

## O estado da igualdade de xénero na UE

### El estado de la igualdad de género en la UE

### The state of gender equality in the EU



CRISTINA ARES CASTRO-CONDE

Profesora contratada doutora de Ciencia Política e da Administración  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
cristina.ares@usc.es

Recibido: 15/11/2015 | Aceptado: 08/03/2016

**Resumo:** O índice europeo de igualdade do Instituto Europeo para a Igualdade de Xénero, con medidas para os anos 2005, 2010 e 2012, alerta sobre a ralentización da progresión cara á igualdade para as mulleres en Europa, e mesmo detecta retrocesos nalgúns Estados membros. Este traballo repasa a evolución da política de xénero da UE, pon o foco nalgunhas das súas limitacións, e pregúntase como reformar o seu marco co obxectivo de mellorar o impacto desta política.

**Palabras clave:** Unión Europea, índice europeo de igualdade de xénero, política de xénero da UE, políticas de austeridade, método aberto de coordinación.

**Resumen:** El índice europeo de igualdad del Instituto Europeo para la Igualdad de Género, con medidas para los años 2005, 2010 y 2012, alerta sobre la ralentización de la progresión hacia la igualdad para las mujeres en Europa, e incluso detecta retrocesos en algunos Estados miembros. Este trabajo repasa la evolución de la política de género de la UE, pone el foco en algunas de sus limitaciones, y se pregunta cómo reformar su marco con el objetivo de mejorar el impacto de esta política.

**Palabras clave:** Unión Europea, índice europeo de igualdad de género, política de género de la UE, políticas de austeridad, método abierto de coordinación.

**Abstract:** The European Gender Equality Index from the European Institute for Gender Equality, that provides measures for 2005, 2010 and 2012, warns of a general slowing down in the trend toward greater gender equality across Europe; indeed, it shows a setback in various Member States. This piece reviews the evolution of the EU gender policy; it sheds light on some of its pitfalls; and it poses a question about how to reframe EU gender policy in order to improve its impact.

**Key words:** European Union, European Gender Equality Index, EU gender policy, austerity policies, open method of coordination.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 A Unión Europea, aliada na loita pola igualdade para as mulleres. 3 A igualdade de xénero na UE, un obxectivo afastado: cada día máis? 3.1 Presenza de mulleres nas institucións da Unión. 3.2 Índice europeo de igualdade de xénero. 4 Conclusións.

“Avanzar cara á igualdade para as mulleres –na casa e na familia, no lugar de traballo, e en posicións de poder político– segue a ser un dos principais retos aos que se enfrontan os gobernos no século XXI” (Inglehart e Norris, 2003:164)<sup>1</sup>

“A cultura importa, e de feito importa moito” (*idem*:8)<sup>2</sup>

## 1 INTRODUCCIÓN

En 2003, os profesores Inglehart e Norris (2003) chamaban a atención sobre o feito de que ao longo do século XX, con diferenzas debidas, entre outros factores, á idade e á riqueza dos seus países, moitas mulleres en distintas rexións do mundo experimentaran nos seus ámbitos familiares e laborais unha mellora na igualdade en relación cos homes. Os procesos de modernización, ben que condicionados pola cultura e as institucións de cada sociedade, por exemplo o legado do comunismo, afectaban ás actitudes cara á igualdade de xénero; este cambio actitudinal propiciaba, dunha parte, a organización do movemento feminista e, en xeral, a mobilización de grupos defensores da igualdade de xénero, e, doutra, o apoio cidadán a políticas públicas de reforzo a este cambio cultural.

Durante a primeira década do século XXI, observando só a evolución dos datos de igualdade de xénero na Unión Europea (UE), unha das rexións máis comprometidas co obxectivo da igualdade entre homes e mulleres, preguntámonos se a tendencia global cara a unha maior igualdade de xénero sofre unha ralentización conxuntural ou máis ben nos atopamos ante o inicio do camiño de volta cara a maiores cotas de desigualdade de xénero.

En primeiro lugar, este artigo retrata o compromiso da Unión coa igualdade para as mulleres, así como a evolución da política de xénero da UE. A Comisión Europea, o Parlamento Europeo, o Tribunal de Xustiza da UE, o Lobby Europeo de Mulleres e determinados Estados membros, entre outros actores, desempeñaron o rol de emprendedores normativos e lograron a hexemonía dun marco favorable á igualdade de xénero na elaboración de políticas na UE. Cousa ben distinta é, dunha parte, o predominio deste marco normativo en todos os niveis de toma de decisións, dadas as diferenzas culturais e institucionais que persisten nos Estados membros, e, doutra, o impacto destas políticas de xénero.

En segundo lugar, revisamos a presenza das mulleres en institucións da Unión e analizamos a preocupante evolución do índice europeo de igualdade de xénero desde 2005 (primeiro ano para o que temos datos); e damos conta das limitacións da actual política de xénero da UE, debidas, en parte, ás escasas atribucións das institucións da Unión en materia de benestar. Ademais, a igualdade de xénero perdeu protagonismo na axenda política europea, así como na axenda de investigación dos estudosos da UE.

Este texto finalizará coas súas conclusións e bibliografía.

## 2 A UNIÓN EUROPEA, ALIADA NA LOITA POLA IGUALDADE PARA AS MULLERES

As institucións europeas, dentro do seu ámbito competencial, promoveron sempre a igualdade para as mulleres. Inicialmente, o Tratado de Roma (1957) falaba de igualdade de salario, en relación coa unificación do mercado, obxectivo principal da Comunidade Económica Europea. Posteriormente, o progresivo aumento do número de asuntos sobre os cales as institucións da Unión teñen atribuídas competencias de forma máis ou menos extensa supuxo a ampliación tamén das bases xurídicas dos tratados que versan sobre igualdade de xénero.

De acordo coa distribución de competencias entre os niveis europeo e estatal, no momento actual os tratados recoñecen a igualdade como valor fundamental da Unión, común aos Estados membros nunha sociedade caracterizada pola igualdade entre homes e mulleres (artigo 2 TUE); e propoñen fomentar a igualdade entre homes e mulleres como obxectivo (artigo 3.3 TUE): en todas as accións, a Unión fixará o obxectivo de eliminar as desigualdades entre home e muller e promover a súa igualdade (artigo 8 TFUE).

O artigo 23 da *Carta dos dereitos fundamentais da UE* di que se deberá garantir a igualdade entre homes e mulleres en todos os ámbitos, mesmo en materia de emprego, traballo e retribución; e tamén que este principio non impide o mantemento ou a adopción de medidas que supoñan vantaxes concretas en favor do sexo menos representado.

O Tratado de funcionamento da UE inclúe bases xurídicas para: i) garantir o principio de igualdade de oportunidades e igualdade de trato para homes e mulleres en asuntos de emprego e ocupación, incluído o principio de igualdade de retribución para un mesmo traballo ou para un traballo de igual valor (artigo 157.3); e ii) loitar contra a trata de mulleres (artigo 79.2).

Finalmente, a Declaración 19 anexa á acta final da Conferencia Intergubernamental que adoptou o Tratado de Lisboa, asinado o 13 de decembro de 2007, indica que combater a violencia doméstica en todas as súas formas constitúe un obxectivo transversal das políticas europeas.

Nestas referencias dos tratados á igualdade de xénero observamos como a política de xénero da UE, partindo da soa mención á igualdade de retribucións, adoptou o marco de xénero hexemónico para falar de igualdade de oportunidades en todos os terreos persoais e profesionais e considerar a igualdade para as mulleres como un obxectivo transversal das políticas públicas da UE.

Así, a actual Estratexia para a igualdade entre mulleres e homes 2009-2015 subliña a contribución da igualdade ao crecemento económico e o desenvolvemento sustentable, en liña cos obxectivos estratéxicos de Europa 2020; e no Foro sobre o Futuro da Igualdade de Xénero na UE, celebrado en Bruxelas os días 20 e 21 de abril de 2015, a actual comisaria de Xustiza, Consumidores e Igualdade de Xénero, Vera Jourova, fixou como prioridades en materia de igualdade para o próximo período non só o acceso de máis mulleres a postos directivos ou a redución da violencia contra as mulleres, senón tamén os permisos de paternidade e a loita contra os estereotipos de xénero.

Grazas á mobilización dos grupos feministas e, en xeral, das organizacións de interese público defensoras da igualdade entre homes e mulleres, a receptividade e mesmo o impulso destes grupos por parte da Comisión e o Parlamento europeos, e o propio labor destas institucións europeas como emprendedoras normativas ao longo do proceso de integración, non só aumentaron as referencias á igualdade de xénero nos tratados e se ampliou o concepto de igualdade entre homes e mulleres, senón que tamén creceu a variedade das actuacións a escala europea para a promoción da igualdade para as mulleres.

A natureza da acción da UE foi necesariamente diversa. Mentres nalgúns asuntos relativos á igualdade, como as condicións no lugar de traballo ou os requisitos para recibir financiamento do orzamento da UE, a Unión posúe amplas competencias e pode legislar baixo o método comunitario, noutros temas unicamente conta co recurso ao método aberto de coordinación e, polo tanto, a posibilidade de, en lugar de legislar, emitir orientacións e recomendacións aos Estados.

Se buscamos a palabra “muller” no buscador de actos da UE EUR-Lex, atoparemos 666 regulamentos, 93 directivas e 753 decisións, do mesmo modo que 637 opinións e 151 recomendacións. Tamén cando repasamos a orde do día das reunións da Comisión de Dereitos da Muller

e Igualdade de Xénero do Parlamento Europeo, atopamos temas tanto de competencia exclusiva como compartida da Unión e mesmo exclusiva dos Estados, como violencia de xénero.

Convén ter en conta, non obstante, que, nun ámbito como a igualdade para as mulleres tan condicionado por factores de índole cultural, as decisións europeas adoptadas baixo o método aberto de coordinación poden chegar a influír na elaboración de políticas a nivel estatal e, en definitiva, sobre o terreo tanto como as tomadas baixo o método comunitario. O impacto territorial das leis da UE variará en función da cultura e as institucións estatais; e as recomendacións e orientacións da UE poden influír sobre as ideas de forma similar ás directivas e regulamentos.

En calquera caso, o tamaño do orzamento da UE, só o 1% da riqueza da Unión e o 2,5% do seu gasto público total, impide desenvolver a escala europea programas de gasto, como os relativos a servizos de gardaría, atención a persoas dependentes ou mesmo de apoio a vítimas de violencia de xénero, que parecen ineludibles para conseguir a igualdade real entre homes e mulleres. Ademais, o Pacto de Estabilidade e Crecemento e, en xeral, as chamadas políticas de austeridade impuxeron restricións á capacidade de gasto dos Estados que, en moitos casos, derivaron en recortes en políticas sociais relevantes para a igualdade entre homes e mulleres.

A pesar da complicidade de institucións europeas como a Comisión ou o Parlamento, o recoñecemento nos tratados e o número de actividades desenvolvidas pola Unión para favorecer a igualdade para as mulleres, a política de xénero da UE no momento actual do proceso de integración é insuficiente para manter a progresión cara a maiores cotas de igualdade entre homes e mulleres.

No seguinte apartado examinaremos a evolución da presenza das mulleres en institucións da Unión e analizaremos os resultados do índice europeo de igualdade de xénero no período para o cal temos datos: 2005-2012.

### 3 A IGUALDADE DE XÉNERO NA UE, UN OBXECTIVO AFASTADO: CADA DÍA MÁIS?

#### 3.1 Presenza de mulleres nas institucións da Unión

Para valorar a presenza de mulleres nas institucións da UE centrámonos na Comisión e no Parlamento, as dúas instancias máis afíns ao marco de xénero e que demostraron unha maior implicación na loita pola igualdade entre homes e mulleres. En ambos os dous casos constatamos tanto un incremento paulatino da porcentaxe de mulleres como a distancia da perseguida paridade e mesmo un estancamento na incursión de máis mulleres nas institucións.

**Táboa 1.** Mulleres na Comisión Europea (1989-2014)

	1989	1993	1995	1999	2004	2009	2014
<i>Membros</i>	17	17	20	20	27	27	28
<i>Mulleres</i>	2	1	5	5	8	9	9
<i>Porcentaxe de mulleres</i>	12	6	25	25	30	33	32
<i>Presidenta</i>	non	non	non	non	non	non	non

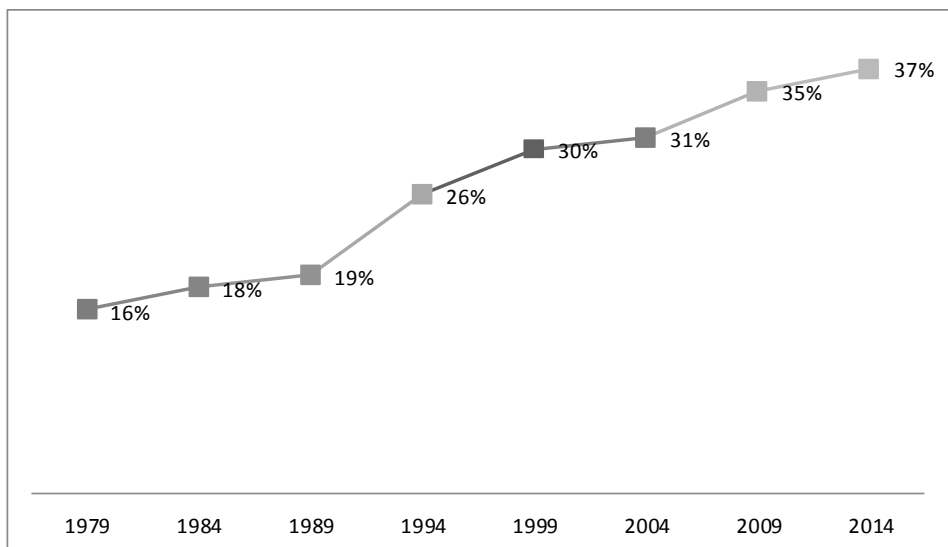
Fonte: elaboración propia

Como mostra a táboa número 1, nunca ata a data unha muller foi elixida presidenta da Comisión. O primeiro Colexio de Comisarios da UE nacida en Maastricht (1992) contaba cunha

única muller (6%), mentres que da Comisión Barroso II (2009-2014) formaron parte 9 (33%). Non obstante, malia a insistencia do actual presidente da institución, Jean-Claude Juncker, aos gobernos estatais para que propuxesen candidatas mulleres, mesmo a cambio de carteiras de maior peso político, o actual colexio non conta con máis comisarias (32%) que o anterior.

No que respecta ao Parlamento Europeo, a porcentaxe de mulleres, ademais de mostrar unha evolución positiva, como reflicte o gráfico 1, situouse historicamente sen excepción por enriba do dato da cámara baixa dos parlamentos estatais (Fortin-Rittberger e Rittberger, 2014a; 2014b). Con todo, nin tras as últimas eleccións ao Parlamento Europeo de maio de 2014 se alcanzou a paridade, nin sequera sumar o 40% do total de membros da Eurocámara.

**Gráfico 1.** Mulleres no Parlamento Europeo (1979-2014)



Fonte: elaboración propia

Outro dato que confirma as dificultades para situar mulleres en postos de poder na Unión é a elección da figura de presidente do Consello Europeo introducida na reforma dos Tratados de Lisboa (2009). Dous homes foron elixidos para este posto, Herman van Rompuy e Donald Tusk; en ambas as dúas ocasións, para buscar certo equilibrio de xénero, recorreuse á figura do alto representante da Unión para Asuntos Exteriores e Política de Seguridade, de inferior rango, que ocupou Catherine Ashton durante o período anterior e posúe Federica Mogherini actualmente.

### 3.2 Índice europeo de igualdade de xénero

En 2013, o Instituto Europeo de Igualdade de Xénero puxo en marcha o índice europeo de igualdade de xénero, previsto no documento estratéxico sobre igualdade entre homes e mulleres do período 2010 (Comisión Europea, 2006). Este índice constrúese a partir dun concepto amplo de igualdade que permite medir as diferenzas entre homes e mulleres nun extenso abano de áreas relevantes desde o punto de vista das políticas da UE. Trabállase con oito dimensións

da noción de igualdade de xénero, seis combinadas nun índice central (traballo, diñeiro, coñecemento, tempo, poder e saúde), e dúas dimensións de carácter satélite debido a que non se poden aplicar ao conxunto da poboación (violencia e desigualdades que se entrecruzan).<sup>3</sup>

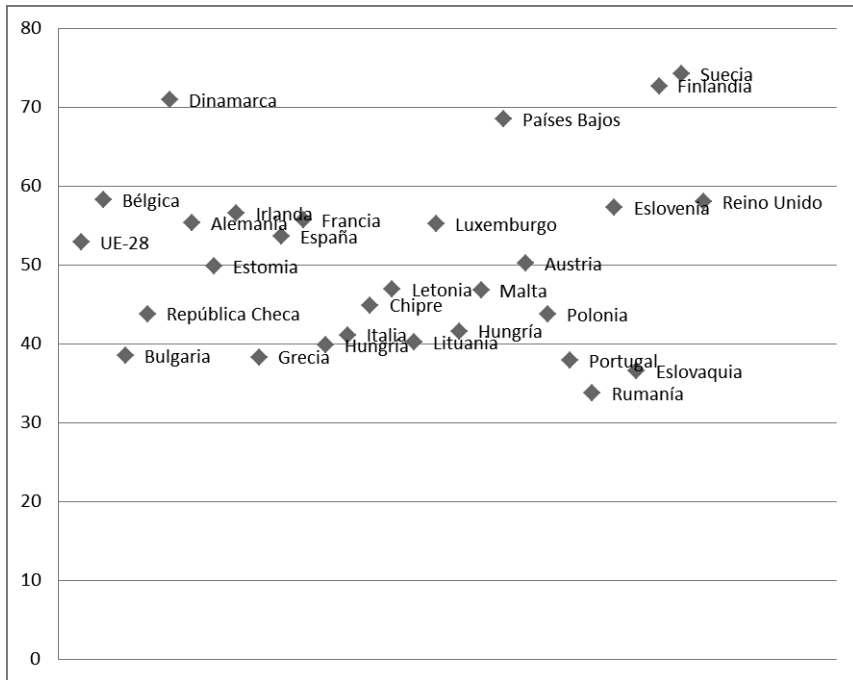
En 2015, o índice europeo de igualdade de xénero conta con puntuacións para 2005, 2010 e 2012, co que por primeira vez é posible realizar unha análise diacrónica tanto para a Unión no seu conxunto como individualmente en relación con cada Estado membro. A próxima actualización estará dispoñible en 2017.

Destacamos tres resultados. En primeiro lugar, o obxectivo de igualdade para as mulleres na UE está moi lonxe de se lograr; sendo 100 a plena igualdade, o índice en 2012 para os 28 Estados membros sitúase en 52,9. En segundo lugar, os avances de 2005 a 2012 son moi modestos; nestes sete anos, a progresión no índice foi de tan só 1,6 puntos para o conxunto da UE, de 51,3 en 2005 a 52,9 en 2012. En terceiro lugar, de 2005 a 2012 prodúcense retrocesos no camiño cara á igualdade real entre homes e mulleres en varios Estados.

O gráfico número 2 ilustra as diferenzas en igualdade entre homes e mulleres entre os actuais 28 Estados membros da Unión. Observamos tres grandes grupos de países en relación coa igualdade para as mulleres: os líderes son só 4 países nórdicos; os intermedios suman 8; e o grupo máis numeroso é o dos demorados, composto por 15 dos 28 Estados. Mentres que os líderes presentan puntuacións próximas a 70 sobre 100 [Suecia (74,2), Finlandia (72,7), Dinamarca (70,9) e Países Baixos (68,5)], os demorados, entre os que se atopan todos os países das ampliacións producidas desde 2004 inclusive e os mediterráneos agás España, puntúan por debaixo de 50, entre 50 e 30.

Ao grupo intermedio tanto en puntuación, que oscila entre 60 e 50, como en tamaño, 9 dos 28, pertencen, en orde decrecente de puntuación: Bélxica (58,2), Reino Unido (58), Eslovenia (57,5), Irlanda (56,5), Francia (55,7), Alemaña (55,3), Luxemburgo (55,2), España (53,6) e Austria (50,2).

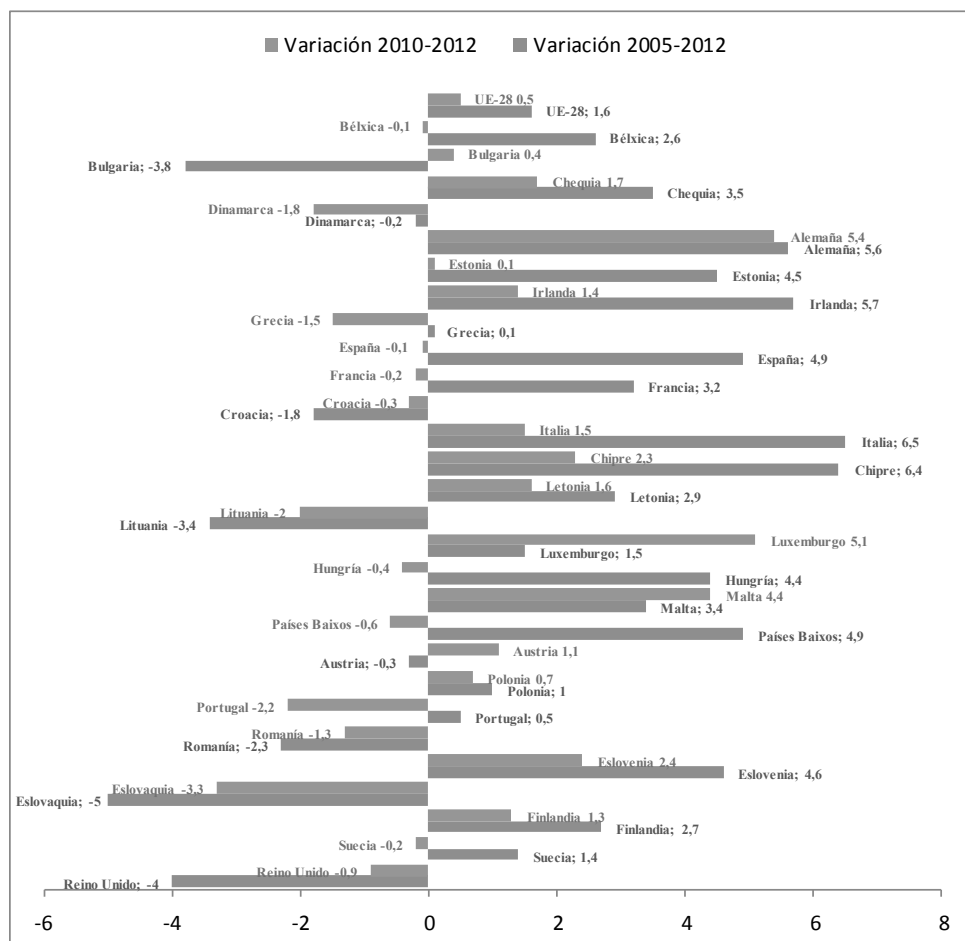
**Gráfico 2.** As tres Europas da igualdade para as mulleres (índice de igualdade de xénero 2012)



Fonte: elaboración propia

O gráfico número 3, pola súa banda, reflicte os cambios no índice europeo de igualdade de xénero por Estado membro, dunha parte, ao longo de todo o período para o que temos datos, entre 2005 e 2012, e, doutra, só entre 2010 e 2012.

Desde 2005, chama a atención o contraste entre países que avanza notablemente cara á igualdade, como Italia, Irlanda ou Alemaña, e Estados que retroceden significativamente, como Eslovaquia, o Reino Unido ou Bulgaria.

**Gráfico 3.** Movements no índice europeo de igualdade de xénero entre 2005 e 2012

Fonte: elaboración propia

Empregando os criterios, avance/retroceso desde 2005 e avance/retroceso nos dous últimos anos para os que temos datos (2010-2012), podemos clasificar os 28 Estados membros en 4 tipos: i) Estados nos que se avanza cara á igualdade entre homes e mulleres desde 2005; ii) países nos que se progresa a partir de 2005, pero se retrocede nos últimos anos, de 2010 a 2012; iii) Estados nos que se retrocede desde 2005, aínda que se avanza de 2010 a 2012; e iv) países nos que se retrocede a partir de 2005, como se mostra na táboa número 2.



**Táboa 2.** Tipos de Estados membros en función dos movementos no índice europeo de igualdade de xénero de 2005 a 2012

<i>Avanzan cara á igualdade entre homes e mulleres desde 2005</i> República Checa, Alemaña, Estonia, Irlanda, Italia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Eslovenia, Finlandia	<i>Avanzan cara á igualdade entre homes e mulleres desde 2005, a pesar de que retroceden nos últimos anos</i> Bélxica, Grecia, España, Francia, Hungría, Países Baixos, Portugal, Suecia
<i>Retroceden desde 2005, aínda que avanzan de 2010 a 2012</i> Bulgaria, Austria	<i>Retroceden desde 2005</i> Dinamarca, Croacia, Lituania, Romanía, Eslovaquia, Reino Unido

Fonte: elaboración propia

Vemos así como 20 dos 28 Estados membros melloran en igualdade de xénero desde 2005. Tamén que 8 destes 20 teñen dificultades a partir de 2010 para manter o nivel alcanzado; entre eles, dous dos países líderes, Suecia e Holanda, así como España, Grecia e Portugal. Observamos igualmente como entre os Estados que retroceden de 2005 a 2012 aparecen Dinamarca e o Reino Unido, países con puntuacións elevadas aínda en 2012, e tamén Estados como Romanía, Eslovaquia e Lituania, no vagón de cola da igualdade entre homes e mulleres.

## 4 CONCLUSIÓNS

Ao longo do proceso de integración europea fóronse ampliando os asuntos sobre os que a Unión pode actuar conxuntamente, tamén os vinculados á igualdade entre homes e mulleres nas súas distintas dimensións: profesional, sanitaria, de tempo, etc.; e as institucións da Unión adoptaron e contribuíron a difundir un marco favorable á igualdade de xénero na elaboración de políticas.

Non obstante, os datos de igualdade entre homes e mulleres non só nunca resultaron o suficientemente satisfactorios, senón que empezaron a evolucionar de forma inquietante.

En 2014, por vez primeira na historia da Unión, a porcentaxe de mulleres na Comisión Europea (32%) é inferior á do período anterior. Ese ano tampouco se elixe unha presidenta do Consello Europeo, e a porcentaxe de mulleres electas como membros do Parlamento Europeo (37%), aínda que non retrocedeu e segue situándose por enriba do mesmo dato nos parlamentos estatais, continúa afastada da paridade.

En 2015, coñecemos as puntuacións para 2012 e a variación entre 2010 e 2012 do índice europeo de igualdade de xénero. Estes datos confirmannos, en primeiro lugar, a distancia do obxectivo de plena igualdade entre homes e mulleres; a última puntuación, de 2012, é de 52,9 sobre 100. En segundo lugar, constatamos a ralentización da marcha cara á igualdade na UE-28; desde 2005, só se avanzou 1,6 puntos. Finalmente, detectamos como a desigualdade entre homes e mulleres crece desde 2005 en varios Estados membros.

Por todo o anterior, preguntámonos se, na propia Unión Europea, malia o compromiso das institucións europeas coa igualdade para as mulleres, se iniciou o camiño de volta cara a maiores cotas de desigualdade de xénero.

No contexto dunhas políticas de austeridade que se resisten a morrer, e que se suman ao desde sempre reducido tamaño do orzamento da UE e a ausencia dun orzamento propio para a eurozona, así como a limitación das competencias da Unión en materia de sanidade, educación

ou benestar social, resulta verdadeiramente difícil garantir a igualdade para as mulleres a través de accións a escala europea.

Datos como a persistente infrarrepresentación das mulleres nas posicións directivas e sobre-representación nos sectores peor pagados da economía, o incremento das mulleres pobres e en risco de exclusión, a perpetuación dos estereotipos de xénero, que mesmo provocan novas desigualdades entre homes e mulleres, parece reclamar non só unha actualización dos instrumentos, senón tamén do propio marco das políticas de igualdade de xénero. Tamén a distribución de competencias en relación cos programas de gasto no seo da Unión.

Para combater a lentitude no proceso de eliminación das desigualdades entre homes e mulleres e mesmo impedir a consolidación dunha tendencia regresiva en materia de igualdade de xénero na UE, parece necesario reivindicar a permanente centralidade do obxectivo de igualdade entre homes e mulleres na axenda política da Unión en todos os niveis de toma de decisións, manter a actividade das organizacións de mulleres, así como acrecentar as actuacións públicas e privadas de reforzo de valores e actitudes favorables á igualdade.

## NOTAS

---

- 1 As citas foron traducidas pola autora.
- 2 Cursiva no orixinal.
- 3 A definición e operacionalización do concepto de igualdade de xénero, así como a construción do índice, explicanse no Instituto Europeo de Igualdade de Xénero (2015).