

# La igualdad efectiva entre mujeres y hombres desde la teoría constitucional

JULIA SEVILLA MERINO \*

ASUNCIÓN VENTURA FRANCH \*\*

SANTIAGO GARCÍA CAMPÁ \*\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

La igualdad ha sido uno de los principios que a través de la historia ha creado pasiones y odios pero, entre otras cosas, ha sido el motor de la reivindicación feminista. Desde la perspectiva del Derecho constitucional, la igualdad ha sido básicamente un concepto que ha presidido la elaboración los textos constitucionales como principio político. No hay que olvidar a este

respecto la proclama de que todos los hombres nacen iguales. Este principio político se ha incorporado como un valor superior del ordenamiento jurídico, al que se le dota de un contenido prescriptivo plasmado en funciones orientadoras e informadoras en la producción e interpretación de las normas jurídicas.

La igualdad, como ha señalado Celia Amorós<sup>1</sup>, es un concepto regulativo político, un concepto ético y un valor, y, sobre todo en el ámbito del Derecho, y muy especialmente del Derecho constitucional, la igualdad representa unos de los principios más interesantes, pero quizás también más abstractos y más difíciles de concretar.

Aunque el concepto de igualdad ha sido muy elaborado por la doctrina, continúa resultando interesante profundizar en su

---

\* Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Valencia.

\*\* Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad Jaume I de Castellón.

\*\*\* Técnico superior de investigación. Universidad Jaume I de Castellón.

*Nota:* La elaboración de este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio, financiado por un convenio de colaboración entre el Instituto de la Mujer y la Universidad Jaume I de Castellón, dirigido a elaborar una herramienta de consulta legal *on line* con la normativa internacional, europea, estatal y autonómica en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

---

<sup>1</sup> AMORÓS, Celia (2005): *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias para la lucha de las mujeres*, Ediciones Cátedra, Feminismos, Madrid, p. 288.

conceptuación jurídica y, de modo simultáneo, distinguirlo de otros conceptos que han dado lugar a mucha confusión y que, en especial tratándose de la igualdad entre mujeres y hombres, en ocasiones no han contribuido al avance de la igualdad. Sobre todo, existe una confusión notable entre los conceptos de igualdad e identidad<sup>2</sup>.

Si partimos de que las diferencias se producen en el desarrollo de la vida humana, la cuestión radica en cómo ponderarlas y situarlas en términos de equivalencia o de homologación. Ninguna diferencia es en principio buena o mala, lo que ocurre es que las diferencias a las que se asigna un orden jerárquico inferior o desigual son malas. En consecuencia, es necesario construir el concepto de igualdad para poder homologar las diferencias. La igualdad presupone la diferencia y no la identidad porque, si las cosas son idénticas, no hace falta establecer términos de comparación. La identidad está referida a un conjunto de términos indiscernibles que comparan una predicación común<sup>3</sup>.

Continuando con esta reflexión, la igualdad es un concepto racional que parte necesariamente de la necesidad de que los seres humanos, a pesar de las diferencias, disfruten de posiciones equivalentes, porque si se establece que unas determinadas características —en definitiva, diferencias— son las buenas, todas las demás resultarán ser malas. Por tanto, lo interesante es establecer la homologación de las diferencias y las correspondientes equivalencias.

Pues bien, el modelo universal interiorizado en las normas jurídicas a partir del Estado Constitucional responde a unas características propias de los hombres —y más concretamente, de los hombres blancos y propieta-

rios— que no dejan de ser una particularidad y una diferencia. En la medida que el sujeto de las normas jurídicas se corresponde con esa particularidad, el modelo sobre el que se asienta el concepto de igualdad formal también responde a las diferencias o particularidades que se identifican mejor en general con los hombres y, especialmente, con un grupo de ellos (blancos etc.). Como no se han establecido la equivalencia, la homologación y la equipotencia de las restantes diferencias, tras aplicar la igualdad formal ocurre que las normas sólo son efectivas para los iguales y no para los diferentes, dado que las diferencias no han sido homologadas y además aquellas que han sido interiorizadas en las normas conforman un orden jerárquico a partir del cual las restantes diferencias pertenecen a un orden jerárquico inferior y producen como resultado más desigualdad.

De hecho, la igualdad formal ha demostrado su incapacidad para solucionar los valores del Estado social y su estricta aplicación puede llegar incluso a desvirtuar los postulados del mismo, pero ello no significa que en el Estado social se abandone la idea de la igualdad en la ley y de la igualdad en la aplicación de la ley —en tanto concreciones de la igualdad formal—, sino que en la elaboración y aplicación de la ley debe incorporarse el concepto de eliminación de la discriminación como puente (Rodríguez Piñeiro, M.; Fernández López, M. 1986, 76) para garantizar la no arbitrariedad de los poderes públicos y la igualdad real entre la ciudadanía, al menos, en aquellos aspectos que se consideren relevantes.

La eliminación de la discriminación va a ser, por consiguiente, el elemento que interactúe entre la voluntad del legislador y el operador jurídico para conseguir la igualdad real. En principio las discriminaciones pueden ser de distintos tipos pero la Constitución Española de 1978 incorporó aquellas sobre las que existe un consenso: la raza, el sexo, etc.

<sup>2</sup> Obra citada, p. 286. Por ejemplo, cuántas veces se ha escuchado que las mujeres quieren ser idénticas a los hombres y que eso es absolutamente imposible.

<sup>3</sup> Obra citada, p. 287.

Estas discriminaciones sobre las que existe un consenso deben presidir la actividad del legislador y de los operadores jurídicos, no tanto para observar si las leyes en su aplicación contribuyen a su eliminación, si no para integrar en la elaboración y en la aplicación de la norma las respectivas situaciones, prioridades y necesidades de mujeres y hombres de cara a promover la igualdad entre los mismos y analizar los efectos sobre las respectivas situaciones.

La igualdad material debe entenderse desde una doble dimensión: como un punto de partida que sitúa a los poderes públicos ante la necesidad de establecer un conjunto de medidas para conseguir que los ciudadanos tengan unas condiciones similares para el ejercicio de los derechos; y como un punto de llegada para evaluar que el resultado final es realmente igual.

## 2. LA TRANSVERSALIDAD Y LAS ACCIONES POSITIVAS COMO MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EFECTIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. Las acciones positivas

El reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres, y la dificultad para implantar la igualdad real, ha sido el motivo fundamental para adoptar las políticas de igualdad. Las políticas de igualdad entre los sexos surgen con la finalidad de eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres y los hombres ejerzan su derechos y libertades en condiciones de igualdad. Estas políticas parten de la base de que existe una discriminación cuyo origen es el sexo, en la medida que en todas la sociedades históricamente conocidas los hombres han ostentado el poder y las mujeres han tenido una posición de inferioridad. La pertenencia a uno u otro sexo ha condicionado la vida de las mujeres y también la de los hombres, pero está claro que el hecho

de ser mujer en cualquiera de las organizaciones o combinaciones posibles la posiciona en inferioridad respecto a los hombres de esa misma adscripción.

Una de las políticas de igualdad que se ha desarrollado en los últimos años son las acciones positivas, que ha tenido una contestación por algunos sectores que entienden que estas políticas perjudican a los hombres. Se trata de medidas específicas de intervención que actúan sobre las barreras sociales que dificultan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Su objetivo es equilibrar y compensar las diferencias sociales que produce la discriminación social que puedan sufrir uno u otro sexo, generalmente las mujeres.

Las acciones positivas cuentan con un reconocimiento internacional y, así, la Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (1979)<sup>4</sup>, insta a los Esta-

<sup>4</sup> Artículo 3: «Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre». Artículo 15: «Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio». En este punto hay que señalar que, en la ratificación de esta Convención, España formuló una declaración que contiene una reserva en relación con la preferencia del varón sobre la mujer en el orden a la sucesión a la Corona.

dos para que adopten las medidas apropiadas para garantizarles el ejercicio de los derechos en las mismas condiciones que los hombres.

A pesar de que exista un cierto consenso en relación a la necesidad de adoptar medidas para conseguir la igualdad real entre mujeres y hombres, existe también una cierta indefinición legal respecto a la concreción de las acciones positivas<sup>5</sup> y una controversia doctrinal en torno a su legitimación, que no facilita la puesta en marcha de acciones que contribuyan a la eliminación de la discriminación por razón de sexo.

En el ordenamiento jurídico comunitario la evolución conceptual de la igualdad entre mujeres y hombres ha sido progresiva y equi-

<sup>5</sup> Un vacío al que intenta dar solución en el ámbito estatal el proyecto de Ley orgánica de igualdad efectiva entre mujeres y hombres (121/000092). Esta problemática se ha intentado solucionar en el ámbito autonómico con la promulgación de las leyes autonómicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en las que ha sido objeto de definición el concepto de acción positiva. Así, la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres de las Cortes Valencianas (DGOV del 4), en su artículo 4 establece lo siguiente: «*Acciones positivas*. 1. Al efecto de promocionar la igualdad entre mujeres y hombres, no se considerarán discriminatorias las medidas especiales encaminadas a acelerar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin que, en ningún caso, estas medidas puedan suponer, como consecuencia práctica, el mantenimiento de regulaciones separadas. 2. Las medidas de acción positiva se mantendrán mientras no estén plenamente logrados los objetivos de igualdad de oportunidades». De acuerdo con el artículo 3.5 de la ley 4/2005, de 18 de febrero, de igualdad de mujeres y hombres del Parlamento Vasco (BOPV de 8 de marzo), «*Acción positiva*. Para promover la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, los poderes públicos deben adoptar medidas específicas y temporales destinadas a eliminar o reducir las desigualdades de hecho por razón de sexo existentes en los diferentes ámbitos de la vida». En una línea parecida, artículos 13 a 24 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Castilla y León (BOCYL del 7), artículo 4 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres (DOG de 3 de agosto) y artículo 2.c) de la Ley 12/2003, de 20 de septiembre, para la mujer de las Islas Baleares (BOIIBB del 26).

valente a la evolución internacional y a la interna en los diferentes Estados miembros. Se ha pasado de la fase de la igualdad formal de los primeros Tratados constitutivos al desarrollo de la igualdad material y de las acciones positivas en el Tratado de Ámsterdam y en la Carta de los Derechos Fundamentales. En el Tratado de Ámsterdam, como se comprobará, se reconocen las acciones positivas en el ámbito profesional. En la Carta de los Derechos Fundamentales, por su parte, las acciones positivas están reconocidas en el artículo 23.2, en relación con la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuyo proceso de ratificación sigue suspendido, introduce en el núcleo de los derechos fundamentales de la Unión la acción positiva; así el art. II-83 señala lo siguiente en su párrafo segundo: «El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado».

En el ámbito del Consejo de Europa también se ha reconocido la necesidad de establecer medidas de acción positiva. Al margen de otras referencias posibles, puede destacarse el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1988, que en el artículo 1.3 (Parte II) admite la adopción de «medidas específicas dirigidas a terminar con las desigualdades de hecho»<sup>6</sup>.

## 2.2. La transversalidad

La introducción de la transversalidad de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*)

<sup>6</sup> Un estudio sobre el trabajo del Consejo de Europa en torno a las acciones positivas puede encontrarse en Instituto de la Mujer (2001): *Acciones positivas en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres. Informe final de actividades del grupo de especialistas sobre acciones positivas en el campo de la igualdad entre mujeres y hombres (EG-S-PA)*, Serie Documentos n.º 35, Instituto de la Mujer, Madrid.

en el terreno legal y político no puede entenderse por completo si no se toma como punto de partida el trabajo desarrollado sobre este tema por las Naciones Unidas y la Unión Europea.

Aunque no pueden olvidarse algunas referencias previas<sup>7</sup>, la transversalidad en la aplicación de la perspectiva de género fue uno de los «conceptos estrellas» de la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Mujeres, celebrada en Pekín en 1995, tal y como se ha afirmado en algunos de los trabajos monográficos más recientes sobre esta cuestión<sup>8</sup>. De hecho, la transversalidad sirvió de principio guía durante la redacción de la Declaración y la Plataforma de Acción contenidas en el Informe resultante de la citada Conferencia<sup>9</sup>. Por ejemplo, el párrafo 38 de la

<sup>7</sup> Como ha señalado P. DURÁN Y LALAGUNA, debe tenerse en cuenta que la transversalidad de la perspectiva de género ya estaba presente en los trabajos elaborados durante la Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Mujeres, celebrada en Nairobi en 1985. Cfr. DURÁN Y LALAGUNA, P. (2005): *Las Naciones Unidas y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, INSTRAW, Santo Domingo, p. 45. En el mismo sentido, Consejo de Europa (2004): *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, Directorate of Human Rights, Strasbourg, p. 11. Con anterioridad se habían celebrado las Conferencias Mundiales sobre las Mujeres de Méjico (1975) y Copenhague (1980).

<sup>8</sup> Red Feminista de Derecho Constitucional (2005): «Informe sobre las bases para la incorporación de la perspectiva de género en las reformas de los Estatutos de Autonomía». En FREIXES SANJUÁN, T. y SEVILLA MERINO, J. (coords.): *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, INAP – Goberna, Madrid, p. 502. En el mismo sentido, BUSTELO, M.; LOMBARDA, E. (2005): «Mainstreaming de género y análisis de los diferentes ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ»: *Revista Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* 17: 15-26.

<sup>9</sup> A/CONF.177/20/Rev.1. Tanto la Declaración como la Plataforma de Acción fueron adoptadas por la Asamblea General en la Resolución 50/42, de 8 de diciembre de 1995. Un análisis de los debates mantenidos durante la Conferencia, especialmente sobre el concepto de género, puede encontrarse en DURÁN Y LALAGUNA, P. (1997): *Los límites del Derecho*, Comares, Granada.

Declaración de Pekín muestra de modo ilustrativo la integración de la transversalidad, al enunciar que los Gobiernos se comprometen «a aplicar la siguiente Plataforma de Acción y a garantizar que todas nuestras políticas y programas reflejen una perspectiva de género». Igualmente, en el párrafo 308 de la Plataforma de Acción se establece que en el sistema de las Naciones Unidas debe asignarse al nivel más alto posible «la responsabilidad de garantizar que en todos los programas y políticas se aplique la Plataforma de Acción y se integre una perspectiva de género»<sup>10</sup>.

Puede afirmarse que desde la celebración de la Conferencia de Pekín la transversalidad se ha ido incorporando progresivamente como una auténtica estrategia para promover la igualdad de género en el seno de las Naciones Unidas<sup>11</sup>. En particular, los trabajos de seguimiento de la Conferencia de Pekín llevados a cabo por el Consejo Económico y Social han dado un notable impulso a la transversalidad<sup>12</sup>, sobre todo en los años inmediatamente posteriores a la Cuarta Conferencia.

En especial, la resolución 1996/6 del Consejo Económico y Social, a consecuencia de la decisión enunciada en su párrafo operativo 3, en la que se establece que «la Plataforma de

<sup>10</sup> De hecho, en el párrafo 3 de la Resolución 50/203 de la Asamblea General, de seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y aplicación de la Declaración de Pekín y la Plataforma de Acción, aprobada el 22 de diciembre de 1995, se insta a «los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y a todos los demás partícipes a que apliquen la Plataforma de Acción y, en particular, promuevan una política activa y visible por la cual se incorpore una perspectiva de género en todo los planos...».

<sup>11</sup> Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (2002): *Gender mainstreaming. An overview*, United Nations, New York, p. v.

<sup>12</sup> De acuerdo con P. DURÁN Y LALAGUNA, «hay que señalar que este órgano de las Naciones Unidas ha potenciado las políticas de igualdad, con un apoyo explícito a las propuestas de la Comisión para el adelanto de las mujeres, así como a las resoluciones en esta materia». DURÁN Y LALAGUNA, P., obra citada, p. 53.

Acción de la Conferencia se lleve a la práctica mediante la labor de todos los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas durante el periodo 1995-2000», definió un amplio programa de trabajo que, entre otros temas, debía contener un examen «de la incorporación de una perspectiva de género en las organizaciones del sistema de Naciones Unidas»<sup>13</sup>.

Esta previsión dio lugar a la Resolución 1996/310 del mismo Consejo Económico y Social, en la que se decidió dedicar las sesiones de coordinación del año siguiente a la «incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de Naciones Unidas»<sup>14</sup>. A consecuencia de esta Resolución, el Secretario General redactó su Informe sobre la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de Naciones Unidas (E/1997/66), en la que se subraya la necesidad de adoptar una perspectiva de género no solo en las áreas socio-económicas, sino también en otras áreas en las que las cuestiones de género no habían sido tenidas en cuenta o sólo de una manera accidental (párrafo tercero).

Estos trabajos preparatorios desembocaron en uno de los documentos más importantes en el sistema de Naciones Unidas en torno a la transversalidad. Se trata de las conclusiones convenidas 1997/2 del Consejo Económico y Social<sup>15</sup>, en las que se formuló

<sup>13</sup> Resolución del Consejo Económico y Social 1996/6, I.3 y IV.3.3.a).

<sup>14</sup> Debe tenerse en cuenta que el párrafo 313 de la Plataforma de Acción encargó al Consejo Económico y Social «la coordinación en todo el sistema de la aplicación de la Plataforma de Acción», una declaración asumida posteriormente en el párrafo 23 de la Resolución de la Asamblea General 50/203, ya citada. De hecho, la Resolución 1996/310 del Consejo Económico y Social fue acogida con satisfacción por la Asamblea General de Naciones Unidas, de acuerdo con el párrafo 35 de su Resolución 51/69, de 12 de diciembre de 1996.

<sup>15</sup> Las conclusiones convenidas pueden consultarse en el capítulo IV, párrafo 4 del Suplemento n.º 3 de los Documentos Oficiales de la Asamblea General (A/52/3/Rev.1).

una definición de la transversalidad de género<sup>16</sup>, se enumeraron seis principios para su incorporación en el sistema de Naciones Unidas<sup>17</sup> y, finalmente, se ofrecieron una serie de recomendaciones específicas para hacerla efectiva<sup>18</sup>.

Por otra parte, la Asamblea General, en su Resolución 50/203, de seguimiento de la cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, decidió incluir en el programa de su periodo de sesiones un tema dedicado a revisar la aplicación de los resultados de la Conferencia de Pekín, con miras a evaluar en el año 2000 los progresos realizados (párrafo 22). Desde ese momento la Asamblea General de Naciones Unidas se ha pronunciado de manera ininterrumpida sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Pekín<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> La transversalidad es definida como «el proceso de evaluar las implicaciones sobre mujeres y hombres de cualquier acción prevista, incluyendo la legislación, las políticas o los programas, en cualquier ámbito y en todos los niveles. Se trata de una estrategia para conseguir que las experiencias y preocupaciones de las mujeres y los hombres formen parte integrante del diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de tal manera que mujeres y hombres se beneficien en condiciones de igualdad, evitando que la desigualdad se perpetúe. El objetivo final es alcanzar la igualdad de género».

<sup>17</sup> Entre ellos puede destacarse el reconocimiento explícito de la complementariedad entre la transversalidad y la adopción de acciones positivas, de tal modo que la primera no reemplaza a las segundas, ni tampoco sustituye a los organismos con competencias específicas al respecto (por ejemplo, las unidades o agencias de igualdad).

<sup>18</sup> Entre otras, pueden destacarse la inclusión de la perspectiva de género en la elaboración, ejecución y evaluación de programas; la previsión de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) sobre el tema; o, por último, la consideración de la presencia equilibrada de mujeres y hombres como uno de los objetivos centrales en la estrategia de la transversalidad.

<sup>19</sup> Se trata de las siguientes Resoluciones de la Asamblea General: 52/100, de 12 de diciembre de 1997; 53/120, de 9 de diciembre de 1998; 54/141, de 17 de diciembre de 1999; 55/71, de 4 de diciembre de 2000;

Precisamente, los trabajos de seguimiento llevados a cabo por la Asamblea General registraron un momento especialmente relevante durante su vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones, celebrado en junio de 2000 (Pekín+5), que estuvo dedicado de forma monográfica a evaluar la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Pekín, identificar los obstáculos e impedimentos que la dificultaban y proponer las medidas e iniciativas para superarlos. Sus resultados se materializaron en una «Declaración política» y en un texto con «Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Pekín»<sup>20</sup>.

56/132, de 19 de diciembre de 2001; 57/182, de 18 de diciembre de 2002; 58/148, de 22 de diciembre de 2003; 59/168, de 20 de diciembre de 2004; y 60/140, de 16 de diciembre de 2005.

<sup>20</sup> Resolución S-23/2, anexo «Declaración política» y Resolución S-23/3, anexo «Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Pekín», que está compuesta de cuatro partes: una introducción, un análisis de los logros y obstáculos apreciados en cada una de las doce áreas enunciadas en la Plataforma de Acción, una exposición de los nuevos problemas que afectan al avance de las mujeres y una relación de medidas e iniciativas destinadas a lograr la aplicación plena de la Plataforma de Acción. Sin perjuicio de otras referencias posibles, destaca el contenido del párrafo 85.a), que marca la siguiente directriz al sistema de Naciones Unidas: «Continuar aplicando, evaluando y siguiendo la labor que realizan los organismos de las Naciones Unidas conforme a sus mandatos [...], a fin de incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, programas y actividades de planificación del sistema de las Naciones Unidas, incluso mediante el seguimiento integrado y coordinado de todas las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, y velar por que se asignen recursos suficientes y se mantengan dependencias y centros de coordinación sobre cuestiones de género para lograr ese objetivo». A consecuencia de esta Resolución, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas adoptó la Resolución 2001/41, de 26 de julio de 2001, estableciendo la introducción en su programa de trabajo del subtema titulado «Incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de Naciones Unidas» (párrafo 1).

Aunque cabrían otras referencias, una nueva revisión en torno a la aplicación de la Plataforma de Acción y de los resultados del periodo de sesiones extraordinario de la Asamblea General celebrado en junio de 2000 se ha plasmado en el Informe de la Comisión sobre la condición jurídica y social de la mujer de Naciones Unidas sobre su cuadragésimo noveno periodo de sesiones, en el que, entre otras cuestiones, se ha insistido nuevamente en la necesidad de que todas las políticas y programas nacionales incorporen una perspectiva de género (Resolución 49/4). Además, se ha vuelto a poner de manifiesto la validez del esquema de complementariedad entre la integración de la perspectiva de género y el mantenimiento de las políticas y programas dirigidos específicamente a favor de las mujeres<sup>21</sup>.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, el enfoque de la transversalidad fue adoptado formalmente en las políticas comunitarias en 1996. Por una parte, en la Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativa a un programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000) (DOCE L 335, de 30 de diciembre), se estableció como finalidad del programa la transversalidad, es decir, «promover la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y acciones de la Unión Europea y de los Estados miembros, dentro del respeto de sus competencias respectivas» (artículo 2). Por otra parte, ese mismo año la Comisión elaboró una Comunicación sobre «Integración de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las políticas y activi-

<sup>21</sup> «Reitera que la incorporación de una perspectiva de género es un instrumento para la adopción de políticas eficaces en todos los niveles, pero no puede sustituir a unas políticas y programas dirigidos específicamente a la mujer, a la legislación para lograr la igualdad, a los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer ni al establecimiento de centros de coordinación en cuestiones de género» (párrafo 1).

dades comunitarias» (COM (96) 67 final). En ella se entendió que la transversalidad no debe significar la supresión de las medidas concretas implementadas a favor de las mujeres (o acciones positivas)<sup>22</sup>, sino la movilización de todas las políticas y medidas específicas hacia la consecución de la igualdad, mediante la valoración sistemática de sus efectos en mujeres y hombres en el momento de su definición y puesta en práctica.

La igualdad quedó definitivamente codificada en el Derecho comunitario con el Tratado de Ámsterdam (1997), puesto que fue reconocida en su artículo 2 como un principio fundamental de la Comunidad, de tal manera que, con base en un enfoque dual, debe materializarse, por una parte, en la integración del principio de igualdad en todas las políticas comunitarias (artículo 3.2) y, por otra, en la aplicación de medidas específicas a favor de las mujeres (artículos 137 y 141)<sup>23</sup>. Puede afirmarse que, a partir de ese momento, se ha intensificado el derecho derivado relacionado específicamente con la igualdad<sup>24</sup> y, especial-

<sup>22</sup> Puede consultarse, a este respecto, la Recomendación del Consejo, de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas a favor de la mujer (DOCE L 331, de 19 de diciembre). Con ella se recomienda a los Estados miembros que «adopten una política de acción positiva, destinada a eliminar las desigualdades de hecho de las que son objeto las mujeres en la vida profesional...».

<sup>23</sup> Cfr. FREIXES SANJUÁN, T. (2000): «La igualdad entre mujeres y hombres en el proceso de integración europea». En VV.AA.: *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 43-44.

<sup>24</sup> Por citar algunas de las más recientes: Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DOCE L 269, de 5 de octubre), en la que se establece de manera expresa que los Estados miembros deben tener en cuenta de forma activa el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres «al elaborar y aplicar disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como políticas y actividades» en los ámbitos regula-

mente, los esfuerzos por aplicar de manera efectiva la transversalidad en las políticas diseñadas por las instituciones comunitarias<sup>25</sup>.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta en relación con la transversalidad es que no se trata de una estrategia nueva, sino que cuenta con numerosos precedentes en el ámbito internacional y comunitario, tanto en el momento de comprenderla adecuadamente como a la hora de poner en práctica los instrumentos idóneos para su aplicación operativa. Esto explica que resulte del mayor interés emplear las herramientas elaboradas por las instituciones internacionales y europeas para su correcta puesta en funcionamiento<sup>26</sup>.

dos en el artículo 1 de la misma; Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DOCE L 373, de 21 de diciembre); y la reciente Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) (DOCE L 204, de 26 de julio).

<sup>25</sup> Pueden citarse a título meramente ejemplificativo las siguientes disposiciones: Comunicación de la Comisión «Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005)» (COM (2000) 335 final), y la consecuente Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, por el que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005) (DOCE L 17, de 19 de enero de 2001); la Decisión de la Comisión de 19 de junio de 2000, relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y grupos de expertos creados por la Comisión (DOCE L 154, de 27 de junio); o la Comunicación de la Comisión «Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010)» (COM (2006) 92 final).

<sup>26</sup> Por citar algunas de las herramientas referidas de manera concreta al tema de la transversalidad: Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, citada; Comisión Europea (2004): *Guía Equal sobre la integración de la perspectiva de género* ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/data/document/gendermain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/gendermain_es.pdf), última consulta 15/11/2006); Consejo de Europa (2004): *Gender mainstreaming: con-*



#### 4. EL PRINCIPIO DE PRESENCIA EQUILIBRADA COMO MANIFESTACIÓN DE LA IGUALDAD EFECTIVA EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

##### 4.1. Consideraciones previas

La aparición de los derechos humanos reconociendo a todos los hombres su titularidad fue y es una de las grandes conquistas de la humanidad. Sin embargo el «todos» fue negado desde la norma –en el caso de las mujeres– o en la práctica, lo que no impidió seguir usando el término derechos universales cuando sólo los hombres eran titulares de los mismos. Así se ha hablado de igualdad y libertad para todos los hombres, cual si se tratara de un proyecto para todo el género humano, cuando su aplicación exclusiva dejaba fuera a gran parte de la humanidad al convertir las diferencias en desigualdades.

En el caso de la participación política la Nación (en Francia) o soberanía nacional (en España) quedó acotada por las leyes electorales que limitaban este derecho para los implícitos titulares de la soberanía: propietarios, dignidades, etc. Ahora bien, la mayor parte de las circunstancias limitativas de este derecho tenían carácter temporal (edad) o podían ser adquiridas (capacidad económica, vecindad), salvo la exclusión que afectaba a la totalidad de las mujeres en razón misma de su esencia y existencia (ser mujer, pertenecer al sexo femenino). Fue una decisión en la que persistía la naturaleza oculta del poder: lo absoluto, y que, como un hilo invisible, unía a los revolucionarios triunfantes con el mundo que pretendían renovar. No se dio otro argumento que el sexual, con todos los aditamentos que el Derecho añadía al hecho de ser mujer.

Sin este pacto implícito no se puede entender la historia del derecho a la participación

política, ni tampoco –como es obvio– la historia de los derechos de las mujeres.

Al igual que ocurrió en España el derecho de sufragio en el resto del mundo se reconoció de forma parcelada: en unos casos el derecho a votar precedió al de ser elegida y en otros, por el contrario, se reconoció el derecho de mujeres excepcionales a que, por voluntad de los partidos, pudieran optar a formar parte de las Asambleas. Finalmente, a los cuatro años de la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los dos del Convenio de Roma, en los que se prohibía la discriminación por razón de sexo, Naciones Unidas abrió a la firma el Convenio sobre los derechos políticos de la mujer (1952), en cuyo artículo 2 se decretaba la elegibilidad de las mujeres para todos los organismos públicos electivos en iguales condiciones que los hombres.

Llegar a este reconocimiento no había sido fácil para las mujeres. De hecho, la lucha por el derecho al voto forma parte importante de la historia del feminismo. A la par que se proclamaba la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, Olympe de Gouges escribe su Declaración de Derechos de la Mujer y la Ciudadana, rebelándose contra la exclusión de las mujeres de la Declaración de Derechos. Y Mary Wollstonecraft, con su *Vindicación de los derechos de la mujer*, publicada en Inglaterra en 1792, inicia una corriente de pensamiento que cuestiona el trato diferente y la posición subordinada de las mujeres en la sociedad<sup>27</sup>.

Cuando Rousseau reflexiona sobre las bases de la nueva sociedad, nos sorprende al elevar a teoría lo que la realidad mostraba: las mujeres tenían un claro cometido en la sociedad que les impedía participar en la abolición de los privilegios y en la construcción del nuevo Estado. Decidir la organización política pertenecía a los hombres, de tal

*ceptual framework, methodology and presentation of good practices*, citada.

<sup>27</sup> Cfr. VENTURA FRANCH, A. (1994): «Mary Wollstonecraft: una aproximación a su obra»: *Asparkia. Revista de investigación feminista*, n.º 2: pp. 63-74.

manera que se podía subvertir el orden estatal pero no el familiar.

La teoría pactista que establece el fundamento del poder en la cesión de parte de libertades a cambio de seguridad no rigió, en consecuencia, para las mujeres. Como señala C. Pateman, las mujeres habían firmado lo que se ha llamado un «contrato sexual» con los hombres, por el cual ceden toda su libertad a cambio de seguridad, de tal suerte que por lo que ya no eran libres para ser sujetos del pacto ni, por consiguiente, alcanzar la igualdad política<sup>28</sup>.

Tampoco Marx acierta a pensar en las mujeres como seres sometidos y privados de derechos, tanto en lo público como en lo privado, ya que sólo se interesaba por las mujeres en cuanto proletarias. Para la teoría marxista la mujer trabajaba y era proletaria como un segundo rol social, el primero y definitivo era la reproducción, lo doméstico, donde no se generaba plusvalía —con una visión cegada por sus prejuicios sexuales que, andando en el tiempo, las propias mujeres se encargarían de rectificar—.

A pesar de ello, las mujeres prosiguieron en solitario la lucha por sus derechos, y aunque el derecho al voto no fue el más valorado por las mujeres, que daban prioridad a la educación como medio de encontrar trabajo (Manifiesto de Seneca Falls), sí fue el que mayores recelos despertaba en los hombres, quienes querían seguir poseyendo la exclusividad. También fue el más negado, hasta tal punto que dio nombre a la lucha emprendida por las mujeres a ambos lados del Atlántico.

#### 4.2. Antecedentes en España

La normativa internacional y comunitaria que, como hemos apuntado, se inicia con la

actividad de Naciones Unidas, ha contribuido a crear un estado de opinión respecto a la necesidad e importancia de la presencia de mujeres en los puestos de decisión. A diferencia de lo que ocurre en otros campos, los Estados han establecido en la regulación de los derechos de ciudadanía normas propias, ya que es un derecho ligado a la soberanía de cada Estado. Por ello es interesante conocer —aunque sea sucintamente— los orígenes del sufragio en nuestro Estado.

En España las leyes electorales del siglo XIX no consideraron a las mujeres sujetos del derecho al sufragio en igualdad de condiciones con el hombre, siguiendo en lo público y en lo privado la normativa francesa al inicio de nuestro constitucionalismo. Sin embargo, a partir de las Constituyentes de 1868 se empieza a debatir en las Cortes acerca del sufragio femenino. En estas constituyentes los defensores del sufragio universal pusieron de relieve la marginalidad política de la mujer, pero las intervenciones contrarias reflejaban la opinión generalizada. Antes de finalizar el siglo, en 1870, se reconoció el derecho de sufragio a todos los españoles en pleno goce de sus derechos civiles.

El segundo gran debate en el que se menciona el voto femenino fue con motivo de la Ley Electoral de 1877, en la que se presenta una enmienda suscrita por Diputados de tendencia ultraconservadora para ampliar el sufragio a las madres de familia, viudas o mayores de edad que estuvieran en pleno ejercicio de la patria potestad. La pretensión era defender a la familia. Esta propuesta fue rebatida y rechazada con argumentos tan conservadores y ultramontanos como los utilizados por los que apoyaban su defensa: sería iniciar un proceso para conceder el voto a las mujeres difícil de detener. Debe subrayarse que ni el debate ni el resultado tuvieron trascendencia pública.

En el debate de la Ley Electoral de 1907 se suscita de nuevo la concesión del voto a las mujeres y, una vez más, se reproducen los

<sup>28</sup> PATEMAN, C. (1995): *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona.

argumentos que reflejan la visión que de las mujeres se tenía en el ámbito público. Se quería conceder el voto, pero no de forma completa, sino sólo para las elecciones municipales y a las viudas que tuviesen la patria potestad. En esta ocasión los medios de comunicación terciaron en la polémica merced a la posición que en los mismos ocupaban algunas mujeres. También, en esta ocasión, la Cámara se dividió por primera vez al votar sobre la concesión del sufragio: 64 votos en contra y 34 a favor. Carmen de Burgos, Presidenta de la Asociación de Mujeres Españolas, desde su columna en «El Herald», animó a las mujeres a que se organizaran para conseguir el voto.

El 12 de abril de 1924, durante la Dictadura de Primo de Rivera, se concede el voto a las mujeres pero se excluye a las casadas y a las prostitutas. La razón en el caso de la mujer casada es la misma que se adujo en la Revolución Francesa, cuyos planteamientos eran seguidos, como ya hemos dicho, por los diputados españoles: mantener la autoridad del marido en el hogar y evitar que las discrepancias políticas pusieran en peligro la estabilidad familiar. El Anteproyecto constitucional, elaborado en esta época, proponía que podían ser elegidos Diputados a Cortes «todos los españoles sin distinción de sexo, que hubieran cumplido la edad legal y se hallaran en el goce de la plenitud de derechos civiles correspondientes de cada cual». Este requisito provocó dudas razonables sobre la extensión del derecho a las mujeres casada, ya que al contraer matrimonio éstas perdían los derechos civiles. El debate no se llevó a cabo por la caída de Primo de Rivera.

En este cambio de siglo se empieza a notar la influencia que ejercen algunas mujeres desde puestos privilegiados en la prensa en la actuación colectiva de las mujeres. Se convocan actos dirigidos a las mujeres en los que se invita a tres mujeres destacadas por sus actuaciones públicas, dos de las cuales tendrían un indudable protagonismo en la Constituyente de 1931: V. Kent, C. Campoamor y M. Huici.

El paso definitivo hacia el sufragio universal tiene su prólogo en el Decreto de convocatoria de elecciones generales, de 8 de mayo de 1931, que atribuía el derecho a ser elegible a todas las mujeres. A partir de aquí el voto de las mujeres tiene nombre propio: Clara Campoamor. No sólo porque hace 75 años de su hazaña, ni tampoco porque resulta pertinente al contenido, sino porque por mucho que se diga nunca será lo bastante para reconocer y hacer justicia a Clara Campoamor. Por este motivo relatamos su página de la historia, que supuso un hito definitivo para el sufragio femenino en España. Luego vino un paréntesis para muchos derechos, aunque –como siempre que se restringe– más para las mujeres, pero tras la recuperación de la democracia ya no se cuestionó el derecho universal al sufragio también de las mujeres –cosa distinta es la igualdad en su ejercicio.

En las Cortes de 1931, por primera vez en la historia de España, tres mujeres consiguieron escaño: Clara Campoamor, Victoria Kent y Margarita Nelken (aunque esta última se incorporaría más tarde). Campoamor tenía claro su objetivo y, además, pretendía alcanzarlo de forma altruista, sin pensar en las consecuencias que para ella podrían derivarse: lograr la igualdad jurídica de las mujeres en todos los ámbitos y avanzar en la defensa de la infancia. Para ello pidió y logró estar en la Comisión de Constitución, porque sabía que era importante estar en los primeros pasos del proyecto de Constitución y plantear los temas que ella defendía desde el principio.

La primera formulación que se hizo del texto del artículo que reconocía la igualdad excluía el sexo entre las circunstancias prohibidas de causar privilegio jurídico y reconocía «en principio la igualdad de derechos de los dos sexos». La redacción de la igualdad tenía una limitación de similar resultado al requisito de «pleno ejercicio de los derechos civiles», que abría la puerta a restricciones posteriores al dejar en manos de las leyes, en este caso, la ley electoral,

concretar la citada expresión «en principio». Así lo vio Campoamor en lo que fue su primer debate sobre la igualdad, ya que es en la igualdad en la que basa la situación de las mujeres respecto al Derecho. La redacción se mantuvo pero, en cambio, y sorprendentemente, se reconoció el voto femenino sin restricciones, lo que suponía una clara contradicción con lo aprobado anteriormente. La segunda intervención fue el 1 de septiembre de 1931 en el debate de totalidad del proyecto de Constitución, en la que la ilustre diputada resaltó, entre otras cosas, la incongruencia que significaba la negación del voto a las mujeres con el principio democrático que toda Constitución tiene, pidiendo, en consecuencia, frente a los que calificaban el voto de la mujer como vicario de maridos y confesores, que se dejara a la mujer actuar en derecho como única forma para educarse en él, aunque en principio sufriera vacilaciones y tropiezos.

Esta vez la discusión repercutía claramente más allá del hemiciclo, tomando las Asociaciones de Mujeres parte en la defensa de los derechos, con manifestaciones y la edición de propaganda en favor del mismo.

En el debate en Pleno, Campoamor consiguió que se aprobara su voto particular, quedando incluido el sexo entre las causas prohibidas de discriminación. Pero aún faltaba superar el escollo del artículo que proclamaba la igualdad de voto (art. 34), debate singular no sólo por el logro sino porque la protagonizaron dos mujeres de gran talla: la propia Campoamor y Victoria Kent. Desde la izquierda se temía el voto conservador de la mujer y Clara Campoamor defendía la dignidad de la mujer como ser humano con independencia de su opinión política, en nombre de la democracia, principio fundamental en toda su argumentación. Por 161 votos a favor y 121 en contra se logró, por fin, el derecho al sufragio universal. Por fin se utilizaba esta vez el término universal adecuadamente en España.

#### 4.3. Normativa internacional y comunitaria

Al finalizar la II Guerra Mundial dos países europeos, Italia y Francia, reconocieron el derecho de sufragio. El anacronismo que mantenían estos Estados resultó más que evidente en países en los que las mujeres no sólo se habían hecho cargo de la economía familiar y pública (industrias, oficinas y hospitales), sino que habían sido verdaderas combatientes en misiones sin gloria pero con riesgo.

El problema que se planteaba ya no era el voto, sino la diferencia entre el sufragio activo y pasivo, la no presencia de mujeres en los Parlamentos y ámbitos de decisión política en países que se proclaman democráticos. En palabras de M. Aragón, proclamar que el pueblo ejerce la soberanía mediante el sufragio impone dos exigencias que el ordenamiento jurídico ha de cumplir: una, garantizar un sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y, otra, garantizar el general y libre acceso del pueblo al sufragio pasivo, pues de lo contrario los ciudadanos solo elegirían pero no desempeñarían el poder, esto es, sólo ostentarían el derecho a tener un gobierno elegido pero no a gobernar ellos mismos mediante elecciones.

Esta doble función del derecho de sufragio en las mujeres (votar y ser votada) quedaba reducida sólo a la mitad, aparentemente sin explicación, sin que hubiera en la norma ninguna limitación al respecto. No existiendo desigualdad en la ley debemos concluir que existe vicio en el procedimiento (discriminación indirecta, resumida con la expresión «techo de cristal»), cuya consecuencia es impedir que las mujeres se incorporen al espacio público con la misma naturalidad y proporción que los hombres y que, por tanto, se deberían prever medidas para eliminar el vicio procedimental.

Siguiendo el razonamiento expuesto por M. Aragón, el 50 por ciento del pueblo, las

mujeres, no tiene garantizado el ejercicio del sufragio pasivo, ni por ende, la soberanía, puesto que ya no se pedía el derecho, sino que se reclamaba la eficacia en su ejercicio, se pedía la igualdad en la representación. La genérica garantía de igualdad no bastaba, eran necesarias medidas *ad hoc* que tendieran a la igualdad real, al socaire de lo que claramente entraba en los parámetros de la discriminación indirecta reconocida en todos los textos internacionales y también en los Tribunales Constitucionales. Se utilizaron palabras conocidas en otras áreas del Derecho (cuotas) y se habló de paridad como concepto que superaba la igualdad y definía ésta teniendo en cuenta la bisexualidad de la especie humana. Desde esta perspectiva, es lógica la relación entre paridad, igualdad de hombres y mujeres, y democracia<sup>29</sup>.

Una de sus actuaciones más destacadas y que puso de relieve el concepto de la paridad fue la Cumbre «Mujeres en el poder», que se celebró en Atenas el 3 de noviembre de 1992, donde se confirmó el concepto de Democracia Paritaria, idea que parte del reconocimiento de que las mujeres son el 50 por ciento de la sociedad, la mitad de las inteligencias y capitales potenciales de la humanidad, por lo que su infrarepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad y, por ello, se reclama un reparto equilibrado del poder.

La Declaración de Atenas que se aprobó en la Cumbre afirmaba que:

- la igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano,
- las mujeres representan más de la mitad de la población, por lo que la democracia exige la paridad en la repre-

sentación y en la administración de las naciones,

- las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y las capacidades potenciales de la humanidad y su infrarepresentación 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, y
- dado que la infrarepresentación de las mujeres en los puestos de decisión impide asumir plenamente los intereses y las necesidades del conjunto de la sociedad,
- proclamaba la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre mujeres y hombres, reivindicando la igualdad de participación de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones públicas y políticas y la necesidad de realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de asegurar dicha igualdad.

La Unión Interparlamentaria tituló uno de sus documentos con el expresivo rótulo «La democracia por perfeccionar», preparatorio de la conferencia de Nueva Delhi (14-18 de febrero de 1997), «Hacia un paternariado entre hombres y mujeres en política», en la que se destacó la crucial importancia de esta colaboración, ya que: «El envite de fondo es la propia democracia... La política hunde sus raíces en la sociedad y refleja los valores dominantes... por lo que la Unión Interparlamentaria afirma que, en una sociedad democrática moderna, lo que se trata de construir es nada menos que un nuevo contrato

<sup>29</sup> Para un análisis más extenso, cfr. SEVILLA MERINO, J. (2002): *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Institut Universitari d'Estudis de la Dona – Universitat de València, Valencia.

social en el que el hombre y la mujer obren en igualdad y complementariedad enriqueciéndose mutuamente de sus diferencias (punto 8)».

En el mismo sentido, la Cuarta Conferencia Ministerial Europea sobre la igualdad de mujeres y hombres emitió una «Declaración sobre la igualdad de mujeres y hombres como criterio fundamental de la democracia» (Estambul, 1997), recordando el compromiso de sus Estados miembros con la Convención Europea de Derechos Humanos y con la Declaración sobre la igualdad de mujeres y hombres de 1988. En ambos casos se subraya que la sociedad se compone de mujeres y hombres y que, dado que la diversidad de personas se estructura, en primer lugar, en función del sexo, una representación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas aseguraría un mejor funcionamiento de la sociedad democrática.

La Unión Europea ha sido pródiga desde sus inicios en documentos sobre la igualdad de hombres y mujeres. Recordemos los importantes resultados que ha dado su originario artículo 119 y la configuración de la igualdad en el Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa<sup>30</sup>. Valga como resumen la referencia contenida en la última estrategia marco comunitaria: «La democracia es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea... Una parte esencial de la política de desarrollo exterior de la Unión. Su plena realización requiere la participación de todos los ciudadanos, mujeres y hombres, por igual, para participar y estar representados de forma igualitaria en la economía, toma de decisiones y en la vida social, cultural y civil».

Como ya hemos avanzado, a partir de 1945 se acelera el movimiento hacia la protección

<sup>30</sup> Sobre este último aspecto, puede consultarse VV.AA. (2005): *Las mujeres en la Constitución Europea. Estudios multidisciplinarios de género*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

universal de los derechos humanos, que se plasma en textos declarativos promovidos desde organismos internacionales, entre los que vamos a destacar los que consideremos pertinentes a los efectos de este trabajo:

- Convenio de Roma (1950): art. 14 «El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo» (nótese que el sexo aparece en primer lugar)» (ratificado por España en 1979).
- Convenio sobre los derechos políticos de la mujer (1952): art. 2 «Las mujeres deberán ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional en condiciones de igualdad con los hombres» (ratificado por España en 1973).
- Pacto internacional de los derechos civiles y políticos (1966): art. 25 «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país» (ratificado por España en 1977).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979): art. 7 «Los Estados

partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas» (ratificado por España en 1983).

También en Naciones Unidas, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín (1995), se recogió en la Declaración y en el Programa de Acción la necesidad de garantizar un reparto equilibrado de las responsabilidades, de los poderes y de los derechos. Por su parte, los Estados también se comprometieron a adoptar medidas que podían comportar incluso la reforma de los sistemas electorales para alentar a los partidos políticos a incorporar mujeres en los puestos públicos electivos. En el año 2000, como se ha visto, tuvo lugar en Nueva York el encuentro que Naciones Unidas programaba para realizar un balance de los acuerdos adoptado en Pekín (Pekín+5), en donde se insistió de nuevo en los argumentos de la plataforma aprobada en la Conferencia Mundial.

En el ámbito del Derecho Comunitario, desde sus orígenes, se ha reconocido el principio de igualdad de trato por razón de sexo, debiendo destacarse, por su especificidad en relación con el tema que ahora nos ocupa, las siguientes Recomendaciones y Resoluciones, que no poseen fuerza vinculante al afectar al ámbito de la participación política que sigue unida al concepto de ciudadanía nacional. Pero que tienen la fuerza moral de llamar la atención desde el Consejo y el Parlamento, instituciones en las que están presentes y representan a los Estados y a la ciudadanía de la Unión Europea, sobre una situación de desigualdad tan evidente:

- Resolución del Parlamento Europeo n.º 169 de 1988, en la cual se pide a los par-

tidos políticos «que establezcan sus listas de candidatos según un sistema de cuotas claramente definido y controlable, de modo que en un plazo breve de tiempo se alcance una igualdad numérica de hombres y mujeres en todos los órganos de representación política».

- Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión, que se dirige a los Estados miembros a fin de que adopten «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 incentivos».
- Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de marzo de 2000, en la que, constatando la persistencia de la insuficiente participación de las mujeres en la representación política y en trabajos de dirección, demanda la movilización activa de instituciones y órganos representativos nacionales y europeos para contribuir al reequilibrio. Asimismo constata que introducir las cuotas, como medida transitoria, equilibra la participación de hombres y mujeres en la vida política.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2001, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea que, entre otras cosas, recomienda la adopción de planes nacionales para la promoción de una participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones, en particular mediante el estímulo de los partidos políticos para que introduzcan sistemas de cuotas en sus listas.

Además de estas decisiones en el seno de la Unión Europea, se han venido aprobando diversas Directivas tendentes a garantizar el derecho a la igualdad de hombres y mujeres que, si bien referidas en su mayoría al ámbito laboral, han servido para abrir un camino normativo<sup>31</sup>. Junto a esta normativa la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas también se ha pronunciado sobre la igualdad de trato (especialmente en sus Sentencias Kalanke, en 1995, y Marschall, en 1997). Posteriormente se han dado nuevos casos en los que las leyes de los Lander alemanes sobre acciones positivas se han visto cuestionadas ante el mismo Tribunal: se trata de los casos Badeck, Anderson y Lommers. En Suecia, el caso Abrahamsson planteó la acción positiva a favor de la mujer aún cuando no existiera igualdad de méritos. Estas actuaciones han sido igualmente decisivas para la efectiva aplicación del principio de igualdad de trato que ha culminado con la incorporación al Tratado de Ámsterdam de algunas normas contra la discriminación sexual y la promoción de la igualdad.

La redacción aprobada en este Tratado –que se esperaba fuera la base de la Constitución europea– introduce diversas menciones a la igualdad de hombres y mujeres. En primer lugar, en el artículo 2, se incluye entre los objetivos de la Comunidad «promover... la igualdad entre el hombre y la mujer». En segundo lugar, en el artículo 3 se añade un segundo párrafo del siguiente tenor: «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».

<sup>31</sup> Entre otras, la Directiva 76/207/CEE de 9 de febrero (DOCE L 39, de 14 de febrero), reformada por la Directiva 2002/73/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002 (DOCE L 269, de 5 de octubre), para incorporar las modificaciones introducidas en el Tratado constitutivo, o la Directiva 86/378/CEE, de 24 de julio (DOCE L 225, de 12 de agosto).

En tercer lugar, el artículo 13 concede al Consejo la posibilidad de adoptar acciones adecuadas para combatir la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual con el requisito de que se acuerde «por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo». En cuarto lugar, en el artículo 137 la Comunidad se compromete, en relación con los objetivos sociales previstos en el artículo 136, a apoyar y completar las actuaciones de los Estados miembros en relación con determinados aspectos entre los que se cuenta «la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo». Y, por último, el artículo 141 se ha modificado permitiendo al Consejo, con arreglo al procedimiento de codecisión, la adopción de medidas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de igualdad de trato en asuntos de empleo y ocupación (apartado 3) y, en su apartado 4, dispone que a fin de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en materia laboral, «el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales»<sup>32</sup>.

Todas estas modificaciones suponen el reconocimiento, por una parte, de la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres, lo cual no resulta ciertamente satisfactorio, y por otra, justifica las reivindicaciones que, sobre todo desde el Lobby Europeo de Mujeres y los movimientos de mujeres se vienen haciendo para que la situación de las

<sup>32</sup> Un tratamiento más pormenorizado puede encontrarse en SEVILLA MERINO, J.; VENTURA FRANCH, A. (2005): «Evolución del Derecho social europeo»: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 57: pp. 75-90.



mujeres sea tenida en cuenta al formular los futuros textos de la Unión Europea.

También el Consejo de Europa ha dedicado una atención especial durante muchos años al principio democrático de igual representación de hombres y mujeres. Ya en 1989 organizó una Conferencia sobre el tema, titulada «El principio democrático de igual representación: cuarenta años de actividad del Consejo de Europa». En esta Conferencia se lanzaron dos ideas importantes, que apuntan a la promoción de este principio: una, el concepto de democracia paritaria, y la otra, una propuesta para incluir el principio de igualdad entre mujeres y hombres en un protocolo adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos. Como resultado, se establecieron dos Grupos de Especialistas separados, para trabajar en cada uno de los dos temas, bajo la autoridad del Comité de Dirección para la igualdad entre mujeres y hombres (CDEG). Posteriormente, en la IV Conferencia ministerial europea sobre la igualdad entre mujeres y hombres, celebrada en Estambul en noviembre de 1997, se emitió una declaración sobre la igualdad entre mujeres y hombres como criterio fundamental de la democracia, que contenía una serie de anexos sobre las estrategias multidisciplinares para promover esta idea en los campos de la vida política, pública, económica, profesional y en la conciliación de las responsabilidades en la vida familiar, política y profesional. Para lograr todo ello, se destaca el papel de los hombres en la promoción de la igualdad en una sociedad democrática, instando a su colaboración activa en todos los ámbitos señalados.

Finalmente la Unión Interparlamentaria, 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», examinó una serie de medidas tendentes a reforzar la presencia de las mujeres en los Parlamentos, fijando sus propuestas en torno al establecimiento de cuotas, por una parte, y a la introducción de incentivos económicos, por otra.

## 5. EPÍLOGO

La igualdad está vinculada al nacimiento del Estado constitucional. Como principio político ha recorrido un largo camino, con profundos y extensos debates, para adecuarse a las nuevas conceptualizaciones y, sobre todo, a las demandas del movimiento feminista dirigidas a homologar y equiparar en derechos a la mitad de la población.

Las mujeres han reclamado la igualdad real porque la igualdad formal las situaba en condiciones de inferioridad respecto a los hombres, dado que las características propias de un grupo de ellos se habían interiorizado y convertido en sujeto universal y, por tanto, sujeto de la norma. Norma que solamente resultaba eficaz entre los iguales pero mostraba un grado importante de desigualdad entre los desiguales.

Han sido necesarios muchos esfuerzos y empeños para transformar la desigualdad entre hombres y mujeres en el empeño de conseguir la igualdad —todavía no alcanzada—. Las organizaciones internacionales, regionales y estatales han convenido en la necesidad de declarar y regular la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres.

Para ello han proclamado la necesidad de adoptar medidas específicas a favor de las mujeres para poder alcanzar la igualdad real.

No obstante, ante el insuficiente avance de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres ha sido necesario arbitrar otras medidas. A partir de la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Mujeres celebrada en Pekín en 1995 se consolida la idea de introducir la perspectiva de género en todas las políticas y actuaciones de los poderes públicos (transversalidad).

Uno de los ámbitos donde estas políticas han tenido que aplicarse, aunque no exentas de polémica, ha sido en el derecho a la participación política. Las mujeres hasta bien

entrado el siglo XX no obtuvieron el derecho de sufragio activo, pero todavía no disfrutaban del sufragio pasivo en igualdad de condiciones que los hombres. Por tanto, el poder que reside en el pueblo permite elegir a sus representantes, pero al menos la mitad del pueblo tiene limitado el derecho a gobernar hasta tanto se arbitren las medidas necesarias para establecer un sistema realmente democrático: la denominada democracia paritaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMORÓS, C. (2005): *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias para la lucha de las mujeres*, Ediciones Cátedra, Feminismos, Madrid.
- BUSTELO, M.; LOMBARDA, E. (2005): «Mainstreaming de género y análisis de los diferentes ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ»: *Revista Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 17: pp. 15-26
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Guía Equal sobre la integración de la perspectiva de género* [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/data/document/gendermain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/gendermain_es.pdf), última consulta 15/11/2006).
- CONSEJO DE EUROPA (2004): *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, Directorate of Human Rights, Strasbourg.
- DURÁN Y LALAGUNA, P. (1997): *Los límites del Derecho*, Comares, Granada
- (2005): *Las Naciones Unidas y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, INSTRAW, Santo Domingo.
- FREIXES SANJUÁN, T. (2000): «La igualdad entre mujeres y hombres en el proceso de integración europea». En VV.AA.: *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARRIGA DOMÍNGUEZ, A. (2001): «Igualdad, discriminación y diferencia en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional»: *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 10, pp. 53-103
- INSTITUTO DE LA MUJER (2001): *Acciones positivas en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres. Informe final de actividades del grupo de especialistas sobre acciones positivas en el campo de la igualdad entre mujeres y hombres (EG-S-PA)*, Serie Documentos n.º 35, Instituto de la Mujer, Madrid.
- OFFICE OF THE SPECIAL ADVISER ON GENDER ISSUES AND ADVANCEMENT OF WOMEN (2002): *Gender mainstreaming. An overview*, United Nations, New York.
- PATEMAN, C. (1995): *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona.
- RED FEMINISTA DE DERECHO CONSTITUCIONAL (2005): «Informe sobre las bases para la incorporación de la perspectiva de género en las reformas de los Estatutos de Autonomía». En Freixes Sanjuán, T. y Sevilla Merino, J. (coords.): *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, INAP – Goberna, Madrid.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, M.; FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. (1986): *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid.
- SEVILLA MERINO, J. (2002): *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Institut Universitari d’Estudis de la Dona – Universitat de València, Valencia.
- y VENTURA FRANCH, A. (2005): «Evolución del Derecho social europeo»: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 57: pp. 75-90.
- VENTURA FRANCH, A. (1994): «Mary Wollstonecraft: una aproximación a su obra»: *Asparkia. Revista de investigación feminista*, n.º 2: pp. 63-74.
- VV.AA. (2005): *Las mujeres en la Constitución Europea. Estudios multidisciplinares de género*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

**RESUMEN** El de igualdad ha sido un concepto muy elaborado por la doctrina, pero continúa resultando interesante profundizar en su conceptualización jurídica y, de modo simultáneo, distinguirlo de otros conceptos que han dado lugar a mucha confusión y que, en especial tratándose de la igualdad entre mujeres y hombres, en ocasiones no han contribuido al avance de la igualdad. Sobre todo, existe una confusión notable entre los conceptos de igualdad e identidad.

La igualdad formal ha demostrado su incapacidad para solucionar los valores del Estado social y su estricta aplicación puede llegar incluso a desvirtuar los postulados del mismo; la eliminación de la discriminación va a ser, por consiguiente, el elemento que interactúe entre la voluntad del legislador y el operador jurídico para conseguir la igualdad real.

El reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres, y la dificultad para implantar la igualdad real, ha sido el motivo fundamental para adoptar las políticas de igualdad, como instrumentos ordenados a eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres y los hombres ejerzan su derechos y libertades en condiciones de igualdad.

Una de las políticas de igualdad que se ha desarrollado en los últimos años son las acciones positivas, que ha tenido una contestación por algunos sectores que entienden que estas políticas perjudican a los hombres. Se trata de medidas específicas de intervención que actúan sobre las barreras sociales que dificultan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Su objetivo es equilibrar y compensar las diferencias sociales que produce la discriminación social que puedan sufrir uno u otro sexo, generalmente las mujeres.

A pesar de que exista un cierto consenso en relación a la necesidad de adoptar medidas para conseguir la igualdad real entre mujeres y hombres, existe también una cierta indefinición legal respecto a la concreción de las acciones positivas y una controversia doctrinal en torno a su legitimación, que no facilita la puesta en marcha de acciones que contribuyan a la eliminación de la discriminación por razón de sexo.