

M U J E R E S

Políticas de género en la Unión Europea



094

Mariagrazia Rossilli
(Coord.)

N A R C E A

La presente obra ha sido editada
con la ayuda del
Instituto de la Mujer
(Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)



BIBLIOTECA



CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

No. de adquisición: 116707

Fecha: Feb. 2007

Procedencia: Presup. Ord. 06-39

No. de código de barras: SAC-096309

S-283007

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

©NARCEA, S.A. DE EDICIONES, 2001
Dr. Federico Rubio y Galf, 9. 28039 Madrid
narcea@infonet.es

www.narceaediciones.es

©2000 Peter Lang Publishing, Inc., New York
Published by arrangement with Peter Lang Publishing, Inc.

Título original: *Gender Policies in the European Union*

Traducción: José López Ballester

Cubierta: Francisco Ramos

I.S.B.N.: 84-277-1362-2

Depósito legal: M-41.153-2001

Impreso en España. Printed in Spain
Imprime C.L.M. 28946. Fuenlabrada (Madrid)

305.42094
POL
M1

3. Cuatro Programas de Acción sobre igualdad de oportunidades

CATHERINE HOSKYNS*

La política de la UE sobre derechos de la mujer ha ido evolucionando gradualmente a lo largo de los últimos cuarenta años. Durante este tiempo, sus contornos se han ajustado continuamente para adaptarse a las tendencias dominantes, a las coyunturas políticas y a los niveles de movilización. Algunas cuestiones centrales han sobrevivido, debido principalmente a la visibilidad cada vez mayor de las mujeres en la esfera política y a la infraestructura que ha ido creciendo en la UE en torno al desarrollo de una política con notable éxito.

Echando una mirada a este período, ciertos puntos llaman la atención. Primero, la sorprendente repercusión de la ley de la Comunidad Europea (CE) sobre tales cuestiones, de forma que las directivas de la CE adoptadas en la década de los 70 siguen surtiendo efecto en los 90 mediante las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidad Europea (TJCE). Segundo, el hecho de que, hasta la fecha, la movilización espontánea de las mujeres, combinada en ciertos aspectos con condiciones políticas y de mercado favorables, ha resultado más eficaz para producir política que la acción de los movimientos laborales europeos, que gozan de una situación mucho más fuerte dentro de las estructuras. Por último, la espinosa y siempre cambiante naturaleza de la desventaja de la mujer se ha manifestado claramente en la historia de la política: las continuas reacciones evasivas que ha provocado y su progreso desigual evidencian las profundas implicaciones de los asuntos planteados.

* Agradezco a Paulina Conroy y Agnès Hubert su ayuda en la redacción del texto.

existe ahora un fundamento claro para las políticas transnacionales en Europa, situación esta que las mujeres fueron las primeras en percibir y aprovechar.

El propósito de este artículo es mostrar cómo la política de la mujer en la UE, y las iniciativas que la crearon o las que resultaron de ella, se ajustan a esas nuevas circunstancias. La política de la mujer ya no es algo único y separado como lo fue en otro tiempo. Lo que ahora suceda en el ámbito europeo con las relaciones entre sexos será un examen para evaluar tanto la capacidad de diferentes grupos para organizarse y formar alianzas, como los procesos políticos que se están desarrollando en la actualidad dentro del marco de la UE.

Programas de Acción para la igualdad de oportunidades

Quiero empezar esta evaluación examinando los cuatro Programas de Acción sobre igualdad de oportunidades de la UE, que abarcan el período 1982-2000. Estos programas han sido una herramienta importante de la política europea de la mujer, y estudiarlos uno a uno servirá para seguir el rastro a la evolución de las ideas e identificar nuevas prioridades.

El empleo de programas de acción es práctica común en la UE para gestionar áreas políticas concretas. Su texto se elabora en la división correspondiente de la Comisión Europea y se presenta, junto con una propuesta presupuestaria, en el Consejo de Ministros de la UE para ser aprobado. Durante el período de negociación se toman en cuenta opiniones muy diversas, y es probable que el Comité competente del Par-

PROGRAMA DE ACCIÓN
DE ACCIÓN
DE ACCIÓN

M U J E R E S

Políticas de género en la Unión Europea



2094

Mariagrazia Rossilli
(Coord.)

N A R C E A

La presente obra ha sido editada
con la ayuda del
Instituto de la Mujer
(Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)



BIBLIOTECA



CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

No. de adquisición: 116707

Fecha: Feb. 2007

Procedencia: Presup. Ord. 06-39

No. de código de barras: SHC-096309

S-283007

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

©NARCEA, S.A. DE EDICIONES, 2001
Dr. Federico Rubio y Galí, 9. 28039 Madrid
narcea@infor.net.es

www.narceaediciones.es

©2000 Peter Lang Publishing, Inc., New York
Published by arrangement with Peter Lang Publishing, Inc.

Título original: *Gender Policies in the European Union*

Traducción: José López Ballester

Cubierta: Francisco Ramos

I.S.B.N.: 84-277-1362-2

Depósito legal: M-41.153-2001

Impreso en España. Printed in Spain
Imprime C.L.M. 28946. Fuenlabrada (Madrid)

305-42994
POL
2/1

3. Cuatro Programas de Acción sobre igualdad de oportunidades

CATHERINE HOSKYNS*

La política de la UE sobre derechos de la mujer ha ido evolucionando gradualmente a lo largo de los últimos cuarenta años. Durante este tiempo, sus contornos se han ajustado continuamente para adaptarse a las tendencias dominantes, a las coyunturas políticas y a los niveles de movilización. Algunas cuestiones centrales han sobrevivido, debido principalmente a la visibilidad cada vez mayor de las mujeres en la esfera política y a la infraestructura que ha ido creciendo en la UE en torno al desarrollo de una política con notable éxito.

Echando una mirada a este período, ciertos puntos llaman la atención. Primero, la sorprendente repercusión de la ley de la Comunidad Europea (CE) sobre tales cuestiones, de forma que las directivas de la CE adoptadas en la década de los 70 siguen surtiendo efecto en los 90 mediante las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidad Europea (TJCE). Segundo, el hecho de que, hasta la fecha, la movilización espontánea de las mujeres, combinada en ciertos aspectos con condiciones políticas y de mercado favorables, ha resultado más eficaz para producir política que la acción de los movimientos laborales europeos, que gozan de una situación mucho más fuerte dentro de las estructuras. Por último, la espinosa y siempre cambiante naturaleza de la desventaja de la mujer se ha manifestado claramente en la historia de la política: las continuas reacciones evasivas que ha provocado y su progreso desigual evidencian las profundas implicaciones de los asuntos planteados.

* Agradezco a Paulina Conroy y Agnès Hubert su ayuda en la redacción del texto.

La situación en los años 90

Resulta oportuno tratar de evaluar la política de la mujer en la UE y hacer conjeturas sobre su futuro, dado sobre todo que las principales variables de las que parece depender están en un estado de fluctuación. La comunidad femenina es cada vez más visible, aunque cada vez más fragmentada y diversa, y las diferencias de clase entre mujeres son cada vez más manifiestas. Los cambios afectan también a las posturas frente a la regulación, la redistribución, la intervención del Estado y la política social, conceptos todos ellos necesarios para proporcionar la justificación, o al menos los medios, para este tipo de política.

Estas circunstancias cambiantes crearon tanto restricciones como posibilidades. De un lado está el hecho irónico de que ahora cualquier nueva intención de la política social europea muy probablemente tendrá que ver tanto con armonizar los recortes como con establecer normas básicas o negociar mejoras. De otro lado, desde 1996 hemos visto huelgas de camioneros franceses, la solidaridad de toda Europa por el cierre de la factoría de Renault en Vilvoorde, en Bélgica, y las manifestaciones en París, Roma y Bruselas por la aplicación de los duros criterios para la moneda única europea. Esto quiere decir que la acción popular vuelve a emerger con fuerza en la política europea tras una década de relativa aquiescencia. Al mismo tiempo, las protestas esencialmente laborales han sido complementadas por manifestaciones más populares y feminizadas, como por ejemplo las «marchas blancas» en Bélgica en protesta por el escándalo Dutroux¹.

Estas acciones populares, lejos de representar intereses y asuntos puramente nacionales, o bien son una respuesta directa a la política europea o bien tienen una dimensión transnacional. Los camioneros tenían músculo extra porque sus acciones dejaban patente hasta qué punto el mercado único de la UE depende del transporte ininterrumpido entre naciones, mientras que las manifestaciones en contra de la UEM (Unión Económica y Monetaria) fueron provocadas directamente por el rigor de los criterios para la moneda única. Michel Dutroux estaba conectado con redes de pederastas de toda Europa. Dicho con otras palabras,

¹ Michel Dutroux era un pederasta belga que fue detenido finalmente en 1996 después de haber raptado, torturado y asesinado al menos a siete niñas. Las masivas «marchas blancas» tuvieron lugar en octubre de 1996, en protesta por la pasividad del gobierno y por las sospechas de corrupción policial.

existe ahora un fundamento claro para las políticas transnacionales en Europa, situación esta que las mujeres fueron las primeras en percibir y aprovechar.

El propósito de este artículo es mostrar cómo la política de la mujer en la UE, y las iniciativas que la crearon o las que resultaron de ella, se ajustan a esas nuevas circunstancias. La política de la mujer ya no es algo único y separado como lo fue en otro tiempo. Lo que ahora suceda en el ámbito europeo con las relaciones entre sexos será un examen para evaluar tanto la capacidad de diferentes grupos para organizarse y formar alianzas, como los procesos políticos que se están desarrollando en la actualidad dentro del marco de la UE.

Programas de Acción para la igualdad de oportunidades

Quiero empezar esta evaluación examinando los cuatro Programas de Acción sobre igualdad de oportunidades de la UE, que abarcan el período 1982-2000. Estos programas han sido una herramienta importante de la política europea de la mujer, y estudiarlos uno a uno servirá para seguir el rastro a la evolución de las ideas e identificar nuevas prioridades.

El empleo de programas de acción es práctica común en la UE para gestionar áreas políticas concretas. Su texto se elabora en la división correspondiente de la Comisión Europea y se presenta, junto con una propuesta presupuestaria, en el Consejo de Ministros de la UE para ser aprobado. Durante el período de negociación se toman en cuenta opiniones muy diversas, y es probable que el Comité competente del Parlamento Europeo ejerza alguna influencia. Una vez adoptado el programa de acción y acordado el presupuesto, los objetivos declarados en el texto proporcionan la base oportuna para las propuestas legislativas, la financiación de los proyectos y el encargo de estudios e investigaciones.

Los programas de acción para la igualdad de oportunidades pueden interpretarse, por tanto, como acuerdos cuidadosamente elaborados, por un lado, dentro de la Comisión y, por otro, entre las instituciones europeas y los Estados miembros. Se deja espacio para los grupos de presión y otras influencias en diferentes etapas, tanto en la redacción y la aprobación del texto como en la implementación y la asignación presupuestaria. Para presionar eficazmente se requiere un alto grado de aptitud, así como acceso a la información. La negociación de un programa de ac-

ción y su aplicación se verán influidos en diversos aspectos por el desarrollo de los acontecimientos en los Estados miembros, por otras políticas de la UE y, más ampliamente por el entorno internacional.

Los programas de acción para la igualdad de oportunidades presentan ciertos rasgos característicos que es necesario resaltar. Se dirigen a un grupo, el de las mujeres, interesado y hasta cierto punto informado, y con los cambios y progresos tratan de provocar la reacción de otros muchos, incluida la Comisión sobre Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo. Estos programas se ven afectados por la profusión de sentencias del TJCE en casos relativos a igualdad de trato, remitidos por los tribunales de los Estados miembros. Estas sentencias dan la razón en algunas ocasiones a la política ejercida por la Comisión, pero en otras la revocan, tal como sucedió recientemente con las pensiones y la acción positiva². Así pues, el conjunto de la política es sensible, como este capítulo va a demostrar.

Aunque en muchos aspectos sean similares, los cuatro programas de acción pueden diferenciarse mediante seis criterios principales, que son:

- la relación prevista entre el Estado miembro y la acción comunitaria;
- la importancia concedida a los instrumentos legales (y el equilibrio previsto entre la ley y otras medidas);
- el ámbito de las iniciativas políticas y la medida en que sobrepasan el terreno del trabajo remunerado;
- el equilibrio entre la igualdad y el trato especial en las medidas;
- el grado en el que otras formas de desventaja, distintas de la sexual, se reconocen como influyentes en la situación de la mujer;
- las disposiciones para promover la asociación y la participación.

Antecedentes

Todos los programas de acción están influidos por avances y logros del pasado. El primer programa de acción sobre «igualdad de oportunidades para las mujeres 1982-1985» (PA 1) se elaboró durante un período de los años 70 en el que se estaba produciendo un activismo considerable entre las mujeres de toda Europa, así como un progreso signifi-

² Ver casos Barber y Kalanke TJCE, en los capítulos 2 y 4.

cativo en las leyes de igualdad a escala nacional y europea (Buckley y Anderson 1988; Hoskyns 1996).

El primer logro en este período fue la puesta en práctica del Artículo 119 del Tratado de Roma, de modo que la igualdad de retribución entre mujeres y hombres se aceptó como un principio fundamental de la ley europea, que podía ser esgrimido en los tribunales de los Estados miembros. El segundo logro fue la adopción durante los años 70 de tres directivas comunitarias sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo. Como resultado de estas directivas, todos los Estados miembros se vieron obligados a adoptar o enmendar la legislación existente en este campo para asegurar su compatibilidad con las leyes europeas.

Estos acontecimientos favorecieron algunos avances en la situación de las mujeres con el empleo de instrumentos legales que prohibían ciertos tipos de comportamiento y revocaban las leyes discriminatorias. Se puso como objetivo principal alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, y la acción positiva en favor de las mujeres se permitió más que se fomentó. Las medidas trataban únicamente de la situación de las mujeres en un trabajo remunerado, ya que en esta etapa se consideraba que la CE tenía competencia sobre las personas sólo en cuanto a su capacidad como trabajadores remunerados³. Las disposiciones parecían aceptar implícitamente el concepto de «mujer universal», y los textos explicativos y los debates sobre ellos mostraban poco interés por las necesidades específicas de distintos grupos de mujeres.

Fuera de la esfera legal, el principal logro de los años 70 tuvo que ver con el Fondo Social Europeo, que era el mayor proveedor de fondos europeos para la formación y recolocación de trabajadores. En un período en el que se estaba acometiendo una reforma radical del propio Fondo, la intensa actividad de los grupos de presión produjo medidas y directrices concretas para la formación de mujeres trabajadoras, en especial para las que reanudaban el trabajo y en relación con trabajos no tradicionales.

Este fue por tanto el legado y las circunstancias en que tuvieron que trabajar los encargados de elaborar el PA 1. Había un ímpetu considerable detrás de esta política, en contraste con otras áreas de política social

³ Sólo con la firma del Tratado de la Unión Europea de 1993 parece existir un intento por parte de la Unión Europea de considerar a las personas como ciudadanos y no sólo como trabajadores.

de la CE, pero el cierre impuesto por la recesión y los recortes empezó a ejercer su efecto en la CE como en todas partes. La idea del programa de acción era consolidar y ampliar los logros alcanzados hasta el momento e insertarlos en una estructura administrativa y presupuestaria segura dentro de la Comisión.

Programa de Acción 1

El PA 1 se elaboró en 1981. Hizo una separación entre los derechos individuales, tal como estaban contenidos en la legislación, y la igualdad de oportunidades en la práctica, que requería actividades prácticas basadas en la acción positiva. A tenor de la experiencia de los años 70 se hizo hincapié en los instrumentos legales, procurando tanto aplicar los que ya se habían aprobado como negociar nuevas medidas.

Entre los proyectos figuraban una nueva directiva sobre igualdad de trato en materia de seguridad social (que abarcaba las pensiones de empresa), una directiva sobre igualdad de trato para mujeres que ejercieran una actividad autónoma o empleadas en la agricultura, y otra sobre permiso parental. En estas dos últimas se hizo un intento claro de ir más allá de los problemas estrictamente relativos al puesto de trabajo y empezar a abordar también el cuidado de los hijos y las responsabilidades familiares de las mujeres (y los hombres). En otra sección de la Comisión se propusieron directivas sobre los derechos de los trabajadores a tiempo parcial y la reducción de la jornada laboral, asuntos ambos de gran importancia para las mujeres.

En el apartado de igualdad de oportunidades y acción positiva se propusieron actividades muy diversas, tales como estudios de aspectos característicos del empleo femenino, el establecimiento de una red para la formación de mujeres y la consideración de las implicaciones de las nuevas tecnologías en el empleo femenino. Además, y quizá sorprendentemente, dados los acontecimientos posteriores, una acción concreta consistía en «la aplicación del principio de igualdad de trato a mujeres inmigrantes». El motivo era la opinión de que las mujeres inmigrantes sufrían formas de discriminación distintas y, por tanto, tenían necesidades especiales. Sin embargo, hubo un retroceso para la igualdad de oportunidades propuesta en este PA 1, al rebajarle la categoría de directiva sobre acción positiva, a simple recomendación, hecho en el que insistieron altos cargos de la Comisión por creer, probablemente con ra-

zón, que los gobiernos de los Estados miembros estaban actuando con demasiada cautela a la hora de adoptar nuevas leyes vinculantes en asuntos relativos a los derechos de las mujeres.

Durante este período se hizo un esfuerzo considerable por ampliar la difusión de información sobre política y crear una infraestructura de apoyo. Esto requería la puesta en marcha de numerosas redes de expertos (por ejemplo, una sobre la aplicación de las directivas de los años 70, la red legal) en asuntos relevantes para el programa. En 1981 se creó un Comité consultivo sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en el que figuraban representantes de las Agencias de igualdad de los Estados miembros o de los ministerios competentes. Al mismo tiempo se asignaron fondos a distintos grupos de mujeres capaces de operar a escala europea para expandir sus contactos y actividades y para difundir información. La Oficina de la Mujer en la DG V (la Dirección General de Asuntos Sociales de la Comisión Europea) y la Comisión de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo se convirtieron en puntos centrales para este tipo de actividades.

Entre 1982 y 1985 —la duración del PA 1— la política de la mujer se asentó sobre una base firme, y el ámbito de sus actividades se expandió considerablemente. Para entonces ya existía en la Comisión un centro en torno al cual podían desarrollarse el debate, la presión y la negociación. Aunque muchos criticaron el resultado del programa, la forma en que se aplicó y sobre todo el secretismo con el que procedieron las instituciones europeas, esta política suscitó una expectación general poco frecuente en la atmósfera gris de Bruselas.

Programa de Acción 2

El segundo programa de acción para la igualdad de oportunidades para las mujeres 1986-1990 (PA 2) se elaboró en circunstancias muy distintas del primero. A comienzos de los 80, la CE estaba inmersa en una prolongada crisis económica, y la recesión y el desempleo no daban señales de ir a menos. En una situación en la que crecía la preocupación por la competitividad de la industria europea, la liberalización y la reducción de costes resultaban opciones atractivas para los gobiernos, tanto de izquierdas como de derechas. La aprobación del Programa de mercado único como una vía de renovación para la economía europea relegó al olvido la política social y la protección de los trabajadores.

Así y todo, se pensaba que todavía podía sacarse mucho partido de las acciones en marcha o autorizadas por el PA 1. Estaba claro, no obstante, que aprobar nueva legislación en el área de política social, especialmente si podía previsiblemente elevar el gasto o introducir nuevas formas de reglamentación, iba a resultar cada vez más difícil. La Comisión ya se había visto obligada a tirar por la borda planes para reducir la jornada laboral y revalorizar el trabajo a tiempo parcial, en favor de programas para supervisar la flexibilidad y estimular la liberalización. En tales circunstancias, la planeada directiva sobre permiso parental hubo de dar marcha atrás, y las directivas sobre pensiones de empresa y empleo autónomo femenino fueron adoptadas en formas mucho menos ambiciosas que las inicialmente propuestas.

Los encargados de elaborar el PA 2 en 1985, aunque no abandonaron la vía jurisdiccional, hicieron menos hincapié en ella, y desarrollaron una política calificada como multifacética. Esta política proponía un amplio repertorio de acciones, entre otras la formación y educación de profesionales, el apoyo añadido a la difusión de información y la adopción de medidas que estimularan el «reparto de las responsabilidades familiares y profesionales». Este último asunto se convirtió en el centro del trabajo para el cuidado de los hijos, y condujo al establecimiento de la red europea para el cuidado de los hijos, que tomó como modelo la red legal ya mencionada. La red empezó a recoger estadísticas comparativas sobre las distintas formas de cuidado infantil en los Estados miembros, a partir de las cuales se desarrollaron estrategias (Moss 1988 y 1996).

El PA 1, como hemos visto, hacía hincapié en las acciones dirigidas a mujeres inmigrantes, y ya se habían encargado estudios de sus resultados (de Troy 1987; Morokvasic 1988). El PA 2 continuó en esta línea, pero de manera mucho menos ambiciosa, asumiendo el problema de las inmigrantes bajo un encabezamiento general que abarcaba los problemas de las mujeres más desfavorecidas en el empleo. Cuando los estudios estuvieron listos, la Oficina de la Mujer de la Comisión organizó un importante seminario en septiembre de 1987 sobre «Mujeres inmigrantes en el empleo».

A partir de ese momento, sin embargo, el asunto pareció herir las susceptibilidades que en los Estados miembros despertaban los problemas de las razas y la inmigración. La Oficina de la Mujer recibió indicaciones firmes de que debía concentrarse en asuntos generales que concerniesen a todas las mujeres, y no aventurarse en «intereses parciales y

necesidades especiales», sobre todo cuando planteaban cuestiones polémicas y que ponían en duda las competencias de la Comisión. Esta inhibición ha demostrado ser persistente, y ayuda a justificar la manera tentativa en que la Oficina de la Mujer (ahora la Unidad de Igualdad de Oportunidades) ha podido ocuparse de los asuntos de raza y de género (Hoskyns 1996).

Pérdidas y ganancias

Entre 1986 y 1990, la duración del PA 2, la política de la mujer experimentó pérdidas y ganancias. La capacidad de adoptar legislación se vio seriamente restringida, pero por otra parte, la legislación existente demostró tener buena salud, y las sentencias del TJCE a mediados de los años 80 ampliaron sustancialmente los derechos de las mujeres embarazadas y de las trabajadoras a tiempo parcial⁴. La Oficina de la Mujer (y, en realidad, el conjunto de la DG V) quedó marginada durante las importantes negociaciones de los años 80 que condujeron a la adopción del Programa de mercado único y del Acta Única Europea. Durante el mismo período, no obstante, la Oficina de la Mujer aumentó su personal, su presupuesto y el ámbito de sus actividades.

En numerosos aspectos, la política ha ampliado su estrecha visión dirigida sólo al puesto de trabajo y ha considerado otros asuntos como el trabajo doméstico no remunerado y la función reproductora de la mujer. Pese al fracaso con las mujeres inmigrantes, las necesidades de un sector más amplio de mujeres (madres solteras y mujeres agricultoras, por ejemplo) se empezaron a tener en cuenta, y las redes fueron estando mejor informadas y, al menos en el nivel de los expertos, adquirieron más autonomía.

En abril de 1989 se celebró una importante conferencia en Toledo para evaluar los progresos realizados hasta la fecha (*Mujeres en Europa 1989*). Con esto se pretendía proporcionar la base para el Programa de Acción 3, que debía iniciarse en 1991. Justo en ese momento, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, lanzó su campaña por una nueva

⁴ Ver *Bilka Kaufhaus GmbH contra Karin Weber von Hartz*, caso 170/84 [1986] ECR 1607 relativo al acceso a las pensiones por parte de los trabajadores a tiempo parcial, y *Dekker contra Stichting Virmingscentrum Voor Fonge Volwassen Plus*, caso C-177/88 [1991] IRLR 27 relativo a los derechos de las mujeres embarazadas.

«dimensión social» europea para equilibrar el crecimiento en la integración económica (Gold 1993).

Programa de Acción 3

El «Tercer Programa de Acción comunitario a medio plazo 1991-1995» (PA 3) se elaboró durante los años 1989 y 1990. Aunque similar en formato a los otros, contenía algunos asuntos nuevos. Se prestaba una atención especial a las circunstancias socioeconómicas en las que las mujeres tenían que desenvolverse como resultado de la intensificación del mercado único, y a la necesidad de hacer valer los intereses de las mujeres.

Al mismo tiempo, el programa define con más claridad el papel de los distintos factores capaces de mejorar la situación de las mujeres (se emplea el término *equality partners*). Se asigna a la Comunidad la función de facilitar más que la de dirigir, y se emplean términos tales como «complementariedad» y «subsidiariedad». Por otra parte, se incluye una nueva sección acerca de la mejora de la situación de las mujeres en la sociedad, que se desliga del empleo y aborda directamente el mundo público de las políticas y la distribución de los recursos. Esta sección incluye la primera discusión sobre «transversalidad», esto es, integración de la igualdad de oportunidades de las mujeres en todas las políticas desarrolladas por la Comunidad. En otra maniobra innovadora, se establece un compromiso para mejorar la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones políticas (en el parlamento, en el gobierno y en las instituciones).

La sección de empleo se matiza mucho más. Se encarga un estudio sobre la aplicación del principio de igualdad de retribución por trabajo de igual valor, y se prevén acciones en tres áreas: acoso sexual (si bien no se utiliza este término), protección del embarazo y la maternidad, y cuidado de los hijos. Es interesante que las tres acciones (agrupadas en dos páginas) plantean cuestiones relativas a los roles domésticos y a la sexualidad de las mujeres.

Las mujeres inmigrantes, y más en general las mujeres desfavorecidas, no reciben ninguna mención expresa en este programa. No obstante, se exponen las diversas situaciones de las mujeres en el mercado laboral y las trabas con las que se encuentran para conseguir un «buen» empleo. El PA 3 incluye el programa de formación NOW (Nuevas

Oportunidades para las Mujeres), desarrollado originariamente en otra sección de la Comisión, para abordar, al menos en parte, estos asuntos.

Llama la atención que el PA 3 muestra mucha menos confianza en la legislación y en la justicia como medios de alcanzar resultados para las mujeres. Parece que la Comisión decidió en ese momento adoptar «leyes blandas», esto es, resoluciones, recomendaciones y comunicaciones, que, si bien tienen menos fuerza vinculante, permiten el establecimiento y el avance de la política comunitaria en diversos asuntos. La justicia se puso aún más en entredicho cuando el fallo del TJCE en el caso *Barber*, en mayo de 1990, dio al traste con la política de la Comisión y enfureció a ciertos Estados miembros por el hecho de que se añadiera al Tratado de la Unión Europea un protocolo especial que limitaba sus efectos.⁵ Desde entonces, el Tribunal se ha vuelto generalmente más restrictivo en sus sentencias en casos relativos a igualdad de trato.

Logros y dudas

Durante el período 1991-1995, la duración del PA 3, la Unidad de Igualdad de Oportunidades (EOU) fundó nueve redes de expertos sobre distintos aspectos de la política de la mujer. En 1993 se puso en marcha una más, dedicada a las mujeres en la toma de decisiones, que elaboró estadísticas comparativas útiles y organizó algunas animadas campañas para las elecciones de 1994 al Parlamento Europeo. Esta red comenzó entonces a preparar la adopción de estrategias para llevar a más mujeres a puestos de poder (Leijenaar 1997). A esta creación de redes y estas actividades de representación se les dedicó aproximadamente un tercio del presupuesto del PA 3, que se calculó en unos 5 millones de ecus en 1991. También en 1991, la Comisión empezó a aportar fondos (aunque de un presupuesto aparte) para el Lobby Europeo de Mujeres, establecido para ejercer la difícil tarea de representar los intereses de (todas) las mujeres en la Comunidad Europea.

Con el PA 3, la política de la mujer entró en una nueva fase. El nuevo interés concedido a la «transversalidad» y al desequilibrio entre los sexos en la toma de decisiones políticas fue una reacción frente a la marginación sufrida durante los años 80 y el rechazo de ciertos aspectos de

⁵ Ver capítulo 2.

la política. Sin una mayor presencia de las mujeres en todos los sectores y en lo más alto de las jerarquías, se sentía que los progresos iban a ser pocos. La fundación del Lobby Europeo de Mujeres para concentrar la presión de las organizaciones de mujeres encajaba dentro de esta lógica. Las redes de expertos proporcionaron una estructura de apoyo para la política, aunque era obvio que algunas funcionaban mejor y producían mejores resultados que otras.

A medida que progresaba el PA 3, se fueron expresando ciertas dudas sobre la táctica que parecía encarnar. ¿No era demasiado grande la expansión de su ámbito de aplicación, dado el limitado presupuesto, y no ocurriría que al prescindir del elemento legal y litigioso se privaría a la política de su filo cortante? ¿No suponía la escasa insistencia en la cuestión de la desventaja una pérdida de capacidad para afrontar los problemas y necesidades de las mujeres desde sus mismas raíces? Las dudas sobre la orientación de la política quedaron reforzadas por el hecho de que este programa de acción se tituló «igualdad de oportunidades para mujeres y hombres», en vez del simple «igualdad de oportunidades para las mujeres» utilizado en programas anteriores⁶.

Claramente, se plantearon aquí cuestiones válidas. A comienzos de los años 90, no obstante, la política parecía aún dinámica, con la toma de decisiones como nuevo tema central en las campañas. A pesar de la pérdida de importancia de la vía jurisdiccional, en 1992 se adoptó una directiva sobre protección de trabajadoras embarazadas como medida de salud y seguridad en el ámbito de la CE, aunque en una forma relativamente débil. Lo que no quedó claro es en qué medida este activismo era herencia del pasado y descansaba en una solidaridad y unas tradiciones también del pasado. Mucho dependería de cómo se desarrollara el siguiente programa (PA 4).

Programa de Acción 4

El cuarto programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres 1996-2000 (PA 4)

⁶ Parece que este cambio de nombre se debió a la insistencia de los Estados miembros escandinavos (Suecia y Dinamarca), y pretendía mostrar que los hombres estaban implicados en el asunto de la igualdad de las mujeres. Sin embargo, en general se entendió que significaba (y las interpretaciones legales parecen confirmarlo) que los hombres también tenían derecho a la igualdad.

se elaboró en 1994/95. Como se puede ver, la ampliación del título para incluir a los hombres en el proceso de igualdad se mantuvo.

Las discusiones y consultas sobre el texto del PA 4 se celebraron en un período de considerable malestar y confusión en el conjunto de la UE. Ello se debía a las dificultades para ratificar el Tratado de la Unión Europea (TUE), a las negociaciones de Dinamarca y Reino Unido, y a los crecientes problemas económicos en la Unión. Se preveía que la necesidad de rigor financiero, si los países querían cumplir los criterios establecidos en el TUE para la adopción de la moneda única, causaría descontento social. La aplicación de la doctrina de la «subsidiariedad» y una mayor atención hacia las particularidades de los Estados miembros y la conservación de su autonomía aparecían como estrategias vitales que la UE debía adoptar para tranquilizar a la opinión pública⁷.

A pesar de todos estos factores, las consultas iniciales sobre el PA 4 fueron amplias y positivas, y se redactó un primer borrador centrado en la idea de ciudadanía y su significado para las mujeres. Llegado un cierto punto, sin embargo, los funcionarios más antiguos y de mayor rango tomaron el mando y utilizaron los problemas arriba mencionados para conseguir que se elaborara un texto más débil y menos concreto.

Temas y asuntos

En el texto del PA 4 se presenta una cierta combinación de ideas y acciones. En parte, esto es el resultado de la propia evolución de la política a lo largo de los quince años anteriores, y en parte de la necesidad de amoldarse a las inquietudes e intereses imperantes en la UE. En el programa se pueden identificar tres temas generales. El primero de ellos es la continua preocupación por la «transversalidad», que, mientras que en el PA 3 era experimental, ahora se convierte en el principio rector del programa de acción. Esto significa extender desde la DG V la conciencia de los asuntos del género, de forma que se conviertan en una obligación para todas las Direcciones Generales de la Comisión y se incorporen a todas las políticas comunitarias. El programa da prioridad a esta acción, si bien no queda dibujado con nitidez su significado en la práctica, o cómo se aplicaría y se supervisaría. La importancia concedi-

⁷ Sobre del principio de la «subsidiariedad» ver capítulos 1 y 2.

da a la «transversalidad» va acompañada de una continua mención de las mujeres en la toma de decisiones y de la necesidad de alcanzar un equilibrio entre los sexos en todas las instituciones políticas, económicas y sociales, tanto en la UE como en los Estados miembros.

El segundo asunto importante tiene que ver con la «subsidiariedad» y con la consiguiente necesidad de delimitar con más precisión las funciones de las instituciones de la UE y de los Estados miembros a la hora de desarrollar este tipo de política. Aquí, en contraste con el pasado, se da a la acción del Estado miembro el papel principal y a la Comisión un papel importante, pero principalmente de apoyo. Más que desarrollar o dirigir la política, la función de la Comisión se plantea esencialmente como de facilitadora de la comunicación, mediante la recogida de información, el apoyo económico a la investigación, la promoción del contacto transnacional, la divulgación de las «buenas prácticas» y la supervisión. Se hace hincapié en lo que se denomina «valor añadido comunitario». Este concepto expresa que la acción de la UE no debe reproducir o sustituir lo que se hace (o lo que se debería hacer) en cada país, sino añadir algo a ello, ya sea tratándolo en la esfera comunitaria o estableciendo conexiones entre diversas prácticas nacionales, o extrapolaciones de ellas.

Por primera vez, en el PA 4 no se hace mención alguna de las mujeres desfavorecidas o inmigrantes, o a la necesidad de tener en mente sus intereses a la hora de desarrollar la política. Esto puede ser en parte resultado de la «subsidiariedad», ya que, según algunas interpretaciones de este concepto, el problema de la pobreza se debería tratar con medidas y estrategias nacionales, si no locales. Es, no obstante, una omisión significativa, en la que se refleja la tendencia creciente, en la UE y en todas partes, a dejar la situación de las personas que ocupan el nivel más bajo de la escala social fuera de las discusiones de las grandes estrategias.

El tercer asunto tiene que ver con el control y el planteamiento. Del PA 3 se dice que su aplicación ha tenido un «planteamiento fragmentario». Para evitar esto en el futuro, se propone la creación de una «amplia estructura coordinadora», a la que se da el nombre de ANIMA, «para racionalizar y sustituir las estructuras y redes ya existentes». La intención clara aquí es aumentar el control de la Comisión sobre lo que se dice y se hace en relación con los asuntos de las mujeres.

Además de este arco de temas, conviene señalar otras características del PA 4. La primera de ellas es la reducción añadida de la importan-

cia que se da a la ley y a los recursos legales. La ley como estrategia para hacer valer los derechos sólo se menciona brevemente al final del documento, e incluso allí la atención se centra en difundir información y en crear conciencia. No se propone ninguna medida nueva, si bien existe el compromiso de procurar convertir en directivas vinculantes las anteriores leyes blandas sobre el acoso sexual y el cuidado de los hijos. Se anima implícitamente, si no explícitamente, la incorporación de la legislación sobre la mujer como una parte del conjunto de medidas legales de política social estudiadas por la DG V y por el «diálogo social».

De manera similar, mientras que en el PA 3 la formación específica para las mujeres con el programa NOW tuvo un papel destacado, en el PA 4 queda reducida a los programas de formación generales con los fondos estructurales de la UE. Se establece un compromiso firme de revisar y evaluar el uso de todos los programas de formación, generales y específicos, por parte de las mujeres. Una vez más, un asunto importante se envía a otras secciones dentro de la Comisión, sin la certeza de que existan estructuras que garanticen la subsistencia de una orientación hacia la mujer.

Por último, en el PA 4 se insiste en la necesidad de una política que favorezca la conciliación de responsabilidades laborales y familiares tanto para los hombres como para las mujeres. Es este un asunto del que la política de la mujer se ha ocupado durante algún tiempo, mediante diversas medidas que incorporaban asuntos tales como la individualización de las prestaciones, el permiso parental tanto para hombres como para mujeres, el cuidado de los hijos y la prestación de servicios. Se hace un complejo análisis de las implicaciones, prueba del interés creciente en la UE por este planteamiento conceptual, dirigido a los puntos de intersección entre trabajo remunerado y no remunerado y a los roles de las mujeres y los hombres.

Resultados prácticos

El PA 4 se adoptó por decisión del Consejo de Ministros (y no por una resolución, como en el caso anterior), lo cual deja patente el deseo de al menos una parte de los Estados miembros de mantener un mayor control sobre la aplicación de la política. Esta decisión permite al Consejo constituir un comité de gestión al que hay que consultar para todas las asignaciones presupuestarias. Los informes de las negociaciones su-

gieren que algunos gobiernos utilizaron la doctrina de la «subsidiariedad» para plantear si la política de la mujer era un asunto apropiado para tratarlo a escala comunitaria. Al final, y tras mucha presión por parte de organizaciones nacionales de mujeres, el programa se aprobó, pero la Comisión sugirió que el presupuesto se redujera a la mitad, de 60 millones de ecus en tres años a 30 millones de ecus.

Sobre la aplicación del PA 4 se pueden hacer algunos comentarios provisionales. En primer lugar, parece existir una proliferación de estructuras en torno a la política, con unas relaciones muy poco claras entre los órganos que la controlan. Al mismo tiempo, las redes de expertos han sido disueltas, a excepción de aquellas que se ocupan de la supervisión legal y de los asuntos de empleo.

Todo esto produce una confusión de estructuras junto con una mayor centralización de la autoridad en los niveles superiores de la DG V. Sigue sin quedar claro cuál ha de ser el papel de la Unidad de igualdad de oportunidades, que ya no parece aportar la misma energía y dinamismo al conjunto del programa. Es muy probable que fuera necesaria alguna poda en las redes, pero su cierre repentino y su sustitución por un órgano (ANIMA) con una misión y un carácter inciertos corta algunos enlaces importantes con la acción política en los Estados miembros. Supone también un revés para esa especie de incrementalismo impredecible que había demostrado su eficacia en el pasado.

A pesar de la pérdida de relieve de las estrategias legales, la ley ha continuado siendo importante, con la sentencia del TJCE en el caso *Kalanke*, en octubre de 1995, que dio al traste con anteriores estrategias de acción positiva en candidaturas para puestos clave⁸. El fallo, dictado por una corte enteramente masculina, cogió a la Comisión desprevenida y sin una respuesta eficaz. La sentencia *Kalanke* ejemplifica una tendencia creciente en el TJCE de interpretar la legislación sobre igualdad de un modo que protege la situación de los hombres. Posteriormente el Tribunal ha empezado a dar algunas señales de compensación, como muestran la sentencia, ligeramente más favorable a las mujeres, en el caso *Marshall* y el párrafo sobre la acción positiva en el Tratado de Amsterdam de la UE en 1997⁹.

⁸ Sobre el caso *Kalanke* ver capítulos 1 y 4.

⁹ Ver las distintas opiniones en los capítulos 2 y 4.

En diciembre de 1996 se aprobaron sesenta y nueve proyectos financiados por el PA 4¹⁰. Llama la atención la variedad de los proyectos, y en ellos se concede mucha más importancia que antes a la comunicación, a los medios y a la difusión de buenas prácticas. Los mejores proyectos continúan el trabajo ya empezado. Uno, por ejemplo, sobre la situación y la influencia de las mujeres en los consejos de trabajo de las empresas, prosigue la investigación emprendida en una etapa anterior sobre mujeres en el «diálogo social» comunitario (Cockburn 1995)¹¹. Numerosos proyectos se dirigen a mujeres marginadas o desfavorecidas, pese al poco interés que el PA 4 presta a este asunto. Hay, por ejemplo, un proyecto para ayudar a las mujeres de raza gitana en Irlanda y otros dos para las amas de casa. Cuál será el resultado de estos proyectos es algo difícil de predecir. Demuestran el continuo dinamismo y la diversidad de la actividad de base de las mujeres, pero la trampa que el «valor añadido comunitario» pone en ellos produce la impresión, hasta cierto punto falsa, de que la comunicación y el intercambio transnacional pueden por sí mismos resolver los problemas.

Del pasado al futuro

Los criterios señalados en la primera parte de este capítulo proporcionan un medio para enjuiciar el contenido y la trayectoria de estos cuatro programas de acción, y con ellos del rumbo de la política de la mujer en sí. Sobre la cuestión del equilibrio entre los Estados miembros y la acción comunitaria, ha habido un movimiento claro en favor de los primeros. Mientras que en los años 70 y en el PA 1 se consideraba que el papel de la política comunitaria era establecer normas comunes y marcar el rumbo, en los años 90 y en el PA 4 la Comisión ha actuado más como facilitador y supervisor que como generador de política. El marco legal para la igualdad de trato existe aún y conserva cierta fuerza, pero caben dudas acerca de su ampliación en sentido favorable a las mujeres.

El ámbito de la política ha crecido enormemente y ha sobrepasado el terreno del empleo para abordar el asunto de la toma de decisiones y

¹⁰ Los proyectos están financiados en un 60% por la UE, con cantidades que van desde veinte mil a más de cien mil ecus por proyecto.

¹¹ Ver capítulo 8.

empezar a romper la división público-privado. Al mismo tiempo, conforme este ámbito se ha ido ensanchando, el enfoque se ha ido haciendo cada vez más borroso, por las razones anteriormente discutidas. El actual relieve de la «transversalidad» ilustra con exactitud las posibilidades y peligros de esta situación. Seguramente no es casualidad que cuando la política ha empezado a discurrir por derroteros que podían afectar a la situación y al comportamiento de los hombres, el Tribunal de Justicia, otros elementos de los gobiernos de los Estados miembros, y la misma Comisión, han entrado en acción para retomar el control y resaltar el asunto de la igualdad por encima de la acción positiva y del trato especial. Mientras que la ley es siempre un instrumento impredecible, como muestra la sentencia *Kalanke*, retirarse de la lucha en torno a la ley y su aplicación significa abandonar un terreno de importancia primordial en el proceso político de la UE.

Durante los veinte años de política, se ha concedido una atención muy variable al problema de la desventaja de las mujeres y de las necesidades de grupos particulares, tales como mujeres negras e inmigrantes. Es preocupante que este asunto haya desaparecido por completo del texto del PA 4, aunque, como hemos visto, no de los proyectos¹². El peligro de esta tendencia es que provoca la fragmentación de la comunidad femenina en vez de ayudar a mejorarla, y significa que una política para las mujeres acaba convirtiéndose con demasiada facilidad en una política sólo para algunas mujeres. La participación de las mujeres en la toma de decisiones suscita agudamente la siguiente pregunta: ¿está concebida la política para facilitar la entrada de unas pocas mujeres más en puestos directivos, o para abordar la cuestión más amplia de la representación de todos los tipos de mujeres en el sistema político?

La organización de la política de la mujer se ha modificado significativamente durante el período en cuestión. Si bien la Oficina de la Mujer de la Comisión empezó de una manera poco profesional pero comprometida, y sus actividades estuvieron durante mucho tiempo recluidas a un gueto, la actual Unidad de igualdad de oportunidades es mucho mayor y más profesional, y la política de «transversalidad» le asig-

¹² Es interesante, sin embargo, que la designación de 1997 como año europeo contra el racismo parece haber provocado que tanto la Unidad de Igualdad de Oportunidades como el Lobby Europeo de Mujeres volvieran la mirada hacia la situación de las mujeres negras e inmigrantes.

na, potencialmente al menos, un cometido en las políticas y acciones comunitarias. Es, sin embargo, motivo de preocupación que, precisamente en este aspecto, su competencia y sus líneas de autoridad no están claras, y no se han concedido fondos adicionales para esta enorme ampliación de responsabilidades. Tampoco resulta alentador el hecho de que se hayan cortado algunos enlaces clave de la red y que la participación se haya reducido justo en este momento.

La existencia de una política de la mujer en la UE es un logro indudable, y, como hemos señalado, tanto su esfuerzo pasado como sus potencialidades futuras son considerables. Probablemente es cierto que ha llegado el momento de sacar la política del gueto y llevarla a la «transversalidad». Sería, sin embargo, una magnífica ironía (aunque en absoluto una sorpresa) si la forma en que esto se llevara a cabo tuviera el efecto de menoscabar la identidad de la política y reducir su influencia. El Tratado de Amsterdam reproduce esta ambigüedad. La igualdad sexual se confirma como uno de los principales objetivos de la Unión Europea pero, sin embargo, la escasa atención concedida a la desventaja hace temer que las mujeres con menos recursos y menos privilegiadas se verán muy poco beneficiadas.

Al cabo de todos estos años, las estructuras patriarcales (gobernadas a veces por mujeres) siguen estando sólidamente asentadas en la UE, como en todas partes. La única manera de disolverlas es la acción coordinada de una gran variedad de mujeres que formen alianzas con otros grupos sociales con intereses comunes. Como se dijo al comienzo, hay muchas tendencias contradictorias en la política de la UE en este momento y la que se refiere a la mujer es un buen ámbito para verlas en acción.

3. Cuatro Programas de Acción sobre igualdad de oportunidades

CATHERINE HOSKYNS*

La política de la UE sobre derechos de la mujer ha ido evolucionando gradualmente a lo largo de los últimos cuarenta años. Durante este tiempo, sus contornos se han ajustado continuamente para adaptarse a las tendencias dominantes, a las coyunturas políticas y a los niveles de movilización. Algunas cuestiones centrales han sobrevivido, debido principalmente a la visibilidad cada vez mayor de las mujeres en la esfera política y a la infraestructura que ha ido creciendo en la UE en torno al desarrollo de una política con notable éxito.

Echando una mirada a este período, ciertos puntos llaman la atención. Primero, la sorprendente repercusión de la ley de la Comunidad Europea (CE) sobre tales cuestiones, de forma que las directivas de la CE adoptadas en la década de los 70 siguen surtiendo efecto en los 90 mediante las sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE). Segundo, el hecho de que, hasta la fecha, la movilización espontánea de las mujeres, combinada en ciertos aspectos con condiciones políticas y de mercado favorables, ha resultado más eficaz para producir política que la acción de los movimientos laborales europeos, que gozan de una situación mucho más fuerte dentro de las estructuras. Por último, la espinosa y siempre cambiante naturaleza de la desventaja de la mujer se ha manifestado claramente en la historia de la política: las continuas reacciones evasivas que ha provocado y su progreso desigual evidencian las profundas implicaciones de los asuntos planteados.

* Agradezco a Paulina Conroy y Agnès Hubert su ayuda en la redacción del texto.