

EL MAINSTREAMING DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA

Emanuela Lombardo

Universidad Complutense de Madrid

lombardo@unizar.es

elombardo@cps.ucm.es

Publicado en *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, vol. 10-15, Mayo-Diciembre 2003, pp. 6-11

1. El concepto de *mainstreaming* de género

La estrategia más reciente de la política de igualdad entre mujeres y hombres de la Unión Europea (UE) se conoce como *mainstreaming* de género, que en España se ha traducido con el término ‘transversalidad’. El *mainstreaming* de género fue asumido explícitamente por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas que se celebró en Pekín en 1995. La Plataforma de Pekín requiere a ‘los gobiernos y otros actores promocionar una política activa y visible del *mainstreaming* de género, en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres, respectivamente’¹.

¿Qué se entiende por *mainstreaming* de género? La definición actualmente más completa y detallada nos la facilita el Grupo de expertos del Consejo de Europa:

‘El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.’²

¹ Ver PLATAFORMA DE PEKÍN, párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273.

² CONSEJO DE EUROPA, *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), Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid, 1999, p. 26.

La definición del Grupo de expertos del Consejo de Europa, que se refiere principalmente al ámbito de la Unión Europea, destaca cinco elementos clave en la estrategia del *mainstreaming* de género:

1. Un cambio en el concepto de igualdad de género, más amplio del existente. Dicho concepto incluye no solamente igualdad *de jure* sino también *de facto*. Esta última requiere la adopción de una variedad de estrategias, desde la igualdad de oportunidades a las acciones positivas, al *mainstreaming* y a otros instrumentos. Además se exige la aplicación de ‘una perspectiva de género y no un enfoque limitado a los problemas de las mujeres’³, lo cual significa tener en cuenta las relaciones entre mujeres y hombres y el papel que cada género desempeña en afectar las oportunidades y el estilo de vida del otro. Una noción más amplia de igualdad necesita asimismo un enfoque más global que combata explícitamente el sistema patriarcal, centrándose en las causas múltiples y entrelazadas que crean una relación desigual entre los sexos a desventaja de las mujeres en distintos sectores (familia, trabajo remunerado, política, sexualidad, cultura, violencia masculina)⁴.
2. La incorporación de la perspectiva de género en la agenda política dominante. Esto significa ‘abordar los problemas de igualdad de género dentro de las tendencias dominantes de la sociedad, siendo las tendencias dominantes las direcciones, las organizaciones y las ideas que crean decisiones sobre política y los recursos que contemplan políticas generales o específicas tales como, por ejemplo, la educación o el transporte. Por lo tanto, el *mainstreaming* significa que los problemas de igualdad de género tendrían que ser tratados dentro del trabajo sobre la educación, o sobre el transporte.’⁵ Referencias a los temas de género y consideraciones relativas a la medida en la que una iniciativa política podría

³ CONSEJO DE EUROPA, *op. cit.*, p. 32.

⁴ WALBY, S. *Theorizing Patriarchy*, Oxford, Blackwell, 1990.

⁵ CONSEJO DE EUROPA, *op. cit.*, p. 25.

afectar a mujeres y hombres de forma diferente/discriminatoria (y a como esto se podría evitar) deberían encontrarse en cada ámbito político.

3. La inclusión y la participación de las mujeres en instituciones y procesos de toma de decisiones. El *mainstreaming* de género requiere conseguir la democracia paritaria, que es la igual representación de mujeres y hombres en la toma de decisiones. Un número siempre creciente de provisiones de la Unión Europea sostienen la necesidad de una participación equilibrada de mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones y en los comités y grupos de expertos de la Comisión⁶. La Decisión de la Comisión 2000/407 recomienda que la participación de las mujeres debería ser al menos del 40%.
4. La prioridad dada a las políticas de igualdad de género y a las que tienen especial relevancia para las mujeres (como por ejemplo las políticas social y familiar), con el objetivo de conseguir la igualdad sustancial. Se necesitan pruebas de que los objetivos de igualdad de género y las políticas que afectan especialmente a las mujeres hayan tenido prioridad sobre otros objetivos importantes (en términos de recursos financieros y humanos, tipo de medidas adoptadas, etc.).
5. Un cambio en las culturas institucional y organizativa. Tres aspectos se pueden destacar en este cambio: a) el proceso político; b) los mecanismos políticos; c) los actores políticos.
 - a) Un cambio en el proceso político quiere decir que este último ‘se reconstruye para que los actores comúnmente involucrados tengan en cuenta una perspectiva de género y se alcance la meta de la igualdad de género’⁷.

⁶ Véase CONSEJO, ‘Recomendación 96/694 del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en el proceso de toma de decisiones’, *DOCE* (1996) L 319/11; CONSEJO, ‘Decisión 182/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo’, *DOCE* (1999) L 26/1; COMISIÓN, ‘Decisión 2000/407 sobre el equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y los grupos de expertos creados por la Comisión’, *DOCE* (2000) L 154/34; COMISIÓN, ‘Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros sobre la Decisión relativa a equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y los grupos de expertos creados por la Comisión’, *DOCE* (2000) C 203/4.

⁷ CONSEJO DE EUROPA, *op. cit.*, p. 28.

Como explica el Grupo de expertos del Consejo de Europa, esto puede significar tanto que ‘el proceso de política se reorganice de forma que los actores ordinarios sepan como incorporar una perspectiva de género’ como que la competencia de género (es decir los expertos en este ámbito) se incluya ‘como un requerimiento normal para los que toman decisiones’⁸.

b) Un cambio en los mecanismos políticos exige dos condiciones:

1. Una *cooperación horizontal* en asuntos de género entre todos los ámbitos, departamentos y niveles (nacional, regional y local) políticos. La coordinación interdepartamental se suele enfrentar con obstáculos como la parcelación característica de la estructura burocrática del trabajo institucional, la poca costumbre de trabajar en equipo y de forma coordinada, y el carácter jerárquico, es decir vertical, de la cultura de trabajo existente, mientras que la transversalidad requiere que todo el mundo esté al mismo nivel, es decir horizontalidad. A estos se puede añadir la escasa concienciación en igualdad de género, e incluso resistencia a trabajar en asuntos de igualdad debido a prejuicios culturales sexistas, tanto por parte de responsables técnicos como políticos.
2. El uso de *herramientas y técnicas* adecuadas para integrar la variable de género en todas las políticas, hacer un seguimiento y evaluar estas últimas desde la perspectiva de género. La recogida de datos estadísticos desagregados por género y la realización de encuestas, pronósticos o análisis de coste-beneficio desde una perspectiva de género permiten trazar con mayor precisión la situación socioeconómica de ambos sexos y ofrecen información sobre el impacto que puedan tener las decisiones políticas en las diversas condiciones de vida de mujeres y hombres. Los métodos de evaluación del impacto de género permiten analizar *ex ante* las consecuencias que una determinada propuesta política podría tener para la

⁸ CONSEJO DE EUROPA, *op. cit.*, p. 27.

igualdad de género, con el fin de poder remediar los efectos negativos antes de que se tome la decisión. ‘Un análisis desde una perspectiva de género ayuda a ver si las necesidades de las mujeres y de los hombres se tienen en cuenta igualmente y si han sido atendidos en la propuesta’⁹.

c) Un cambio en los actores que participan en el proceso político requiere la ampliación de estos que incluya no solamente los actores ordinarios de la política y de la administración, sino también los expertos en igualdad de género (como los organismos de promoción de la igualdad de género nacionales, regionales y locales) y la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, grupos de interés, asociaciones, movimientos sociales y representantes de trabajadores/as y empresarios/as). Para la puesta en práctica del *mainstreaming* de género se consideran necesarios tanto la apertura de nuevos canales de consulta de y cooperación con actores de la sociedad civil, como el reforzamiento de los canales existentes.

Conforme a las recomendaciones de los expertos del Consejo de Europa, una correcta aplicación del *mainstreaming* de género exige el cumplimiento de los cinco requisitos descritos, es decir un concepto más amplio de igualdad de género, la incorporación de la perspectiva de género en la agenda política dominante, la participación equilibrada de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, la prioridad otorgada a las políticas de género y a las que tienen especial relevancia para las mujeres, y un cambio de las estructuras institucional y organizativa que afecta al proceso político, los mecanismos, y los actores políticos.

2. El *Mainstreaming* de género en el derecho comunitario

El *mainstreaming* de género ha sido recogido en el derecho comunitario en dos artículos del Tratado de Ámsterdam, tres Programas de Acción Comunitarios y un número creciente de provisiones de legislación ‘*soft*’ (es decir, regulaciones no vinculantes). El Tratado de

⁹ CONSEJO DE EUROPA, *op. cit.*, p. 55.

Ámsterdam de 1997 ha reconocido un papel prominente al *mainstreaming* de género a través de la introducción de un nuevo Artículo 2 que establece la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los objetivos de la Unión (junto con la convergencia económica y la promoción del empleo). Sin embargo, el Artículo que más encarna el espíritu de la nueva estrategia es el nuevo 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 se mencionó en el Tercer Programa de Acción Comunitario sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Comisión Europea (1991-1995), pero ha sido recogido más plenamente en el Cuarto y Quinto Programa de Acción de la Comisión para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000 y 2001-2005). Hay que destacar que el término ‘género’ ha aparecido en años recientes en los documentos oficiales de la UE, concretamente en el Quinto Programa de Acción para la igualdad de género (2001-2005)¹⁰, lo cual sugiere que está teniendo lugar un cambio en la Comisión desde un enfoque limitado a la igualdad de oportunidades hacia otro más global y comprensivo (por lo menos a nivel de lenguaje).

La legislación ‘soft’ en materia de *mainstreaming* de género incluye, entre otros documentos¹¹, una 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’ y una Recomendación 96/694 sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones, que intentan contrastar la grave infra- representación de las mujeres en las instituciones y comités de toma de decisiones.

La Comisión Europea ha activado tres estructuras diferentes para promover el *mainstreaming* de género, que son el Grupo de Comisarios para la igualdad de oportunidades, el grupo *inter-service* para la igualdad de género y el comité consultivo sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Involucrando actores

¹⁰ COM(2000) 335 final.

¹¹ Véase la nota número 6.

diferentes en la Comisión, estas estructuras intentan asegurar una responsabilidad más amplia para asuntos de género en áreas donde previamente no existía.

El Parlamento Europeo (PE) se ha mostrado muy activo en el seguimiento de la aplicación de la estrategia del *mainstreaming*. En 1999 el Comité para los Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo comenzó a investigar el compromiso de los Comisarios hacia el *mainstreaming* de género a través de cuestionarios y audiencias públicas. A pesar de las escasas respuestas a esta iniciativa, el Comité para los Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo está decidido a seguir comprobando el compromiso hacia el *mainstreaming* de género exigiendo a cada Comisario que presente un informe sobre el estado de implementación del *mainstreaming* al que su Dirección General se ha comprometido¹². Iniciativas como esta, que el principio del *mainstreaming* justifica, están diseñadas para mejorar la responsabilidad y transparencia de los compromisos institucionales hacia la política de género. El Quinto Programa para la igualdad de género (2001-2005) de la Comisión es otro avance en esta dirección debido a que incluye cinco objetivos estratégicos cuya realización debe ser evaluada. En definitiva, parece que los organismos de igualdad de la Comisión y Parlamento europeos se han activado para asegurar que los altos cargos de estas instituciones apliquen de forma más efectiva el *mainstreaming* a través de herramientas de seguimiento y evaluación.

En último lugar es oportuno mencionar como ha sido recogido el *mainstreaming* de género en las dos Convenciones Europeas que han redactado respectivamente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (1999-2000)¹³ y el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (Febrero 2002- Julio 2003)¹⁴. La Carta, aunque no menciona explícitamente la nueva estrategia, incluye en su Artículo 23 ('La igualdad entre hombre y mujeres será garantizada *en todos los ámbitos*, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución') un aspecto fundamental del *mainstreaming* que

¹² PARLAMENTO EUROPEO, *Follow-up on Gender Mainstreaming commitments in Public Hearings with Commissioners*, PE286.990, Encuentro del Comité para los derechos de la mujer, 22 Marzo 2000.

¹³ Ver 2000/C 364/01. http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_es.pdf

¹⁴ CONVENCION EUROPEA, 'Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa', 18 Julio 2003, CONV 850/03, <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00850es03.pdf>

es la introducción horizontal de la igualdad de género en todas las áreas políticas. El Proyecto de Tratado Constitucional de la UE respeta el acervo comunitario en cuanto al *mainstreaming* de género, que está representado respectivamente por el Artículo 2 del Tratado de la UE (I-3 en el Proyecto de Constitución para Europa) relativo a la introducción de la igualdad de género como uno de los objetivos de la Unión, y el Artículo 3.2 del Tratado de la UE (III-2 en el Proyecto de Constitución para Europa) sobre la obligación de la UE de tratar de eliminar las desigualdades y de promover la igualdad de género en todas las actividades que desarrolla para cumplir con sus objetivos. Sin embargo, la inclusión de estas referencias al *mainstreaming*, más o menos indirectas, no significa necesariamente que la estrategia haya sido efectivamente aplicada al proceso político de las dos Convenciones. Para examinar la medida en la que el *mainstreaming* se ha puesto en práctica en el proceso de redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y del Proyecto de Tratado Constitucional de la UE sería necesario un análisis más profundo sobre la aplicación de la perspectiva de género a todos los aspectos del proceso político, que no puede realizarse en este artículo¹⁵.

Entre los motivos por los que el *mainstreaming* de género está tardando en ser aplicado efectivamente en las instituciones y procesos políticos europeos cabe destacar el de una comprensión incorrecta del concepto. En muchos casos, el *mainstreaming* de género ha sido interpretado como una indicación de remplazar las políticas específicas de igualdad de género y los organismos competentes, pese a las recomendaciones del Grupo de expertos del Consejo de Europa de que esta última era una interpretación errónea de la estrategia. El Informe de los expertos advierte de que el *mainstreaming* y la política específica de igualdad forman una estrategia ‘doble’ y que ambos son necesarios para el conseguimiento de la igualdad real entre mujeres y hombres. En efecto, no es posible incorporar la perspectiva de género en la agenda política dominante sin el apoyo de los expertos en igualdad de género y sin la acción conjunta de todas las estrategias políticas para la igualdad actualmente existentes, desde la igualdad de oportunidades a las acciones

¹⁵ Para un análisis preliminar de la aplicación del *mainstreaming* de género en el proceso de las dos convenciones europeas véase mi ponencia ‘Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the two European Conventions on the Future of the EU and the Charter of Fundamental Rights’, presentada a la Conferencia del ECPR, Marburgo, 18-21 Septiembre 2003.

positivas. La misma definición de *mainstreaming* de género, además, recomienda dar prioridad a los objetivos y a las políticas de género.

Sin embargo, incluso en la Unión Europea, que se considera generalmente uno de los organismos políticos más sensibles hacia temas de igualdad entre mujeres y hombres, el *mainstreaming* de género se tomó en un primer momento como un pretexto para cesar las políticas específicas de igualdad, diluir la competencia sobre género (no harían falta más expertos sobre género, ya que todos repentinamente se convertirían en expertos) y dismantelar la infraestructura creada para apoyar las políticas de género en la Unión Europea. Estudiosas de igualdad han alertado sobre la posibilidad de que una disolución de la competencia de género pueda ser acompañada por una disolución de responsabilidad en la planificación e implementación de la política de género, con el riesgo de que dicha política se convierta en 'la responsabilidad de todos, pero el trabajo de nadie'¹⁶.

Además, el hecho que ahora la igualdad de género, al ser incluida en la agenda política dominante, ya es parte de las políticas generales podría dar la impresión incorrecta que los fondos y programas específicos sobre mujeres deberían desaparecer, debido a que no son necesarios. Ambas amenazas ya se han materializado en la Unión Europea, tanto la supresión de la competencia de género como el recorte de fondos específicos para mujeres. Lo demuestran la propuesta para la abolición del Comité para los Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo en 1998 (que al final fue retirada gracias a amplias movilizaciones de parlamentarios/as y organizaciones de mujeres) y la reciente sustitución del programa NOW (*New Opportunities for Women*, un programa específico para fomentar el empleo de las mujeres) con EQUAL (una iniciativa general para combatir la discriminación que no hace referencia específica a las mujeres como grupo discriminado).

La lección de estas dos experiencias es que el *mainstreaming* es una estrategia con beneficios potenciales pero también riesgos. Su ventaja principal es que la perspectiva de género se puede incorporar en la agenda política dominante y extenderse así a todos los

¹⁶ GREGORY, J. *Gender Mainstreaming: closing the gap between theory and practice*, ponencia presentada a la conferencia sobre 'Women and Political Action: debating ways forward for feminists'. Middlesex University, 18 y 19 Junio 1999.

ámbitos políticos, pero sólo si existe un compromiso político por parte de los responsables y funcionarios europeos de planificar e implementar políticas de género en todos los sectores de la Unión, manteniendo al mismo tiempo el enfoque sobre iniciativas dirigidas de forma específica a las mujeres. Una interpretación adecuada del significado del *mainstreaming* es fundamental para evitar errores en su aplicación que puedan perjudicar la actual situación de las políticas de género y obstaculizar el avance de las mujeres hacia la igualdad.

Conclusiones

Desde la introducción del *mainstreaming* de género por parte de las Naciones Unidas antes y de la Unión Europea después, este concepto ha entrado a formar parte de la política nacional, o por lo menos de su diccionario. Sin embargo, hasta la fecha la tendencia en los países europeos ha sido la de adoptar un enfoque más ‘integracionista’ al *mainstreaming*, que pretende abordar los asuntos de género dentro del paradigma político existente y sin grandes cambios en la estructura institucional, en lugar de un enfoque de ‘cambio de agenda’ (*agenda-setting*), que implica la transformación y la redirección de la misma agenda política¹⁷. El enfoque de ‘cambio de agenda’ requiere transformaciones en las estructuras y en los procesos de toma de decisión, en la articulación de los objetivos, en la prioridad dada a los temas de género entre otros asuntos relevantes, y en general un replanteamiento de las configuraciones institucionales que apoyan la presente división del poder en la toma de decisiones.

Un primer paso hacia la aplicación del *mainstreaming* es una correcta comprensión del concepto. Esta debe ser asumida en primer lugar por parte de los actores políticos y administrativos de la Unión Europea, para poder representar un modelo de referencia para los países miembros y candidatos. Solamente después de una correcta interpretación de la estrategia se puede pasar a la puesta en práctica de la coordinación interdepartamental sobre temas de género, que exige cambios sustanciales en la estructura del trabajo institucional y burocrático, en las jerarquías de poder, y en la mentalidad y la postura hacia la igualdad de

¹⁷ JAHAN, R. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, London, Zed Books, 1995.

género. La puesta en juego del *mainstreaming* de género es una revolución en las relaciones humanas, políticas y laborales que tiene que ser asumida por todos los actores que participan en la elaboración, adopción e implementación de medidas políticas en los niveles europeo, nacional, regional y local.