

Tema 6. Representación equilibrada de mujeres y hombres

Módulo 3. Análisis sectorial y perspectiva de género en la Unión Europea

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



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



G-NET

Equality training network
EU contributions to gender
mainstreaming and citizenship

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

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



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

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



Equality training network

EU contributions to gender
mainstreaming and citizenship

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

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

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

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

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

Contenido

1. Marco teórico y contexto internacional	5
1.1. La infrarrepresentación femenina en los órganos de decisión: de la conquista del derecho al voto a la democracia paritaria	6
1.2. Las declaraciones internacionales.....	10
2. La representación equilibrada de mujeres y hombres en la Unión Europea.....	13
2.1. Las referencias a la representación equilibrada en los tratados constitutivos	15
2.2. Las políticas de la Unión Europea	16
2.3. Las estrategias de futuro	20
3. Estado de la cuestión en los Estados miembros de la Unión Europea.....	22
3.1. La representación equilibrada en el ámbito político	22
3.2. La representación equilibrada en el ámbito de las grandes empresas	27
4. Referencias bibliográficas.....	29
5. Recursos y materiales.....	31

Representación equilibrada de mujeres y hombres

Objetivos de aprendizaje

1. *Situar los orígenes de la falta de representación femenina en el mismo origen de la democracia moderna*
 2. *Identificar los elementos que conforman el denominado techo de cristal, y los argumentos para superarlo, tanto en el ámbito político como económico.*
 3. *Conocer las estrategias políticas para superar la infrarrepresentación femenina e identificar los concretos instrumentos utilizados para ello, en especial, las cuotas*
 4. *Situar en su contexto e interpretar las principales declaraciones internacionales relativas a los derechos de representación política de las mujeres.*
 5. *Valorar la evolución y los efectos para la representación política y los puestos de toma de decisiones de las mujeres de los instrumentos normativos y de las políticas de la Unión Europea.*
 6. *Conocer y valorar las diferencias en los modelos y estrategias adoptados por los Estados miembros de la Unión Europea para mejorar la participación pública de las mujeres en los ámbitos políticos, en la toma de decisiones y en los ámbitos de las grandes empresas.*
-

Resumen

Este capítulo resume los elementos teóricos necesarios para analizar la situación de infrarrepresentación de la mujer, tanto en el plano de las instituciones políticas como de las económicas. Para ello, se ofrece una breve introducción histórica que permite situar los orígenes del debate, y los hitos fundamentales de la evolución en la lucha por una mayor representación femenina en estos ámbitos, a través también de los tratados internacionales de reconocimiento de derechos específicamente para la mujer. Se pone asimismo de manifiesto la escasa regulación que existe acerca de la igualdad en la representación en el plano de los tratados constitutivos de la Unión Europea, y las políticas de la Unión llevadas a cabo a pesar de estas carencias. Finalmente, se analizan las estrategias utilizadas en diversos estados de la Unión Europea para superar esta infrarrepresentación en todos sus ámbitos.

1. Marco teórico y contexto internacional

Históricamente, la relación de las mujeres con el poder ha sido problemática, puesto que éstas no han sido consideradas sujetos de derecho en pie de igualdad, como lo muestran las diferencias en la titularidad de los derechos de hombres y mujeres, y en particular, la evolución del derecho al sufragio.

La democracia moderna, fruto de las revoluciones liberales de finales del s. XVIII, tiene sus fundamentos en la idea de que todos los individuos están igualmente dotados de razón, y derivada de ella, de unos derechos también universales. En este sentido, la razón ilustrada es ciega ante criterios como sexo, raza o nacimiento, y solo atiende al mérito individual. Por tanto, la idea de universalidad y de individualidad están en la base de la noción de democracia, entendida como el modo de organización social y política que defiende los mismos derechos formales para todos los individuos, que se basa en la igualdad de todos los sujetos ante la ley y en la imparcialidad de ésta con todos y cada uno de los ciudadanos (COBO, 2002, p. 32).

Sin embargo, en su concreción política, estos derechos que son definidos en términos de universalidad son sustraídos a las mujeres, invocando la intrínseca inferioridad de la naturaleza femenina o en base a la tradición o a la oportunidad política. Se aparta así a las mujeres de los espacios públicos y políticos, y se las confina al ámbito privado. Las mujeres quedan excluidas, pues, de la lógica democrática y del principio de mérito y se les niega su condición de sujetos políticos. La quiebra entre los postulados teóricos de la Ilustración y la subordinación social y política de las mujeres fueron ya denunciados por el movimiento feminista en el s. XVIII, y es una de las causas de la deslegitimación de la democracia.

Durante el siglo XIX, hubo lentos avances en cuanto a los derechos de las mujeres, pero no fue hasta el s. XX, con el movimiento sufragista, cuando se obtuvo progresivamente el derecho al voto de las mujeres. Aun así, a nivel mundial, en muchos países el derecho al voto femenino se condicionaba al cumplimiento de ciertos requisitos, inconcebibles en el caso de los varones, y que denotaban que, desde el punto de vista de quienes detentaban el poder, sólo algunas mujeres podían compartir lo que todavía se consideraba un derecho sumamente elitista: el de gobernar a otros ciudadanos. Además de los requisitos usuales de ciudadanía, edad y residencia, las restricciones impuestas para el ejercicio del derecho de sufragio femenino incluían: que se tratara de mujeres casadas o viudas, que tuvieran hijos en las fuerzas armadas, que supieran leer y escribir o que tuvieran cierto nivel educativo, que dispusieran de un

determinado nivel de ingresos o que disfrutaran de una determinada posición social, o que pertenecieran a un grupo étnico determinado (PINTAT, 2002, p. 271).

Desde entonces, los términos del debate sobre la función de la mujer en la vida pública y política han cambiado: no se discute sobre su participación, sino sobre cómo incrementar esta participación; en líneas generales, se admite que una representación no igualitaria en la toma de decisiones políticas representa un déficit democrático, y, en un ámbito distinto, que la ausencia de mujeres en los puestos de dirección de las grandes empresas supone una pérdida absurda de talentos.

En la actualidad, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo en el ámbito de la Unión Europea se encuentra en su máximo nivel histórico, y alcanza casi el 63,5%, aunque la situación difiere entre los distintos Estados Miembros y se halla en un 11,5% por debajo del porcentaje de empleo masculino. Aun así, y a pesar de los avances, las mujeres siguen significativamente infrarrepresentada en las posiciones de toma de decisiones políticas y en el sector empresarial, en particular en los consejos de administración de empresas. Así, si bien el 37% de los diputados del Parlamento Europeo son mujeres, su participación en los parlamentos nacionales de los estados miembros se reduce a un promedio del 28%, y también con sustanciales diferencias entre los estados; un tercio de los Comisarios Europeos actualmente en el cargo (2014-2019) son mujeres, mientras que solo 3 de los 20 estados de la Unión Europea con presidente son dirigidos por mujeres; y, finalmente, dos de cada 10 puestos (alrededor del 20%) de los consejos de administración de las grandes compañías en Europa están ocupados por mujeres, pero solo un 6'5 % son presidentas de junta y un 3'3 son directoras generales o directoras ejecutivas (*EC Report on equality between women and men*, 2014, p. 19).

1.1. La infrarrepresentación femenina en los órganos de decisión: de la conquista del derecho al voto a la democracia paritaria

En la mayoría de los países europeos, las mujeres consiguieron el derecho al voto alrededor del año 1920. Sin embargo, la participación política en una democracia conlleva el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la representación tanto en su dimensión positiva como en su dimensión negativa, es decir, tanto en términos de derecho de sufragio activo como pasivo. En este sentido, no solo transcurrió mucho tiempo desde que las mujeres obtuvieron el derecho al voto hasta que resultaron efectivamente elegidas, sino también desde el reconocimiento formal de su derecho a ser candidatas hasta el momento en que

se presentaron, o en que los partidos se atrevieron a seleccionarlas como candidatas, y todavía más retraso hasta el momento en que el electorado en efecto depositó su confianza en ellas y las eligió para actuar como sus representantes. Por tanto, la conquista del derecho al voto supuso también una decepción, al no traducirse en la equiparación en el acceso a los puestos de representación.

La infrarrepresentación de las mujeres en los puesto de toma de decisiones políticas se ha descrito mediante la imagen del denominado techo de cristal, es decir, la existencia de barreras invisibles que impiden a las mujeres ser designadas, elegidas o propuestas para cargos públicos representativos cuando han desaparecido los obstáculos legales que lo impedían (SEVILLA, 2014, p. 158), lo que en el ámbito empresarial se concreta en aquellas reglas no escritas que configuran la cultura de una organización, creando barreras que impiden el acceso a mujeres trabajadoras altamente calificadas a los niveles jerárquicos más altos independientemente de sus logros y méritos.

La lucha para alcanzar esta segunda dimensión de la ciudadanía para las mujeres, la participación en la toma de decisiones políticas, se ha mantenido en un segundo plano hasta hace pocos años, y tiene un lento avance. Entre los argumentos que han abierto el camino en este avance se encuentra, en primer lugar, el reconocimiento del derecho a la igualdad de hombres y mujeres, tanto formal como de hecho, como un derecho humano básico, que incluye el derecho a una plena participación en todas las áreas de la vida, y que en la actualidad se incluye ampliamente en todas las declaraciones y actos jurídicos nacionales e internacionales. Asimismo, anclado en la noción de democracia, se plantea el problema de la quiebra de la legitimidad de las estructuras políticas existentes, ya que la infrarrepresentación de las mujeres en la toma de decisiones políticas puede provocar una desconfianza pública hacia el sistema representativo, en especial, para las mujeres. En tercer lugar, se argumenta que, en la medida que la participación política supone la articulación y defensa de los intereses de los grupos a los que se representa, los intereses específicos que distinguen a las mujeres deben también verse incluidos y representados en las instituciones públicas; tales intereses incluyen una privación histórica de derechos políticos, la segregación por razón de sexo tanto horizontal como vertical en el ámbito laboral o la responsabilidad de reproducir la fuerza de trabajo y tener hijos, lo que ha provocado una división sexual del trabajo. Asimismo, se añade que las mujeres, debido a su experiencia e intereses, son más críticas con la cultura tradicional de la política, y que un número suficiente de ellas tendría la capacidad para cambiarla y desarrollar estilos de liderazgo, diferentes de los de los hombres. Finalmente, se aduce que un uso

eficiente de los recursos humanos exige incluir a las mujeres, puesto que son la mitad del talento y de las capacidades potenciales del mundo (LIJENAAR, 1996, p. 12-16).

En el ámbito económico, los argumentos giran en torno a la competitividad y a la necesidad de utilizar todos los recursos humanos disponibles, y así, en el contexto europeo, se afirma que si el nivel de productividad de las mujeres se elevara al nivel de las de los hombres, el PIB de Europa podría crecer un 27%; que el incremento en el porcentaje de mujeres en los niveles más altos de las empresas incrementa asimismo su rendimiento; y se insiste también en la necesidad de una mejor utilización de la diversidad de talentos, puesto que más de la mitad de los graduados en enseñanza superior en Europa (59%) son mujeres.

En suma, como principio de la democracia, en la que todos los ciudadanos son iguales, la composición de los órganos electos que representan a sus ciudadanos debe reflejar la diversidad del electorado, de modo que se asegure que sus decisiones tienen legitimidad. El cambio es necesario, pues, tanto en el mundo político como en el empresarial, para crear un futuro sostenible en el que todas las voces sean escuchadas y todos los talentos sean utilizados (*The quota-instrument*, 2011, p. 4-5).

Puesto que no es concebible que tal cantidad de mujeres opten voluntariamente por no desarrollar su carrera profesional en altos cargos de dirección o de liderazgo político, o que no estén capacitadas para desempeñar esos puestos, y debido a que los esfuerzos individuales no son suficientes para romper el techo de cristal, las políticas de igualdad han diseñado dos importantes medidas, en aplicación de los principios de la discriminación positiva: las cuotas, y, posteriormente, la denominada paridad o democracia paritaria.

Las medidas de discriminación positiva establecen diferencias de trato precisamente para aquellos colectivos que tradicionalmente han sido discriminados, pero con la finalidad de poner fin o invertir la situación de discriminación. Entre estas medidas, uno de los instrumentos más controvertidos para promover la igualdad de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas es el establecimiento de cuotas, que surgen originariamente en el seno de los partidos políticos, y, en concreto, en el partido socialista popular danés en la década de 1970, debido al convencimiento de que, atendiendo a la lentitud del ritmo en el aumento del número de mujeres en los parlamentos, lograr una verdadera igualdad de género en la representación llevaría varias décadas si no se adoptan medidas especiales.

Las cuotas son una medida positiva que establece un porcentaje o un número determinado para la representación de una categoría específica de personas, como por ejemplo, reservar a las mujeres un determinado porcentaje en las listas electorales, en los cargos públicos representativos o en los consejos de administración de las empresas. Hay que tener en cuenta que las cuotas son medidas transitorias o temporales, cuyo objetivo es superar la desigual presencia de hombres y mujeres en los puestos de responsabilidad política o de toma de decisiones, y por tanto, deben abolirse cuando una representación suficiente de mujeres en el poder legislativo esté garantizada. Pueden introducirse mediante instrumentos legislativos, ya sea en normas electorales, leyes sobre igualdad o en las propias constituciones, o bien pueden ser aplicadas de forma voluntaria, como objetivos políticos a largo plazo o como las cuotas internas de los partidos políticos.

Lo cierto es que el establecimiento de cuotas de género ha dado lugar a aumentos rápidos y significativos en la representación política de las mujeres, pero también a algunas decepciones. Las cuotas por ellas mismas no garantizan el equilibrio de género en la representación política, ya que su eficacia depende en gran medida del funcionamiento político general y del sistema electoral en particular. Así, un elemento decisivo es el nivel donde se implementan las cuotas, es decir, si se introducen en la lista de candidatos del partido, en las listas electorales o en los escaños reservados. Asimismo, se constata que las mujeres tienen más dificultades en obtener representación en sistemas electorales mayoritarios que en sistemas electorales proporcionales. Tampoco en estos últimos sistemas las cuotas pueden asegurar la representación equilibrada entre hombres y mujeres, y una posible solución puede ser el principio de la cremallera, en el que los candidatos de la lista tienen que ser alternativamente hombres y mujeres. En cuanto a su eficacia, juega un papel importante la aplicación de sanciones, una de las más eficaces de las cuales es el rechazo de las listas electorales que no cumplan con el requisito de la cuota. Pero incluso en los casos en que el establecimiento de cuotas es una estrategia simbólica, y no existan sanciones, tiene el efecto de poner de relieve que las mujeres son potenciales representantes.

Con el punto de partida de las cuotas, aún más controvertida y reciente es la introducción de la noción de paridad y los mecanismos de democracia paritaria, que surge a inicios de la década de los noventa del siglo pasado, y que tiene su referente claro en la Declaración de Atenas de 1992. La paridad significa que, puesto que la sociedad está conformada por un cincuenta por ciento de hombres y mujeres, tal porcentaje debe exigirse en todos los niveles y en todos los ámbitos de actividad de una sociedad democrática. Así, por ejemplo, son medidas de democracia paritaria una legislación en la que se exija una

representación del cincuenta por ciento de hombres y mujeres en todas las asambleas de origen electoral, o la composición de las listas electorales o las candidaturas que se presenten para un determinado órgano representativo en que cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Contrariamente al establecimiento de cuotas, que es una medida temporal concebida para superar la infrarrepresentación de las mujeres, la legislación que impone la democracia paritaria no es una norma dirigida sólo a las mujeres, reservándoles una cuota, sino una norma dirigida a hombres y mujeres, regulando un determinado equilibrio entre ambos sexos; sin embargo, no cabe duda de que se está asegurando, y ésta es la finalidad última de la norma, al menos un cuarenta por ciento de presencia a las mujeres, tradicionalmente infrarrepresentadas.

La democracia paritaria ha recibido fuertes críticas debido a que considera las diferencias sexuales como una condición determinante y permanente y trata de legitimarse entendiendo que las mujeres y los hombres son las dos formas de expresarse de la condición humana y, por tanto, estas dos mitades deben estar presentes en los órganos representativos de la sociedad. En cambio, sus partidarios consideran que estas medidas son una consecuencia lógica del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres.

1.2. Las declaraciones internacionales

La eclosión de las declaraciones de derechos humanos se produce después de la segunda guerra mundial; en Europa coincide con la renovación de los textos constitucionales de los Estados, en los que se incorpora el sexo entre las causas de discriminación prohibidas, como una concreción de la proclamación de la igualdad formal para todos.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, proclama que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, y que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Este precepto se concreta en 1952 con la Convención sobre los derechos políticos de la mujer¹, un documento que supone una llamada de atención a los Estados acerca del desequilibrio existente entre el sufragio femenino activo y pasivo tras la ampliación del derecho al voto, y que establece que las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de

¹ Convención sobre los derechos políticos de la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 1952, y que entró en vigor el 7 de julio de 1954.

condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (artículo I); que serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional en igualdad de condiciones con los hombres sin discriminación alguna (artículo II) y su derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (artículo III).

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (19 de diciembre de 1966) obliga a los Estados, conforme a su artículo 3, a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él, y, en concreto, su artículo 25 reconoce los derechos de participación política a todos los ciudadanos, es decir, el derecho al sufragio activo y pasivo y el derecho a las funciones y cargos públicos.

Un texto más específico es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 18 de diciembre de 1979), que en su artículo 7 subraya la importancia de la participación de la mujer en la toma de decisiones en general y en la política en particular en condiciones de igualdad, y que reconoce los derechos de sufragio y de participación política ya incluidos en declaraciones de derechos previas con mayor alcance y detalle, y añade también el derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. Aunque la Unión Europea no es parte de esta Convención, si lo son los Estados miembros.

En el contexto internacional, destaca sobre todo la Declaración y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia mundial sobre la mujer, organizada por las Naciones Unidas y celebrada en Beijing (1995), en la que la UE estaba también presente, y en la que las representantes de 189 gobiernos define un conjunto de objetivos estratégicos y detalla las medidas que deben adoptarse para eliminar los obstáculos que entorpecen el adelanto de la mujer, que se agrupan entorno a doce temas, uno de los cuales es la desigualdad en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones.

Partiendo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Plataforma de Acción vincula la igual participación de las mujeres en todos los ámbitos de decisión como condición necesaria para el logro del desarrollo y de la paz; asimismo, reconoce que la desigual división del trabajo y de las responsabilidades en los hogares, que tiene su origen en unas relaciones de poder también desiguales, limita las posibilidades de la mujer de encontrar tiempo para participar en la adopción de decisiones en foros públicos más amplios. En sus objetivos estratégicos G.1 y G.2 enumera, entre otras, las medidas que

deben adoptar los gobiernos para garantizar a la mujer la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones; en este sentido, los gobiernos deben establecer “el objetivo de una participación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de administración pública, y en el sistema judicial, incluidos, entre otros, el establecimiento de objetivos específicos y la aplicación de medidas para incrementar sustancialmente el número de mujeres a fin de lograr una representación paritaria de mujeres y hombres” [apartado 190 a)] así como a “adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en relación a los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a incorporar mujeres a los puestos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en los mismos niveles que los hombres” [apartado 190 b)]². Se ha señalado que uno de los grandes aciertos de esta Plataforma de Acción de Beijing 1995 ha sido pasar de la victimización como consecuencia de la discriminación mundial de las mujeres al empoderamiento, es decir, del fortalecimiento del poder de decisión de las mujeres y negociación en todos los niveles, de modo que se planteó como lema que todos los temas son un tema de la mujer (CHICANO JÁVEGA, 2010, p. 163). La vigencia de esta Plataforma de Acción se confirma en junio de 2000, en la 23ª sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (Beijing+5) titulado “Mujer 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI”.

La Unión Interparlamentaria, de la que forma parte también el Parlamento Europeo, ha incidido también en la necesidad de promover la participación de las mujeres en la vida política como un elemento esencial de la democracia. Así, en su Conferencia de Nueva Delhi, celebrada entre el 14 y el 18 de febrero de 1997, bajo el título «Hacia la colaboración entre hombres y mujeres en política», declara la necesidad de construir un nuevo “contrato social, en el que el hombre y la mujer actúen en plano de equidad y de complementariedad, enriqueciéndose mutuamente a partir de sus diferencias”³. Ese mismo año 1997, en el Cairo, adoptó la Declaración Universal sobre la Democracia, en que en su principio 4 afirma que “El logro de la democracia supone una auténtica asociación entre hombres y mujeres para la buena marcha de los asuntos públicos, de modo que tanto los hombres como las mujeres actúen en igualdad y complementariedad, obteniendo un enriquecimiento mutuo a partir de sus diferencias”⁴.

² Naciones Unidas; Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer; Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Accesible en www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf.

³ Declaración de Nueva Delhi, punto 8, accesible en inglés en <http://www.ipu.org/splz-e/ndelhi97.htm>

⁴ Declaración Universal sobre la Democracia, accesible en <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/democracia.htm>

En el ámbito de Europa, debe recordarse que el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, en su artículo 14, incluye el sexo como la primera de las discriminaciones prohibidas. El Consejo de Europa ha potenciado la participación política de las mujeres en los Estados de sus Estados miembros, y así lo ha plasmado en diversos documentos jurídicos. Ya en un seminario de 1989 sobre "El principio democrático de igual representación - Cuarenta años de actividad del Consejo de Europa" se aborda el concepto de democracia paritaria y se encarga un informe al respecto a un grupo de expertos, la *Recomendación de la Asamblea Parlamentaria relativa a un progreso tangible de los derechos de las mujeres a partir de 1995*, (Recomendación 1269/1995) que afirma que la democracia paritaria constituye una parte integrante de los valores del Consejo de Europa. En línea con este planteamiento, en la IV Conferencia ministerial europea sobre la igualdad entre mujeres y hombres, celebrada en Estambul en noviembre de 1997, se emite la *Declaración sobre la igualdad entre mujeres y hombres como criterio fundamental de la democracia*, que afirma que una representación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas redundará en un mejor funcionamiento de la sociedad democrática y reclama la modificación de los sistemas jurídicos de los diversos estados con el fin de promover la representación equilibrada de los sexos; y también se defendió la paridad en los cargos públicos en el *Coloquio Regional Europeo* de Estrasburgo en septiembre de 1998. Al mismo tiempo, el Consejo de Europa ha ido incrementado el porcentaje necesario de representación de las mujeres en los órganos políticos y de decisión, que han pasado de no menos del 30% en la *Recomendación de la Asamblea Parlamentaria en la vida política* (Recomendación 1413/1999) hasta no menos del 40% de la *Recomendación del Comité de Ministros sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas* de 12 de marzo de 2003 (Rec (2003)3).

2. La representación equilibrada de mujeres y hombres en la Unión Europea

Si bien, como hemos visto, fue el Consejo de Europa el que en 1989 se refirió por primera vez a la relación entre democracia e igualdad de género y planteó oficialmente la noción de democracia paritaria, el debate sobre la democracia paritaria en la Unión Europea se inició cuatro años más tarde, en la primera "Cumbre Europea de Mujeres en el Poder", que se celebró en Atenas en noviembre de 1992. Auspiciada por la Comisión Europea, la cumbre reunió a mujeres con experiencia en altas responsabilidades políticas, como

ministras, ex-ministras y parlamentarias de países europeos, acompañadas de organizaciones feministas y expertas, de modo que por primera vez se dieron las condiciones para que mujeres con poder en el ámbito político, asociativo y científico se reunieran para plantear alternativas al sistema democrático imperante. Las conclusiones se formalizaron en la denominada Declaración de Atenas, que declaró abiertamente que “la igualdad de mujeres y hombres impone la paridad en la representación y la administración de las Naciones”.

La Declaración de Atenas de 1992 denuncia el déficit democrático creado por la ausencia de mujeres, a la vez que reconoce la paridad como un principio y como una estrategia para afianzar la democracia, a partir de las siguientes afirmaciones:

- La igualdad formal y real entre las mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano.
- Las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones.
- Las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infrarrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad.
- Una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones puede generar ideas, valores y comportamientos diferentes, que vayan en la dirección de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres.

Esta declaración, que más tarde ganó el reconocimiento internacional, marcó el inicio y fue el referente en el debate y el proceso hacia una mayor representación femenina en la mayoría de Estados de Europa. Cuatro años después de Atenas, se celebró una segunda cumbre en Roma, donde, por invitación del Presidente del Consejo de la Unión Europea, se reunieron las ministras de los estados miembros, y que finalizó con una nueva declaración política: “La Carta de Roma: Mujeres para la Renovación de la Política y Sociedad” (1996). En la estela de estas dos Declaraciones, puede considerarse también la Declaración de París (1999), fruto de la Conferencia europea de París “Mujeres y hombres al poder”, que apela a las anteriores, pero de menor calado.

2.1. Las referencias a la representación equilibrada en los tratados constitutivos

La Unión Europea no puede permanecer ajena a este déficit de representación que supone una quiebra en el principio de igualdad y el cuestionamiento del sistema democrático. Así, en sus inicios, la única referencia a la igualdad contenida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 era la igualdad de retribución entre hombres y mujeres un mismo trabajo, en su célebre artículo 119; sin embargo, este único artículo ha resultado ser durante décadas la base legal para un amplio abanico de normas de Derecho comunitario derivado, de sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades y de Planes de Acción comunitarios en favor de la igualdad que han abierto este principio cuestiones relativas a las condiciones de trabajo, a la seguridad social, a la admisión de las acciones positivas a favor de las mujeres, a la igualdad en la educación e, incluso, de la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisión y a la promoción de la igualdad de oportunidades con relación a la participación en los Fondos estructurales europeos.

Tal situación jurídica se mantuvo hasta el Tratado de Ámsterdam de 1997, que modificó los anteriores tratados y consolidó el principio de igualdad no solo en el ámbito laboral sino como una misión de la Comunidad (artículo 2 del TCEE), incluyendo por tanto la igualdad, la no discriminación y las acciones positivas, y, sobre todo, como un objetivo transversal de la Comunidad, que debía presidir todas las políticas comunitarias (artículo 3.2 TCEE)⁵. De ahí surgió ya toda una legislación de desarrollo y una jurisprudencia comunitaria que han sido el fundamento de los avances del principio de igualdad no solo en el ámbito de la Unión Europea sino también de todos sus estados miembros. Además, a tenor de lo establecido en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (1992), que establece que los derechos garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos forman parte del Derecho de la Unión como principios generales, la jurisprudencia de la Unión Europea ha ido avanzando de forma paralela a la elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En referencia al reconocimiento de derechos, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (CDF), proclamada en Niza en 2000, y con valor de Tratado tras su inserción en el Tratado de Lisboa en 2009, no aumenta los ámbitos de protección o de garantía que ya se habían asumido en el Tratado de Ámsterdam (FREIXES, 2014, p. 16).

⁵ Artículo 3.2 TCEE: "En todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad".

Actualmente, en los tratados vigentes, la igualdad constituye un valor de la Unión Europea, reconocido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Sin embargo, este artículo tiene una equívoca redacción, puesto que la concreta igualdad entre hombres y mujeres no se menciona entre los valores de la Unión, sino que es uno de los elementos que caracterizan la sociedad europea, lo que puede conllevar problemas de interpretación (SALDAÑA, 2006, p. 161). Sin embargo, conforme al artículo 23.2 de la CDF, el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea y los artículos 8 y 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la igualdad entre hombres y mujeres se configura como un objetivo de la Unión que debe ser aplicado en todas las políticas comunitarias, es decir, tiene un carácter transversal, lo que se conoce como el *mainstreaming* de género.

En cambio, ninguna referencia a la representación equilibrada se halla ni en el artículo 39 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, inscrito en el Título V dedicado a la Ciudadanía, que reconoce el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, máxima instancia representativa de la Unión, ni en el artículo 10 del TUE, que se inscribe en el apartado relativo a las disposiciones sobre los principios democráticos, y que afirma que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión” y que “los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”.

Finalmente, no está de más recordar que la Unión Europea como tal, o alguna de sus instituciones, ya sea el Parlamento, el Consejo o la Comisión, forman parte de acuerdos internacionales en los que se describen medidas que las partes pueden adoptar para conseguir un mayor equilibrio en la representación; entre ellos, cabe citar la Declaración de Beijing 1995 o los acuerdos de la Unión Interparlamentaria, a los que se ha hecho previamente referencia.

2.2. Las políticas de la Unión Europea

Para conocer la situación y la evolución de la representación de las mujeres en la normativa de la Unión Europea, no basta el derecho originario, sino que es necesario recurrir al derecho derivado, y, en concreto, al denominado “*soft law*”; es decir, para superar el déficit democrático, las instituciones europeas han generado un conjunto normativo previsto en declaraciones, recomendaciones, resoluciones, programas, o disposiciones de orientación de las políticas tanto de las instituciones europeas como de los estados miembros que carecen de eficacia jurídica vinculante, si bien tiene ciertos efectos políticos y,

ocasionalmente, anticipa el contenido de futuras normas de la Unión. En todo caso, la articulación de la idea de la democracia paritaria se ha ido construyendo sobre la base de múltiples documentos, de entre los que se destacan los más relevantes.

Tras la Declaración de Atenas de 1992, se adopta la Resolución del Consejo (186/C/CEE) de 27 de marzo de 1995, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión, que afirma que: “una participación equilibrada en la toma de decisiones (...) constituye una importante condición para la igualdad entre hombres y mujeres”. También tras la histórica Declaración de Beijing (1995), se adopta la Recomendación del Consejo (96/694/CE) del 2 de diciembre de 1996, respecto de la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de decisión, que alienta a los Estados miembros de la Unión Europea la adopción de “una estrategia integrada de conjunto, destinada a promover la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones y a desarrollar o crear a tal efecto las medidas adecuadas, tales como, en su caso, medidas legislativas y/o reglamentarias y/o de incentivación”.

Tres años más tarde, se celebra la Conferencia Europea de París (1999), donde se reúnen los ministros responsables de las políticas de igualdad de todos los estados miembros, dirigida a promover la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones. En su declaración final, la *Declaración de París*, se reconoce que persisten las desigualdades entre varones y mujeres en lo que respecta a puestos de decisión, que la consecución de la igualdad entre varones y mujeres es una prioridad de la Unión Europea, en la que deben colaborar gobiernos, asociaciones y toda la sociedad, y que para ejercer una influencia real y constituir una verdadera masa crítica, las mujeres deben estar representadas en número suficiente en todas las instituciones, como primera etapa para alcanzar el objetivo común y prioritario de la igualdad en el poder, de la paridad. A pesar del esfuerzo por alcanzar un consenso de voluntades, el documento final no aporta medidas concretas y operativas, sino que se mantiene en el nivel de una declaración.

El Parlamento Europeo, a su vez, ha emitido diversas resoluciones en este ámbito, como la Resolución de 2 de marzo de 2000, sobre las mujeres en el proceso decisonal (B5-0180/2000, R. 50084/2000) en la que apoya el recurso a las cuotas electorales como medida transitoria para la consecución de la participación equilibrada en la toma de decisiones, o la Resolución de 18 de mayo de 2000 sobre el seguimiento de la Plataforma de Acción de Pekín (DO C 59, de 23.2.2001). Pero sin duda merece destacarse la Resolución sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación

96/694 del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisión, de 18 de enero de 2001, puesto que demanda que se favorezca el equilibrio de géneros en todas las políticas y en todas las Comisiones, tanto a escala de la Unión Europea como a escala nacional e internacional, con una participación que no debe ser inferior al cuarenta por ciento para cada género (COM 820009 120-C5-0210/2000-2000/2117-COS. Bruselas, 18 de enero de 2001). Hay que recordar el trabajo que realiza la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, y en particular, sus informes de seguimiento de los compromisos de la Unión.

En cuanto a la Comisión, ha emitido informes y comunicaciones, como el Informe sobre “Mujeres y Hombres en puestos de responsabilidad en 2007” con el objetivo de alcanzar una participación más equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, o el Informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de género de 8 de febrero de 2008, donde se propone adoptar de una Carta Europea de Derechos de la Mujer. Asimismo, la Comisión elabora un informe anual sobre la igualdad de género, un instrumento de gran importancia para evaluar la evolución de la situación de las mujeres en Europa.

En 2006, el Consejo adoptó el primer Pacto Europeo para la Igualdad de Género, que reitera la importancia que para el progreso de la mujer tienen las políticas de igualdad de mujeres y hombres, y afirma la necesidad de una participación más destacada de las mujeres en la toma de decisiones políticas y económicas.

Como continuación a dicho pacto, destaca la Comunicación de la Comisión de 5 de marzo de 2010 “Un compromiso reforzado en favor de la igualdad entre mujeres y hombres: Una Carta de la Mujer”, Declaración de la Comisión Europea con motivo del Día Internacional de la Mujer 2010 en conmemoración del 15º aniversario de la adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Pekín, y del 30º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La aprobación de esta Carta de la Mujer pretende ser un compromiso para promover de forma más eficaz la igualdad, a partir del fortalecimiento de la perspectiva de género en todas las políticas, y la adopción de medidas específicas para promover dicha igualdad. En concreto, la Carta propone cinco ámbitos específicos de actuación, uno de los cuales es la representación de las mujeres en la toma de decisiones y en los puestos de responsabilidad. Sin embargo, la Carta no va más allá de la mera declaración de buenas intenciones y no ofrece estrategias o mecanismos concretos para conseguir sus objetivos.

Desde 2001 se han adoptado tres planes marco estratégicos, de carácter quinquenal, que dedican uno de sus apartados a la igualdad de participación y representación. En concreto, la Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres 2001-2005 instaba a mejorar el equilibrio de la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas, y en la toma de decisiones económicas y sociales; el Plan de Trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 denuncia la persistencia de la infrarrepresentación femenina y afirma que los Estados miembros se han fijado el objetivo de que haya un 25% de mujeres en puestos directivos en el área de investigación realizada por el sector público; finalmente, conforme a la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015, la Comisión se propone supervisar los progresos, en especial, en el sector de la investigación, para alcanzar el objetivo del 25% de mujeres en las posiciones con mayor responsabilidad decisoria, favorecer el incremento del número de mujeres en los comités y los grupos de expertos establecidos por la Comisión, con el objetivo de alcanzar al menos el 40% de mujeres, y promover una mayor participación de las mujeres en las elecciones al Parlamento Europeo.

Finalmente, debe mencionarse la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas: calidad e igualdad (2011/2295(INI), (2013/C 251 E/02), que se emite con ocasión de las elecciones europeas que se celebraron en 2014, seguidas por la Comisión europea y los nombramientos a los principales puestos de la UE, que se plantean como la oportunidad para avanzar hacia la democracia basada en la paridad. Por ello, entre otras consideraciones, insta al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a que apliquen la paridad a todos los niveles; pide a los partidos políticos de toda Europa que introduzcan un sistema de cuotas para las listas de candidatos a los órganos de los partidos y las elecciones; pide a los Estados miembros que apoyen la paridad proponiendo a una mujer y a un hombre como candidatos para el cargo de comisario de la Unión Europea; en suma, apuesta claramente por la paridad.

En el ámbito empresarial, donde en 2010, una de cada tres (34%) grandes compañías en la UE no tenían mujeres en sus consejos de administración, debe mencionarse el fracasado intento de establecer un sistema de cuotas. Así, con el ánimo de superar el techo de cristal, el 14 de noviembre de 2012 la Comisión Europea adoptó una propuesta de Directiva sobre la mejora del equilibrio de género entre los consejeros no ejecutivos de empresas que coticen en bolsa. La propuesta pretendía regular la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los puestos directivos no ejecutivos de los consejos de administración de las empresas cotizadas, tanto de carácter público como privado, con cuotas de al

menos el 40% para el sexo infrarrepresentado; en el caso de las públicas, el plazo era hasta el 2018, mientras que en las privadas, hasta el 2020. Los Estados, como destinatarios de la Directiva, deberían asegurar que la selección de los puestos directivos no ejecutivos se regían por criterios de transparencia y prioridad del candidato perteneciente al sexo infrarrepresentado, y debían establecer un sistema de advertencias y sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, en caso de infracción. Las cuotas han sido durante criticadas, con el argumento de que suponen un ataque a la autonomía de la compañía y al derecho de los propietarios de seleccionar su propio consejo de administración; otros argumentos se escudan en la inexistencia de mujeres calificadas para los puestos, lo que puede ser un argumento falaz, debido tanto a los prejuicios acerca de la falta de habilidad de las mujeres en el ámbito de los negocios como al hecho de que en las selección de candidatos al puesto no se incluyen mujeres.

Finalmente, la citada propuesta de Directiva no consiguió el consenso en su tramitación, y fracasó el diciembre de 2014, tras la oposición de un bloque de países liderados por Alemania y el Reino Unido, y no parece que vaya a formar parte de las prioridades de la agenda comunitaria por el momento.

2.3. Las estrategias de futuro

En las últimas décadas, Europa ha realizado notables avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres utilizando sus recursos e instrumentos jurídicos, políticos y financieros. Sin embargo, siguen existiendo obstáculos para una auténtica igualdad, y, en concreto, en cuanto a la igualdad en la representación equilibrada de mujeres y hombres, los considerandos de la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013 anteriormente citada ofrecen un claro diagnóstico de la situación.

Así, se señala que existe un desequilibrio en la participación de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones en los ámbitos político y público, así como una clara insuficiencia en la representación de las mujeres en los cargos políticos, tanto electivos como designados a escala de la Unión Europea y de sus Estados miembros. En este sentido, si bien la representación de las mujeres en el Parlamento Europeo ha aumentado, no ha alcanzado aún la paridad, pero la representación de las mujeres es aún menor en los puestos directivos de las comisiones parlamentarias y los grupos políticos, en la Comisión Europea se ha estancado en una tercio, y la Comisión nunca ha estado presidida por una mujer. En los últimos años, se detecta, pues, un estancamiento de la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas, en lugar de experimentar una mejora lineal; no se han modificado las cuotas de

representación en los Parlamentos nacionales de la UE, en los que las mujeres ocupan el 24 % y los hombres el 76 % de los escaños, y las mujeres representan solo el 23 % en el número total de ministros. A ello hay que añadir que la participación de las mujeres en los procesos decisorios políticos y los métodos, las estrategias, así como las actitudes y los instrumentos culturales para luchar contra las discrepancias varían considerablemente en el plano nacional dentro de la UE y entre sus Estados miembros, partidos políticos e interlocutores sociales.

Por otra parte, existe una cultura sistemática y muy arraigada en la realidad de conceder un trato positivo a los hombres, que favorece a los hombres en detrimento de las mujeres, lo que no constituye un sistema oficializado, pero que constituye de facto un sistema informal de cuotas, en el que los hombres eligen hombres para puestos de toma de decisiones. A ello se añade que el acceso de las mujeres a la financiación de las campañas electorales a menudo es más restringido, debido a la discriminación dentro de los partidos políticos, a la exclusión de las mujeres de las redes que cuentan con recursos de financiación y a que sus ingresos y ahorros son más bajos. En el supuesto en que accedan a puestos de poder, debido a los persistentes estereotipos de género, se mantiene una grave segregación en posiciones clave de toma de decisiones políticas, con una mayor asignación a las mujeres de tareas en ámbitos relacionados con la atención y la distribución tales como la sanidad, la protección social y el medio ambiente, mientras que a los hombres se encomiendan tareas con poder y vinculadas a los recursos como son los asuntos económicos y monetarios, el comercio, el presupuesto, la defensa y los asuntos exteriores, lo que distorsiona la estructura de poder y la asignación de recursos. En este sentido, el número de mujeres en puestos administrativos, en particular puestos directivos, es una cuestión de igualdad y garantiza que se tenga en cuenta la perspectiva de género a la hora de preparar todas las políticas.

El resultado final es que el 37 % de los diputados del actual Parlamento Europeo, 9 de cada 28 nuevos comisarios y 7 de cada 28 jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son mujeres, y que, según el Informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, de 28 de enero de 2015, sobre los progresos en la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2013, al ritmo presente habrá que esperar hasta 2038 para alcanzar el objetivo de que la tasa de empleo de las mujeres sea del 75%, la igualdad salarial se hará realidad en 2084, la igualdad de representación en los Parlamentos nacionales, en las instituciones de la UE y en los consejos de administración de las empresas europeas

será posible antes de 2034, pero el reparto igualitario de las tareas domésticas no sería una realidad hasta 2054 ((PE 541.538v03-00), (A8-0015/2015)).

Frente a esta situación, las medidas que toma la Unión Europea se ven limitadas tanto por su falta de competencias como por la falta de voluntad política de las propias instituciones europeas como principalmente de algunos de los Estados de la Unión, y todos los mecanismos jurídicos que se han adoptado han sido siempre en normas de *soft law*, es decir, normas de orientación política. Aun así, lo cierto es que la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión política, económica y social constituye una de las manifestaciones de la igualdad que va tomando mayor importancia en los Estados de la Unión Europea. El compromiso jurídico es cada vez más amplio y no existen dudas en asumir la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los elementos estructurales de la democracia y de la ciudadanía europea. Seguramente, en ello influyen las medidas adoptadas por los Estados miembros en orden a incrementar el número de representantes femeninas en los puestos de decisión de la Unión Europea, lo que, a su vez, mantiene el interés de la Unión Europea por la democracia paritaria; lo importante es conseguir, pues, una masa crítica. El siguiente paso sería reconocer este compromiso en los tratados, e incorporar la democracia equilibrada en el derecho originario, pero para ello aún queda mucho trabajo que hacer.

3. Estado de la cuestión en los Estados miembros de la Unión Europea

3.1. La representación equilibrada en el ámbito político

Los Estados miembros de la Unión Europea han adoptado diferentes estrategias con el fin de conseguir una mayor presencia de las mujeres en la política, y, en particular, entre las medidas de discriminación positiva, destacan las cuotas. En la mayoría de los países europeos, las cuotas fueron utilizadas inicialmente por los partidos políticos de forma voluntaria, y posteriormente, se introdujo en las leyes electorales y en algunos casos, dio lugar a reformas constitucionales.

Como se ha mencionado previamente, uno de los primeros partidos que introdujo cuotas fue el Partido Socialista Popular de Dinamarca. Este partido acordó en 1977 que en todos sus órganos y asambleas electorales hombres y mujeres tuvieran derecho a un mínimo de representación del 40 %. En 1979, 64 % de los parlamentarios de ese partido eran mujeres. En 1984, se utilizaron cuotas en la selección de candidatos para el Parlamento Europeo y en 1988 el partido introdujo cuotas en las elecciones locales. Se abolieron las cuotas en 1990, pero se siguen utilizando en la práctica. También en 1977 el Partido Laborista de los Países Bajos adoptó una recomendación en la que el 25% de todos los cargos dentro y fuera del partido deberían estar ocupados por mujeres, lo que ese convirtió en una cuota oficial en 1985.

De hecho, Dinamarca, Suecia, Finlandia y los Países Bajos han alcanzado altos niveles de representación de las mujeres en el Parlamento (37%, 47%, 40% y 41% respectivamente), sin el uso de las cuotas legisladas, si bien Finlandia ha optado por formalizarlas legalmente conforme a una ley de 1985, que ha sido modificada en 1995, conforme a la que tanto mujeres como hombres deben en los órganos decisorios de los partidos en un porcentaje mínimo del 40%. Cabe señalar que en las Constituciones de los países escandinavos (Suecia, Dinamarca, Noruega) nada se dice acerca de la adopción de acciones positivas en el ámbito de la representación política; en cualquier caso, estos procesos requirieron mucho tiempo y fueron el resultado de un sistema electoral proporcional, de unas políticas eficaces en favor de la igualdad de género y de la presión del movimiento de mujeres. Un ejemplo bien conocido es la estrategia en dos fases de los partidos políticos en Noruega: en primer lugar, las mujeres del partido presionaron para que se estableciera una cuota dentro de las estructuras del partido, y posteriormente, cuando se obtuvo una masa crítica de entre un 30 y un 40% de mujeres en la ejecutiva del partido, se consiguió que el partido aprobara cuotas para organismos electivos.

En la actualidad, varios países europeos han introducido legislación relativa a las cuotas de género para las elecciones de los parlamentos nacionales, como Bélgica, Francia, Grecia (en 2012), Portugal, España (en 2007), Eslovenia (en 2002) y Polonia (en 2011), mientras que en otros países siguen siendo los partidos políticos los que aplican las cuotas según acuerdos informales internos, como en Alemania, Suecia y el Reino Unido.

En el caso del Reino Unido, han sido los partidos políticos los impulsores de estas normas, y en concreto, el Partido Laborista y el Partido Liberal-Demócrata. En 1981, el Partido Social-Demócrata fue el primero que aprobó una resolución en la que obligaba a que en las listas elegibles se incluyera, al menos, una mujer. Con un sistema electoral mayoritario, que dificulta la eficacia de las cuotas, en 1990 se adoptó una

medida más incisiva, las conocidas como "listas de sólo mujeres" (*All Women Shortlists*, AWS), es decir, listas en que las mujeres se situaban únicamente en la mitad de aquellos escaños de los distritos electorales seguros, es decir, que el partido preveía ganar sin duda. Por lo demás, la legislación sobre la paridad en el Reino Unido es escasa (ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, 2013, p. 45-51).

En algunos países, esta legislación electoral que fijaba las cuotas ha precisado una reforma constitucional; así ha sido en los casos de Portugal, Francia, Italia y Bélgica (SEVILLA, 2014, p. 164).

Portugal modificó su Constitución en 2004 para permitir las medidas de acción positiva en las leyes electorales, de modo que según su reformado artículo 109, "la participación directa y activa de hombres y mujeres en la vida política es condición e instrumento fundamental de consolidación del sistema democrático, debiendo la ley promover la igualdad en el ejercicio de los derechos cívicos y políticos y la no discriminación por razón de sexo en el acceso a cargos políticos"; esta reforma constitucional se concreta en el 2006 con una "ley de la paridad" (Ley Orgánica 160/2006), que establece que las candidaturas a las elecciones generales, al Parlamento Europeo y a los órganos de gobierno local tienen que incluir por lo menos 33% de miembros de cada uno de los sexos; en el caso de listas plurinominales, no pueden constar más de dos candidatos seguidos del mismo sexo. No obstante, la regla no es completamente eficaz, ya que los partidos tienen tendencia a colocar los nombres de mujeres en plazas inferiores a las de los hombres, en la medida que la ley lo permite (en 3º, 6º, 9º lugar, y así sucesivamente).

En Bélgica se aprobó primero una ley de cuotas, en 1994, que establecía que en las listas presentadas por los partidos políticos el número de candidatos de un mismo sexo no podían exceder de 2/3 tercios del total de la lista; sin embargo, no disponía en qué lugar de la lista debían estar situadas las mujeres, por lo que en la práctica se situaban en aquellos puestos que difícilmente conseguían representación. Posteriormente, en 2002, se llevó a cabo una reforma constitucional que en su nuevo artículo 10 hace mención expresa a la igualdad entre hombres y mujeres, y el 11 bis pretende "favorecer especialmente el acceso igual a los mandatos electivos y públicos". En junio de 2002 se aprobó una ley que pretende asegurar la igual presencia de hombres y mujeres en los 2 consejos regionales de Bruselas, de modo que la diferencia de candidatos no puede ser superior a uno y que los dos primeros candidatos de cada una de las listas deben ser de diferente sexo.

En los casos de Francia y de Italia, la reforma constitucional vino motivada por las decisiones de sus órganos de control constitucional de declarar las normas que fijaban las cuotas contrarias a sus

respectivas constituciones. Francia era uno de los países de la UE con un porcentaje más bajo de mujeres en su Asamblea Nacional; de un 5,6% en 1945 descendió a un 1,5% en 1958, y solo logró un 5,9% en la década de 1980 o un 6.1% en 1993. En 1981 una diputada del partido socialista presentó una enmienda a la Ley de reforma de las elecciones municipales para que en los municipios de más de 3.500 habitantes, las listas de los candidatos no pudieran contener más del 75% de las personas del mismo sexo. El Consejo Constitucional, consideró en 1982 que este artículo atentaba contra el artículo 3 de la Constitución de 1958, que establece que la indivisibilidad de la soberanía, así como contra el artículo 6 de la Declaración de 1789, que reconoce que todos los ciudadanos son "iguales ante la ley, todos son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que sus virtudes y talentos"; en 1989 se pronunció en parecidos términos. La superación de esta interpretación vino a través de la modificación de la Constitución en julio de 1999, en que se añade un nuevo apartado al artículo 3 que establece que la ley favorece el igual acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales, y una nueva función a los partidos políticos en el artículo 4, que consiste en contribuir a la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, el 3. La reforma se ha concretado en una Ley de junio de 2000, en que se establece que las listas electorales la diferencia de candidatos de cada sexo no puede ser inferior a uno, y otras disposiciones tendentes a evitar que las mujeres estén colocadas de tal modo que su elección resultara en la práctica imposible; el no cumplimiento con las condiciones de la ley conlleva la disminución de las subvenciones electorales.

En cuanto a Italia, la Corte Constitucional consideró que, si bien las medidas de acción positiva promovidas en determinadas leyes de 1991 y 1992 para fomentar la paridad hombre/mujer en el trabajo y el empresariado femenino son admisibles para eliminar situaciones de inferioridad social o económica como premisa par el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, en cambio, las medidas adoptadas por una ley de 1993 en relación con las cuotas en las listas electorales eran contrarias a los artículos 3 y 51 de la Constitución Italiana, de los que se desprende una absoluta igualdad sexos a la hora de acceder a los cargos de elección, de modo que el sexo no puede establecerse como requisito de elegibilidad y por tanto tampoco puede exigirse para ser candidato e integrar una lista electoral, por lo que dicha ley fue considerada inconstitucional. En consecuencia, en 2002 se procedió a reformar el artículo 51 de la Constitución, que establecía: "Todos los ciudadanos de ambos sexos son elegibles para cargos públicos y para los cargos de elección popular en igualdad de condiciones, de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley", al que se añade: "Con este fin, la República adoptará medidas específicas para promover la

igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”. Entre ellas, destaca la Ley de mayo de 2015, relativa a las elecciones para la Cámara de Diputados, que establece que las listas deberán ser compuestas alternativamente por una persona de cada sexo, y que en el total de las candidaturas, el cabeza de lista debe tener un porcentaje de 40/50 entre hombres y mujeres; tales disposiciones entrarán en vigor a partir de julio de 2016.

Finalmente, en España, las cuotas fueron implantadas *de facto* por los partidos políticos de izquierdas, un 25% a finales de los ochenta del pasado siglo para llegar a una proporción de 60/40 por cien como máximo en cada género en 1997. La Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, modificó la electoral e introdujo un artículo 44 bis, según las listas presentadas para las elecciones deben tener “una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico”. El Tribunal Constitucional convalidó la validez de la ley en su STC 1/2008, de 29 de enero.

En conclusión, puede constatar que, pese a los avances señalados, no se ha alcanzado la igualdad de representación de las mujeres en la toma de decisiones políticas en muchos países europeos. Lo cierto es que existen una serie de soluciones técnicas que garantizan que las candidatas pueden ser elegidas conforme a un determinado porcentaje o cuota, pero la aplicación de estos instrumentos sigue dependiendo de la voluntad política de los países. El reto sigue siendo, pues, cómo crear la voluntad política para aceptar estos mecanismos, incluso, si fuera necesario, jurídicamente vinculantes; en este sentido, la evolución de diversos países demuestra que es necesaria su defensa por un fuerte movimiento de mujeres y que es también crucial encontrar al menos un partido parlamentario importante que lo impulse. Otra conclusión relevante es que las cuotas legales de género son más eficaces que las cuotas voluntarias de partido, si bien la situación puede variar según los países; pero, aun cuando se utilizan las cuotas, su eficacia depende también de los sistemas electorales y de la aplicación de sanciones efectivas en caso de incumplimiento.

3.2. La representación equilibrada en el ámbito de las grandes empresas

Un informe de la Comisión de marzo de 2012 mostró que, en toda la UE, los consejos de administración están dominados actualmente por hombres; asimismo, se destaca que existen sustanciales diferencias entre los países, y así, las mujeres representaban el 27% de los miembros del consejo en las mayores compañías de Finlandia y el 26% en Letonia, pero sólo el 3% de Malta y el 4% en Chipre.

En el mundo empresarial, se han desarrollado una variedad de instrumentos para promover el equilibrio de género en las empresas en todos los niveles, incluidos los superiores, entre ellos la utilización de certificados, el otorgamiento de premios y reconocimientos, la adopción de códigos corporativos, o la elaboración de rankings o clasificaciones de empresas.

En Noruega, Dinamarca y Finlandia un número mínimo de mujeres en los consejos de las empresas de mayoría de propiedad estatal habían sido nombradas por ley desde hace años; en concreto, desde 1981 en Noruega y desde 2000 en Dinamarca. Asimismo, en Noruega se introdujeron las cuotas por primera vez en la Ley de Igualdad de Género en 1981, exigiendo al menos el 40% de cada sexo en cargos públicos en consejos y comités; en 2004 la cuota se extendió a consejos de administración de las empresas públicas y en 2006 (en vigor a partir de 2008) a las grandes sociedades anónimas en el sector privado. A pesar de este progreso, las mujeres se están quedando atrás en posiciones de liderazgo en un 11%, y la ley de cuotas ha tenido algunas consecuencias no deseadas, como el cambio de estatus de algunas empresas para evitar tener que cumplir con la nueva legislación, o la concentración de poder de algunas mujeres que ocupan múltiples puestos.

El ejemplo de Noruega inspiró algunos países de la UE para introducir legislación para mejorar el equilibrio de género en las juntas, y se han desarrollado además una variedad de enfoques. Por ejemplo, España aprobó en 2007 una Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, que recomienda a las grandes empresas con más de 250 empleados y en el IBEX 35 designar gradualmente las mujeres en sus juntas, hasta que se haya alcanzado un número par de miembros masculinos y femeninos. En ocho años, estas empresas deben modificar gradualmente la composición de sus juntas hasta que se alcance una proporción de entre el 40% y el 60% de cada sexo. No hay una sanción directa por el incumplimiento de esta obligación, pero se tendrá en cuenta cuando las empresas quieran, por ejemplo, obtener la etiqueta o certificado de igualdad, subsidios públicos o contratos de la administración estatal. En términos similares, han establecido también cuotas, en 2011, Francia, los Países Bajos, Italia o Bélgica, cuyas leyes

modulan su aplicación en función de aspectos como la forma jurídica de la empresa, es decir, si es pública o privada, el tamaño de la empresa, la posibilidad de sanciones progresivas, y la implementación progresiva en el tiempo de las cuotas y de los objetivos.

En cuanto a los códigos de gobierno corporativo, se considera que esta herramienta de auto-regulación ejerce cierta influencia en la composición de las juntas del sector privado en algunos países, como Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, los Países Bajos, Polonia, España, Suecia, Reino Unido. Estos códigos de gobierno corporativo normalmente se aplican sólo a las grandes empresas que cotizan en bolsa y no conllevan penas, pero, en cambio, estas empresas deben responder ante sus accionistas y los medios de comunicación, lo que, al menos, crea transparencia.

En cambio, Finlandia y Suecia han partido de una estrategia diferente a la de las cuotas para aumentar el número de mujeres en los consejos, esencialmente, mediante la existencia de códigos de buen gobierno corporativo, pero también mediante el ejemplo gubernamental, que se marcó como objetivo designar al menos el 40% de mujeres en los consejos de las empresas de propiedad estatal y lograrlo en 2006, y el papel activo de los medios de comunicación que han puesto presión sobre las empresas para hacer los cambios necesarios y evitar la publicidad negativa.

En suma, en la mayoría de los países europeos no se ha alcanzado todavía la igualdad de representación de hombres y mujeres en el parlamento, y en la mayoría de los gobiernos de los países europeos las mujeres no cumplen con posiciones de liderazgo o tienen carteras importantes. La legislación de cuotas ha demostrado ser una herramienta eficaz para acelerar la diversidad de género y alcanzar niveles significativos de la representación de las mujeres tanto en el ámbito político como en consejos de las empresas, pero el principal desafío en muchos países es hallar la manera de superar la resistencia del público y el sector empresarial contra los objetivos marcados no obligatorios y las cuotas legales. En este sentido, ya se ha mencionado el fracasado intento de dictar una Directiva europea al respecto.

4. Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. (2013). Modelos de democracia paritaria desde una óptica comparada. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 159, Madrid, enero-marzo, (p. 39-76).
- CHICANO JÁVEGA, E. (2010). Algunas reflexiones sobre la paridad. En M. Á. Bengoechea Gil (editora), *La lucha por la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Reflexiones y aportaciones de la ley de igualdad 3/2007, de 22 de marzo* (pp. 155-177). Madrid: Dykinson – Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas – Universidad Carlos III.
- COBO, R. (2002). Democracia paritaria y sujeto político feminista, *Anuales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36, 29-44.
- European Commission's Network to Promote Women in Decision-making in Politics and the Economy; Working Paper: "The quota-instrument: different approaches across Europe", (2011). (Accesible en internet, consultado el 10/06/2015)
- EC Report on equality between women and men, 2014. (Accesible en internet. Fecha de consulta 10/06/2015).
- FREIXES, T. (2014). La igualdad de mujeres y hombres en el Derecho de la Unión Europea. Especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En M. I. Pastor Gosálbez, Laura Román Martín, A. Giménez Costa (coord.), *Integración europea y género*, (pp. 15-65). Madrid: Tecnos.
- LIJENAAR, Monique (1996). *Como conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas*. Comisión Europea,
- Naciones Unidas (1995). Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer; Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Recuperado de www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf.
- PINTAT, Christine. (2002). Democracia a través de la alianza de géneros. La experiencia de la Unión Interparlamentaria, (pp. 269- 284), en International IDEA; *Mujeres en el Parlamento, Más allá de los números*. Disponible en www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_06-2.pdf. (Consultado en 10/06/2015).

SALDAÑA, M.N. (2006). Aproximación al concepto de ciudadanía europea desde la perspectiva de género: el presupuesto político de la transversalidad, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 16, 134-166.

SEVILLA, J. (2014). Democracia paritaria y Unión Europea. En M. I. Pastor Gosálbez, L. Román Martín, A. Giménez Costa (coord.), *Integración europea y género*, (pp. 155-177). Madrid: Tecnos.

5. Recursos y materiales

Interparliamentary Union, IPU Reports and Surveys, en <http://www.ipu.org>.

Atlas of Electoral Gender Quotas, 2013.

Women in politics 2015: poster (<http://www.ipu.org/english/surveys.htm#MAP2015>)

International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), <http://www.idea.int/gender>

La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina, 2013, 228 páginas.

ISBN: 978-91-86565-77-0

Co-editor: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), OAS. Descarga libre en:

<http://www.idea.int/publications/banking-on-parity/index.cfm>

Diseño para lograr la igualdad (Designing for Equality: Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas), 2007, 30 páginas ISBN: 978-91-85724-14-

7, Descarga libre en: http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/sp.cfm

Documentos acerca de la igualdad de género compilados por la Comisión Europea:

http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index_en.htm#h2-5

Informe sobre *Women in economic decision-making in the EU: Progress report*, marzo de 2012, descarga

libre en pdf en: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/news/121114_en.htm

Otros documentos acerca de la situación de las mujeres en los puestos de decisión de las grandes

empresas en: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/index_en.htm

Informes de la Comisión Derechos de la Mujer e Igualdad de Género:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/femm/reports.html>

Informes de la Comisión Europea acerca de la igualdad entre mujeres y hombres.

<http://www.afaemme.org/media/press-clipping/ec-reports>

En concreto: Informe " More women in senior positions: Key to economic stability and growth",

disponible en <http://www.afaemme.org/sites/default/files/EN.pdf>

