información, a fin de superar la división sexual del trabajo, la brecha digital y fortalecer la incorporación de las mujeres en los sistemas productivos no tradicionales y de uso intensivo de la tecnología.
6. Educación para los derechos humanos y la no discriminación. Reconocer la contribución que las mujeres realizan a la cultura e integrarla a la construcción sociocultural de las comunidades. Adoptar todas las medidas para incorporar la perspectiva de género y derechos humanos en los sistemas educativos, de difusión cultural y de comunicación. Desarrollar programas para combatir la discriminación y la violencia simbólica, las concepciones sexistas, racistas, discriminatorias y los estereotipos de género en dichos ámbitos.
7. Enfrentar todas las formas de violencia basada en la perspectiva de género. Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, atender, erradicar, sancionar y reparar las diversas formas de violencia contra las mujeres, como la violencia física, sexual, patrimonial, económica, psicológica, simbólica o cualquier otra que menoscabe el ejercicio de los derechos o la dignidad de las mujeres, incluyendo el femicidio, y la trata de mujeres, teniendo en cuenta que la violencia de género constituye una grave violación a los derechos humanos de las mujeres.

8. Interseccionalidad, discriminaciones múltiples y agravadas. Desarrollar estrategias, políticas y acciones que garanticen una especial protección de los derechos de las mujeres que se encuentran en situaciones de exclusión social y todas las formas de discriminación: de género, generacional, racial, étnica, socioeconómica, de lengua, de orientación sexual e identidad de género, políticas, religiosas, de condición migratoria, de discapacidad, de privación de libertad, entre otras.
9. Territorio, hábitat y ambiente. Integrar la perspectiva de género en la dimensión económica, social, ambiental y cultural para la construcción y definición de territorios cohesionados, articulados y seguros, con énfasis en las zonas de frontera y urbanizadas. Incorporar, en las políticas y principios de desarrollo sustentable, el análisis y las acciones que reviertan el impacto diferencial que tiene sobre las mujeres factores como el cambio climático, desastres naturales, el acceso a los recursos naturales, la gestión energética eficiente, entre otros.
10. Políticas comerciales y productivas inclusivas Promover la incorporación de la dimensión de género en los acuerdos comerciales y productivos favoreciendo el análisis de los diferentes efectos que tienen sobre hombres y mujeres considerando las asimetrías en el bloque regional. Asegurar que los acuerdos o políticas atiendan a la vinculación entre la esfera productiva, reproductiva, o del cuidado, e incorporen la perspectiva de género.
11. Derechos de las mujeres migrantes. Garantizar las condiciones para la migración segura y la movilidad de las personas dentro de los países del bloque regional. Garantizar los derechos humanos y laborales fundamentales de las mujeres migrantes a fin de reforzar los resultados positivos que tiene la migración para los países receptores y los países de origen, e incorporar la perspectiva de género en el análisis y tratamiento de los flujos migratorios. Articular los sistemas de regulación migratoria y el acceso a la protección social, como garantía para la migración segura.
12. Acceso a la justicia. Garantizar el derecho de las mujeres al acceso a recursos judiciales rápidos, idóneos, imparciales, libres de discriminaciones y con garantías hacia las partes durante el proceso judicial, y asegurar la defensa de sus derechos en el ámbito público y privado, con especial énfasis en la prevención, atención, protección y reparación de la violencia basada en género.
13. Sistemas de información. Desarrollar sistemas de información y estadísticas con perspectiva de género que sean comparables, oportunos, pertinentes y accesibles. Evidenciar las desigualdades entre hombres y mujeres presentes en la región a través del procesamiento y análisis de información. Poner a disposición de los actores político–institucionales del MERCOSUR la información estadística rigurosa a fin de apoyar la toma de decisiones y el diseño de políticas.

Si bien la RMAAM ha transitado un proceso de fortalecimiento que muestra importantes avances, aún requiere de un presupuesto propio, así como de un apoyo técnico y logístico centralizado y permanente que asegure la sustentabilidad de su trabajo. Hasta el momento la actuación de la RMAAM ha sido apoyada financiera, técnica y logísticamente mediante proyectos de cooperación internacional.

El análisis en perspectiva indica que con la creación de la Reunión Especializada de Mujeres (REM) y su ascenso a Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) estamos frente al primer espacio institucional que se conforma en un ámbito de integración Suramericana, para abocarse a problemas relacionados con derechos y políticas destinadas a mujeres (Delmas, 2010). Si bien la creación de dichos organismos es considerado como un hecho auspicioso debemos advertir la relativa capacidad resolutive y de incidencia de la RMAAM, así como la existencia de un entramado de canales burocráticos que debe sortear para realizar declaraciones o resoluciones.

Los desafíos de crecimiento y fortalecimiento están presentes, pero resulta beneficioso observar que el bloque regional a través de MERCOSUR en general y de la RMAAM en particular, transita por el camino de la inclusión social y el desarrollo humano, atendiendo a criterios de igualdad y equidad entre hombres y mujeres. La creación y puesta en práctica del PIG es una acción decisiva, en pos de avanzar hacia un modelo de desarrollo que trascienda la concepción mercantilista o comercial planteada al momento de gestación del MERCOSUR y al mismo tiempo consolide nuevas dimensiones de la integración.

Las acciones hasta aquí descritas muestran que la orientación de las mismas responden a la puesta en marcha de un proceso de generación de políticas transversales que tienen como objetivo la integración sistemática de la perspectiva de género en la estructura del MERCOSUR y los programas que del mismo se desprenden. Ello marca una modificación de la percepción del proceso de integración que se intenta trasladar a la estructura política, institucional y jurídica de sus estados miembros. Si bien estas no son suficientes para garantizar el cambio estructural necesario para alcanzar la igualdad de género, deben ser consideradas como instancia de trabajo válidas para potenciar la generación de políticas de igualdad y de acción positiva que tal como está concebido el MERCOSUR en su estructura institucional y de toma de decisiones necesitan de los estados miembros para ser implementadas.

### 3. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como un nuevo marco jurídico-institucional de integración en Centroamérica tuvo su momento fundacional en la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en Tegucigalpa, el 13 de septiembre de 1991 y fue firmada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Honduras, entrando en vigencia 2 años más tarde. En el nuevo milenio se sumaron Belice (2000) y como Estado Asociado República Dominicana (2003).

La integración en Centroamérica no es un proceso nuevo, sino que comenzó a gestarse en los años 50 con el establecimiento de tratados bilaterales que culminaron por constituir en 1960, tras la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIEC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este Tratado, cuyo principal objetivo fue crear un mercado común en un plazo de 5 años, estuvo firmado por Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras y en el año 1962 adhirió Costa Rica. En la década subsiguiente el MCCA se vio afectado por la crisis entre Honduras y El Salvador, por lo cual el primero se retiró del proceso. Sumado a ello, la desigual distribución de los costos y beneficios de la integración, la crisis del petróleo de 1973 y los vaivenes de los precios de los productos primarios influyeron negativamente en la evolución de la integración en Centroamérica. En los 80, la inestabilidad política y económica generada por la inflación, el déficit fiscal, la caída en las reservas internacionales y las políticas de ajuste aplicadas por los organismos multilaterales de crédito no posibilitaron el relanzamiento de la integración en Centroamérica.

En este contexto, a mediados de los 80 se reinició el diálogo entre los países de región mediante el Proceso de Esquipulas, tendiente a buscar y garantizar la paz en la región, promover la democratización de los estados y avanzar en el desarrollo económico de los países. Esta instancia de diálogo allanó el camino para que a comienzos de los 90 se firmara el Protocolo de Tegucigalpa, que en su Artículo 3 señala: "SICA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo". Como se puede observar sus objetivos no se agotaron en lo económico comercial sino que "ha optado por un desarrollo integral en lo económico, social, cultural, político y ecológico y que tiene como base fundamental la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos y que cuenta además con un innovador "Modelo de Seguridad Democrática Regional", que crea las condiciones apropiadas para que los habitantes de la región puedan participar y beneficiarse equitativamente de este desarrollo, teniendo como objetivo fundamental convertir a Centroamérica en una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo" (Villalta Vizacarra, 2008).

La estructura institucional del SICA modifica la establecida por la ODECA. Según el Artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, "...a ella (ODECA) estarán vinculados los órganos e instituciones de integración, los que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes". En el Artículo 12

se establecen los siguientes órganos: La Reunión de Presidentes; El Consejo de Ministros; El Comité Ejecutivo y La Secretaría General.

La *Reunión de Presidentes* "es el órgano supremo del SICA" (Art. 13). Participan en ella los presidentes constitucionales de los Estados miembros y su función es la toma de decisiones, que serán por consenso, en materia de asuntos que competen a la democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad. Al *Consejo de Ministros*, "integrado por los Ministros del Ramo. (...) concierne dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la REUNION DE PRESIDENTES en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada Reunión" (Art. 16). La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores es el principal órgano principal de coordinación.

*El Comité Ejecutivo*, integrado por un representante de cada uno de los estados miembros, tiene entre sus principales funciones asegurar la ejecución de las decisiones tomadas en la Reunión de Presidentes, velar por el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo, establecer políticas sectoriales, aprobar reglamentos e instrumentos que se elaboren en otras secretarías u órganos, revisar informes de las actividades de la Secretaría General y otras secretarías. La Secretaría General, estará a cargo del Secretario General, quien se convierte en el funcionario administrativo más alto del SICA y "tiene la representación legal de la misma" (Art. 26). Están directamente relacionadas a la Secretaría General las siguientes: Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE- CMCA), la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), la Secretaría Técnica del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (ST-COMISCA), la Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-COMMCA), la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE- CCAD), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC) y la Secretaria Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (CE-COSEFIN).

También forman parte de este Sistema los siguientes órganos: la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República; el Parlamento Centroamericano, PARLACEN; la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo del SICA (Asesora a la SG-SICA). En cuanto a la *Reunión de Vicepresidentes y Designados de la República*, cabe mencionar que es un órgano de asesoría y consulta, cuyas resoluciones serán adoptadas por consenso. El órgano político y democrático es el *Parlamento*

*Centroamericano, PARLACEN*, integrado por 20 diputados titulares de cada Estado Miembro, los cuales son electos por sufragio universal, directo y secreto y pudiendo ser reelectos. El *PARLACEN* sirve de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad de la región centroamericana e impulsar entre otras cuestiones la cooperación e integración entre los países de la región. *La Corte Centroamericana de Justicia*, integrada por dos magistrados titulares por cada uno de los Estados que suscribieron el Estatuto de la misma, de acuerdo al Artículo 12 “garantizará el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo”. Por último, el Comité Consultivo del SICA, integrado por los sectores empresarial, laboral, académico, cultural y social comprometidos con el proceso de integración tendrá como principal función “asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo”.

De la estructura orgánica expuesta se puede observar que el COMMCA (Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana) es el órgano de carácter político del SICA especializado en materia de género y derechos humanos de las mujeres. Este órgano promueve propuestas de políticas en el ámbito regional orientadas a transformar la condición, situación y posición de las mujeres de la región y a la adopción de una política y estrategia sostenible de equidad de género propiciando el desarrollo de los países miembros. La promoción de la equidad y la igualdad de género en todas las acciones y esferas gubernamentales de cada país que integra la región, especialmente enfocada a incrementar la participación de la mujer en todos los órdenes de la vida, tiene como fin lograr el bienestar en un ambiente de seguridad social y consolidar la democracia de los pueblos de la región.

### 3.1. Institucionalización de la política de género en el SICA

El Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA) fue creado el 27 de Agosto del año 2002 en el Encuentro Regional de Mecanismo Nacionales para la Promoción de la Mujeres, realizado en Managua de Nicaragua. En este Encuentro se firmó la "Declaración de Managua", por parte de los y las representantes de los Mecanismos de la Mujer de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Esta instancia es el órgano de carácter político del Sistema de la Integración Centroamericana especializado en materia de género y derechos humanos de las mujeres. En tanto las facultades que le confieren el Protocolo de Tegucigalpa

y el Reglamento de Actos Normativos del SICA, resoluto sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales que promuevan y vinculen el desarrollo de los países que integran el SICA.

El COMMCA es la instancia que promueve propuestas de políticas en el ámbito regional orientadas a transformar la condición, situación y posición de las mujeres de la región y a la adopción de una política y estrategia sostenible de equidad de género propiciando el desarrollo de los países que integran el SICA. Esta Secretaría Técnica se ha visto fortalecida por dos acuerdos (COMMCA, 2014):

1. Incorporación del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) al SICA mediante el Acuerdo No. 13 de la XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en junio de 2005.
2. Declaración de Panamá “Sobre Género, Integración y Desarrollo”, adoptada la XXXV Reunión de Presidentes, Junio de 2010.

Además, por las siguientes políticas de igualdad establecidas a nivel local (COMMCA, 2014):

1. Política Nacional de Promoción y desarrollo integral de las mujeres así como el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.
2. Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), en vigencia 10 años
3. Política Nacional de la Mujer y su II Plan de Igualdad y Equidad de género 2010 al 2022
4. Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la discriminación contra las mujeres
5. Ley integral contra la violencia hacia las mujeres y de reformas a la Ley N° 641 del Código Penal
6. Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y formas de Convivencia Ciudadana 2004-2014
7. Plan Nacional de Equidad de Género (PLANEG)

El logro de los objetivos del COMMCA se materializa en la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de Integración Centroamericana SICA (PRIEG/SICA) reconocida como la agenda de género del SICA. El PRIEG/SICA “es una política transversal, por tanto, un instrumento que “atraviesa” todos los temas de la integración y se coloca al centro de la corriente principal de las políticas sectoriales regionales, es decir, la PRIEG establece un “cruce temático estructural” entre la lógica del género y las estructuras analíticas y programáticas de las políticas sectoriales. Es un instrumento útil para

transversalizar la igualdad en las acciones regionales conjuntas de los Estados partes del SICA.” (PRIEG/SICA, 2014)

Los principios bajo los cuales se orienta son: igualdad, no discriminación, inclusión social, regionalidad, solidaridad y democracia. Los ejes establecidos son: autonomía económica, educación para la igualdad, gestión y prevención integral del riesgo a desastres, salud en igualdad, seguridad y vida libre de violencias, participación política y en la toma de decisiones y condiciones para la implementación y la sostenibilidad.

Estas acciones hacia la igualdad de género son relevantes dentro de las negociaciones de integración económica en Centroamérica en virtud que el impacto de los tratados bilaterales y multilaterales hacia los sectores productivos y la población ha evidenciado asimetrías en sus efectos. Al respecto Renzi (2004), señala:

“Los estudios realizados por la Comisión Interamericana de Mujeres (OEA) sobre el NAFTA, demostraron un severo impacto que tuvieron sobre la producción campesina de alimentos y los efectos diferenciados por género: la economía creció pero los agricultores pequeños y de subsistencia se volvieron más pobres; en cambio del mismo trabajo las familias pobres sólo pueden adquirir la mitad de los productos básicos que podían comprar en 1990, antes del NAFTA. El porcentaje de hogares pobres encabezados por mujeres pasó del 9 al 15 por ciento: mientras los productores de maíz y leguminosas perdieron su sustento en la lucha por competir con productos importados, las empresas agrícolas y los grandes agricultores de cultivos comerciales para el mercado estadounidense aumentaron sus ingresos, gracias al NAFTA; los sectores agrícolas productores de alimentos que constituyen la dieta básica fueron los más afectados.” (Renzi, 2004: 69)

En la formulación del COMMCA, se presenta algunos indicadores que reflejan las brechas de género persistentes:

“Población sin ingresos por sexo en el 2010. Costa Rica (mujeres 35,5%, hombres 10,5%), Panamá (mujeres 29,9%, hombres 7,4%); El Salvador (mujeres 35,3%, hombres 15,5%); América Latina (mujeres 32,4%, hombres 12,5%). CEPAL. Encuesta de Hogares Nacionales. Ronda 2010



Femicidios íntimos 2010 en términos absolutos. El Salvador 570, Costa Rica 20, Guatemala 176, Honduras 385, República Dominicana 201. CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.” (COMMCA, 2014: 5-6)

De ahí que tal como lo expresa la PRIEG/SICA el objetivo de la política de género regional se traduce en que la misma se convierta en un eje transversal para que todo acuerdo este respetando los derechos humanos, las diferencias de género y promuevan una mejor distribución de la riqueza en la región.

## 4. Reflexiones finales

En la década del noventa, los países de América Latina buscaban nuevas formas de inserción internacional para dar por terminado uno de los períodos más dramático en términos económicos y ponerse de cara a un contexto internacional signado por la globalización. Los procesos de integración en esos años fueron asentados sobre las premisas de lo que se denomina “regionalismo abierto” y por lo tanto tuvieron un fuerte sesgo económico y al mismo tiempo presentaron estructuras institucionales flexibles y abocadas mayormente a cuestiones de índole comercial y política.

Al finalizar el siglo XX y dar comienzo el siglo XXI se puede observar que la agenda de dos procesos de integración como son el MERCOSUR y el SICA comenzaron a mostrar la incorporación de nuevas dimensiones de la integración: aspecto social, cultural y medioambiental. En el intento de comprender cuáles han sido las variables que han tenido influencia sobre el proceso de ampliación de las agendas de la integración regional, se observa una fuerte correlación entre la aparición del concepto de desarrollo humano y sostenible dinamizado por las instituciones multilaterales y el cuestionamiento a las políticas liberales del Consenso de Washington.

A partir de los años noventa, la aparición de un paradigma de desarrollo que hace foco en derechos humanos dio lugar a que la igualdad de género fuera reconocida como objeto de políticas públicas. Con ello, se dio respuesta a reclamos provenientes de movimientos feministas y organizaciones civiles que intentaban poner en escena las consecuencias de la desigualdad entre hombres y mujeres sobre el desarrollo. A pesar que la lucha por la igualdad de género data de más antigüedad, su reconocimiento como una dimensión fundamental de la igualdad social llega de la mano del aumento de la visibilidad y

legitimidad que el movimiento de mujeres ha adquirido en las últimas décadas del siglo XX (Guzman, 1997: 1).

Al relevar la forma en que la perspectiva de género se comienza a incorporar en el MERCOSUR y en el SICA se puede observar que la institucionalización aparece como una constante. Si se tiene en cuenta que estos procesos de integración tienen la particularidad de contar con estructuras institucionales que, en su origen, fueron pensadas para llevar adelante un proceso de integración económica comercial, permite comprender la perspectiva de cambio que significa la creación de instituciones regionales abocadas a la problemática de género. En la actualidad, no se puede decir que el proceso de institucionalización esté acabado ya que tanto la RMAAM (MERCOSUR) como el COMMCA (SICA) a pesar de haber sido incorporados en la estructura institucional no cuentan con poder propio de decisión ni presupuestos propios. Ambas instancias se conciben como instancias propositivas y de monitoreo de políticas de género y el hecho que no cuenten con presupuesto propio adiciona una limitación en su accionar. La falta de presupuesto limita las políticas transversales ya que no les permite contar con la estructura y el personal suficiente para realizar su seguimiento e implementación. Sin embargo y en su defensa se puede decir que ambas son la expresión de un tiempo de cambio y han comenzado a sentar las bases para que el mismo sea asumido por los Estados miembros no sólo desde lo discursivo sino en el plano de la praxis de forma integral. Para asumir este desafío los estados necesitarán de instancias gubernamentales definidas y fuertes que sean capaces de implementar políticas públicas de igualdad de género, de acción positiva y de transversalidad de forma complementaria. Si bien en el presente trabajo no se abordó la situación de cada uno de los países miembros del MERCOSUR y el SICA en cuanto a la gestación y puesta en marcha de políticas públicas con perspectiva de género, existen muchos trabajos que demuestran que los avances son disímiles hacia el interior de cada uno de estos bloques. Ello plantea otro desafío que las instancias de género de ambos procesos de integración deben asumir a futuro: asegurar una evolución menos disímil en la implementación de políticas de igualdad y políticas positivas hacia el interior de cada uno de sus estados miembros.

## 5. Bibliografía

- ASTELARRA, Judith. (2003) *¿Libres e iguales? Sociedad y política desde el feminismo*, Santiago de Chile, CEM.
- ASTELARRA, Judith (2004). Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. Serie Mujer y Desarrollo 57, Santiago de Chile. CEPAL.
- CELIBERTE, L. / MESA, S. (2008). La equidad de género en los países del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, CEFIR.
- CELIBERTI, Lilián (2007). Historia de la REM" Trabajo realizado para la Comisión Sectorial para el Mercado Común del Sur COMISEC. Disponible en: <http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/historia.pdf>
- CORTES, María Julieta (2004). O Brasil e a ALCA. Um estudo a partir da Argentina, en Contexto Internacional, vol. 26, nº 2. Instituto de Relações Internacionais. Pontifica Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- DE LA CRUZ, Carmen. (2007). Género, derechos y desarrollo. San Salvador, PNUD / Proyecto América Latina Genera.
- DELMAS, Flavia (2010). MERCOSUR y UNASUR: La dimensión de género en las experiencias de Integración Latinoamericana. Documentos Grupo San Martín. Disponible en: <http://www.movimientosanmartin.org/gsm/herramientas/pdf/MERCOSUR%20y%20UNASUR.pdf>
- GUZMAN, Virginia (1997). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas en Transición con feminismo, Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado, México, Grupo de Educación Popular con Mujeres.
- LOPEZ, Irene (2005). Género en la agenda internacional para el desarrollo. Un enfoque de derechos humanos, en Revista Académica de Relaciones Internacionales Nro. 2, Madrid, UAM – AEDRI
- PERU, MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2012). Orientaciones para transversalizar el enfoque de Género en las políticas públicas, Segunda Edición, Perú, Industrias Gráficas Ausangate SAC.

- OCHOA SANTOS, R. / PAVEZ LIZARRAGA, A. (2006). Las políticas de igualdad en el contexto de ciudadanía, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Disponible en: [http://www.mujerydeporte.org/documentos/docs/POLITICAS%20DE%20IGUALDAD\\_2006.pdf](http://www.mujerydeporte.org/documentos/docs/POLITICAS%20DE%20IGUALDAD_2006.pdf)  
[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Tem%C3%A1ticas\\_S%C3%89PTIMA\\_convocatoria.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Tem%C3%A1ticas_S%C3%89PTIMA_convocatoria.pdf)
- ORSINO, Susana, 2010. Los procesos de institucionalización de los diferentes mecanismos regionales para la equidad de género: Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR – REM. Disponible en: <http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/Orsino.pdf>
- RENZI, María R. (2004) Perfil de género de la economía del istmo centroamericano (1990-2002): consideraciones y reflexiones desde las mujeres. Por Programa de Naciones Unidas (Ed.) (1er. Edición) Nicaragua: PNUD
- RENZI, María R. (2014). La integración regional: la ruta para alcanzar la igualdad de las mujeres y el desarrollo humano sostenible. SICA Disponible en: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=91922&idm=1>
- SALAS-PORRAS SOULÉ, Alejandra (2009) "La economía política de la formación regional (herramientas analíticas)" en Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 103, enero-abril de 2009, pp. 11-43.
- SANAHUJA, José Antonio (2012). Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de la UNASUR, en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Año 2012, Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. Jr. (Coord.). El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos, CRIES, Buenos Aires. SERBIN, MARTINEZ Y RAMANZINI JR. (2012) El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevestemas, nuevos desafíos, en en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Año 2012, Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. Jr. (Coord.). El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos, CRIES, Buenos Aires.
- TICKNER, Arlene (1992). Gender in international relations: perspectives in achieving global securtiy, New York, Columbia University Press.

VALENTI NEGRINI, G. (2007). Presentación a la edición en castellano de PARSONS, W. (1993); Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas traducción de Atenea Acevedo (2007), Sede Académica de México Flacso.

VILLALTA VIZCARRA, A. E. (2006). Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Aspectos relevantes del año 2006. Disponible en <https://asadip.wordpress.com/2008/03/24/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica-aspectos-relevantes-del-ano-2006/>

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

COMMCA (2015), Acuerdos XXXVI Reunión Ordinaria COMMCA. SICA Disponible en; <http://www.sica.int/consulta/documentos.aspx?IdCat=&IdMod=3>

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 13/14, Directrices de la política de igualdad de género del MERCOSUR. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/244479/norma.htm>

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional – Protocolo de Ouro Preto- Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc\\_1994\\_protocolo\\_ouro\\_preto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf)

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Rep. de Bolivia y la Rep. de Chile. [http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/archivos/destacado4\\_es.doc](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/archivos/destacado4_es.doc)

Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (2014) Política de Igualdad de Género del MERCOSUR-Directrices. Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR. Montevideo, Uruguay: [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/34842/1/directrices\\_12nov2014.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/34842/1/directrices_12nov2014.pdf)

SICA (2015) *Cumbre de los estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana y la Unión Europea*. Disponible en: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=95327&idm=1>

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Disponible en <http://www.sica.int/sica/ejes.aspx>

#### PÁGINAS WEB

ONU, Página Principal: <http://www.un.org/es/index.html> (Consulta: 15-06-2015)

MERCOSUR, Página principal: <http://www.mercosur.int/> (Consulta: 25-06-2015)

PNUD, Página principal; <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html> (Consulta: 10-06-2015)

SICA, Página principal: <http://www.sica.int/> (Consulta: 08-06-2015)

