

La igualdad de género en el Tratado Constitucional de la Unión Europea

EMANUELA LOMBARDO

PROFESORA E INVESTIGADORA RAMÓN Y CAJAL EN CIENCIAS POLÍTICAS EN LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Resumen

El artículo analiza el tratamiento de la igualdad de género en el Tratado Constitucional Europeo de 2004, con especial referencia a la incorporación de una perspectiva de género en el proceso. Evalúa tanto los resultados positivos, relacionados con el mantenimiento del acervo comunitario en materia de igualdad, la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y las movilizaciones a favor de la igualdad dentro y fuera de la Convención, como los resultados negativos, concernientes a la limitada capacidad de incorporar una perspectiva de género en el proceso y en el texto constitucional. Ésta se atribuye al concepto estrecho de igualdad de género adoptado en el documento, a las resistencias en incorporar una perspectiva de género en todas las áreas políticas, a la baja representación de las mujeres en la Convención, y a la ausencia de una perspectiva de género en el proceso institucional y administrativo. En la conclusión se avanzan algunas hipótesis explicativas de dichas limitaciones.

Palabras clave: Políticas de igualdad de género en la Unión Europea; constitucionalismo europeo; *mainstreaming* de género.

Abstract

The article analyses the treatment of gender equality in the 2004 European Constitutional Treaty, with particular reference to the incorporation of a gender perspective in the process. The assessment includes positive results, that are related to the maintenance of the *acquis communitaire* on equality, the inclusion of the Charter of Fundamental Rights, and the mobilisation in favour of equality within and outside the body of the Convention. It also considers the negative results that have to do with the limited capacity to incorporate a gender perspective into the process and the text of the Constitution. These limits are attributed to the narrow concept of gender equality adopted in the document, the resistance to incorporate a gender perspective into all policy areas, the low representation of women in the Convention, and the absence of a gender perspective in the institutional and administrative process. The conclusions discuss a number of hypotheses that explain these limitations.

Keywords: Gender Equality Policies in the European Union; European constitutionalism; gender mainstreaming.

Introducción

Si el principio de igualdad de retribución para igual trabajo entre mujeres y hombres quedaba recogido en el Tratado de Roma, el objetivo más amplio de eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre mujeres y hombres *en todas* las actividades de la Unión Europea (UE) fue incluido hace una década en el Tratado de Ámsterdam. Este principio, conocido como *mainstreaming* de género, implica la incorporación de una perspectiva de género en todas las áreas de la política comunitaria, a todos los niveles y en todas las etapas del proceso político, desde la formulación hasta la implementación y evaluación de políticas (Consejo de Europa, 1999). Las revisiones y reformas de los tratados de la UE evidentemente están incluidas de la misma manera que los demás procesos políticos.

La redacción por parte de la Convención Europea de un Tratado Constitucional Europeo, desde febrero de 2002 hasta julio de 2004, en preparación de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de reforma de los tratados de 2004, se ha considerado un proceso de deliberación más abierto y democrático en comparación con los métodos habituales de toma de decisión, debido a que los procedimientos han sido públicos, la modalidad de discusión ha sido más deliberativa, y se ha buscado un cierto *input* de la sociedad civil. Sin embargo, el carácter democrático de la Convención ha sido cuestionado debido a que sus miembros no han sido electos directamente por el pueblo, sino que han sido seleccionados por el Consejo Europeo entre representantes de jefes de estado y/o de gobierno y representantes nombrados pertenecientes a instituciones políticas europeas y nacionales, y debido al papel influyente del Presidente de la Convención y del Presidium¹ en dirigir los debates y los resultados finales del proceso (Closa, 2003). La evidencia de las credenciales democráticas del proceso constitucional europeo se busca aquí en la medida en la que éste ha sido capaz de incorporar una perspectiva de igualdad de género en todo el proceso político.

El foco principal de este análisis es tanto el proceso de la Convención que redactó la propuesta de Tratado Constitucional (TC) como el mismo texto del Tratado, con referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDF), que ha sido recogida en el TC, y cuyo método de redacción ha representado un precedente para la segunda Convención. El

¹ El Presidium, el órgano directivo de la Convención, incluyó un presidente, un vicepresidente, y nueve miembros de la Convención que representaban los gobiernos que tenían la Presidencia de la Unión durante el proceso de la Convención, los parlamentos nacionales, el Parlamento y la Comisión Europea, y un representante invitado de los países candidatos.

reciente proceso constitucional europeo nos brinda la oportunidad de valorar cómo se ha incorporado la igualdad de género en los procesos políticos comunitarios, en este caso de carácter fundacional. El interés en el estudio de este tipo de procesos, por lo tanto, no disminuye por las dificultades contingentes de ratificación del Tratado que han sido reflejadas en los resultados negativos de los referéndum francés y holandés en 2005. Los procesos de redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y del Tratado Constitucional Europeo son momentos importantes en el proceso a largo plazo de revisión de los tratados, necesarios para reformar las instituciones y las políticas europeas en vista de los constantes desafíos de una Unión en continua transformación y expansión. Por esta razón, es relevante valorar de qué manera se ha recogido la norma relativa a la incorporación de una perspectiva de igualdad de género en todas las áreas y procesos políticos comunitarios.

En el análisis, se considerarán la adopción por parte de la Convención constitucional de un concepto más amplio de igualdad de género, capaz de extenderse a todas las esferas donde se manifiesta la desigualdad de género (Walby, 1990); la incorporación de una perspectiva de género en la corriente principal, donde se establecen las prioridades y objetivos, y en todas las áreas políticas (Jahan, 1995); la representación política de las mujeres; y los cambios en el proceso institucional y administrativo para garantizar que el personal tenga competencia en igualdad de género, que haya cooperación en temas de género entre todos los grupos de trabajo, que se utilicen las herramientas adecuadas para integrar el género en todas las políticas, hacer un monitoreo y evaluar las políticas desde una perspectiva de género, y que participen en el proceso, además del personal político y administrativo, también la sociedad civil y las expertas de género (Consejo de Europa, 1999). Antes de considerar estos diferentes aspectos en cuatro secciones distintas, se incluirá a continuación una sección que revisará brevemente los principales elementos de la normativa comunitaria en materia de igualdad de género.

El artículo² concluye haciendo un balance de los resultados positivos, relacionados con el mantenimiento del acervo comunitario en materia de igualdad y de la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en el texto del Tratado Constitucional, y los resultados negativos concernientes a la limitada capacidad de incorporar una perspectiva de gé-

² Este artículo es una reelaboración de dos trabajos sobre el tema: un artículo publicado en *Social Politics* en 2005 (12/3: 412-32), y una conferencia presentada en el Círculo de Bellas Artes en ocasión de las Jornadas sobre la Constitución Europea organizadas por la Fundación Pablo Iglesias (Madrid, 10 febrero 2005).

nero en el proceso y resultado de la Convención. Valora también el papel de las activistas feministas y las expertas de género que participaron en el proceso constitucional. Finalmente, avanza algunas hipótesis explicativas de la limitada incorporación de una perspectiva de género en el proceso de redacción del Tratado Constitucional Europeo.

1. Igualdad de género en la Unión Europea

La Convención constitucional que empezó su labor en 2002 podía contar con un acervo comunitario en materia de igualdad de género que incluía tanto la normativa vinculante de los tratados y de las directivas aprobadas sobre igualdad de retribución, igualdad de trato en el empleo y en la seguridad social,³ como un amplio corpus de medidas de normativa 'soft'⁴ que, además del ámbito laboral, hacían hincapié en áreas como la representación política paritaria, la violencia de género o la conciliación de la vida familiar y laboral. Movidas por el juego de las preferencias de los estados miembros con sus cálculos de costes económicos y políticos por un lado, y las presiones internacionales, supranacionales, domésticas y subnacionales por el otro (Van der Vleuten 2005), las instituciones europeas han ido desarrollando un corpus normativo sobre igualdad de género desde el Tratado de Roma de 1957. Es entonces cuando se introduce el Artículo 141 CE (ex 119) sobre el principio de igualdad de retribución para mujeres y hombres por igual trabajo o trabajo de igual valor, como

³ Directiva 75/117/CEE de aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos; Directiva 76/207/CEE de aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (renovada por la Directiva 2002/73/CE que introduce, entre otras medidas, la prohibición del acoso sexual en el trabajo); Directiva 79/7/CEE de aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social; Directiva 86/613/CEE de aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad; Directiva 86/378/CEE (enmendada por Directiva 96/97/CE) de aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social; Directiva 92/85/CEE de aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia; Directiva 96/34/CE acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES; Directiva 97/80/CE sobre la Carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo; Directiva 97/81/CE acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES; Directiva 2004/113 CE de aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso a y a la oferta de bienes y servicios.

⁴ Por normativa 'soft' o 'blanda' se entienden aquellas normas de conducta que no tienen fuerza legal vinculante como las directivas, pero que pueden tener efectos en la práctica.

se añadió más tarde. Esta medida, que tiene además efecto directo⁵, es la que permitirá la sucesiva aprobación de las directivas comunitarias en materia de igualdad de género.

En la reforma de los tratados que llevó al Tratado de Ámsterdam de 1997 se ampliaron las bases jurídicas de la igualdad de género para incluir tanto las acciones positivas⁶ como el *mainstreaming* de género. El Artículo 141.4 permite a los estados miembros 'mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales'. El objetivo de dichas medidas es el 'de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral'. El Artículo 2 establece la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los objetivos de la Unión, pero el *mainstreaming* de género queda recogido sobre todo en el Artículo 3.2 que obliga a la UE en todas las actividades que desarrolla para cumplir con sus objetivos de tratar de eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre mujeres y hombres.

El *mainstreaming* de género ha sido desarrollado sobre todo por un extenso número de medidas de normativa 'soft', como el Tercer, Cuarto y Quinto Programa de Acción de la Comisión para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1991-1995, 1996-2000 y 2001-2005), y la Comunicación de la Comisión 96/67 para 'Incorporar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todas las políticas y actividades de la Unión'. En lugar de aprobar directivas vinculantes sobre el tema, el *mainstreaming* de género ha sido sometido al Método Abierto de Coordinación, en el que los estados miembros establecen un sistema de objetivos a cumplir en un determinado plazo, pero que no ofrece derechos justiciables para la ciudadanía y no permite la intervención de la Comisión Europea para llevar a los estados que no aplican la norma al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Un desarrollo más reciente de la política de igualdad de la UE a partir del Artículo 13 del Tratado de Ámsterdam son las medidas de antidiscriminación en el ámbito laboral por razón no solamente de sexo, sino también de raza, etnia, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, que han sido reflejadas en las directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE.

5 'Efecto directo' significa que un derecho es justiciable por los individuos en sus tribunales nacionales tanto en contra del estado como de actores privados, sin que sean necesarias medidas nacionales de implementación.

6 Medidas dirigidas a un grupo determinado, las mujeres en este caso, que tratan de corregir en la práctica las desigualdades sociales existentes entre mujeres y hombres para que ambos puedan tener la posibilidad de obtener el mismo resultado. Véase Elósegui, 2003.

2. La incorporación de una perspectiva de igualdad de género en el Proceso Constitucional Europeo

El análisis de la incorporación de una perspectiva de igualdad de género en el proceso constitucional europeo tiene en cuenta cuatro aspectos: el concepto de igualdad de género que se adopta en el Tratado Constitucional y en la Carta de Derechos Fundamentales en cuanto a su capacidad de cubrir todos los ámbitos de la desigualdad de género; la introducción de una perspectiva de género en la agenda política, es decir tanto en la corriente política principal como en todas las áreas políticas; la representación política de las mujeres; y la medida en la que el proceso institucional y administrativo ha sido reorganizado para incorporar una perspectiva de género.

El concepto de igualdad de género

Una de las tareas de la Convención sobre el futuro de Europa que redactó el texto constitucional era recoger en un único tratado el corpus normativo hasta ahora contenido en cinco tratados (Roma 1957, Acta Única Europea 1986, Maastricht 1992, Ámsterdam 1997, Niza 2001) por razones de simplificación. El acervo en materia de igualdad contenido en los tratados precedentes queda por lo tanto recogido por completo en las tres partes⁷ de la Constitución Europea con el añadido de los artículos sobre igualdad incluidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

El concepto de igualdad de género que emerge del proceso constitucional es de mantenimiento del existente más que de avance. Se mantiene el Artículo I-3 TC sobre el 'fomento de la igualdad entre mujeres y hombres' entre los objetivos de la UE, que tiene la importancia de permitir la inclusión de la igualdad entre mujeres y hombres en la parte III de la Constitución que es la base para asignar competencias legislativas a la Unión. También queda recogido el Artículo III-214 TC sobre igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o un trabajo de igual valor (conocido como Artículo 141 CE), el artículo de mayor relevancia que ha permitido aprobar todas las directivas comunitarias en materia de igualdad en el ámbito laboral, y que regula además la intro-

⁷ En la I parte de la Constitución se encuentran los principios generales, en la II parte está la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, y la III parte es la base para legislar y dar competencias a la Unión en distintos ámbitos.

ducción de las acciones positivas como medios para conseguir la igualdad real y un complemento necesario al concepto de igualdad. Se mantiene también en el Artículo III-116 TC la referencia al *mainstreaming* de género (Artículo 3.2 CE) que prescribe que en todas las acciones contempladas en la parte III de la Constitución, que incluyen la Política Exterior y de Seguridad Común y Justicia y Asuntos de Interior, la UE tratará de eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre y de promover su igualdad.

Una nueva cláusula general III-115 TC además sostiene que en las políticas incluidas en la parte III, la UE tendrá en cuenta los objetivos de la Unión entre los cuales están la igualdad y no discriminación. El concepto de igualdad del Tratado Constitucional recoge las conquistas relacionadas con el concepto más alargado de no discriminación del Artículo 13 del Tratado de Ámsterdam en el artículo III-124 TC, que prescribe que la UE introducirá medidas para luchar contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

En la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que se encuentra en la II parte del texto constitucional,⁸ el concepto de igualdad está desarrollado en tres artículos diferentes. El Artículo II-83 TC sobre *mainstreaming* de género y acciones positivas establece que 'la igualdad entre mujeres y hombres y deberá garantizarse *en todos los ámbitos*, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución'. Ésta es la introducción horizontal de la igualdad de género en todas las áreas políticas, que es un aspecto fundamental del *mainstreaming* de género. Se establece además que 'el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado'. Si es verdad que, comparando las formulaciones del concepto de acción positiva en el artículo III-214 TC y en el II-83 TC, la de la Carta resulta más limitada (véase León y otras, 2003),⁹ también es cierto que en casos de solapamientos el artículo II-112 TC prescribe que si existe un derecho en la Carta que está en otras partes de la Constitución, a la hora de legislar y juzgar es necesario tener en cuenta también las otras partes. Esto limita el riesgo de que la mayor visibilidad de la Carta pueda favorecer una apli-

8 El Artículo II-111 establece que ningún precepto de la parte II es base para legislar. Es la parte III la base jurídica para dar competencia normativa a la UE.

9 La Carta trata las acciones positivas como una cuestión de excepción al principio de no-discriminación, mientras que la legislación existente las trata como medios para conseguir la igualdad real y un complemento necesario al concepto de igualdad, la Carta limita las acciones positivas a situaciones en las que un sexo está menos representado, mientras que el artículo III-214 las permite también como medida preventiva o compensatoria incluso cuando la infrarrepresentación de un sexo no es tan evidente. Véase León y otras, 2003.

cación que ofrezca una protección más baja que la que garantiza el artículo III-214 TC.

El Artículo II-81 TC prohíbe la discriminación por una lista de razones más amplia que la del ex Artículo 13 ('sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual').¹⁰ Finalmente, el artículo II-93 sobre conciliación de la vida familiar y profesional ampara a las trabajadoras contra cualquier despido por causas relacionadas con la maternidad y confiere derecho a un permiso pagado por maternidad. Sin embargo, al referirse al permiso parental, no menciona un permiso pagado de paternidad o parental. Además, el artículo se queda corto con respecto al acervo comunitario en esta materia representado por las Directivas 76/207, 92/85 y 96/34 y varias sentencias del TJCE, que ya establecían no solamente que no puede ser despedida una mujer embarazada sino que no se le puede negar trabajo (McCrudden, 2003).

Si, por un lado, el concepto de igualdad de género del Tratado Constitucional ha mantenido el acervo comunitario en materia de igualdad, por otro lado la Convención no demostró especial interés en ampliar dicho concepto e incluso llegó a excluir de los primeros borradores del Tratado la propia igualdad de los valores de la Unión. En esta circunstancia quedó patente la importancia de la movilización de mujeres y hombres comprometidas/os con la igualdad para conseguir unos resultados satisfactorios en este sentido. En la presentación por parte del Presidium, el órgano directivo de la Convención, de los primeros 16 artículos del borrador de Tratado Constitucional en octubre de 2002, la igualdad entre mujeres y hombres no se incluyó como uno de los valores de la Unión. Dicha exclusión hubiera sido muy grave no solamente desde el punto de vista simbólico sino también porque los valores recogidos en el artículo I-2 TC deben ser respetados por los estados que quieran acceder a la UE (artículo I-58 TC).

La petición de añadir la igualdad entre mujeres y hombres en los valores de la Unión se realizó a lo largo de todo el proceso constituyente. Hubieron movilizaciones de mujeres y algunos hombres miembros de la Convención, de la Comisión para los Derechos de las Mujeres del Parlamento Europeo, del Lobby Europeo de Mujeres, de Profesoras/es Jean Monnet convocadas/os por la Comisaria Europea de Educación y Cultura Vivianne Reding, de la European Women Lawyers Association (EWLA), la Asso-

¹⁰ La mención de la orientación sexual entre las razones de discriminación prohibidas es más avanzada que las recogidas en los tratados de las Naciones Unidas. Ver Rodríguez Bustelo 2002.

ciation of Women of Southern Europe (AFEM), la Red Ciudadanas de Europa (RCE), y de muchas otras organizaciones de la sociedad civil que enviaron sus contribuciones al Forum de la Convención y participaron en las Audiencias de la sociedad civil del 24 y 25 junio de 2002.

Finalmente, las movilizaciones tuvieron éxito y la igualdad (aunque no entre mujeres y hombres) fue añadida a los valores de la Unión en uno de los últimos borradores del tratado constitucional (CONV 797/03) en junio 2003. Durante las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de Roma, la igualdad se mantuvo entre los valores de la UE gracias a la intervención de Suecia (CIG 86/04).¹¹ La 'igualdad' está entre los valores en los que se fundamenta la UE, según el Artículo 1-2 TC, y no solamente el respecto de los valores de la UE es uno de los criterios para la adhesión de nuevos estados miembros (Artículo 1-58 TC), sino que también existe la posibilidad de aplicar sanciones a los estados que no respeten estos valores (Artículo 1-59 TC). Después de tantas movilizaciones, el acervo comunitario en materia de igualdad se ha mantenido, pero en general el concepto de igualdad de género que emerge del Tratado no ha sido ampliado más allá del ámbito laboral, ni se han reforzado las bases normativas de la igualdad y del *mainstreaming* de género.¹²

La perspectiva de género en la agenda política de la Convención

La incorporación de una perspectiva de género en la agenda política de la Convención puede valorarse buscando evidencia tanto de la introducción de la misma en todas las áreas políticas como de la prioridad conferida a la igualdad en la corriente política principal. Con respecto a la primera, el Tratado Constitucional y la Carta hacen referencias mínimas u omiten aplicar una perspectiva de género en diferentes ámbitos como la violencia, el asilo, el compartir las responsabilidades de empleo y familia entre los sexos, la salud, la cultura, la educación, el presupuesto y la política de seguridad y defensa.

No hay referencias explícitas en el texto constitucional a la violencia de

11 El texto final CIG 87/1/04 REV 2 menciona la igualdad entre los valores y luego afirma que 'estos valores son comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por (...) la igualdad entre mujeres y hombres'.

12 La Convención no recogió la demanda de las expertas de género dentro y fuera de las instituciones europeas (Comisión para los Derechos de las Mujeres del Parlamento Europeo, Profesoras/es Jean Monnet, Lobby Europeo de Mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil) de un título único y separado sobre igualdad de género en la III parte de la Constitución para recoger todo el acervo comunitario en materia de igualdad en el mismo sitio y facilitar así la aplicación de la norma.

los hombres contra las mujeres, un ámbito en el que no se ha aprovechado la reforma del tratado para ampliar la competencia de la Unión. El Artículo II-64 de la Carta prohíbe en general tortura, penas o tratos inhumanos o degradantes. Aunque toda violencia o persecución que esté relacionada al género incluye penas o tratos inhumanos o degradantes y puede llegar a incluir formas de tortura, el Artículo II-64 hubiera podido ser más contundente y definir la mutilación genital femenina, la violación, la violencia 'doméstica' o 'de género', los matrimonios forzados, los llamados 'crímenes de honor' que ocurren dentro y fuera de la familia como penas o tratos inhumanos o degradantes. La única otra referencia a la violencia de género es la declaración 13 re-Artículo III-116 sobre el objetivo de la Unión de combatir 'todo tipo de violencia doméstica', que se introdujo en la CIG de junio de 2004 a petición del gobierno socialista español. A pesar de los posibles desarrollos positivos de la declaración, especialmente cuando se relaciona con el Artículo III-269.3 sobre derecho de familia con implicaciones transfronterizas, la medida no es legalmente vinculante.

El tráfico de seres humanos ha recibido más atención en el texto constitucional que la violencia contra las mujeres, probablemente debido a la competencia de la UE en asuntos transfronterizos. La referencia en el Artículo II-65 a la prohibición del tráfico de seres humanos representa un paso adelante en la protección de las mujeres explotadas para el mercado de la prostitución, debido a que, además, en los informes explicativos añadidos al artículo y que orientan la aplicación, se hace mención explícita a la prohibición del tráfico de mujeres y niñas. En la sección del Tratado Constitucional relativa a la cooperación judicial en asuntos criminales, el Artículo III-271 TC (Artículo 17 CE) permite a los países adoptar normativa para combatir el tráfico de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niñas. También en la sección sobre el control de las fronteras, el asilo y la inmigración se introduce un artículo similar (Artículo III-267 TC), mientras que no se mencionan medidas de derecho de asilo para las mujeres que intentan escapar de formas de persecución de género que son impuestas por ley, religión o norma social. El marco para legislar en el ámbito del tráfico sigue siendo por lo tanto más el de control de las fronteras y de la inmigración clandestina que el de la defensa de los derechos humanos de las mujeres (Wijers, 2001).

Aunque existen referencias a la conciliación de la vida familiar y laboral en la Carta (Artículo II-93.2), no se hace alguna mención a éstas en el Tratado Constitucional. Aunque la inclusión de la Carta en la Constitución no haría necesaria la duplicación de medidas, la inclusión de referencias al compartido igual de responsabilidades de familia y empleo entre los sexos

en la sección sobre libre movimiento de los trabajadores podría promover cambios en el mercado laboral y en la esfera privada para favorecer el igual compromiso de hombres y mujeres en estos ámbitos. Este tipo de medidas mejoraría la situación de las mujeres, que, al ser más marginadas como trabajadoras retribuidas, sufren más los efectos de un sistema como el comunitario donde la seguridad social está vinculada al empleo (Hantrais, 1995).

En las políticas de salud, cultura y educación, donde la UE puede tomar medidas para coordinar, complementar o suportar la acción de los gobiernos, el Tratado Constitucional tampoco ha conseguido aplicar una perspectiva de género. Las secciones sobre salud pública del Tratado y de la Carta no hacen referencia a los derechos reproductivos, ignorando las demandas, entre otros, del Lobby Europeo de Mujeres, que pedían el mantenimiento de los servicios de salud reproductiva a un precio accesible para las mujeres en consideración del carácter social de la maternidad. Tampoco se menciona la necesidad de medidas para combatir los estereotipos culturales de género y por promover la igualdad de género y la no discriminación en todos los niveles educativos y en la producción cultural en las secciones del Tratado sobre cultura (Artículo III-280) y educación (Artículo III-282).

Las secciones sobre el Marco Financiero Plurianual y el Presupuesto Anual de la Unión no hacen referencia alguna al presupuesto de género, es decir, a la necesidad de elaborar un presupuesto en el que se haya incorporado un análisis de género del gasto público y de los métodos de recaudación de los impuestos (Elson, 2003). Finalmente, no se ha incorporado una perspectiva de género ni en la Política Exterior y de Seguridad Común ni en la Política Común de Seguridad y Defensa del Tratado Constitucional, así como se está empezando a hacer en las Naciones Unidas (NN.UU.). En esta última se ha reconocido el papel crucial de las mujeres en la resolución de los conflictos y su contribución fundamental en la consolidación de la paz y de la seguridad internacional.¹³ Para reforzar la participación de las mujeres en las negociaciones y en la toma de decisiones, el Consejo de Seguridad de las NN.UU. ha adoptado a unanimidad la Resolución 1325 sobre 'Mujeres, paz y seguridad' que establece la necesidad de proteger a las mujeres en los conflictos armados y su papel clave en la prevención de los conflictos, en la construcción y en el mantenimiento de la paz.

En conclusión, en todas las áreas consideradas el Tratado Constitucional no muestra una consistente integración de una perspectiva de género, con la excepción del tráfico de mujeres, y, de manera marginal, de la con-

13 Mensaje del Secretario General Kofi Annan en el Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo de 2001 <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sgsm7726.doc.htm>

ciliación de la vida familiar y laboral. Aunque la Convención recoge en sus artículos la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la política, no se demuestra preparada para ponerlo en práctica en el mismo proceso constitucional.

En relación con la prioridad otorgada a la igualdad de género en la Constitución, si es cierto que el mantenimiento de las medidas sobre igualdad y no discriminación revela la intención de integrar los objetivos de género en el texto constitucional, el análisis del proceso constitucional también indica lo contrario. La exclusión de la igualdad de los valores de la Unión hasta los últimos borradores de la Constitución y el tratamiento de la política social durante el proceso constitucional son reveladores de las prioridades del presidente de la Convención Giscard D'Estaing y del Presidium hacia el género y los asuntos sociales que tienen una relevancia especial para la igualdad.

El vicepresidente de la Convención Klaus Hänsch declaró en el segundo encuentro especial con Comisión para los Derechos de las Mujeres del Parlamento Europeo que *The battle is not so much to put more in, but to maintain what exists* (La lucha no consiste tanto en añadir más, sino en mantener lo que ya existe).¹⁴ La preocupación de Hänsch era que los debates sobre las competencias de la UE y la subsidiariedad pudieran debilitar el acervo comunitario ya existente en materia de igualdad con el argumento que, puesto que la política de género estaba ya suficientemente desarrollada por los estados miembros no hacía falta incluirla en la Constitución Europea. El riesgo de que la igualdad quedase fuera de los valores de la UE era por lo tanto muy real. Esto dice mucho sobre la medida en la que el género representaba una prioridad para el Presidium y la Convención.

El Presidium y especialmente su Presidente mostraron ciertas resistencias a la creación del Grupo de Trabajo sobre Europa Social. Esto llevó a que el grupo no se formara desde el comienzo de los trabajos de la Convención, junto con los demás grupos de trabajo, y cuando finalmente se estableció, gracias a las presiones y movilizaciones de unos miembros de la Convención, el Presidium no tuvo en cuenta el resultado de sus deliberaciones en los primeros dieciséis artículos del borrador de Tratado Constitucional (CONV 528/03, Convención Europea 2003). A pesar de que en la versión final del tratado se recogieron algunas de las demandas del Grupo de Trabajo sobre Europa Social, en una versión más 'blanda', la ac-

¹⁴ *Le fil d'Ariane*. N. 1. Gender Equality Newsletter, European Parliament, Committee on Women's Rights and Equal Opportunities, 'Highlights of debate', 2002a.

titud que mantuvo el Presidium hacia la igualdad de género y la política social a lo largo de todo el proceso constitucional denota una marginación más que una prioritización de estos asuntos en la agenda política de la Convención.

La representación política de las mujeres

Entre los indicadores más inmediatamente visibles de la (falta de) incorporación de una perspectiva de género en el proceso constitucional europeo está la representación política de las mujeres en el órgano que ha redactado la Constitución Europea: tan sólo un 17,14% de mujeres (18 de 105) estaban entre los miembros de la Convención. En particular, las mujeres representaban tan sólo el 20% (3 de 15) de los representantes de los jefes de estado o de gobierno de los estados miembros, el 10% (3 de 30) de los representantes de los parlamentos nacionales, el 0% (0 de 2) de los representantes de la Comisión Europea, el 31,25% (5 de 16) de los representantes del Parlamento Europeo, el 30,77% (4 de 13) de los representantes de los gobiernos de los países candidatos, y el 11,54% (3 de 26) de los representantes de los parlamentos nacionales de los países candidatos. Ninguna de las mujeres miembros de la Convención detuvo una posición de responsabilidad como presidenta o vicepresidenta. Eran mujeres dos de los doce miembros del Presidium y tan sólo una de ellas presidió uno de los once grupos de trabajo de la convención. Estos porcentajes son muy bajos si se considera, como hacen algunos estudios (Dahlerup, 1988), que la masa crítica para poder tener un cierto impacto es del 30% y que la normativa europea en materia de igualdad, es decir la Decisión 2000/407 de la Comisión Europea (2000b), recomienda que cada sexo no esté ni más ni menos representado del 40% en las instituciones europeas. El comentario del Presidente Giscard d'Estaing a la infrarrepresentación política de las mujeres en la Convención fue decir que *Elles compensent cette situation d'infériorité numérique par la forte personnalité de beaucoup d'entre elles* (!).¹⁵

Las medidas de normativa 'soft' sobre una representación política más equilibrada entre mujeres y hombres en las instituciones comunitarias no tuvieron efecto en los mecanismos de selección de los representantes de la Convención, tampoco después de las críticas a la baja representación de mujeres en la Convención que redactó la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (16% de mujeres). Incluso los estados miembros que nor-

¹⁵ Giscard d'Estaing, Valéry. 2002. 'La dernière chance de l'Europe unie'. *Le Monde*. 22.07.2002.

malmente tienen un nivel mayor de representación de mujeres en sus parlamentos nacionales enviaron a la Convención un porcentaje muy inferior de mujeres (León y otras, 2003). El intento de democratizar el proceso de reforma de los tratados a través del método de la Convención choca aquí con los arraigados mecanismos de poder masculino en la esfera política.

La perspectiva de género en el proceso institucional y administrativo

La incorporación de una perspectiva de género en el proceso institucional y administrativo de la Convención implica la introducción, en primer lugar, de cambios en el proceso político, para garantizar que los/as representantes tengan competencia o asesoras/es en igualdad de género; en segundo lugar, cambios en los mecanismos políticos, para que haya cooperación en temas de género entre todos los grupos de trabajo, que se utilicen las herramientas adecuadas para integrar el género en todas las áreas, hacer un monitoreo y evaluar las políticas desde una perspectiva de género; y, en tercer lugar, cambios en los/as actores/as, para que participen en el proceso, además del personal político y administrativo, también la sociedad civil y las expertas de género (Consejo de Europa, 1999).

Para incorporar una perspectiva de género en el proceso político de la Convención, la Comisión para los Derechos de las Mujeres del Parlamento Europeo (2002a), por voz de su presidenta Anna Karamanou, dirigió una carta al presidente Giscard d'Estaing, que fue distribuida entre todos los miembros de la Convención, en la que se proponía nombrar a una persona en cada grupo de trabajo como encargada de incorporar una perspectiva de género en los asuntos tratados, crear un grupo de trabajo específico sobre género, distribuir las presidencias de los grupos igualmente entre mujeres y hombres, introducir expertas de género en el Secretariado de la Convención, animar a los representantes de la Convención a recurrir a las expertas de género en las instituciones europeas y en la sociedad civil, y crear un grupo de expertas para hacer un monitoreo del trabajo de la Convención desde una perspectiva de género. Estas propuestas ni fueron mencionadas por el presidente Giscard en su respuesta a la Comisión para los Derechos de las Mujeres (Parlamento Europeo, 2003), ni fueron recogidas en la organización del trabajo de la Convención, proceso que, por lo tanto, no tuvo perspectiva de género.

Al no recoger las propuestas de la Comisión para los Derechos de las Mujeres del Parlamento Europeo, no se utilizaron las herramientas para integrar el género en todas las políticas, ni para hacer un monitoreo y eva-

luar las políticas desde una perspectiva de género. Aunque los once grupos de trabajo de la Convención, que luego presentaban sus deliberaciones en la asamblea plenaria, tuvieron una cierta libertad de comunicación interna y de debate, el análisis de los informes finales de los grupos revela que el género no fue un tema transversal entre los grupos. Los únicos debates sobre igualdad de género tuvieron lugar en el grupo de trabajo sobre Europa Social, que Shaw (2003) denominó la 'Cenicienta' de todos los grupos de trabajo debido a su tardía creación y a la exclusión de sus deliberaciones del primer borrador de Tratado. Puede concluirse, por lo tanto, que no hubo cooperación horizontal en temas de género entre los grupos de trabajo de la Convención, sino que ésta fue limitada al grupo de trabajo más marginado de todos.

La consulta de actores/as de la sociedad civil, que había sido estrenada en ocasión de la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales, fue repetida para la Convención constitucional. Se creó un fórum virtual en el que las organizaciones de la sociedad civil podían enviar sus contribuciones al debate y la Convención organizó unas audiencias con organizaciones 'representativas' de la sociedad civil.¹⁶ La inclusión del artículo I-47 (CIG 87/2/04 REV 2) sobre el 'Principio de democracia participativa' en el que se introduce el concepto de diálogo social en el tratado ha sido el resultado de estas consultas, aunque no recoge del todo las condiciones demandadas por las organizaciones de la sociedad civil. El género resultó ser un tema transversal entre las organizaciones de la sociedad civil, pues durante las audiencias del 24-25 de junio de 2002 cinco de los ocho grupos de la sociedad civil incluyeron asuntos de género en sus peticiones a la Convención (CONV 112/02, 120/02, y 167/02).

Sin embargo, el discurso institucional de la Convención de facto seleccionó las organizaciones de la sociedad civil, con el resultado que los grupos de mujeres que más activamente participaron en el proceso fueron organizaciones especializadas en el nivel europeo que mejor conocían el lenguaje y el discurso de las instituciones comunitarias. Además, el papel 'pasivo' más que 'activo' otorgado a la sociedad civil por la Convención dio a la sociedad civil una capacidad muy limitada de afectar el proceso y los resultados de la Convención, también en relación con las demandas sobre igualdad de género. Puede concluirse, por lo tanto, que aunque actores/as de la sociedad civil integraron la perspectiva de género en con-

16 Puesto que aquí no se puede entrar en el mérito de los temas que están relacionados con la representatividad, institucionalización y responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil en una democracia representativa, se sugiere consultar sobre estos temas De Schutter, 2001; Armstrong, 2003; Christodoulis, 2003; Closa, 2003; Lombardo, de próxima publicación.

tribuciones que, por otro lado, no tuvieron mucha influencia en el proceso constitucional, no hubo incorporación de una perspectiva de género ni en el proceso ni en los mecanismos de la Convención.

Conclusiones

El Tratado Constitucional de la Unión Europea mantiene el acervo comunitario existente en materia de igualdad de género e incorpora la Carta de Derechos Fundamentales de la UE que en el Tratado de Niza de 2001 tenía el estatus de declaración no vinculante. Estos 'logros' en el ámbito de la igualdad de género no se hubieran conseguido sin la movilización de mujeres y hombres comprometidas/os con la igualdad, como demuestra el éxito de las acciones a favor de la inclusión de la igualdad entre los valores de la Unión. Sin embargo, el proceso de la Convención Europea y el texto constitucional han tenido ciertos límites en cuanto al respeto y al avance de la igualdad de género. El desaprovechamiento de la oportunidad para ampliar el concepto de igualdad de género más allá del ámbito laboral ya contenido en el acervo comunitario, las resistencias en incorporar una perspectiva de igualdad de género en todas las áreas políticas y en dar prioridad a los objetivos de género y de política social, la baja representación de las mujeres en la Convención, y la ausencia de una perspectiva de género en el proceso institucional y organizativo reflejan la incapacidad de aplicar la estrategia del *mainstreaming* de género recogida en los tratados al propio proceso constitucional.

Pueden avanzarse por lo menos tres hipótesis para comprender la limitada incorporación de una perspectiva de género en el proceso de redacción del Tratado Constitucional Europeo, cada una inclusiva de las otras. La primera apunta a los contextos políticos europeos predominantemente masculinos como deliberadamente resistentes a la introducción de una perspectiva de género en los procesos políticos que debilitaría los privilegios de poder de género existentes (Stratigaki, 2005). La voluntad de las redes de poder masculino en mantener las posiciones de poder adquiridas sería, por lo tanto, responsable de la invisibilización del género en el proceso político constitucional.

La segunda es que en el proceso de 'establecimiento de normas' (Elgström, 2000) que ha caracterizado el proceso político constitucional europeo, la igualdad de género haya sido desplazada por algún otro objetivo político que el Presidium y la mayoría de los miembros hayan considerado más relevante. En este caso, el discurso de la Convención no se habría enmar-

cado en los términos de una oposición explícita al objetivo de la igualdad de género sino que habría privilegiado los discursos institucionales por encima de temas más sustantivos de política social. El enfoque esencialmente institucional del discurso de la Convención habría limitado los debates sobre la naturaleza del proyecto de Unión que sería deseable y habría marginado los/as actores/as interesados/as en discutir cuestiones relacionadas con la igualdad y las políticas sociales (Lombardo, de próxima publicación).¹⁷

La tercera hipótesis es que el porcentaje tan bajo de mujeres miembros de la Convención (18 de 105) haya favorecido la exclusión de una perspectiva de género del proceso constitucional. La igualdad de género no es un asunto que necesariamente deba interesar a las mujeres por ser mujeres. Sin embargo, las pocas voces que han argumentado a favor de la igualdad en la Convención Europea han sido femeninas, y, para estas pocas, ha sido difícil tratar temas de género que pudiesen interesar a un Pleno mayoritariamente masculino en los 2-3 minutos que tenían los/as miembros de la Convención para hablar sobre la base de una agenda establecida por un Presidium también masculino.

Las limitaciones experimentadas en relación con la incorporación de una perspectiva de género en el Tratado Constitucional Europeo nos hacen reflexionar sobre la insuficiencia de introducir el *mainstreaming* de género a través de medidas de normativa 'soft', cuya aplicación no puede imponerse por ley en caso de incumplimiento, y, por lo tanto nos lleva a apelar a la necesidad de que se superen las resistencias hacia la aprobación de una directiva europea sobre igualdad de género en todas las áreas y procesos políticos comunitarios.

Aun a la luz de estas limitaciones, el resultado conseguido de mantenimiento del *acquis* sobre igualdad de género en el Tratado Constitucional Europeo no debe infravalorarse. Las políticas de género de la Unión, que son el resultado de las luchas y el compromiso de muchas mujeres, y también hombres, dentro y fuera de las instituciones europeas, siguen siendo un corpus normativo relativamente avanzado, especialmente en el ámbito laboral, y en continua expansión, que representa un referente político importante para que los gobiernos de los países miembros se empeñen en construir sociedades europeas cada vez más igualitarias.

¹⁷ La priorización de los discursos institucionales por la Convención Europea puede depender, en primer lugar, del hecho de que el núcleo del mandato constitucional basado en la reforma institucional ha quitado protagonismo a temas más sustantivos como la igualdad de género; en segundo lugar, de que la relevancia dada a debates sobre las competencias de la Unión y la subsidiariedad ha fomentado la idea de que la igualdad de género, al ser competencia nacional, no tenía que incluirse en el texto constitucional; y, en tercer lugar, de la influencia del Presidium y el Presidente en dirigir los debates hacia temas institucionales y en infravalorar los asuntos de género.

Bibliografia

- ARMSTRONG, K. A. (2002): «Rediscovering Civil Society: the European Union and the White Paper on Governance», *European Law Journal*, 8 (1): 102-32.
- CLOSA, C. (2003) : «Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention», *ConWeb* 1/2003.
<http://les1.man.ac.uk/conweb/>
- CHRISTODOULIDIS, E. (2003): «Constitutional Irresolution: Law and the Framing of Civil Society», *European Law Journal*, 9 (4): 401-32.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): COM 2000/407/CE, 19 junio.
- CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS (2004): *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, CIG 87/2/04 REV 2, Bruselas 29 octubre.
- CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS (2004): *Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe* IGC 86/04, Bruselas 25 junio.
- CONSEJO DE EUROPA (1999): *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*, (versión español e inglés), Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 28.
- CONVENCIÓN EUROPEA (2003): «Draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty», CONV 528/03, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00528en03.pdf>
«Text of part I and part II of the Constitution», CONV 797/03 REV 1, 12 June.
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00797-re01en03.pdf>
- CONVENCIÓN EUROPEA (2002): «Digest of contributions to the forum», CONV 112/02, 17 June 2002. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00112en2.pdf>
«List of contributions to the forum», CONV 112/02 ADD1, 19 June 2002.
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00112-a1en2.pdf>
- «Note on the plenary session Brussels 24 and 25 June 2002», CONV 167/02, 4 July 2002. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00167en2.pdf>
«Contact Groups (civil society)», CONV 120/2, 19 June 2002. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00120en2.pdf>
- DAHLERUP, D. (1988): «From a small to a large minority: women in Scandinavian politics», *Scandinavian Political Studies*, 11 (4): 275-98.
- DE SCHUTTER, O. (2001): «Europe in search of its civil society», en Eriksen, E. y otros (eds.) *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*. Arena Report No 8/2001.
- ELGSTRÖM, O. (2000): «Norm Negotiations. The Construction of New Norms

- regarding Gender and Development in EU Foreign Aid Policy», *Journal of European Public Policy*, 7 (3): 457-476.
- ELSON, D. (2003): «Gender mainstreaming and gender budgeting» paper presented at Conference of the Jean Monnet Project on Gender Equality and Europe's Future, European Commission, Brussels 4 March. <http://www.europa.eu.int/comm/education/ajm/equality/index.html>
- ELÓSEGUI, M. (2003): *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre mujeres y hombres*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HANTRAIS, L. (1995): «*Social Policy in the European Union*», Houndmills, Macmillan.
- JAHAN, R. (1995): *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, London, Zed Books.
- LEÓN, M. y otras (2003): «Engendering the Convention: Women and the Future of the European Union», www.fedtrust.co.uk/Media/Millns.pdf.
- LOMBARDO, E. (de próxima publicación): «The Participation of Civil Society in the EU Constitution-making Process», *The Making of the European Constitution*. Houndmills: Palgrave. Disponible en http://www.unizar.es/union_europea/archivos/workPapers3_UE.pdf
- PARLAMENTO EUROPEO (2003): Committee on Women's Rights and Equal Opportunities. «Letter of President Valéry Giscard d'Estaing to Anna Karamanou», 20 December 2002. *Le fil d'Ariane*. N. 3. Gender Equality Newsletter. Annex I.
- MCCRUDDEN, C. (2003): «Gender Equality in the Constitutional Treaty: Drafting Suggestions», http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/equality/contributions_en.html
- PARLAMENTO EUROPEO (2002a): Committee on Women's Rights and Equal Opportunities. «Highlights of debate», y «Letter of Anna Karamanou, President of Committee on Women's Rights of the European Parliament, to Valéry Giscard d'Estaing, President of the European Convention», 3 June 2002. *Le fil d'Ariane*. N. 1. Gender Equality Newsletter. (2002b): Committee on Women's Rights and Equal Opportunities. «Message of the President Valéry Giscard d'Estaing for the meeting of the Women's Convention», 2 October 2002. *Le fil d'Ariane*. N. 2. Gender Equality Newsletter.
- RODRÍGUEZ BUSTELO, M. (2002): «Los derechos humanos en la ONU y la protección comunitaria de los derechos fundamentales: valores europeos o valores universales? », ponencia presentada en las *IV Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*, Universidad de Zaragoza, 7 y 8 Noviembre.

- SHAW, J. (2003): «A Strong Europe is a Social Europe», The Federal Trust for Education and Research Working paper. www.fedtrust.co.uk/EU_constitution.
- STRATIGAKI, M. (2005): «Gender Mainstreaming versus Positive Action: an Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy», *The European Journal of Women's Studies*, 12 (2): 165-86.
- VAN DER VLEUTEN, A. (2005): «Pincers and Prestige: Explaining the Implementation of EU Gender Equality Legislation», *Comparative European politics*, 3: 464-88.
- WALBY, S. (1990): *Theorizing Patriarchy*, Oxford, Blackwell.
- WIJERS, M. (2001): «Política de la Unión Europea sobre el tráfico de mujeres», en ROSSILLI M. (ed.), *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid, Narcea.