

LEYES DE IGUALDAD EN EUROPA Y TRANSFORMACIONES DE LA CIUDADANÍA

*Encarna Bodelón González
Profesora de Filosofía del Derecho
Universitat Autònoma de Barcelona
Coordinadora del Grupo Antígona*

Las nuevas leyes de igualdad aparecidas en España en los últimos años abren un nuevo espacio para el desarrollo de la ciudadanía de las mujeres¹. Este artículo pretende examinar el alcance y características de esta nueva legislación. Se trata de plantearnos si estos nuevos elementos normativos aportan cambios que estén propiciando una nueva forma de entender los derechos de las mujeres y la ciudadanía femenina.

En los dos últimos siglos las mujeres han denunciado la existencia de un modelo de ciudadanía construido, entre otros, sobre la exclusión de género. A finales del siglo XVIII se generó una nueva manera de excluir a las mujeres. Las nuevas formas de ciudadanía partían del reconocimiento de derechos civiles y políticos, pero estos derechos se negaron totalmente y/o parcialmente a las mujeres hasta el siglo XX.

Las nuevas cartas de derechos y constituciones legitimaron la ausencia de las mujeres de la dimensión política y civil de la ciudadanía, de la presencia en la vida política institucionalizada por los estados liberales. La lucha por los derechos civiles y políticos y su posterior reconocimiento no terminaron con las limitaciones de la ciudadanía para las mujeres.

A principios del siglo XX, la dimensión social de la ciudadanía, el reconocimiento de derechos sociales, impulsado por los modelos de estado del bienestar, se vio también claramente recortado para las mujeres (Sains-
.....)

1 Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Navarra); Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; Llei 9/2003, de 2 d'abril, de la Generalitat, per a la igualtat entre dones i homes (València); Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres; Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Euskadi); Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la Mujer (Balears). Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia; Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia; Ley 7/2007, de 22 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León; Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

bury, 1996). Los modelos de estado del bienestar conectaron, a lo largo del siglo XX, el goce de los derechos sociales con un modelo de trabajo productivo prototípicamente masculino. Las políticas de *welfare* tuvieron una doble cara. Por una parte, supusieron un gran avance con respecto a las políticas liberales, pero, a su vez, marcaron los límites de los debates distributivos. La justicia distributiva moderna se asienta sobre nociones que no ponen siempre en cuestión la subordinación sexual. De este modo, en los estados del bienestar se produce una incorporación de las mujeres a los derechos civiles, políticos y sociales de ciudadanía, pero una adición marcada por el requerimiento de asimilación de las mujeres a un modelo de ciudadano masculino (Bodelón, 2007^a).

La no ciudadanía femenina como problema de discriminación.

En el contexto de la concepción de la ciudadanía vinculada al estado del bienestar, la exclusión de las mujeres se ha definido como un problema de discriminación, de falta de acceso a los recursos y oportunidades. Estas concepciones de la ciudadanía no se plantean que la exclusión permanente de las mujeres indique un fracaso del modelo. El modelo de ciudadanía del estado del bienestar no quedó cuestionado por la «discriminación» permanente sufrida por las mujeres. Ahora bien, definir la exclusión de género en términos de «discriminación» y no de opresión, plantea muchas insuficiencias: la discriminación es un concepto que individualiza el problema, que lo convierte en un problema de las personas excluidas; el concepto de discriminación trata a las mujeres como víctimas de situaciones individuales y no como el ejemplo del fracaso de un modelo, como ejemplos de las insuficiencias de la ciudadanía liberal y de la existencia de opresiones no abordadas.

La vindicación de los derechos de ciudadanía de las mujeres se puede abordar desde perspectivas diferentes, que resumiremos en dos modelos:

a) La incorporación de las mujeres a los modelos tradicionales de ciudadanía. Este marco es el que podríamos identificar con las posiciones del feminismo liberal, con la reivindicación de reconocer la ciudadanía femenina y añadir a las mujeres en las construcciones de la ciudadanía existentes. Es un modelo que históricamente ha posibilitado que las mujeres hayan podido alcanzar metas muy importantes, como el reconocimiento del derecho al voto y la inserción en el derecho al trabajo remunerado. Ahora bien, también es un referente que se ha mostrado insuficiente para situar la experiencia de vida de las mujeres, que deja fuera de la articulación de los derechos a gran parte de ellas.



b) La reconceptualización de la ciudadanía de las mujeres, para construir un modelo universal y diverso de ciudadanía. En este caso, la construcción de un nuevo concepto de ciudadanía universal y global está basada en la crítica a los fundamentos liberal-capitalistas que están detrás de los modelos de ciudadanía liberales y social-liberales. Se parte de la incorporación de la diversidad humana y, en concreto, en el reconocimiento de la experiencia y necesidades de las mujeres. Se trata de un tipo de ciudadanía basado en un universalismo que acepta la diversidad y la diferencia, y busca una nueva articulación «entre lo universal y lo particular». El universalismo es entendido, así, no como una falsa imparcialidad, sino como un compromiso con el valor y la participación iguales de todos (Mouffe, 1993; Young, 2000).

Las críticas feministas a los modelos tradicionales de ciudadanía se caracterizan por romper con la separación patriarcal entre la esfera pública y la esfera privada, y por denunciar cómo la construcción de esta separación permitió desvincular a las mujeres del ámbito público y construir a su vez un ficticio “privado” (Pateman, 1989). Los efectos de las relaciones entre la esfera pública y privada se ven claramente cuando entendemos que una parte de las limitaciones que tienen las mujeres para su participación en la esfera pública deriva de los papeles que les son asignados en la esfera privada; la ciudadanía pública toma su significación para las mujeres y arrastra su situación de no ciudadanas a la esfera privada.

El significado que hemos dado al concepto de ciudadanía es deudor de esta relación con el mundo público: la articulación de la ciudadanía en torno a un concepto de derechos que los define como relaciones basadas en un paradigma social individualista y descontextualizado.

A continuación examinaremos algunas características de las leyes de igualdad con el objeto de determinar con qué modelo de ciudadanía se emparentaría esta legislación.

Leyes de igualdad de género ¿para qué?

En los últimos cuarenta años, las relaciones entre el feminismo y el Estado, según la politóloga Judith Squires, pueden ser definidas desde tres perfectivas: la adición de las mujeres, la extensión de las fronteras y la reconceptualización de los conceptos (Squires, 2007:9). De acuerdo a esta clasificación, la participación de las mujeres en el Estado ha seguido tres formas privilegiadas: a) las cuotas, que pretenden el aumento de las mujeres en los parlamentos, añadiendo mujeres y visibilizando su presencia; b) las instituciones

de políticas de género, que pretender crear nuevas agencias con el objeto de hacer presentes las preocupaciones feministas. Con ello, se amplían “las fronteras del Estado” y nuevos temas entran en la agenda política tradicional; c) y, por último, la estrategia del *gender mainstreaming*, que sitúa a todas las políticas bajo la perspectiva de género para evitar el androcentrismo. Con esta última estrategia se reconceptualizarían los conceptos y se subrayaría la importancia de los procesos en la construcción de las estructuras de género.

Los feminismos y, en particular, las teorías feministas del derecho, han analizado de forma diversa la relevancia del derecho en la lucha contra el patriarcado y la subordinación de género (Bodelón, 2001; Facio, 1999; Mestre, 2006). Especialmente, se ha señalado cómo es necesario distinguir los diversos modelos jurídicos y las diversas perspectivas desde las cuales el derecho aborda la desigualdad sexual. En particular, resulta relevante ver qué modelo de igualdad, qué modelo de ciudadanía, qué análisis de la desigualdad sexual y qué medidas han tomado las leyes de igualdad que han aparecido en Europa desde los años setenta.

El desarrollo de la legislación de igualdad se puede caracterizar en Europa siguiendo un esquema que distinguía fases vinculadas a formas de entender la desigualdad sexual y, por lo tanto, también a tres formas de plantear la cuestión de los derechos y de las políticas públicas de género. Estas tres fases vamos denominarlas:

- 1) Fase de la legislación antidiscriminación liberal. La desigualdad sexual como un problema de desigualdad de trato.
- 2) Fase de la legislación en favor de la igualdad de oportunidades.
- 3) Fase de la legislación de *gender-mainstreaming*.
- 4) Fase de la legislación de igualdad de género y la interseccionalidad.

Esta división conceptual tiene en cuenta una cierta evolución histórica en dichas políticas, pero sobre todo intenta clarificar conceptualmente una diversidad de medidas. En muchos países estas fases se mezclan e intercalan, no siguiendo un esquema lineal.

1) Fase de la legislación antidiscriminación liberal. La desigualdad sexual como un problema de desigualdad de trato.

Las primeras políticas antidiscriminación en Estados Unidos y en Europa se



vincularon fuertemente a una concepción de la igualdad liberal que privilegia los siguientes elementos: en primer lugar, son medidas basadas en el concepto de igualdad de trato; en segundo lugar, se dirigen fundamentalmente a la protección de la desigualdad en el ámbito público, y especialmente, en el mercado de trabajo.

Un ejemplo prototípico de esta legislación es la primera ola de legislación antidiscriminación en Gran Bretaña. La *Sex Discrimination Act* (SDA) y la *Equal Pay Act* entraron en vigor en 1975 y se convirtieron en dos de las primeras leyes antidiscriminación a nivel europeo. La SDA define como ilegal la discriminación por razón de sexo². En la SDA se prohibía la discriminación por razón de sexo directa e indirecta (cuando una misma práctica o criterio se aplica a los dos sexos pero comporta que uno de ellos quede en desventaja). Asimismo la *Equal Opportunity Commission* (EOC) fue establecida en 1976 para supervisar la aplicación de la SDA.

Este enfoque de la antidiscriminación se relaciona con la primera concepción de la ciudadanía liberal que hemos examinado: trata a los individuos aisladamente, sin tener en cuenta las razones colectivas o sociales de la discriminación; además analiza la discriminación comparando la situación de las mujeres con la de los hombres, es decir, el estándar es la situación del sexo masculino³.

Barrère señala que en el ámbito norteamericano las políticas antidiscriminatorias de los setenta han sido criticadas por el feminismo y han dado paso mayoritariamente, en los ochenta, al interés sobre “el principio antisubordinación”. Aunque considera que, efectivamente las críticas feministas estaban motivadas, cree, sin embargo, que también es cierto que el derecho antidiscriminatorio no está agotado y que, en todo caso, se trata de un derecho con posibilidades de mejora, por ejemplo, interpretando la cuotas como parte del principio antisubordinación (Barrère, 1997: 17).

.....
2 En concreto la discriminación sexual se prohíbe en el trabajo, la educación, la publicidad y para acceder a viviendas, bienes y servicios.

3 Mackinnon critica todas aquellas teorías que describen la “discriminación como diferencia”. Esta perspectiva tiene dos manifestaciones: la neutralidad y los derechos especiales. La neutralidad supone que el problema de discriminación se reduce a que el derecho no trata a hombres y mujeres de forma igual; la segunda manifestación es la de los derechos especiales, que busca compensar a los discriminados en la medida en que son diferentes, con lo cual contribuye a la reconstrucción de la diferencia.

Por otra parte, la autora defiende la idea de la “discriminación como desigualdad” según la cual todas aquellas prácticas que subordinen a las mujeres deben ser consideradas prácticas discriminatorias. (Mackinnon, 1989).

Las carencias de este modelo basado en la igualdad formal son resumidas por Christine Dephy cuando afirma: “Esta es la igualdad formal, generadora de equidad –es decir, de una justa desigualdad-, que es defendida por los partidarios de la integración a la francesa o del universalismo republicano. Ellos proponen la integración de los excluidos, es decir de las mujeres, por el sólo medio de la no discriminación explícita, la igualdad formal. De otro lado, ellos oponen esta ausencia de discriminación explícita que juzgan suficiente, a la acción positiva, que juzgan discriminatoria” (Delphy, 2008: 70).

2) Fase de la legislación en favor de la igualdad de oportunidades.

Las numerosas limitaciones que presentaba el enfoque de la igualdad de trato fomentaron en los años ochenta y noventa, el uso de mecanismos poco utilizados en Europa hasta entonces como las acciones positivas y las cuotas, así como la aparición de políticas públicas de género en el ámbito de la Unión Europea. Aunque en general en esa época, el problema de desigualdad de las mujeres se sigue entendiendo como un problema de discriminación, se empieza a ampliar a noción de igualdad a través del concepto de igualdad de oportunidades. Se reconoce la naturaleza social y política del problema y se expresa la voluntad de articular medidas en el nivel político, económico y social. Como consecuencia de esto, surgieron en los años ochenta los programas de acción para la igualdad de oportunidades. Estos primeros programas siguieron concentrados en la discriminación en el ámbito del mercado laboral y en los problemas de acceso a la ciudadanía partiendo del mercado de trabajo.

El “I Programa de Acción sobre la Igualdad de Oportunidades para las mujeres 1982-1985” inició una línea que se continuó en el “II Programada de Acción para la Igualdad de Oportunidades para las mujeres 1986-1990”. En estos dos documentos aparecen también referencias a temas poco tratados hasta entonces a cuestiones como el reparto del trabajo doméstico o la igualdad en la educación. Sin embargo, el eje central seguirá en las medidas articuladas en el mercado de trabajo.

Las limitaciones de este enfoque basado en la igualdad de oportunidades han sido extensamente abordadas (Bodelón, 2007b) y nos vamos a referir aquí brevemente a dos: primero, la matriz liberal de la igualdad de oportunidades; segundo, su insuficiencia para dar cuenta de la desigualdad sexual.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el pensamiento liberal clásico apostó por un concepto restringido de igualdad de oportunidades,



que atañe esencialmente a las condiciones de partida y que implica que la igualdad de oportunidades se debe reducir a un principio formal de no discriminación arbitraria. La adquisición de privilegios y ventajas sociales se relaciona así con las capacidades personales y conduce a una igualdad de oportunidades formal o meritocrática:

“La igualdad de oportunidades es el principio moral que utiliza el liberalismo moderno para legitimar la distribución de los bienes en la sociedad. En términos generales, significa que las condiciones de partida de los competidores por las posiciones y los bienes sociales deben ser igualadas para permitir posteriormente una desigualdad de resultados. Hasta aquí todos, todos los demócratas –liberales o no- están de acuerdo en que una sociedad buena debe incluir la igualdad de oportunidades entre sus principios básicos. Sin embargo, no se ponen de acuerdo fácilmente en el alcance de dicho principio. Difieren tanto en la selección de las condiciones de partida que deben ser igualadas como en el tipo de resultado final que debe ser aceptado como legítimo, es decir, en lo que hay que igualar antes y después de la competición.” (Pujol, 2001:13).

Esta visión de la igualdad de oportunidades sufrió amplias críticas desde sus orígenes por parte de aquellas personas que consideraban que la garantía formal de la ausencia de discriminación es insuficiente para garantizar una auténtica igualdad en los puestos de salida y en los resultados. Estas críticas, que tienen su origen en el pensamiento socialista y marxista del siglo XX, han alcanzado en la actualidad el pensamiento liberal progresista y han conducido a visiones sustantivas de la igualdad de oportunidades, que en algunos casos se plantean esencialmente la igualación sustantiva de las condiciones de salida y en otros, abordan el problema de la igualación de los resultados.

En segundo lugar, la insuficiencia de la igualdad de oportunidades para dar cuenta de la desigualdad sexual tiene que ver con lo que Amaryta Sen denomina la insuficiencia del paradigma distributivo de la igualdad de oportunidades y su propuesta de la justicia de las capacidades:

“En la valoración de la justicia basada en las capacidades, las demandas o títulos individuales no tienen que valorarse en términos de los recursos o de los bienes elementales que las personas poseen, respectivamente, sino por las libertades que realmente disfrutan para elegir las vidas que tienen razones personales para valorar. Es esta libertad real la que está representada por las “capacidades” de la persona para conseguir varias combinaciones alternativas de funcionamientos”. (Sen, 1995: 96).



Para Sen, la cuestión es la igualdad de libertades para alcanzar los fines propuestos por cada sujeto, que según el autor no se soluciona únicamente igualando la distribución de bienes primarios, sino que requiere tener en cuenta las diferencias interpersonales en la transformación de capacidades. Para Sen la igualación debe referirse esencialmente a la igualdad de la libertad y para ello es igualmente relevante la igualdad en los medios que en los resultados.

En un sentido semejante, Iris Marion Young señala que no se trata de rechazar los problemas de justicia distributiva⁴, sino inscribir la discusión sobre la justicia en un contexto más amplio que incluya también la acción, las decisiones sobre la acción y la provisión de medios para desarrollar y ejercer las capacidades (Young, 2000: 33).

Relacionando estos análisis con nuestros dos modelos de ciudadanía y relaciones de género se puede afirmar que el modelo de la igualdad de oportunidades muestra los límites de una ciudadanía “agregativa”, de un modelo en el que la injusticia social de las mujeres se resuelve añadiendo a las mujeres. Sin embargo, el modelo clásico distributivo no da cuenta de toda la complejidad de la desigualdad sexual.

3) Fase de la legislación de *gender-mainstreaming*.

En los años noventa se pusieron las bases para transformar nuestra comprensión de los instrumentos y conceptos que requiere la lucha contra la desigualdad sexual. En las políticas públicas y en la legislación emergen elementos que muestran que la reivindicación de un nuevo modelo de ciudadanía para las mujeres está cada día más presente.

En la IV Conferencia Mundial sobre las mujeres de Naciones Unidas, que tuvo lugar en Beijing en 1995, se aprobó la Plataforma de acción en la que

.....
 4 Young define el paradigma distributivo como aquel que entiende la justicia social como la distribución moralmente correcta de beneficios y cargas sociales entre los miembros de la sociedad. Estos beneficios suelen ser la riqueza, el ingreso y otros recursos materiales, aunque también se incluyen algunos bienes no materiales tales como los derechos, las oportunidades, el poder y la autoestima. El modelo de justicia distributiva parte de un modelo de sujeto y de sociedad que se caracteriza por:

a) El paradigma distributivo tiende a ignorar el contexto institucional que determina la distribución material y, a la vez, lo presupone.

b) El paradigma distributivo cuando se aplica a bienes y recursos inmateriales, como las oportunidades, genera problemas.



se incluyó el término de *gender mainstreaming*, con el que se pretendía poner de manifiesto la necesidad de incluir en todas las políticas públicas la cuestión de la desigualdad de género. Es necesario recordar que dicho concepto proviene de las discusiones de los movimientos feministas.

Se ha discutido en qué medida el concepto de *gender mainstreaming* realmente supone una nueva visión de la igualdad y de las políticas de género o es únicamente un nuevo mecanismo. La interpretación del concepto y su aplicación no ha sido unívoca y efectivamente hay, al menos, dos formas de entender el *gender mainstreaming*.

Una primera interpretación pone el acento en la "técnica" y los aspectos procedimentales, entiende el concepto como un nuevo mecanismo de gestión de las políticas de igualdad, que complementa los modelos anteriores. En este caso, el énfasis está en un cambio de la cultura burocrática-institucional y en la construcción de mecanismos que permitan construir políticas públicas que incorporen la perspectiva de género. Esta interpretación es la que han acogido la mayor parte de leyes y políticas públicas en Europa.

La segunda interpretación pone el acento en los aspectos sustantivos del *gender mainstreaming* en su relevancia como nueva forma de entender la igualdad y la participación de las mujeres en el Estado y las políticas públicas, es decir, propone cambios en la forma de legislar y construir las políticas públicas que permitan una mayor democracia y un mayor empoderamiento de las mujeres (Lombardo, 2005). Esta segunda versión comparte, por lo tanto, una renovación en las formas y contenidos de la ciudadanía.

Tras la Conferencia de Beijing de 1995, la Unión Europea introdujo en sus políticas comunitarias el concepto de transversalidad de género. El IV programa de Acción comunitaria a medio término para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 1996-2000, destacó la importancia de este concepto afirmando la necesidad de integrar la igualdad de oportunidades en todas las políticas y ámbitos, así como la importancia de involucrar a todos los actores de la vida económica y social. Es en ese momento, cuando se subraya la importancia de la presencia de las mujeres en los lugares de toma de decisiones.

Poco después, el V Programa de Acción para la igualdad entre hombres y mujeres 2001-2005 se centró en el *gender mainstreaming*. El objetivo fue introducir acciones de igualdad en todas las políticas comunitarias, intentando superar el ámbito laboral.



Uno de los ejemplos más conocidos de políticas basadas en las ideas del *gender mainstreaming* son las políticas nórdicas de igualdad de género⁵. Los temas de igualdad de género se tratan en Suecia de acuerdo a la doble estrategia del *gender mainstreaming* y la *focus area*. Estas políticas se basan en la idea de que la desigualdad social de mujeres y hombres tiene su origen en una desigualdad de poder. Desde 1994, el gobierno sueco ha utilizado una doble estrategia, el *gender mainstreaming* y la concentración en algunas áreas estratégicas.

El objetivo principal de la política de igualdad de género en Suecia es que los hombres y las mujeres tengan el mismo poder en la conformación de la sociedad y en sus vidas. Este objetivo se ha desplegado en cuatro áreas de intervención relacionadas con: el poder, la economía, el cuidado, y la violencia de género. El primer objetivo tiene que ver con la distribución del poder y entiende que mujeres y hombres deben tener los mismos derechos y oportunidades para ser ciudadanos/as activos/as. El segundo objetivo es la igualdad económica, entendida como independencia económica a lo largo de la vida. El tercero se refiere al igual reparto de los trabajos de cuidado y, se centra en la igual responsabilidad que mujeres y hombres deben desarrollar con relación al trabajo reproductivo. Y, por último, la desaparición de la violencia hacia las mujeres es el último eje de intervención.

En un sentido similar, la estrategia de la integración es la política pública existente en Noruega desde 1986. Esta estrategia significa hacer visibles los efectos de las decisiones políticas para hombres y mujeres; supone poner de manifiesto que una política aparentemente neutral puede reforzar o reproducir los estereotipos de género. En este modelo, los hombres y su rol se convierten en el centro del debate.

Esta forma de entender las políticas contra la desigualdad sexual iniciaría una superación del modelo liberal de las políticas antidiscriminación. Más que políticas antidiscriminación en un sentido liberal clásico, nos encontramos con políticas de género que parten del reconocimiento de relaciones de subordinación y que entran a cuestionar aspectos básicos del concepto de ciudadanía.

La adopción de la categoría de género en las políticas escandinavas ha provocado según Eva-Maria Svensson que:

.....
 5 Una extensa reflexión sobre el contenido de las políticas de género en los países nórdicos se encuentra en: Nousiainen, Kevät, Gurnnanrsson, Asa (ed) (2001). Svensson, Eva-Maria, (2001).



“Las políticas de igualdad han trasladado su foco, que estaba en la reforma jurídica del mercado de trabajo, hacia significados sociales más amplios y, de la esfera pública a la esfera privada. Se ha entendido que se necesitan medidas específicas para obtener la igualdad, junto a las estrategias de neutralidad sexual” (Svensson, 2001: 77).

4) Fase de la legislación antidiscriminación y la interseccionalidad.

Desde los años ochenta una de las preocupaciones crecientes de los debates feministas han sido la de visibilizar la diversidad de las mujeres y los diferentes aspectos relacionados con dicha diversidad: la necesidad de reconocer las opresiones múltiples experimentadas por colectivos diversos de mujeres, o las experiencias y el conocimiento diferenciado que surgen dichas realidades. Las reflexiones sobre la interseccionalidad se vinculan claramente con la necesidad de renovar el concepto de ciudadanía y reconstruirlo partiendo de la diversidad femenina, así como de la diversidad de la opresión de las mujeres.

En el feminismo el debate sobre la interseccionalidad ha señalado la riqueza y diversidad de las experiencias femeninas y la necesidad de tomar en consideración las necesidades de las diversas mujeres, eliminando falsas generalizaciones. Paralelamente, aunque en un contexto muy diverso, las políticas europeas han empezado a abordar desde los años 90 lo que se conoce como el tema de la “discriminación múltiple”. Sin embargo, el debate sobre la discriminación múltiple y el debate feminista sobre la interseccionalidad son debates muy diferentes.

En los años noventa, y después de un creciente trabajo sobre la discriminación sexual, se empezó a tomar consciencia en la UE de la necesidad de abordar las discriminaciones que tienen otro origen. Como resultado de este proceso, se incluyó un nuevo artículo (artículo 13) en el Tratado CE a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1997. Este artículo constituyó un avance muy importante en la lucha contra la discriminación a nivel de la UE, porque permitió a la Comunidad adoptar medidas para luchar contra la discriminación por nuevas razones que incluían el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la edad, la discapacidad y la orientación sexual.

Artículo 13

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (modificado por los Tratados de Amsterdam y Niza)



Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

El artículo y las reflexiones posteriores que desarrollaron el “LIBRO VERDE sobre la Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada” (COM /2004:379), se dirigieron hacia la creación de políticas y leyes comunes. Los problemas e insuficiencias de este enfoque son múltiples, pero vamos a centrarnos en dos: la reducción del problema de la interseccionalidad a los mecanismos antidiscriminatorios tradicionales y la homologación de las diversas desigualdes. Estas carencias han sido señaladas, entre otras, por autoras como Mieke Verloo.

a) La interseccionalidad vista desde las políticas antidiscriminación tradicionales.

La interpretación que hace el Libro Verde de la discriminación múltiple reduce las políticas contra la desigualdad sexual al marco de las políticas antidiscriminación tradicionales, es decir, no tiene en cuenta que las discriminaciones también se producen en el espacio privado y, sobre todo, olvida que dicha desigualdad sexual tiene también su origen en las estructuras e instituciones de la propia Unión Europea, en los Estados europeos y las instituciones comunitarias. En palabras de Mieke Verloo:

“el Libro Verde presenta el problema como si parte de la ciudadanía tuviera que ser protegida o sancionada por discriminar a otros ciudadanos/as de la esfera pública. La Unión Europea o sus estados miembros no parece que estén conectados con el problema, ya que no se los menciona como responsables o protagonistas de reproducir la desigualdad. La Unión Europea y sus Estados miembros se presentan como si sólo tuvieran un papel clave en la solución, con la reducción o la prevención de la discriminación. Esto supone que se ignora la interseccionalidad política (...)” (Verloo, 2007: 22, traducción propia).

b) La especificidad de los diversos mecanismos de desigualdad social.

Las propuestas del libro Verde y de las políticas europeas sobre la discriminación múltiple se caracterizan por abordar los diversos temas de



discriminación como un asunto “homogeneizable”. Se han iniciado así un conjunto de políticas y desarrollos legislativos nacionales que van en la línea de homogenizar la discriminación por razón de sexo a otras discriminaciones. Es decir, a diferencia del enfoque de la interseccionalidad que se dirige hacia una comprensión más compleja de los fenómenos, las políticas antidiscriminación de la UE toman la variedad de discriminaciones como elementos reducibles a una misma matriz.

Leyes de igualdad y la construcción de un modelo universal y diverso de ciudadanía de mujeres y hombres.

Los pasos que se han dado con las legislaciones de igualdad de los últimos cuarenta años señalan las dificultades para abordar la complejidad de la desigualdad sexual. Para avanzar en la lucha contra la opresión sexual debemos tener presente que la legislación de igualdad debe inscribirse en un nuevo marco de relaciones de ciudadanía, de lo contrario dichas leyes de igualdad no harán más que incluir a las mujeres en un modelo que ya ha mostrado sus insuficiencias desde una perspectiva de género. Algunos elementos de ese marco de ciudadanía no androcéntrica hace años que han sido elaborados por las variadas tradiciones de los feminismos⁶. Para finalizar abordaremos cuáles son algunos de esos elementos, que en numerosas tradiciones feministas se indican como imprescindibles para generar una ciudadanía que no reproduzca las relaciones de género. Repensar la ciudadanía desde el feminismo implicaría, por tanto, diferentes elementos:

1) en primer lugar, *romper la estructura dual de la ciudadanía*. Avanzar hacia un modelo de ciudadanía para las mujeres y para toda la sociedad que ponga en duda la estructura social patriarcal moderna, basada en la dicotomía de la esfera pública y privada; 2) en segundo lugar, *articular un modelo de ciudadanía plural y diversa*, que exprese la diversidad humana y, concretamente, la diversidad de las mujeres y sus necesidades, 3) y, en tercer lugar, *pasar de la ciudadanía a la «ciudadanía»*. Desarrollar unas relaciones de ciudadanía que se articulen desde una estructura de derechos que permita reconocer la vinculación de los seres humanos y sus necesidades de relación y cuidado, lo que una parte del feminismo ya ha llamado una nueva «ciudadanía».

.....
6 La relevancia del debate feminista sobre la ciudadanía puede ser examinada en diferentes textos: De Villota, Paloma (1998); Mouffe, Chantal (1999); Rubio, Ana (1997).

1) La ruptura con la estructura dual de la ciudadanía

La ruptura con la estructura dual tradicional de la ciudadanía implica el reconocimiento de aquellos/as que han quedado fuera de lo definido como espacio público (Lister 2003). La ciudadanía se ha construido en los últimos siglos como un espacio público de relación, pero entre los espacios públicos existen espacios privados; los espacios públicos son impensables sin un modelo de espacio privado.

En este sentido, una nueva ciudadanía requiere intervenciones dirigidas a diferentes niveles.

a) Feminizar la política desde las aportaciones de los movimientos de mujeres. Las políticas de mujeres pueden ser un ejemplo de cómo es posible renovar las políticas públicas desde la participación directa de la ciudadanía.

b) Transversalizar el eje de género a todas las políticas públicas. La reflexión de género debe incorporar todas las políticas públicas para hacer efectiva una nueva ciudadanía para las mujeres.

c) Convertir los derechos de las mujeres en derechos exigibles, como lo son los derechos tradicionalmente vinculados al espacio público.

f) Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres.

g) Visibilizar la estructura de género del modelo económico de nuestras sociedades.

2) Un modelo de ciudadanía plural y diversa para las mujeres, para todos/as.

El desarrollo de la plena ciudadanía de las mujeres se encuentra también claramente vinculado al reconocimiento de la diversidad de las mujeres y sus experiencias. Ello implica garantizar el igual acceso en la diversidad a los derechos para las mujeres. Desde esta perspectiva, las intervenciones jurídicas o de políticas públicas que tienen en cuenta la diversidad no deberían ser una excepción. De este modo, la diversidad de las mujeres nos ayuda a construir un nuevo sujeto de derechos, un sujeto que no se caracteriza por lo que le hace falta con respecto al modelo, sino por ser una parte más del nuevo modelo de ciudadanía.



Las políticas de mujeres deben liderar el reconocimiento de las aportaciones a nuestras sociedades de las mujeres inmigrantes y luchar contra los prejuicios y las discriminaciones de las que son objeto; defender el derecho a la ciudadanía de las mujeres «no estándares» y mujeres con capacidades diversas; garantizar los derechos de las mujeres mayores, de las mujeres lesbianas; luchar contra las situaciones de exclusión social padecidas por las mujeres; dar apoyo a mujeres solas con hijos, a mujeres encarceladas y ex presas; reconocer las aportaciones de las mujeres gitanas, etc.

Una ciudadanía enclavada en la perspectiva de género nos permite concienciar a la población de que las acciones específicas y/o diversas no son «discriminaciones positivas», sino formas de construir la igualdad efectiva. El rechazo a la desigualdad social y la exclusión de género implica luchar contra la desigualdad sexual estructural que padecemos las mujeres. Desde esta perspectiva, la lucha contra la discriminación no es algo puntual e individual, sino una estrategia para hacer visible la presencia de vectores de dominación sexual.

3) De la ciudadanía a la «ciudadanía»: una ciudadanía en clave de género.

El acceso a los derechos desde la experiencia de las mujeres significa incluir sus necesidades en los derechos. Reconfigurar los derechos para incluir la vida de las mujeres implica incorporar la “ciudadanía”, la red de relaciones, los valores y las capacidades desarrolladas por ellas. De este modo, espacios y relaciones pensados como relaciones o espacios no políticos, donde no llega la ciudadanía, pasan desde el concepto de «ciudadanía» a ser espacios y relaciones políticas.

El concepto de “ciudadanía” se vincula con una ciudadanía en clave de género, que va más allá de incluir a las mujeres en el marco de derechos existentes o añadir algunos derechos sexuales. Se trata de transformar las relaciones sociales entre mujeres y hombres y de redefinir el contenido de los derechos, posibilitando la participación real de las mujeres y haciendo presentes sus necesidades y deseos.

La construcción de un nuevo modelo de ciudadanía no supone desarrollar medidas de tratamiento privilegiado para las mujeres, o considerarlas, en sentido contrario, como víctimas, sino que implica reconocer los derechos históricamente negados al colectivo de mujeres. La reconfiguración de la ciudadanía no es un mecanismo para definir nuevos mecanismos de privilegio, sino para destruirlos.



Un nuevo modelo de ciudadanía para mujeres y hombres es una exigencia de justicia social y como ya se afirmó en la Conferencia de Viena de 1993, los derechos de las mujeres son un requisito indispensable de la justicia social y del desarrollo, de otro desarrollo respetuoso con la vida de mujeres y hombres y del planeta.



BIBLIOGRAFIA

FACIO, A. y FRIES, L., ed. (1999): *Género y Derecho*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.

LISTER, R (2003): *Citizenship: Feminist Perspectives*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

LOMBARDO, E. (2005): "Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the European constitution-making process", en *Social Politics*, 12(3): pp. 412-32.

MACKINNON, C. (1989): *Hacia una teoría feminista del Estado*, Madrid, Cátedra, Colección Feminismos.

MESTRE, R. (2006): *La caixa de Pandora. Introducció a la teoria feminista del dret*, València, PUV.

MOUFFE, C. (1993): *El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós.

NOUSIANINEN, K. y GURNNANRSSON, A., ed, (2001): *Responsible Selves. Women in the nordic legal culture*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd.

PATEMAN, C. (1989): *The Disorder of Women*, Cambridge, Polity Press.

PUYOL, A. (2001): *El discurso de la igualdad*, Barcelona, Crítica.

RUBIO, A. (1997): *Feminismo y Ciudadanía*, Sevilla, Instituto Andaluz de la Mujer.

SAINSBURY, D., ed., (1996): *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.

SASSEN, S. (2003): *Contrageografías de la globalización: Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de Sueños.

SEN, A. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Economía.

SQUIRES, J. (2005): "Is Mainstreaming Transformative? Theorising Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation", en *Social Politics* 12(3), pp.366-388



SQUIRES, J. (2007): *The new politics of gender equality*, Hamsphire, Palgrave Macmillan.

SVENSSON, E. M. (2001): "Sex equality", en NOUSIANINEN, K. y GURNNAN-RSSON, A., ed. (2001): *Responsible Selves. Women in the nordic legal culture*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd, pp. 71-104.

VERLOO, M. (2007): "Una atenta mirada a les desigualtats múltiples, a les seves interseccions i a com es tracten a Europa", en BODELÓN, E. y GIMÉNEZ, P., ed. (2007): *Construint els drets de les dones: dels conceptes a les polítiques locals*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Sèrie Igualtat i ciutadania, pp. 17, 37.

VILLOTA, P., ed., (1998): *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Editorial Complutense.

YOUNG, I. M. (2000): *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, Colección Feminismos.

