



**Convención sobre la eliminación de
todas las formas de discriminación
contra la mujer**

Distr.
GENERAL

CEDAW/C/NET/2
15 de marzo de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA
DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES EN
VIRTUD DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN
DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Segundos informes periódicos de los Estados Partes*

PAÍSES BAJOS**

* El Informe inicial presentado por el Gobierno del Reino de los Países Bajos figura en los documentos CEDAW/C/NET/1, CEDAW/C/NET/1/Add.1, CEDAW/C/NET/1/Add.2 y CEDAW/C/NET/1/Add.3; el examen de estos documentos por el Comité se recoge en el acta resumida CEDAW/C/SR.239 y en Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/49/38), párrs. 245 a 317.

** El presente documento se ha reproducido en la misma forma en que se ha recibido.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. NOTAS SOBRE EL INFORME	3
2. RESUMEN DE LA POLÍTICA NEERLANDESA DE EMANCIPACIÓN	8
3. Artículo 3: Los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular en lo que se refiere a la violencia contra la mujer	24
4. Artículo 6: La trata de mujeres	34
5. Artículo 7: La vida política y pública	40
Artículos 10 g) y 13 c): Los deportes y la vida social	40
6. Artículo 8: La representación en la esfera internacional	48
7. Artículo 9: Los derechos de nacionalidad	50
8. Artículo 10: La educación académica y no académica	58
9. Artículo 11: El empleo	67
Artículo 13 a) y b): La vida económica	67
10. Artículo 12: La atención de salud	94
11. Artículo 14: La mujer rural	98
12. Artículo 16: Los derechos individuales y familiares	100
13. Observaciones finales	105
<u>Anexos</u>	
1. Recomendación general 18: la situación de la mujer discapacitada	109
2. La estructura auxiliar de la emancipación	111

Capítulo 1

NOTAS SOBRE EL INFORME

1. Introducción

Esta es la segunda vez que los Países Bajos presentan un informe al CEDAW, comité establecido en virtud de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹. El presente informe sigue a un informe nacional sometido al Parlamento conforme a una disposición de la sección 3 de la ley por la que se aprueba la Convención². Con arreglo a dicha disposición, propuesta por el miembro del Parlamento E. Kalsbeek-Jasperse, antes de rendir informe al CEDAW, el gobierno de los Países Bajos, está obligado a informar cada cuatro años al Parlamento del cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Convención. Se cree que los Países Bajos son el único país que ha incorporado la aplicación de la Convención en el programa político nacional mediante un instrumento adicional de supervisión de esta índole.

Tras la publicación del primer informe nacional³, en marzo de 1997, se celebró en octubre del mismo año una conferencia de formuladores de política, expertos y otras personas involucradas en el proceso. El gobierno ha transmitido ahora sus observaciones sobre este informe nacional al Parlamento. Aunque es indudable que, como resultado del informe, se ha dado una mayor atención a la observancia de la Convención, la escala misma de la operación ha retrasado la presentación del informe al CEDAW. No obstante, ahora que el informe nacional está terminado, el gobierno de los Países Bajos estima que ha adquirido suficiente experiencia en este nuevo instrumento para garantizar que la preparación de los futuros informes al CEDAW se pueda hacer con más rapidez.

En el capítulo 1 se trata brevemente del procedimiento que precede al informe. Se describen también la estructura del informe y la manera en que se ha abordado. En el capítulo 2 se hace una reseña de la política neerlandesa de emancipación, incluidos no sólo sus principios fundamentales, sino también la

¹ CEDAW - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer - es el Comité de las Naciones Unidas establecido para examinar el progreso realizado por los Estados partes en la aplicación de la Convención. El mandato y la experiencia de los miembros del CEDAW se detallan en el artículo 18 de la Convención.

² En el presente texto se hace referencia a la Convención bajo los nombres de Convención sobre la Mujer o, sencillamente, la Convención.

³ L. S. Groenman *et al.*, Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997. Verslag van de Commissie voor de eerste rapportage over de implementatie in Nederland van het Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen (La Convención sobre la Mujer en los Países Bajos en 1997. Informe del comité sobre la aplicación en los Países Bajos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), VUGA, La Haya, 1997.

forma en que está organizada y respaldada. En los capítulos siguientes se presentan aspectos concretos de la política de emancipación contenidos en los diversos artículos de la Convención.

Información general

El primer informe nacional fue elaborado a petición del Ministro de Empleo y Asuntos Sociales (que también es Ministro de Coordinación de la Política de Emancipación) por un comité de expertos independientes presididos por L. S. Groenman, antiguo miembro del Parlamento⁴. De julio de 1996 a febrero de 1997, el comité trabajó en la elaboración de un informe minucioso y detallado sobre el progreso realizado en la aplicación de la Convención de la mujer en los Países Bajos. El informe contenía un gran número de conclusiones y recomendaciones para la política futura. En octubre de 1997, a petición de las autoridades, la Universidad de Nimega celebró una conferencia nacional sobre el informe de Groenman. Gran número de organizaciones no gubernamentales tomaron parte en la conferencia, cuyo fin era promover un debate sobre los resultados y las conclusiones del informe con expertos del movimiento en pro de la mujer y de otras organizaciones sociales. Las conclusiones de la conferencia fueron tomadas en consideración por el gobierno en las observaciones sobre el informe que envió al Parlamento en febrero de 1998. También se han recogido en el presente informe.

Además del informe ordinario al CEDAW, las autoridades neerlandesas encargan periódicamente estudios sobre diversos aspectos de la Convención, con objeto de adquirir información y experiencia adicionales en estos sectores. Dos de esos estudios se publicaron en el período comprendido entre 1993 y 1997⁵, y sus conclusiones se han incorporado en el informe nacional. Un tercer estudio, sobre el efecto de la Convención en la situación jurídica de la mujer embarazada y la madre adolescente, estará concluido en 1998.

Tres niveles de política como guía del informe

La estructura del presente informe al CEDAW difiere de la del anterior y se basa en el criterio adoptado por el comité Groenman. En su informe, este comité subdividió el objetivo principal de la Convención de la mujer (es decir, la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) en tres subobjetivos:

⁴ Los otros miembros del comité eran C. E. van Vleuten, R. Holtmaat y T. E. van Dijk. J. H. J de Wildt, funcionario del Estado, asistió a las reuniones en calidad de asesor. El comité contó con el apoyo de dos secretarios adjuntos: L. T. M. Willems y A. M. Mulder.

⁵ J. C. Hes, Het Vrouwenverdrag in de Nederlandse rechtsorde (La Convención sobre la mujer en el ordenamiento jurídico holandés), VUGA 1996. N. Holstrust, A. C. Hendriks y D. M. J. Baudoin, De betekenis van artikel 12 Vrouwenverdragvoor Nederland: gezondheid als recht (La importancia del artículo 12 de la Convención sobre la mujer en los Países Bajos: la salud como derecho) VUGA, 1996.

1. Lograr la igualdad completa de la mujer ante la ley en la vida pública. Con ello, el comité hace referencia al objetivo especificado en la Convención de que la mujer debe recibir un trato igual por parte de la legislatura, la administración pública y los tribunales.
2. Mejorar la situación de la mujer. Este subobjetivo subraya que, con arreglo a la Convención, las autoridades deben hacer todo lo que sea posible para eliminar la discriminación y abolir las desigualdades que existen en la sociedad.
3. Combatir la ideología predominante basada en el género. El comité señala de esta forma que no sólo la identidad del individuo sino también la estructura y la cultura de la sociedad están determinadas por criterios establecidos, y por ende predominantes, sobre lo que se considera que son características típicamente masculinas y femeninas. Estos criterios conducen a la asignación de distintas funciones al hombre y a la mujer, lo que con frecuencia sitúa a ésta en una posición subordinada respecto al hombre.

Estos tres subobjetivos se reflejan también en la política oficial de emancipación de los Países Bajos. Por analogía con los tres subobjetivos, la política se formula en tres niveles distintos e interconexos, y puede, a fin de cuentas, conducir al logro de cambios fundamentales en la sociedad. El objetivo de las medidas adoptadas en el nivel 1 es asegurar la igualdad del hombre y la mujer ante la ley y en la vida pública. Esta es una condición previa para alcanzar el principal objetivo de la Convención, pero no es suficiente por sí misma. Las medidas en el nivel 2 están destinadas a asegurar que esta igualdad formal ante la ley también se pueda realizar en la práctica. Con estas medidas de política se pretende mejorar la situación de la mujer y al mismo tiempo promover la diversidad como medio de elevar la calidad de la sociedad⁶. Esta forma de política es otra condición previa que debe cumplirse, pero será asimismo insuficiente si la estructura y la cultura de la sociedad siguen basándose en ideas anticuadas sobre el papel del hombre y la mujer. Estas ideas no cambiarán por sí mismas; será necesario estimular el cambio. Para ello es para lo que se necesitan las medidas del nivel 3. Gracias a ellas se espera desarraigar los estereotipos y criterios anticuados sobre el género. En suma, entrañan una estrategia de búsqueda de medios de promover y apoyar el cambio cultural⁷.

Un ejemplo puede mostrar el significado en la práctica de la diferencia entre los tres niveles de política y las obligaciones que tal diferencia impone a las autoridades. Para acabar con la discriminación contra la mujer en los cargos administrativos del sector de educación es esencial, en primer lugar, que se prohíba toda discriminación directa e indirecta. Además, se necesitan medidas (provisionales o de otra índole) para promover la representación proporcional de la mujer en dichos cargos. Ahora bien, si no se adoptan medidas simultáneas para cambiar el concepto estereotipado de la mujer en la educación,

⁶ Carta al Parlamento en la que se da cuenta del progreso de la política de emancipación en entre 1997 y 1998 (1997).

⁷ Carta al Parlamento sobre la política de emancipación en 1997 (1996).

es decir, que se la considere idónea para desempeñar cargos de maestra de párvulos, pero no de directora de escuela, será difícil efectuar los cambios propuestos.

En el presente informe se describen los tres niveles de política desde la perspectiva del gobierno central. A fin de cuentas, son las autoridades gubernamentales las que presentan el informe. Ellas mismas son actores en el proceso para el adelanto de la mujer. No siempre tienen un papel de adalid; a veces los cambios que tienen lugar en la sociedad pueden obligarlas a hacer ajustes a través de medidas de política o incluso enmiendas a la ley. En tales casos, las autoridades desempeñan una función más reactiva, al apoyar el proceso de emancipación en la sociedad. Se trata de un proceso que puede en último término conducir a una sociedad emancipada, a la que todos pueden contribuir independientemente de su sexo, origen étnico, religión o creencias, ideas políticas, orientación sexual, edad, nacionalidad o estado civil.

El progreso realizado por los Países Bajos en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención de la mujer se analiza en el informe en los tres niveles mencionados anteriormente. Lógicamente, los artículos de la Convención también se han analizado en la misma forma. Por consiguiente, se encontrarán referencias a artículos cuyo alcance se extiende a temas tratados en otras disposiciones de la Convención en varios capítulos. Por ejemplo, el artículo 5 se ocupa de las medidas para modificar las normas sociales y culturales de conducta, por lo que influye en toda política formulada y aplicada por las autoridades. Por consiguiente, el informe se ocupa de él no sólo una vez, al referirse a él en particular, sino también siempre que se presentan asuntos de política substantiva en el nivel 3. Después de todo, es ahí donde el informe examina el tema del cambio cultural como estrategia destinada a promover una sociedad emancipada. A continuación figura una lista que indica en qué parte del informe se pueden encontrar los artículos objeto de consideración.

2. Cómo encontrar artículos en el informe

Artículo 1: Definición de la expresión "discriminación contra la mujer"

Esta definición constituye la base la Convención y, por tanto, es el marco de referencia de todo el informe.

Artículo 2: La eliminación de la discriminación

El párrafo a) del artículo 2 se analiza en el nivel 1, al igual que los párrafos b) a f) en tanto que se refieren a medidas legislativas. Los párrafos b) a f), en cuanto que se refieren a medidas de política, se tratan en el nivel 2.

Artículo 3: Los derechos humanos y las libertades fundamentales

Las medidas legislativas generales sobre derechos humanos y libertades fundamentales se examinan en el nivel 1 en los artículos que tratan de temas concretos. Las medidas de política específicas se consideran en relación con

los artículos pertinentes en el nivel 2. El informe sobre el artículo 3 se ha limitado a datos sobre la violencia contra la mujer y la niña y a la orientación sexual.

Artículo 4: Medidas provisionales

Este artículo se ocupa de un tema correspondiente al nivel 2 y se examina, por tanto, en relación con todos los artículos objeto de estudio.

Artículo 5: Normas de conducta

Este artículo se describe en el nivel 3 y, por tanto, se presenta en relación con todos los artículos objeto de estudio.

Artículo 15: La igualdad ante la ley

La igualdad ante la ley se analiza en el nivel 1, por lo que, en principio, es parte del debate de todos los artículos de los que se ocupa el presente informe.

Este nuevo método de rendir informe ha ayudado a los Países Bajos a hacerse una idea más exacta del alcance de la Convención de la mujer. El gobierno de los Países Bajos confía en que, como resultado de este método, el CEDAW también pueda comprender mejor cómo los Países Bajos cumplen sus obligaciones con arreglo a la Convención.

Capítulo 2

RESUMEN DE LA POLÍTICA NEERLANDESA DE EMANCIPACIÓN

El capítulo 1 contenía una sucinta explicación de la estructura del presente informe al CEDAW. La característica principal es la subdivisión de la Convención de la mujer en los tres niveles en los que se lleva a cabo la política gubernamental. En el capítulo 2 se detalla en términos generales la política neerlandesa de emancipación, incluidos tanto los principios básicos de política como la forma en que está organizada y respaldada. Los elementos principales de esta política se analizan en relación con los tres niveles. Este análisis sigue a una explicación detallada de la importancia de los tres niveles y de su interconexión. Por último, se explica cómo se organiza y respalda la política de emancipación. Esto se hace mediante una descripción del mecanismo nacional actual, la política de subvenciones y apoyo y los últimos cambios efectuados en esta política.

1. Los tres niveles

NIVEL 1: EL LOGRO DE LA IGUALDAD PLENA ANTE LA LEY Y EN LA VIDA PÚBLICA

La Convención estipula que los Estados Partes están obligados a eliminar todas las formas de discriminación en la legislación y mediante la legislación. Las leyes no pueden discriminar a la mujer y otorgarle un trato inferior al que dan al hombre directa o indirectamente. En el informe se presentará una breve descripción de la situación actual en relación con cada artículo de la Convención. Siempre que sea posible se utilizarán datos estadísticos a modo de ilustración. Las disposiciones comprendidas en el nivel 1 son el párrafo a) del artículo 2, todas las partes de los párrafos b) a f) del artículo 3 relativas a medidas legislativas, los artículos 3 y 15 y la Recomendación general 9 del CEDAW.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

Para lograr la igualdad de facto y no sólo de jure, es esencial que la política se formule, adopte y aplique. Estos temas se tratan en el nivel 2.

Después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, el gobierno neerlandés redactó un documento de aplicación de política nacional en el que explicaba la manera en que las autoridades neerlandesas tomarían en consideración los resultados de la Conferencia⁸. Señalaba que la discriminación por motivo de sexo está vinculada a otras formas de discriminación, por ejemplo, la discriminación por motivos de origen étnico, edad, aptitud para el trabajo, orientación sexual, clase, cultura y religión. El gobierno se está esforzando cada vez por tomar en consideración este hecho al formular política y medidas de política. Al superar, siempre que sea posible,

⁸ Beijing: Nu en Toekomst (Beijing: La mujer y el futuro) Departamento de Coordinación de la Política de Emancipación, Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, La Haya, 1996.

los obstáculos que con frecuencia se derivan de dicha discriminación, el gobierno trata de forjar una sociedad en la que las diferencias ya no se vean como un problema. Más bien, la diversidad se debe considerar como un elemento que realza la calidad de la sociedad. Una actitud positiva frente a las diferencias debe ir acompañada de un rechazo de las desigualdades injustificadas basadas en dichas diferencias. El concepto de diversidad, que también se usó regularmente en Beijing, está, por tanto, adquiriendo una importancia creciente en los Países Bajos. Es, precisamente, debido a estos factores y características por lo que las desventajas y el trato desigual son no sólo injustos para los individuos interesados sino también social y económicamente contraproducentes. Impiden a la sociedad utilizar el pleno potencial de sus miembros en lo que se refiere a sus capacidades, posibilidades y visión. Por consiguiente, las desventajas y la desigualdad de oportunidades tienden a fomentar el malestar social. La falta de control de este potencial limita el desarrollo de la sociedad, además de ser cara. Por ejemplo, cuando la mujer abandona el mercado del trabajo, se pierde el capital que han invertido en su educación y capacitación el gobierno y la industria.

La política neerlandesa de emancipación no considera la situación de la mujer en aislamiento. Esta situación se considera en el contexto de las iniciativas destinadas a establecer una sociedad que desea hacer un uso óptimo de la diversidad social, con la íntima convicción de que de esta diversidad supone un enriquecimiento. La situación de desventaja de la mujer ya no es, por tanto, el elemento central de esta política. En cambio, lo que se busca ahora son medios de superar los obstáculos estructurales y culturales que impiden el establecimiento de una sociedad más emancipada. Sólo cuando se hayan vencido estos obstáculos podrán ser iguales la situación del hombre y la de la mujer. En este planteamiento, la emancipación ya no incumbe exclusivamente a la mujer; incumbe por igual al hombre y a la mujer, al patrono y al empleado, al gobierno y al ciudadano. Las secciones del artículo 2, párrafos b) a f), que se refieren a la política y a otras medidas, también son pertinentes en este contexto. Lo mismo se puede decir de los artículos 3 y 4 y de las recomendaciones generales 5, 6 y 9 del CEDAW. Los párrafos sobre mecanismos institucionales del informe sobre la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se han reproducido en este contexto.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

El nivel 3 está cimentado en los dos anteriores. Cada nivel trata de penetrar más profundamente que el anterior en la estructura de la sociedad. Y cuanto más profundamente penetra la cuestión de la emancipación en esta estructura, tanto más difícil se hace la formulación de política al respecto. Las ideas y costumbres tradicionales se consideran, por definición, tan obvias, que nunca se ponen en duda. Esta aceptación ciega afecta las ideas, los conceptos y las imágenes, en resumen, la cultura íntegra de la sociedad. Aunque la Convención de la mujer dirige la atención hacia este problema, no indica cómo se pueden efectuar cambios. A este respecto conviene recordar que el gobierno sólo tiene influencia limitada para provocar cambios culturales.

En los últimos cinco años, en los Países Bajos se ha dado cada vez más atención a este tercer nivel, es decir, a la identificación y eliminación de la discriminación oculta por motivo de sexo. Los Países Bajos han decidido atacar este problema mediante la formulación de una estrategia para el cambio cultural.

Esta decisión se basa en el reconocimiento de que hasta ahora la política se ha determinado por referencia al varón blanco de clase media, al que se ha tomado rutinariamente como patrón. La consecuencia implícita de este planteamiento ha sido que la mujer también tenía que adaptarse a este patrón. En los últimos años, las autoridades han hecho un análisis a fondo del problema. Como resultado, han surgido muchas ideas nuevas. Plasmar estas ideas en medidas concretas de política no es fácil. Ahora bien, el informe demostrará que no es imposible.

En el artículo 5 se estudia detalladamente esta discriminación "oculta" y la necesidad del cambio cultural. En el artículo 10 también se trata este tema, aunque con especial referencia a la educación. La discriminación por sexo basada en conceptos estereotipados es el tema de la recomendación general 3 del CEDAW. En el nivel 3 se tratará de la Recomendación general 9, en la medida en que lo permita la disponibilidad de datos estadísticos. Dado que el tema de la discriminación oculta por motivo de sexo aparece en distintos momentos y lugares tanto en los artículos como en las recomendaciones generales de política, es evidentemente una cuestión importante que es difícil de abordar por su profundo arraigo en la sociedad.

Niveles entrelazados

Las autoridades neerlandesas han adoptado una estrategia para el cambio cultural, pero la cultura cambia de forma natural, sobre todo como resultado de acontecimientos e iniciativas que se producen en la sociedad misma. Las autoridades, a su vez, responden a estos acontecimientos con normativas o enmiendas a la ley que las respalda. Evidentemente, los tres niveles de política descritos en el presente informe están en la práctica estrechamente entrelazados y se afectan mutuamente. El propósito principal de establecer una distinción entre los tres niveles es facilitar la descripción y el análisis del proceso de emancipación. De igual modo, el propósito de subdividir la Convención de las Naciones Unidas sobre la mujer en artículos es, ante todo, ofrecer un instrumento analítico que arroje luz sobre la situación de un grupo determinado. El vínculo entre los tres niveles de la política neerlandesa de emancipación y entre los distintos artículos de la Convención se ilustra en el anexo 1 por referencia a la Recomendación 18 del CEDAW:

2. Los principios básicos de la política neerlandesa de emancipación, de 1993 a 1997⁹

Como se indica en el informe inicial al CEDAW, desde 1977 los Países Bajos han seguido una política dual de emancipación, cuyos objetivos han formado parte integral multisectorial de la política general así como de programas específicos de política de emancipación. La emancipación de la mujer ha tenido efectos importantes e irreversibles, no sólo en lo que se refiere a la forma de pensar respecto a la situación del hombre y la mujer sino también a la estructura de la sociedad misma. El número de mujeres que trabaja aumenta sin cesar, y la labor asistencial no remunerada ya no está relegada exclusivamente a la mujer.

Aunque niños y niñas todavía hacen elecciones distintas en la escuela, la diferencia entre ellos en cuanto a nivel de instrucción alcanzado ha desaparecido. Es digno de mención el hecho de que las niñas de familias de inmigrantes tienen un rendimiento escolar especialmente satisfactorio. Las rígidas líneas que separaban las funciones "masculinas" y "femeninas" se han difuminado. Ahora, en cambio, se pone el acento en el logro de una división equilibrada del trabajo remunerado, la atención no remunerada, el ingreso y el poder. No obstante, el proceso de emancipación está lejos de ser completo. La situación en la práctica todavía no corresponde en todos los sectores al nuevo criterio de una división equilibrada.

La carta al Parlamento en la que se da cuenta del progreso de la política de emancipación durante el período de 1997 a 1998 (Voortgangsbrief Emancipatiebeleid), publicada en septiembre de 1997, mantiene el planteamiento adoptado después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, de Beijing, en particular el planteamiento estratégico respecto a la política de emancipación. Además de realizar un esfuerzo permanente para eliminar las desventajas y desigualdades entre el hombre y la mujer, este planteamiento insiste enérgicamente en la necesidad de ampliar las bases de apoyo en la sociedad a la emancipación y la política de emancipación. Esta perspectiva política se debe tener plenamente en cuenta siempre que se adopten decisiones. Por ejemplo, al establecer una nueva vecindad, se debe dejar margen para la posibilidad de combinar el trabajo remunerado y la atención no remunerada. De igual modo, los responsables de formular políticas deben estar conscientes del peligro de que éstas pierdan su eficacia si, de hecho, se sirven del hombre como patrón.

⁹ Publicaciones oficiales importantes durante este período:

Met het oog op 1995 (1992).

Emancipatie in uitvoering: koersbepaling van het emancipatiebeleid na 1995 (1995).

Uitvoering van het emancipatiebeleid, evaluatie van de wijze waarop van 1993 t/m 1995 de ministeries uitvoering hebben gegeven aan het Beleidsprogramma Emancipatie Met het oog op 1995 (1996).

Beleidsbrief Emancipatiebeleid 1997 (1996).

Beijing: Nu en toekomst (1996)

Voortgangsbrief Emancipatiebeleid (1997/1998).

Además, las autoridades apoyan y alientan medidas destinadas a promover iniciativas en el sector de la política de emancipación que emana de la sociedad.

La política neerlandesa está gradualmente cambiando su orientación de la reglamentación oficial de la igualdad a la modificación de las estructuras de la sociedad. De hecho, la plena igualdad ante la ley y en la vida pública ya se ha logrado en los Países Bajos. De lo que se trata ahora es de asegurar el logro de la igualdad tanto de facto como de jure. Para este fin, los documentos de política deben contener no sólo análisis y evaluaciones de carácter general sino también propuestas de política concretas y verificables, cuya aplicación se pueda comprobar mediante la vigilancia.

3. Análisis de la política neerlandesa de emancipación por referencia a los tres niveles

NIVEL 1: MEDIDAS LEGISLATIVAS

La igualdad de trato al hombre y la mujer está regulada en diversos lugares en la legislación neerlandesa:

- * el artículo 1 de la Constitución neerlandesa contiene una prohibición general de la discriminación;
- * en el artículo 646 del título 7.10 del Código civil y la Ley de igualdad de derechos (WGB) se prohíbe la discriminación en el empleo por motivo de sexo; estas disposiciones se han adoptado para aplicar la Directiva del Consejo (CEE) 76/207;
- * la Ley de igualdad de trato (AWGB) se ocupa de la discriminación no sólo por motivos de sexo sino también por otros motivos (por ejemplo, religión, creencias, opiniones políticas, raza, nacionalidad, orientación sexual (homosexual o heterosexual) o estado civil;
- * en la Ley de igualdad de trato (horario laboral) se dispone que se dé el mismo trato a los empleados a tiempo completo y a los empleados a tiempo parcial; dado que la mayoría de los trabajadores a tiempo parcial son mujeres, esta legislación es pertinente a las medidas destinadas a combatir la discriminación indirecta contra la mujer (véase el artículo 11 supra).

El tenor y la aplicación de la Ley de igualdad de trato se examinan con más detenimiento a continuación.

La Ley de igualdad de trato (AWGB)

El Proyecto de Ley de igualdad de trato al que se hacía alusión en el informe inicial adquirió fuerza de ley el 1º de septiembre de 1994. Con arreglo a la ley se prohíbe la discriminación directa e indirecta por motivos de religión, creencias, opiniones políticas, raza, sexo, nacionalidad, orientación sexual (homosexual o heterosexual) o estado civil. La prohibición de la discriminación no se extiende a distinciones indirectas que estén justificadas

por motivos objetivos. La discriminación directa se prohíbe, salvo indicación expresa en contrario en la ley. Por ejemplo, la ley dispone que la prohibición de la discriminación por motivos de sexo no aplica cuando tiene por objeto proteger a la mujer, sobre todo en relación con el embarazo y la maternidad. La ley mantiene vigente la posibilidad de entablar acción colectiva. La ley se evaluará por primera vez en 1999.

La Comisión para la igualdad de trato (CGB)

Cuando entró en vigor la Ley de igualdad de trato, la Comisión para la igualdad de trato (horario laboral) fue reemplazada por una nueva Comisión para la igualdad de trato. Esta última tiene una misión más amplia y por tanto más poderes, más personal y un presupuesto más elevado. La Comisión puede investigar, por su propia iniciativa o previa solicitud, si se puede hacer una distinción prohibida. Todo aquél que se considere discriminado puede presentar una petición de este género. También pueden presentar peticiones a la Comisión los consejos laborales, los grupos de presión, los jueces y los patronos. La Comisión investiga y dictamina si una acción infringe la legislación mencionada anteriormente. La opinión de la Comisión no es vinculante, no obstante, en la práctica, se acepta generalmente. La nueva Comisión también está facultada para hacer recomendaciones, al mismo tiempo que emite su opinión, a la persona responsable de la discriminación. En su informe anual correspondiente a 1996, la Comisión revela que hace uso regular de esta facultad. De esta forma pretende demostrar que existe margen para que la otra parte actúe de conformidad con la ley sin perder de vista los diversos intereses. La Comisión también puede gestionar la mediación entre las partes.

La nueva Comisión para la igualdad de trato está facultada asimismo para pedir a los tribunales que emita un fallo vinculante sobre si una acción determinada infringe la legislación sobre igualdad de trato. Puede recurrir a esta medida, por ejemplo, cuando no se acepta su propia opinión. Puede solicitar que se declare ilícita o se prohíba una práctica, o que se emita un fallo que anule sus consecuencias. Los informes anuales correspondientes al período de 1994 a 1996 indican que la Comisión todavía no ha ejercido esta facultad.

El número de peticiones presentadas ante la Comisión de igualdad de trato está aumentando. En 1994 se presentaron 29; en 1995, 246, y en 1996, 421. Por consiguiente, también ha aumentado el número de opiniones. La Comisión emitió 70 opiniones en 1995 y 119 en 1996 (un aumento del 70%). La mayoría de las opiniones se refieren a la discriminación por motivos de sexo. A éstas les siguen los casos de discriminación por motivos de raza y nacionalidad. Una cuarta parte de las opiniones emitidas en 1996 tenían que ver con los dos últimos motivos. Cabe señalar que el número de opiniones relativas a la discriminación por motivos de religión aumentó en 1996. El número de opiniones sobre orientación homosexual y estado civil sigue siendo sorprendentemente bajo. El informe anual de la Comisión correspondiente a 1996 indica que se presentaron pocas quejas por estos motivos.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

Desde 1985, el objetivo básico de la política de emancipación ha sido "Promover la transformación de la sociedad de hoy - una sociedad en la que las diferencias entre los sexos todavía siguen institucionalizadas en alto grado - en una sociedad pluriforme en la que todos tengan la oportunidad - sea cual fuere su sexo o estado civil - de llevar una existencia independiente y en la que hombres y mujeres puedan disfrutar de igualdad de derechos, oportunidades, libertades y responsabilidades."¹⁰

El Programa de política de emancipación titulado "Met het oog op 1995" (Con miras a 1995) se publicó en noviembre de 1992. En él se elaboraban los principios substantivos aprobados en 1985, pero se seleccionaban tres actividades básicas de la política:

1. incrementar la proporción de mujeres encargadas de adoptar decisiones sociales y políticas (los resultados se presentan en el capítulo 5);
2. redistribuir el trabajo no remunerado y al mismo tiempo aumentar las responsabilidades de atención no remunerada del hombre (los resultados se presentan en el capítulo 9);
3. dar al traste con los conceptos tradicionales de lo masculino y lo femenino (de esto se trata en el nivel 3 en relación con cada artículo de la Convención).

Para dejar más clara la responsabilidad de los ministerios individuales respecto a la política de emancipación, el gobierno también indicó los objetivos que cada uno de ellos tendría que cumplir en relación con sus objetivos ministeriales generales y funciones claves. Por consiguiente, los objetivos de la política de emancipación tenían que incorporarse en la normativa regular de todos los ministerios. Otra novedad del programa de política era que la política de emancipación tenía que ocuparse explícitamente de la situación del hombre. Además, tenía que tener en cuenta la situación de distintas categorías de mujeres. La aplicación del programa de política ha sido el tema de dos informes provisionales y una evaluación realizada por el Comité de Coordinación Interministerial de la Política de Emancipación en 1996. Una de las conclusiones de la evaluación fue que la elección de las actividades generales básicas había sido una decisión afortunada. Prácticamente, todos los ministerios indicaron que habían llevado a cabo actividades relacionadas con una o más de las básicas además de su propio programa de acción respecto a la política de emancipación. Las recomendaciones derivadas de la evaluación del documento de política Met Het oog op 1995 se incorporaron en la medida de lo posible en los documentos de política publicados posteriormente. Por tanto, el análisis oficial de la cuestión de la política de emancipación sigue siendo adecuado, aunque ello no obsta para que sea necesaria una reevaluación constante.

¹⁰ Beleidsplan Emancipatie (Plan de política sobre los derechos de la mujer), Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, 1985, pág. 12.

Por consiguiente, la política está centrándose cada vez más en la etapa de aplicación, lo que supone un cambio de orientación que recibió el firme apoyo de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

En los últimos años también ha quedado más claro qué es lo que se entiende por distintas "categorías" de mujeres. El sexo está relacionado con otros principios de clasificación social, tales como el origen étnico, la clase, la educación y la edad¹¹. Ya no se trata sencillamente de eliminar las desventajas a las que se enfrenta la mujer y lograr así una redistribución social. Lo que se debe hacer es, más bien, cambiar la organización de la sociedad misma y la primacía arraigada de los valores masculinos en nuestra cultura. La base de la política de emancipación en 1997 es la necesidad de eliminar obstáculos en la estructura de la sociedad, de tal forma que la diversidad, no sólo en cuanto al sexo sino también la edad, el origen étnico, la orientación sexual y la religión, se pueda ver como medio de enriquecer la calidad de la sociedad. En lo que respecta al factor "etnia", se ha procurado evaluar las repercusiones de este principio. Para ello, las autoridades han establecido un centro de investigación integrado por mujeres de raza negra, inmigrantes y refugiadas, con experiencia en la materia, y representantes de los ministerios de Empleo y Asuntos Sociales, Salud, Bienestar y Deportes e Interior. En este centro se han estudiado cuatro temas distintos: la mujer refugiada y su acceso al mercado de trabajo; la diversidad en los servicios de cuidados del niño (en escuelas y otros lugares); las oportunidades de la mujer de raza negra, inmigrante o refugiada de establecer su propio negocio; y las oportunidades de las niñas de raza negra, inmigrantes o refugiadas de seguir estudios técnicos. La composición del centro variaba al tratar de los distintos temas, según la experiencia pertinente.

Como medio de asegurar que la diversidad se considere un enriquecimiento de la sociedad, las autoridades han tratado de establecer situaciones de éxito garantizado junto con socios ajenos al sector público. Por ejemplo, han establecido nuevas alianzas con las dos partes de la industria. Un caso ilustrativo es la campaña "Oportunidad en los negocios". Estas alianzas tienen por objeto ampliar la base de apoyo de la emancipación en la sociedad. Es importante que la sociedad en general, incluidos los particulares, la empresa, los patronos, las organizaciones sociales y políticas y otros intermediarios, participen en el proceso de la emancipación de la mujer. El gobierno solo no puede imponer los cambios deseados. Es fundamental que otras partes desempeñen también un papel activo en esta labor.

La participación de distintas partes es esencial para el logro de un importante objetivo de la política de emancipación, a saber, que debería ser posible para el hombre y la mujer participar simultánea o sucesiva en diferentes (e iguales) esferas de la vida. Las tres esferas identificadas por las autoridades en su política de emancipación son las siguientes:

¹¹ J. Bussemaker (ed.), Struikelblokken en verbindingswegen, nieuwe orientaties voor het emancipatiebeleid, La Haya, 1996.

- * la vida personal
- * la vida profesional (el trabajo y el ingreso)
- * la vida política y social

La necesidad de combinar las actividades de estas tres esferas, no debe obligar a la mujer a llevar una carga excesiva o a estar super organizada. En la práctica, el trabajo y la prestación de atención a otros están organizados de tal forma que son difíciles de combinar. El creciente aumento del número de hombres y mujeres interesados en combinar diferentes deberes y responsabilidades plantea una serie de dificultades que preocupan gravemente a las autoridades. La combinación equilibrada de las diversas funciones sólo se podrá lograr si se producen profundos cambios sociales. Para ello, será esencial la contribución de las dos partes de la industria y las organizaciones sociales. El papel de las autoridades consiste sobre todo en alentar y apoyar los cambios necesarios mediante el establecimiento de condiciones apropiadas. Ejemplo de dicha acción por las autoridades han sido las leyes para ampliar las horas de apertura de las tiendas, ampliar el alcance del permiso para atender a los hijos y prestar más servicios de cuidados del niño fuera de la escuela.

Gracias a la labor de los expertos de un comité conocido como el Comité de futuras situaciones hipotéticas, se han logrado importantes adelantos de política. El Comité ha estudiado cómo se debe redistribuir la atención no remunerada y ha creado cuatro situaciones hipotéticas. Una situación combinada que se concentra en la redistribución del trabajo remunerado y los cuidados no remunerados ha constituido la base de esta política. En el capítulo 9 se ofrece una explicación detallada.

Uno de los principales mensajes de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing era la necesidad de la integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas antes de adoptar decisiones. En los Países Bajos este mensaje infundió nuevo aliento a la política vigente en la materia. Se están buscando medios de integrar los objetivos de la política de emancipación en la normativa básica. En febrero de 1997, se celebró en los Países Bajos una conferencia de la UE sobre integración para directores - funcionarios del Estado - encargados de la política de emancipación. Las autoridades están llevando a cabo un estudio para determinar cómo se puede alcanzar este objetivo en la práctica, ya que los formuladores de política necesitan instrumentos que les permitan evaluar los posibles efectos de la política en la situación del hombre y la mujer. Un instrumento que ya han elaborado las autoridades para evaluar la posibilidad de que la política tenga efectos secundarios no deseados es la "evaluación del efecto del género". Este instrumento se usa inicialmente para evaluar el efecto de una determinada propuesta de política en la situación actual y los acontecimientos autónomos en el sector de política en cuestión. Posteriormente, se usa para determinar los probables efectos (previstos e imprevistos) de la política en el proceso de emancipación. Estos efectos se evalúan por referencia a los criterios de "igualdad" y "autonomía". Este último criterio entraña la independencia del individuo y sus opciones, que se reflejan en el grado de pluralismo de la sociedad.

Los ministerios son ellos mismos responsables de la aplicación de este instrumento. Actualmente se están evaluando los resultados de algunos experimentos que ya se han realizado. La evaluación del efecto del género ha revelado en todos los casos la existencia de efectos negativos imprevistos. Con estas revelaciones el instrumento está demostrando su valía, como quedó patente durante una conferencia de trabajo para formuladores de política en todos los niveles de gobierno. Se ha visto en la práctica cómo el instrumento puede perfeccionarse en el futuro. Sobre todo, debe ser más accesible para que tenga un amplio uso.

La evaluación del efecto del género se usa en todos los niveles de gobierno, aunque todavía sólo en una medida limitada. A través de la cooperación con autoridades de gobiernos municipales, el gobierno central se propone adecuar este instrumento para el uso de dichas autoridades y al mismo tiempo asegurar que el concepto se conozca en todo el país. Por tanto, el gobierno central está ayudando a producir una variante de la evaluación del efecto del género idónea para su uso por las autoridades municipales.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

Desde 1985 las autoridades han tenido por norma la identificación de los procesos de la sociedad que perpetúan los conceptos estereotipados del hombre y la mujer. Tradicionalmente, lo "masculino" ha tendido a servir de norma, mientras que lo "femenino" se ha considerado como elemento subordinado. Esto ha creado una desigualdad intrínseca. El gobierno considera que si se puede identificar y modificar este proceso, se habrá dado un paso importante hacia el cambio cultural en un sentido amplio. Un grupo interministerial encargado de proyectos, establecido para estudiar esta cuestión, realizó un trabajo muy valioso entre 1993 y 1996¹². Son dignos de mención cuatro proyectos y actividades conexos:

Sección de percepciones del género

El servicio público de radiotelevisión ha llevado a cabo un experimento de cinco años de duración para averiguar en la práctica cómo se puede transmitir a través de los programas imágenes más diversas del hombre y la mujer y, por ende, de lo masculino y lo femenino. Este proyecto ha tenido un profundo efecto tanto en las emisoras neerlandesas como en las extranjeras. Como resultado de la cooperación con otros países, incluidos los escandinavos, el proyecto se está aplicando ahora en otros lugares. En los Países Bajos se ha establecido un proyecto complementario para velar por que el tema de las percepciones de género constituya parte integral de la elaboración de programas por las organizaciones públicas de radiotelevisión.

¹² Ongezien onderscheid naar sekse (La discriminación por sexo oculta), conclusiones del grupo establecido para poner fin a los estereotipos de género. La Haya, 1996.

Manual de creación eficaz de imagen

Con ayuda de una subvención estatal se está elaborando un manual de instrucciones para creadores profesionales de imagen sobre cómo reconocer y romper el molde de los estereotipos de género. Los creadores de imagen a los que va dirigido son portavoces oficiales, ejecutivos de los medios de información y de la publicidad, maestros e incluso dibujantes y escritores. El manual presenta ejemplos prácticos de cómo se generan las percepciones de lo masculino y lo femenino a través de la palabra y la imagen.

La discriminación por motivos de sexo oculta: imágenes cambiantes

Las autoridades están tratando por diversos medios de familiarizar a un sector más amplio de la población con las importantes conclusiones a que se ha llegado sobre los estereotipos de género. Uno de esos medios es la producción de un sencillo folleto que ilustra el problema de la creación de estereotipos con ejemplos prácticos. El folleto ha tenido una amplia difusión.

La investigación

Los resultados de diversas encuestas han prestado una importante contribución a un mejor entendimiento de la existencia de la discriminación por motivos de sexo "oculta" y de cómo se perpetúa¹³. Estos resultados son importantes para un amplio sector de la población. A fin de asegurar que la información llegue a ese público, se está redactando actualmente un documento de análisis para formuladores de política basado en los resultados de las encuestas. El documento, que lleva el título de "Los sofismas y el uso engañoso del lenguaje" trata de alertar a los lectores de los peligros ocultos que pueden entrañar las políticas imparciales en materia de género.

¹³ Mossink y T. Nederland, Beeldvorming in Beleid, La Haya, 1993.
M. Verloo y C. Roggenband, Emancipatie-effectrapportage, La Haya, 1994.
M. Schaapman, Ongezien onderscheid: een analyse van de verborgen machtswerking van sekse, La Haya, 1995.

A. van Lenning, et al., Inzichten uit vrouwenstudies, uitdagingen voor beleidsmakers, La Haya, 1995.

M. Verloo y E. Hijmans, Kwaliteit van onderzoek, inzichten uit vrouwenstudies voor toegepast onderzoek, La Haya, 1995.

M. Brouns y M. Scholten, Een kwestie van mannelijkheid: een onderzoek naar mannelijkheid, normativiteit en beleid, La Haya, 1997.

4. La organización y el respaldo con que cuenta la política de emancipación neerlandesa

El mecanismo nacional

En su labor de formulación de políticas y medidas, las autoridades cuentan con la asistencia de lo que se conoce como el "mecanismo nacional". Cuando la política se intensifica en una sociedad en evolución, los efectos se dejan sentir en el funcionamiento de este mecanismo nacional. Por consiguiente, en los últimos años se han producido en los Países Bajos diversos cambios de consideración.

El principal encargado de la política de emancipación sigue siendo el Ministro de Empleo y Asuntos Sociales, que es, al mismo tiempo, Ministro Coordinador de la Política de Emancipación¹⁴. Esta responsabilidad se deriva de la que incumbe al gobierno en su totalidad respecto a la política estatal general, según la cual los ministros de los departamentos ejecutivos están encargados de los aspectos de sus propias normativas que afectan a la política de emancipación. La base del mecanismo nacional es el Departamento de Coordinación de la Política de Emancipación, incorporado al Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales desde 1981. Incumbe a esta dependencia elaborar el marco de una política de emancipación coherente. Su función consiste en iniciar, innovar y coordinar. Como indica su nombre, el Comité Interministerial de Coordinación de la Política de Emancipación está encargado de coordinar la política y está presidido por el director del Departamento de Coordinación de la Política de Emancipación y la Política de Igualdad de Oportunidades. Todos los ministerios están representados en este Comité y casi todos tienen un órgano coordinador interno encargado de asesorar al ministro correspondiente en cuestiones de política de emancipación que estén relacionadas con la política del ministerio. Las atribuciones y la influencia real de estos órganos varía de un ministerio a otro. También forma parte del mecanismo nacional la Comisión para la Igualdad de Trato, a la que se hizo referencia en la sección anterior.

Después de 1994 se efectuó un cambio con la transferencia de las funciones del comité parlamentario permanente de política de emancipación al comité parlamentario permanente de empleo y asuntos sociales. Este cambio ha sido uno de los motivos por los que la Cámara Baja puede ahora dar más peso a las cuestiones de política de emancipación en la política económica y social.

El Consejo de Emancipación se abolió en 1997 al final de su cuarto mandato cuatrienal. El gobierno anterior ya había decidido abolir el Consejo como parte de su vasto plan de reorganización del régimen de órganos consultivos. El argumento aducido para la abolición del Consejo fue que en el segundo quinquenio de los años noventa era apropiado integrar la disposición de asesoramiento sobre política de emancipación en el nuevo régimen de órganos consultivos que entró en vigor el 1º de enero de 1997. A petición del gobierno, el Consejo de

¹⁴ Desde la instauración del nuevo gobierno en agosto de 1998, esto ha cambiado. El principal responsable de la política es ahora el Secretario de Estado de Empleo y Asuntos Sociales, que está encargado de la Política Laboral, Trabajo Asistencial y Emancipación.

Emancipación formuló recomendaciones en marzo de 1994 sobre cómo se podía salvaguardar la disposición del asesoramiento en cuestiones de emancipación después de su desaparición. Sobre la base de estas recomendaciones, el gobierno ha adoptado tres políticas básicas para la incorporación del asesoramiento en cuestiones de emancipación en el nuevo régimen consultivo:

- a) la disposición de asesoramiento sobre cuestiones de emancipación es parte de las funciones ordinarias de cada uno de los órganos consultivos;
- b) el gobierno garantizará la participación de un número suficiente de mujeres en los órganos consultivos externos;
- c) se dirigirá y apoyará la integración del asesoramiento en cuestiones de emancipación en el nuevo régimen consultivo.

Se hizo mucho hincapié en la segunda de estas políticas - la garantía de la participación de un número suficiente de mujeres - en el período anterior al 1º de enero de 1997. El objetivo era lograr una representación proporcional sobre la base de la disponibilidad de candidatas calificadas. Mientras casi 13% de los miembros de los órganos consultivos eran mujeres en 1993, es decir, poco antes de la revisión del régimen consultivo, la cifra ha aumentado a cerca del 27% con la instauración del nuevo régimen. Si se tienen en consideración los órganos consultivos recientemente constituidos, la cifra es del 45%

Para alentar a los distintos ministerios a alcanzar una cifra correspondientemente elevada, el Ministro del Interior y el Ministro Coordinador de la Política de Emancipación establecieron en 1996, con una vigencia de un año, un despacho de ayuda a la mujer en los órganos consultivos.

La política c) se ha aplicado mediante el establecimiento de un Comité provisional de expertos encargado de vigilar la incorporación de la perspectiva de género en el nuevo régimen. El Comité, al que se conoce por el nombre de TECENA, tendrá una vigencia máxima de tres años. Su misión consiste en "contribuir a asegurar que los órganos consultivos del nuevo régimen tengan debidamente en cuenta en sus recomendaciones los aspectos de la emancipación de políticas propuestas". Para este fin, sus funciones incluyen:

- * contribuir a asegurar que las cuestiones de emancipación se especifiquen en las solicitudes de dictámenes;
- * asesorar a los órganos pertinentes sobre cómo pueden ayudar a sus miembros y personal a adquirir una mayor experiencia en cuestiones de emancipación;
- * contribuir a asegurar que se adopten medidas eficaces para encontrar candidatas idóneas al hacer nombramientos a los órganos consultivos, sobre todos a aquéllos que tienen un número considerablemente menor de mujeres que el de candidatas calificadas.

Mientras que las funciones consultivas del Consejo de Emancipación se han transferido a cada uno de los órganos consultivos individualmente, desde el 1º de enero, su función como centro de experiencia ha pasado casi enteramente a E-quality: Instituto de Cuestiones de Género y Etnia: Este Instituto es el

resultado de la fusión de cuatro centros especializados en cuestiones de emancipación subvencionados por el Estado. Las subvenciones concedidas a E-quality son superiores a la suma total de las que recibían anteriormente los cuatro centros originales juntos. El establecimiento de Calidad-E se examina con más detalle en el anexo 2, que trata de la política de apoyo a la emancipación.

Una red oficiosa organizada por el mecanismo nacional es el Foro Consultivo para Mujeres de Minorías, que se estableció a principios de los años noventa. Está integrada por representantes de organizaciones e instituciones de mujeres de raza negra, inmigrantes y refugiadas junto con representantes de cuatro ministerios pertinentes. Originalmente, el objeto de las consultas periódicas era discutir propuestas de política con carácter regular. Después de una evaluación interna en 1997, el Foro Consultivo decidió concentrarse más en tratar de influir en la política del gobierno en una etapa más temprana para asegurar que refleje con más exactitud los deseos y las necesidades de las mujeres de raza negra, inmigrantes y refugiadas respecto al proceso de emancipación.

La política de apoyo a la emancipación

El gobierno reconoce la importancia y la necesidad de una estructura eficaz para la política de apoyo a la emancipación. En su reciente documento de política al respecto ha indicado cómo seguirá prestando apoyo financiero¹⁵.

Para este fin, el Ministro Coordinador de la Política de Emancipación ha presupuestado 12,2 millones de florines para 1998 y 13 millones de florines para 1999. Además de las subvenciones durante varios años para proyectos, actividades e instituciones, estas sumas incluyen partidas para subvenciones únicas a corto plazo. El 1º de enero de 1998 también entró en vigor un nuevo plan de subvenciones del Departamento de Coordinación de la Política de Emancipación. Con él se reemplazaba al método de concesión de subvenciones que se había implantado como resultado del documento de política sobre normativa de apoyo. Los factores determinantes del cambio fueron la nueva Ley de derecho administrativo general y la conclusión a que se había llegado de que el sistema vigente de subvenciones no era acorde con el plan general de subvenciones administrado por el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales. No obstante, los cambios sociales mencionados anteriormente también necesitaban una revisión del plan de subvenciones. Al igual que su predecesor, el nuevo plan permite las contribuciones financieras a las iniciativas nuevas y de pequeña escala. El plan sienta las bases para la prestación de estímulos adicionales, que todavía se necesitan pese al hecho de que en determinados sectores la perspectiva de género se está incorporando gradualmente en el proceso ordinario de formulación de política. Con arreglo a este plan todavía es posible subvencionar las iniciativas privadas que contribuyen de manera positiva al proceso de emancipación.

¹⁵ Documentos parlamentarios II, 1997 a 1998, Nos. 1 y 2.

Los criterios que regulan la concesión de subvenciones son que la actividad propuesta tenga efecto en todo el país, sea innovadora o tenga por fin intensificar el apoyo de la sociedad al proceso y la política de emancipación. Otros criterios para la concesión de subvenciones son la medida en que las actividades de que se trate:

a) están en consonancia con los temas actuales de la política de emancipación indicados cada año en el presupuesto del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales;

b) contribuyen a la política que propugna que la diversidad enriquece la calidad de la sociedad; a este fin tiene que ser posible que hombres y mujeres participen en distintas esferas de la vida (trabajo, prestación de cuidados, adopción de decisiones sociales y políticas);

c) contribuyen a generar el apoyo a la emancipación en la sociedad.

Como resultado del proceso de descentralización, las provincias y los municipios tienen ahora un papel mucho más destacado en la determinación y aplicación de los objetivos de la política de emancipación. Una forma en la que han desempeñado su responsabilidad es el financiamiento de la oficina de emancipación. El Ministro Coordinador de la Política de Emancipación adoptará medidas pertinentes en los años próximos para estimular la coordinación de la política de emancipación entre el gobierno central, la Asociación de Autoridades Provinciales y la Unión de Autoridades Locales Neerlandesas. En los últimos años también se han redoblado los esfuerzos para coordinar las políticas nacional e internacional de emancipación. La Unión Europea desempeña un papel importante en el ámbito europeo (véase también el capítulo 4). También se está concediendo más atención a la observancia de los tratados internacionales, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la aplicación de acuerdos internacionales, como la Plataforma de Acción concertada en Beijing durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Instituciones nacionales subvencionadas

En 1995 se publicó un informe de investigación titulado Van initiatieven uit de vrouwenbeweging tot expertisecentra emancipatie (De las iniciativas del movimiento feminista a los centros de expertos en emancipación), por encargo del Ministro Coordinador de la Política de Emancipación. En el informe se llegaba a la conclusión de que el apoyo a las iniciativas surgidas de los movimientos feministas, que en principio se interesaban en concienciar a la sociedad y más tarde en ejercer presión en pro de su causa, han conducido al establecimiento de centros de expertos. Básicamente, estos centros desempeñan cuatro funciones¹⁶:

1. elaborar (o contribuir a la elaboración) de nuevos productos;
2. facilitar información y captar señales del grupo objetivo;

¹⁶ Carta al Parlamento en la que se da cuenta del progreso de la política de igualdad de derechos durante el período de 1997 a 1998.

3. generar apoyo social y político;
4. influir en la política (directa o indirecta).

Todos los centros realizan las funciones 3 y 4. Los centros que elaboran nuevos productos (función 1) se dividen en dos categorías:

a) centros de experiencia general, como E-quality, que asesora en materia de género y etnia, el Instituto Clara Wichmann, especializado en asuntos jurídicos, y la red nacional de oficinas de emancipación establecidas en las provincias y grandes ciudades;

b) centros especializados en temas o sectores concretos, tales como Transact, que presta ayuda en materia de género, Oportunidad en los Negocios, que ayuda a las compañías a nombrar más mujeres en todos los niveles de su negocio, y Toplink, base de datos para mujeres en cargos directivos.

Las organizaciones e instituciones que se dedican a facilitar información y a señalar problemas (función 2) también se dividen en dos categorías:

a) organizaciones de carácter general, como el Centro Internacional de Información y Archivos para el Movimiento en Pro de la Mujer;

b) organizaciones generales coordinadoras para determinados temas o sectores, por ejemplo, la Alianza de Mujeres, el Consejo Nacional de Mujeres, TIYE International, las organizaciones de mujeres rurales, las organizaciones de refugiados y el Consejo de Mujeres de las Agencias de Desarrollo de los Países Bajos.

En el Anexo 2 se puede encontrar información adicional sobre cada uno de los centros.

Al revisar partes del mecanismo nacional, establecer la nueva política de apoyo a la emancipación y asegurar la inclusión del asesoramiento en materia de emancipación en el nuevo régimen destinado a asesorar sobre política central, el gobierno ha establecido las condiciones para aplicar la política que tan claramente se enunció en Beijing durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, a saber, que se debe insistir más en la aplicación de la política y en generar apoyo para ella.

Capítulo 3

Artículo 3: Los derechos humanos y las libertades fundamentales

El artículo 3 de la Convención de la mujer, que se ocupa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, se utiliza en el presente informe sobre todo para obtener información sobre cómo prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia provocada por la orientación sexual de una persona. Por ejemplo, la investigación realizada por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer ha demostrado que la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer es un fenómeno grave y generalizado en todo el mundo. Abarca todas las posibles formas de violencia, como la violación, y otras formas de abusos sexuales y acoso sexual, la trata de mujeres (véase el capítulo 4) y la prostitución forzada, los malos tratos físicos, la violencia en el hogar, la violación de los derechos sexuales y reproductivos y la violencia contra la mujer en los conflictos armados. En la Recomendación 19 de la Plataforma de Acción de Beijing también se usa esta amplia definición de la violencia, que está ratificada por los Países Bajos. En consecuencia, en el presente informe se tratará este tema con más amplitud que en el informe anterior, donde se analizaba sólo la violencia sexual contra la mujer y la niña (en la adición al artículo 2).

NIVEL 1: LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) La situación actual

En los Países Bajos, como en el resto del mundo, la violencia sexual es un problema muy extendido. La gran mayoría de las mujeres que buscan refugio en los hogares para mujeres maltratadas han sido víctimas de la violencia sexual. Casi la mitad de ellas provienen de medios inmigrantes. En 1995, un total de cerca de 47.000 mujeres pidió ayuda en uno de los diversos tipos de instituciones para mujeres maltratadas.

El Gobierno de los Países Bajos desea asegurar que las medidas para combatir la violencia se incorporen con más eficacia en la legislación y las normativas destinadas a salvaguardar los derechos humanos de la mujer. Por consiguiente, está apoyando la incorporación de un derecho individual de queja en un protocolo optativo a la Convención de la mujer. Los Países Bajos están desarrollando una activa labor en el plano internacional para garantizar la incorporación de este protocolo. En la esfera nacional ha adquirido importantes conocimientos y experiencia en medios de prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Dado que el paso siguiente entrañará, sobre todo, la aceleración de la aplicación de las propuestas de política, el gobierno neerlandés está redactando un plan de acción interministerial para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Este plan de acción interesa a los Ministerios de Empleo y Asuntos Sociales; Salud, Bienestar y Deportes; Educación, Ciencia y Cultura; Interior; Asuntos Exteriores, y Justicia. El Plan se concentra en particular en la prevención, información, investigación y enjuiciamiento de casos de violencia, prestación de apoyo y asistencia a las víctimas y, por último, coordinación y denuncia a la policía. Diversos ministerios ejecutivos también han presentado sus propias propuestas normativas al Parlamento. Entre

ellas figuran propuestas y proyectos de ley sobre atención de salud, educación, asistencia, deportes, policía y justicia penal. Cada uno de estos aspectos se estudiará en las secciones siguientes.

Los Países Bajos continúan presionando en el plano internacional a favor del reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, considerados desde la perspectiva de la mujer y la niña. En los Países Bajos mismos se está tratando de llegar a una situación en la que todas las personas puedan participar en pie de igualdad en todos los aspectos de la sociedad, sea cual fuere su orientación sexual. Las necesidades especiales de las mujeres lesbianas son un aspecto concreto de la política de emancipación de los homosexuales, que coordina la Ministra de Salud, Bienestar y Deportes.

1 b) Las medidas legislativas

La violación en el matrimonio

El concepto de "penetración sexual" se incorporó al Código Penal en 1991, con la entrada en vigor de la legislación revisada sobre delitos sexuales. La Corte Suprema neerlandesa ha optado por una interpretación amplia de la violación, a saber: toda forma de penetración forzada de índole sexual. La violación en el matrimonio quedó tipificada como delito penal en 1991 al excluir la palabra "extramarital" del artículo sobre violación.

La pornografía infantil

En 1º de febrero de 1996 entró en vigor la Ley de pornografía infantil, a la que siguió la publicación de unas directrices por la fiscalía pública. El objetivo principal de legislación es proteger a los menores del abuso sexual. A tal fin, se ha modificado el artículo 240b del Código Penal. La sentencia por la difusión o exhibición pública de imágenes sexuales de personas de menos de 16 años se ha aumentado a cuatro años por un caso único y a seis años por delitos repetidos. Como pena opcional se puede imponer una multa máxima de 100.000 florines.

La Ley Terwee

La introducción de la Ley Terwee, el 1º de abril de 1995, cambió radicalmente la posición de las víctimas en los procedimientos penales¹⁷. Se ha ampliado considerablemente el campo de aplicación para la concesión de indemnizaciones por lesiones y pérdidas pecuniarias y no pecuniarias como parte del proceso penal. El criterio básico de las Directrices de atención a las víctimas para aplicar la Ley Terwee es que la policía y el ministerio fiscal tengan siempre razonablemente en cuenta los intereses de la víctima en obtener apoyo como tal.

¹⁷ El título oficial de la Ley es "Ley del 23 de diciembre por la que se suplementan el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales, la Ley del Fondo de Indemnización por Daños Penales (Plan provisional) y otra leyes que se ocupan de las víctimas de delitos penales".

La Ley de condiciones laborales y el acoso sexual

En octubre de 1994, se incorporó una cláusula a la Ley de condiciones laborales por la que se obligaba a los patronos a proteger a los empleados tanto como sea posible del acoso sexual en el lugar del trabajo y de las consecuencias adversas de dicho acoso. La cláusula está redactada de tal forma que obliga al patrono a implantar una normativa sobre acoso sexual. El legislador ha decidido expresamente no dictar la forma y el tenor de esta normativa. Ahora bien, el acoso sexual se debe incluir en el análisis y evaluación de riesgos que los patronos están obligados a realizar en virtud de la nueva Ley. Debe, por tanto, enumerar los riesgos que no pueden evitarse y cualquier otro riesgo especial al que pueden estar expuestas determinadas categorías de empleados. Todo empleado tiene que tener acceso al análisis y evaluación de riesgos. La Ley contiene una cláusula según la cual se debe informar al Parlamento de "su eficacia y efectos en la práctica dentro de un plazo de cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Por lo que respecta a la legislación sobre libertad de orientación sexual se puede consultar la discusión de la Ley de igualdad de trato en el capítulo 2 supra y el capítulo 12, que trata del registro de parejas, la custodia de los hijos y la adopción.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

En los últimos años se han realizado diversas evaluaciones. En 1995 se evaluó la normativa neerlandesa sobre la lucha contra la violencia sexual en el período de 1991 a 1995. Las principales conclusiones a que se llegó fueron las siguientes:

- * Existe una diferencia considerable entre el cálculo de la posible demanda de ayuda en todo el país y la cantidad de ayuda (incluido el apoyo a las mujeres maltratadas) que se presta realmente.
- * Algunas categorías de víctimas no tienen suficiente acceso a la ayuda. Este es el caso, sobre todo, de la mayoría de los inmigrantes, los que sufren impedimentos físicos y las mujeres toxicómanas.
- * Los cursos de capacitación profesional relativos al trabajo en este sector todavía no prestan suficiente atención a la violencia sexual.
- * Pese a haberse adoptado medidas preventivas, será indudablemente necesaria una normativa al respecto más coherente.

En noviembre de 1996, la Ministra de Salud, Bienestar y Deportes remitió sus observaciones sobre los resultados de la evaluación y sus propuestas a la Cámara Baja del Parlamento. La normativa futura se centrará en la promoción de la aplicación estructural de lo que ya se ha puesto en marcha en este sector. Esto incluye la elaboración de instrumentos para prevenir la violencia sexual y promover la prestación de asistencia adecuada a las víctimas. Un aspecto de la prevención deberá ser un mayor enfoque en los perpetradores de la violencia sexual. Otros importantes aspectos son la promoción de la experiencia en la materia, la concesión de subvenciones a las organizaciones de obras sociales de ámbito nacional y la realización de estudios adicionales.

Desde 1997 se ha venido asignando una partida extraordinaria de 2 millones de florines a los Institutos Regionales de Atención Ambulatoria de Salud Mental para que puedan incrementar su ayuda a las víctimas de la violencia sexual. Los institutos pueden reclamar parte de estos fondos mediante la presentación de un plan de acción en el que indiquen cómo hacen frente a la demanda (en calidad y cantidad) de asistencia.

Con objeto de dar nuevo impulso al proceso de aplicación, se ha dado a TransAct (Centro neerlandés para la innovación de la atención en función del sexo y la lucha contra la violencia sexual) el papel de "catalizador" por un período de cuatro años. Sus funciones principales son cuatro: promover la cooperación regional, velar por que el problema de la violencia sexual reciba atención estructural en los cursos de formación profesional, mejorar la calidad de la normativa y dar un mayor protagonismo a la víctima. Para estas actividades se han reservado igualmente recursos financieros. También se asignaron fondos durante tres años a otro instituto, conocido como Zorg Onderzoek Nederland, para establecer un programa coherente de investigación y desarrollo.

La política del gobierno central en apoyo de las personas en apuros, incluida la mujer, está dirigida a las personas que han dejado su hogar, voluntariamente o bajo presión, y no han logrado valerse por sus propios medios en la sociedad (temporalmente o de otro modo). Es preciso aumentar los medios de que disponen estas instituciones para poder atender a la demanda. Recientemente se decidió asignar fondos extraordinarios para este fin.

El Ministro de Educación, Ciencia y Cultura ha adoptado medidas de política para prevenir la violencia sexual en las escuelas. En su documento de política "De veilige school" (escuelas seguras) el Ministro pone de relieve que los niños sólo pueden funcionar bien en la escuela en un entorno libre de peligro. Las escuelas deben tratar de establecer un ambiente seguro y, por tanto, adoptar medidas para prevenir el acoso sexual de niños y niñas. El Secretario de Estado para la Educación ha propuesto recientemente a la Cámara Baja una medida para prevenir el acoso sexual en la escuela, conforme a la cual, se exigirá a todo establecimiento docente que sospeche que existe acoso sexual presentar a la policía una denuncia de "sospecha de delito penal". Esta medida suplementará a las actuales para prevenir el acoso sexual. Una medida similar se ha incluido en la Ley de condiciones laborales, con arreglo a la cual la autoridad competente (es decir, las autoridades municipales en el caso de escuelas municipales y la junta escolar en el caso de escuelas privadas) y el director de la escuela están obligados a adoptar medidas para proteger a los alumnos y al personal del acoso sexual y sus consecuencias. Desde 1992 se ha exigido asimismo a todas las autoridades competentes que instituyan un plan para prevenir y combatir el acoso sexual de los maestros. Una encuesta realizada por la Inspección General de Educación en 1996 reveló que el uso de estos planes todavía no se ha generalizado en el sector de educación.

En octubre de 1997 se publicó un informe titulado Huiselijk geweld (la violencia en el hogar)¹⁸ en el que se recogen los resultados de una encuesta encargada por el Ministerio de Justicia. Este informe se puede considerar complementario a una encuesta anterior por cuanto que se extendía también a varones de 18 a 70 años de edad. Dado que el grupo objeto de estudio se ha ampliado mediante la adopción de una definición más general de la violencia en el hogar, también han aumentado los porcentajes desde la última encuesta. Para fines de la encuesta, la violencia se define ahora como una violación de la integridad personal, para lo que se ha establecido una distinción entre las violencias mental y física (esta última incluye la violencia sexual). Se pudo comprobar que la mayoría de las víctimas habían estado sometidas a formas de violencia en el hogar física, mental y sexual en su juventud (entre 10 y 25 años). Cuarenta y cinco por ciento de las víctimas de violencia sexual tenían menos de 18 años cuando ocurrieron los incidentes por primera vez. Por regla general, las víctimas de formas físicas de violencia en el hogar eran preferentemente hombres (sobre todo los muchachos de edades comprendidas entre 10 y 20 años), mientras que las víctimas de formas sexuales de violencia en el hogar eran con más frecuencia mujeres. No existía mucha diferencia entre el porcentaje de hombres y mujeres sujetos a violencia mental. Las probabilidades de ser víctima de violencia de gran intensidad (es decir, violencia frecuente durante períodos prolongados, que causa lesiones físicas y otras consecuencias) es mayor en el caso de la mujer que en el del hombre. El causante de la violencia en el hogar es un hombre en 80% de los casos. Por regla general, cuanto más íntima es la relación entre víctima y delincuente más intensa es la violencia en el hogar. Veinte por ciento de las víctimas declararon que no se atrevían a hablar de la violencia. La principal razón aducida era el sentimiento de oprobio y culpabilidad. Dos terceras partes de quienes habían buscado ayuda de un doctor o institución consideraban que habían sido tratados con comprensión. La mitad de ellos informaron que se habían beneficiado realmente de esa ayuda. La resistencia de la víctima a la violencia también parece ser de ayuda. Más de la mitad de las víctimas que trataron de actuar contra su asaltante (hablando, buscando ayuda de una autoridad, devolviendo los golpes, o de alguna otra forma) informaron que la violencia había cesado. Doce por ciento de estas formas de violencia en el hogar se denunciaron a la policía. En 6% de esos casos, la policía levantó acta. Los resultados de la encuesta se tendrán en consideración en normativas futuras.

Cincuentenario de los derechos humanos de la mujer

El 10 de diciembre de 1997, Día de los Derechos Humanos, se celebró en La Haya una conferencia de mesa redonda sobre medios de prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Asistieron a ella 50 formuladores de política, expertos y profesionales de los sectores de prevención, policía y judicatura, servicios de asistencia y ayuda y gobiernos locales, para discutir la normativa futura. Al final de la conferencia se formularon recomendaciones al Ministro de Justicia y al Ministro Coordinador de la Igualdad de Oportunidades respecto a la elaboración de un plan de acción. Las recomendaciones se basaban no sólo en la investigación y experiencia de políticas anteriores sino también en "prácticas

¹⁸ Dijk, Ton van, et al. Huiselijk geweld: aard, omvang en hulpverlening (La violencia en el hogar; índole, alcance y asistencia), 1997.

recomendadas" locales. La investigación ha demostrado que un importante obstáculo a la formulación y aplicación de política es la necesidad de coordinación y cooperación en todos los niveles.

Los resultados de la conferencia también se presentaron ante una conferencia internacional de expertos que se celebró en La Haya en febrero de 1998 por iniciativa del Ministro Coordinador de la Política de Emancipación y el Ministro de Asuntos Exteriores, como parte de la conmemoración del cincuentenario de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Cincuenta países participaron en esta reunión, que el gobierno neerlandés confiaba en que contribuyera al fortalecimiento mutuo de las políticas locales, nacionales e internacionales de diversos países y al intercambio de conocimientos, experiencias y prácticas recomendadas en el sector de la prevención y lucha contra la violencia contra la mujer. Las recomendaciones de esta reunión abarcaban una variedad de temas: prácticas tradicionales que afectan la salud de la mujer y la niña, la trata de mujeres para fines de explotación sexual, las violaciones de los derechos sexuales y los derechos humanos de las minorías sexuales, la violencia contra la mujer en los conflictos armados, el protocolo optativo a la Convención de la mujer y la violencia en el hogar. Las recomendaciones iban dirigidas a los gobiernos nacionales de los Estados miembros de las Naciones Unidas y se presentaron en las reuniones preparatorias de los períodos de sesiones de 1998 de las dos comisiones de las Naciones Unidas que se ocupaban del tema de la violencia contra la mujer en 1998 (la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y la Comisión de Derechos Humanos).

La libertad de orientación sexual

La libertad de orientación sexual disfruta de un apoyo cada vez mayor entre el pueblo neerlandés. De aquí que la política se pueda concentrar ahora más en grupos concretos, como los inmigrantes y las personas de edad. Así fue como el gobierno decidió encargar un estudio de la situación de hombres y mujeres homosexuales de edad avanzada en los Países Bajos¹⁹. El estudio reveló que la situación de algunas lesbianas es peor que la de las personas de edad avanzada en general en los Países Bajos. Esta desventaja ocurre, en particular, en lo que se refiere a ingreso y bienestar mental. El gobierno todavía está deliberando qué conclusiones se deben sacar del estudio.

La anulación de la prohibición de los burdeles

Está prevista la anulación de la prohibición de los burdeles a partir del 1º de enero de 1999. Esta medida dará a las autoridades municipales la posibilidad de adoptar una normativa eficaz en materia de prostitución. La normativa de las municipalidades tendrá tres componentes. Primero, las municipalidades deben determinar su propia normativa en cuanto a establecimiento de burdeles en su jurisdicción. De este modo podrán influir en el carácter y el tamaño de los burdeles. Segundo, las autoridades establecerán normas que regulen aspectos de su funcionamiento, tales como higiene, prevención de

¹⁹ J. Schuyf, Oud Roze. De positie van lesbische en homoseksuele ouderen in Nederland, Universidad de Utrecht, Utrecht, 1997.

enfermedades venéreas y prevención de incendios. Por último, establecerán normas sobre la situación y condición de las prostitutas, tales como protección de su integridad física y mental y la prohibición de emplear prostitutas menores de edad o que se encuentran ilegalmente en los Países Bajos. En previsión de la situación que se planteará al quedar sin efecto la prohibición de los burdeles, las municipalidades y la Unión de Autoridades Locales neerlandesas están manteniendo consultas intensivas con representantes del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Justicia y el Comité Consultivo Nacional sobre Prostitución. Juntos, han redactado un plan de aplicación de la ley que coordina la supervisión y la acción de las autoridades locales y la policía. Las actividades de la policía misma tienen que estar debidamente coordinadas, ya que intervienen muchas unidades diferentes (la unidad de represión del vicio, las unidades regulares de policía, la policía de extranjeros, la unidad de inteligencia en materia penal, las unidades encargadas de investigar los delitos ordinarios y el crimen organizado y la unidad de investigación de delitos fiscales). Se ha recomendado que la supervisión adopte la forma de inspecciones a los burdeles; es decir, visitas regulares a los burdeles para vigilar concretamente la prostitución en el sector e identificar la prostitución en una etapa temprana. Las inspecciones se deberían llevar a cabo preferentemente por un equipo permanente de funcionarios de diferentes departamentos interesados.

Sistema centralizado de información

Las autoridades están trabajando con ahínco para establecer un nuevo sistema de inteligencia en materia penal capaz de señalar relaciones entre delitos, incluidos los de carácter sexual. El sistema registrará y analizará todos los casos ocurridos en el ámbito nacional. Gracias a la combinación de los datos recibidos de todas las regiones se dispondrá de un cuadro general más completo para identificar modalidades de delitos y a delincuentes determinados. El objetivo es facilitar y agilizar la aprehensión de delincuentes. En el caso de sospechosos de trata de mujeres, la policía registrará la información pertinente en el sistema de base de datos penales. Esta información se transmitirá a la Unidad de inteligencia en materia penal para su registro. La policía de extranjeros registrará la información sobre prostitutas extranjeras en una base de datos que contenga información sobre extranjeros. En el ámbito europeo se ha dado un alto grado de prioridad al establecimiento de sistemas de información e inteligencia en materia penal.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

En los Países Bajos la prostitución se mira con cierta indiferencia. Si alguien decide por su propia voluntad dedicarse a la prostitución, está ejercitando su libertad personal. Por otra parte, el público tiene derecho a contar con la protección de las autoridades contra la violencia y el abuso sexuales. Este derecho se extiende a las prostitutas.

Ni la prostitución ni la comisión de actos sexuales con una prostituta que ha cumplido los 16 años son, en general, delitos penales, a menos que medie la violencia o la coacción. Los intereses de las prostitutas y antiguas prostitutas están representados en los Países Bajos por una fundación conocida como De Rode Draad, que data de 1984 y está subvencionada por las autoridades. La existencia misma de esta organización y su reconocimiento por las autoridades muestran el cambio de actitud que se ha producido en la sociedad neerlandesa

respecto a la prostitución voluntaria a través de los años. Este cambio es el que ha inducido a las autoridades a revocar la prohibición general de los burdeles en 1998 y a sustituirla por una prohibición de la prostitución involuntaria y de menores. De este modo, la ley se ha adaptado a las nuevas actitudes sociales. En este caso, las autoridades se dejaron guiar por la opinión pública.

La adquisición de experiencia

La intervención de la justicia penal es la última de una serie de medidas que se deben adoptar en la lucha contra la violencia y el abuso sexuales. La prevención tiene una importancia fundamental porque da lugar al establecimiento de una sociedad que reconoce y castiga la violencia contra la mujer. La prevención puede adoptar la forma de educación apropiada (incluida la educación sexual), buenos servicios de asistencia a las jóvenes víctimas de la violencia sexual, campañas de información pública, tratamiento de los delincuentes y potenciales delincuentes sexuales y políticas claras.

Con objeto de garantizar que la policía y otros elementos interesados adquirieran la experiencia que les es necesaria, el Ministerio de Justicia ha encargado la compilación de una guía sobre delitos sexuales²⁰. El propósito es esclarecer la nueva legislación sobre delitos sexuales y explicar las diversas funciones de las autoridades involucradas. Por ejemplo, la policía puede informarse sobre la función de los trabajadores sociales y viceversa.

²⁰ En la parte 1 de la guía se presenta información general sobre la violencia sexual. También se describen los cursos de acción que pueden emprender las víctimas y se indica cuáles son las autoridades y organizaciones involucradas. La parte 2 está consagrada enteramente a una descripción de las diversas formas de asesoramiento y asistencia que se presta a las víctimas de la violencia sexual. En la parte 3 se enuncian las leyes y normas pertinentes a las víctimas de la violencia sexual. En la parte 4 se detalla el procedimiento que se sigue cuando una víctima decide denunciar el caso a la policía o incoar la acción penal contra su asaltante. En la parte 5 se presentan listas de varias direcciones y se ofrece toda clase de información sobre la violencia sexual (incluida una lista de lecturas recomendadas) y la función de los trabajadores sociales, la policía, etc. La guía se complementa con un disquete de ordenador que contiene un programa en el que se indican los períodos de prescripción de los distintos delitos.

La evolución de la campaña de prevención de la violencia sexual

En el informe anterior se mencionaba la campaña oficial de información para la prevención de la violencia sexual. La campaña se llevó a cabo de 1991 a 1995 y terminó con una encuesta de evaluación²¹. Los objetivos de la campaña eran los siguientes:

- * crear un ambiente que permitiera debatir el problema de la violencia sexual;
- * hacer a hombres y a muchachos conscientes de que los conceptos de lo masculino y lo femenino son con frecuencia estereotipos;
- * Hacer a hombres y a muchachos conscientes de cómo estos conceptos estereotipados del hombre y la mujer afectan sus propias expectativas y comportamiento en sus relaciones con las mujeres y las jóvenes;
- * hacer a hombres y a muchachos conscientes de cómo los conceptos estereotipados pueden crear un ambiente que puede conducir a todo tipo de violencia sexual;
- * influir en los conceptos estereotipados y el comportamiento que provocan.

La campaña se había desarrollado a través de dos conductos diferentes: los medios de comunicación (que se encargaron de tres subcampañas) e intermediarios. Durante sus cinco años de duración, empleó una gran variedad de instrumentos, entre ellos una revista para gente joven, un folleto, anuncios en la prensa y la televisión y carteles. La encuesta reveló que los medios de comunicación habían mostrado gran interés en la campaña, probablemente debido a la novedad del tema. Según los resultados de la encuesta, dos terceras partes de la población neerlandesa habían visto de una u otra forma algo de las subcampañas y hasta un 70% de la población a la que iba dirigida principalmente estaba plenamente consciente de ella. Por regla general, quienes habían visto algo de la campaña habían discutido el tema, estaban más interesados en él, estaban mejor informados sobre la violencia sexual y también tenían más de acuerdo con los objetivos de la campaña que las quienes no habían estado expuestos a ella.

Mejor conocimiento por parte de los patronos del acoso sexual

En la primavera de 1994 el gobierno organizó una campaña de información después de la incorporación de la cláusula sobre acoso sexual en la Ley de condiciones laborales. Se ha podido comprobar que la campaña tuvo una amplia difusión: 94% de los hombres y 88% de las mujeres que trabajan fuera del hogar habían visto u oído algo de la campaña. En consecuencia, el Ministerio recibió gran número de solicitudes de folletos tanto de víctimas como de patronos.

²¹ Bos, Elroy, Carolien Martijn y Hedwig te Molder, Sex is natuurlijk, maar nooit vanzelfsprekend: een onderzoek naar de effecten van de meerjarige campagne "Preventie Seksueel Geweld" (El sexo es natural, pero nunca debe tomarse por descontado: encuesta de los efectos de la campaña de información de varios años de duración titulada "La prevención de la violencia sexual"), 1997.

Además de facilitar información sobre el acoso sexual, las autoridades también han intensificado los trabajos de aplicación y vigilancia. La Inspección General de Fábricas ha incluido el tema del acoso sexual en una serie de proyectos de inspección.

Poco después de que la cláusula adquiriera fuerza de ley, el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales encargó una encuesta representativa de las medidas adoptadas por los patronos en relación con el acoso sexual con el fin de evaluar su efecto. De las respuestas se desprende que el acoso sexual ocurría o podía ocurrir en casi una tercera parte de las compañías e instituciones. Aproximadamente la mitad de los patronos ya habían adoptado medidas de algún tipo, por ejemplo, el nombramiento de consejeros confidenciales, la tramitación confidencial de las quejas sobre acoso sexual, el establecimiento de un procedimiento de quejas, el planteamiento del tema durante las consultas laborales y la puesta en circulación de folletos u octavillas sobre el acoso sexual en el trabajo. La encuesta mostró también que las grandes organizaciones estaban atacando el tema de una forma más activa que las de menor tamaño, y que cerca de una cuarta parte de las compañías recibían apoyo de su asociación gremial.

El principal efecto de la enmienda a la Ley de condiciones laborales parece ser que los patronos están más conscientes del problema del acoso sexual en el lugar de trabajo y están obligados a adoptar una normativa al respecto.

El acoso sexual en los deportes

El Ministro de Salud, Beneficencia y Deportes apoya el plan normativo adoptado por las federaciones nacionales de deportes - la Federación Neerlandesa de Deportes (NSF)/Comité Olímpico de los Países Bajos (NOC) - para atacar y prevenir el acoso sexual en los deportes en el período comprendido entre 1996 y 1999. En mayo de 1997, las asociaciones nacionales de deportes afiliadas al NOC*NSF adoptaron un código de conducta para el personal profesional y voluntario del sector de deportes. El 1º de enero de 1998 entraron en servicio líneas de teléfono de ayuda para denunciar casos de acoso sexual en los deportes.

Capítulo 4

Artículo 6: La trata de mujeres

NIVEL 1: SITUACIÓN ACTUAL Y MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) Situación actual

Según los datos estadísticos, al menos de 2.500 a 3.000 mujeres extranjeras que ejercen la prostitución en los Países Bajos han sido obligadas a ello. Setenta y cinco por ciento de las mujeres de las que tienen noticia los servicios sociales proceden del este de Europa. Estas cifras no son más que la punta del iceberg, ya que corresponden únicamente a las mujeres que piden ayuda a la Fundación contra la Trata de Mujeres. El número de denuncias presentadas a la Fundación ha aumentado radicalmente en los últimos años: 88 en 1993, 168 en 1994 y 180 en 1997 (de enero a noviembre).

1 b) Medidas legislativas

En 1997, el gobierno neerlandés elaboró una serie de enmiendas legislativas contra la trata de mujeres. La primera de ellas fue el proyecto de ley de enmienda del Código Penal en el que se contemplaban penas más severas por los delitos de explotación de la prostitución con el agravante de violencia, abuso de autoridad, libertinaje y delitos contra los menores. La segunda era un proyecto de ley para levantar la prohibición general de los burdeles y dejar a las municipalidades en libertad de adoptar una normativa completa sobre la prostitución. Ambos documentos se discutieron detenidamente en el capítulo anterior.

La normativa y la legislación sobre matrimonios de conveniencia (también conocidos como matrimonios fraudulentos) son también importantes en ese respecto. El ministerio fiscal puede solicitar a los tribunales un auto por el que se declare nulo un matrimonio contrario a la normativa pública neerlandesa. Un matrimonio de conveniencia es el que contraen un extranjero o extranjera con una persona de nacionalidad neerlandesa (o residente en los Países Bajos con derecho propio a la residencia) con el fin, no de cumplir los votos matrimoniales, sino de permitir al extranjero o extranjera obtener el derecho de residencia.

Cuando un extranjero o extranjera desea contraer matrimonio en los Países Bajos tiene que cumplimentar un formulario en el que indique su nombre y derecho de residencia. Este formulario se envía a la policía de extranjeros, la cual verifica la información y puede, entre otras cosas, investigar los antecedentes matrimoniales del solicitante. Si la policía de extranjeros lo estima necesario, puede invitar a los futuros cónyuges a una entrevista. El propósito de la entrevista es cumplimentar un cuestionario y dar a la policía la oportunidad de evaluar si la relación es genuina o falsa. La declaración de la policía de extranjeros se envía entonces al notario encargado de levantar las actas de nacimiento, defunción y matrimonio. A menos que se presente esta declaración, el Secretario del Registro Civil puede no celebrar el matrimonio. La decisión final sobre si se celebra o no el matrimonio incumbe al Secretario.

Una verificación similar se realiza incluso cuando el matrimonio se ha contraído en el extranjero y los cónyuges solicitan su inscripción en los registros neerlandeses. El proceso de evaluación de la ley ya ha comenzado y se prevé que concluya a mediados de 1998. Uno de los puntos que se examinarán es si muchas personas están haciendo otros arreglos y contrayendo matrimonio en los países vecinos. En la actualidad es difícil calcular el número de matrimonios de conveniencia que se contraen en los Países Bajos.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

Para prevenir y combatir la trata de mujeres es preciso adoptar una serie de medidas en diversos sectores; entre ellos los de prevención e identificación, investigación y enjuiciamiento, apoyo y asistencia y administración y comunicaciones. Para ello se necesita un planteamiento conjunto en los ámbitos nacional e internacional. Cuando los Países Bajos presidieron la Unión Europea, se encargaron de que se elaborara este planteamiento durante una conferencia ministerial de la UE celebrada en La Haya en el primer semestre de 1997. Con la organización de esta conferencia, el gobierno de los Países Bajos estaba dando cumplimiento a las disposiciones de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, en particular, las concernientes a la prevención y lucha contra la trata de mujeres. De esta forma, los Países Bajos seguían la línea trazada en las recomendaciones adoptadas como resultado de la conferencia de Viena en junio de 1996.

La conferencia ministerial de la UE celebrada en La Haya partía del supuesto básico de que la única forma de prevenir y combatir la trata de mujeres es un planteamiento multidisciplinario y coordinado que cuente con la participación de todas las partes interesadas, las ONG, las autoridades encargadas de asuntos sociales, médicos, judiciales, de aplicación de la ley y de migración. Durante la conferencia, que se celebró en La Haya los días 24 al 26 de abril de 1997, los estados miembros de la UE aprobaron por unanimidad "La Declaración Ministerial de La Haya sobre directrices europeas para prevenir y combatir la trata de mujeres con fines de explotación sexual", a la que se conoce por su título abreviado de Declaración de La Haya. Los ministros de Justicia y los ministros de Política de Emancipación de los estados miembros de la UE asistieron a la conferencia a invitación de sus colegas neerlandeses, que organizaron la conferencia en cooperación con la Comisión Europea. También asistieron, en calidad de observadores, representantes de países de Europa Central y Oriental asociados con la UE. La Declaración tenía por objeto impulsar la realización de nuevas actividades en las esferas nacional, europea e internacional. La Declaración de La Haya contiene un plan de acción concreto, cuyos detalles se deben elaborar por las instituciones internacionales y europeas y en el ámbito nacional. Se basa en el principio de que la facilitación de información apropiada es esencial tanto en el ámbito nacional como entre los diversos países. Es, por tanto, vital, que los funcionarios que puedan entrar en contacto con dicha trata o con sus víctimas reciban la capacitación debida.

Con el fin de averiguar si las recomendaciones formuladas en la Declaración contribuyen realmente a prevenir la trata de mujeres, se instó a todos los países a establecer un sistema de vigilancia. Este sistema estaría destinado a seguir de cerca los acontecimientos ocurridos en los sectores de prevención, investigación, enjuiciamiento y apoyo a las víctimas y la relación entre ellos.

En la Declaración se recomendaba el nombramiento de relatores nacionales. La idea era hacer hincapié en un planteamiento multidisciplinario y coordinado, en el que desempeñaran una función todas las partes interesadas, es decir, las ONG, los servicios sociales, los órganos de justicia penal, la policía y el servicio de inmigración. Es preciso actuar en las esferas nacional, europea e internacional. Ahora bien, la principal responsabilidad reside en los propios estados miembros de la UE.

Al dar cumplimiento a los puntos del plan de acción adoptado en La Haya, las autoridades neerlandesas se concentrarán en la prestación de nuevo apoyo a las víctimas y al fortalecimiento de la política de aplicación. Estas actividades ya son, en gran medida, parte de la normativa vigente. No obstante, la Declaración ha dado lugar a una serie de medidas adicionales respecto a las víctimas. Dichas medidas tienen por objeto alentar a las víctimas a denunciar los delitos. Las medidas estarán coordinadas con el plan de acción que se está elaborando en relación con la anulación de la prohibición general de los burdeles. En la esfera internacional, se hace hincapié en la facilitación de información. El Ministro Coordinador de la Política de Emancipación y el Ministro de Justicia, en nombre de sus colegas, los titulares de Salud, Bienestar y Deportes; Asuntos Exteriores; Desarrollo, Cooperación e Interior, han enviado al Parlamento neerlandés una carta en la que describen la política complementaria.

La Conferencia Ministerial de la Unión Europea encargada de elaborar el Código Europeo para Prevenir y Combatir la Trata de Mujeres no sólo condujo a la adopción de un planteamiento interdisciplinario e interministerial en el plano nacional, sino que también contribuyó al establecimiento de una cooperación singular entre los estados miembros de la UE en materia de política de emancipación y política general en los sectores de justicia e interior. Como tal, es un ejemplo excelente de la incorporación de la perspectiva de género en la normativa vigente.

La aplicación de las recomendaciones de la Declaración de La Haya y sus consecuencias se vigilarán mediante encuestas regulares. El grupo de trabajo interministerial sobre la trata de mujeres, que preparó la conferencia ministerial de la UE, continuará su labor hasta que haya estudiado cuáles son las posibilidades del nombramiento de un relator nacional sobre la trata de mujeres.

Los cuatro sectores de política a que se ha hecho alusión anteriormente constituyen el marco del informe de la política seguida en los últimos años.

La prevención y la identificación

El propósito de las campañas gubernamentales de información en los países de origen es permitir a la mujer adoptar decisiones fundamentadas en una información fidedigna. Las embajadas, en tanto que autoridades encargadas de emitir visados, y sobre todo las ONG, tales como la Fundación contra la Trata de Mujeres, desempeñan un papel primordial. Un buen ejemplo de estas campañas es el proyecto Strada, subvencionado por el gobierno y establecido por la Fundación en Polonia y en la República Checa en 1995. Algunos de los objetivos de este amplio programa consisten en dirigir la atención del público hacia el tema de la trata de mujeres, facilitar información a las posibles víctimas, instar a las

autoridades públicas y a otros órganos a adoptar medidas contra la trata y a ayudar a las víctimas a regresar a su país de origen. En 1997 el proyecto se amplió a Ucrania.

La investigación, el enjuiciamiento y el apoyo a las víctimas

Durante muchos años los Países Bajos han tratado de mejorar la investigación y el enjuiciamiento de los casos relativos a la trata de mujeres. Para alentar a las víctimas a denunciar los delitos se incorporó una cláusula en la Circular de extranjeros de 1994, según la cual en los casos en que las autoridades propongan la expulsión de una mujer por residir ilícitamente en los Países Bajos, la expulsión se puede suspender por un período de tres meses si existe incluso la menor prueba de que la mujer es víctima de la trata. Esto le da suficiente tiempo para decidir si desea denunciar el delito. Durante ese período de tres meses puede reclamar prestaciones de la seguridad social y asistencia médica. También puede recibir orientación psicológica confidencial y asesoramiento en cuanto a procedimientos penales y trámites de solicitud de indemnizaciones con arreglo al derecho civil. Si la víctima decide denunciar el delito, se le concede permiso de residencia mientras dure la investigación, la instrucción de la causa y el juicio (ante los tribunales que entiendan del caso). Los testigos de dicho delito también pueden tener derecho a un permiso de residencia de esta clase si su testimonio es necesario para la investigación.

En 1989, los Procuradores Generales promulgaron cinco directrices para la investigación y el enjuiciamiento de casos de trata de mujeres. Las directrices incluían una nueva definición del delito de trata de mujeres y se referían a métodos policiales de investigación de la prostitución, la función de la Unidad de inteligencia en materia penal respecto a este delito y la disposición sobre apoyo y asesoramiento a las víctimas. Las directrices se actualizaron y perfeccionaron en 1994 después de efectuar una evaluación. La importancia de la facilitación de información ya se ha examinado en el capítulo 3.

En 1995 la Junta de Procuradores Generales publicó un manual titulado Aanpak van Menselhandel (Medidas para combatir la trata de mujeres), en el que se indica cómo deben decidir las autoridades si ha existido explotación o coacción y se presenta un resumen claro de situaciones que corresponden a la definición de trata de seres humanos. Con frecuencia, la primera señal de alerta sobre un delito que reciben las autoridades es una denuncia presentada por la víctima o por testigos. Ahora bien, también se pueden descubrir casos de trata en el curso de reconocimientos de prostitutas o inspecciones de la Unidad de prevención del vicio, las autoridades administrativas, la policía de extranjeros, la Fundación contra la Trata de Mujeres, el personal que trabaja en el terreno o el Consejero confidencial del Servicio Municipal de Salud. Se pueden recibir denuncias incluso de los clientes de las prostitutas. El manual contiene asimismo instrucciones sobre las medidas que se pueden adoptar contra los delincuentes con arreglo al derecho penal o al derecho administrativo. Se puede incoar una acción con arreglo al derecho administrativo sobre la base de las disposiciones de las licencias municipales que ordenan o prohíben determinados actos. Cuando la prostitución es involuntaria, se puede incoar la acción penal. La Ley de extranjeros es también importante para combatir el problema de la trata, ya que muchas de las víctimas son residentes ilegales en los Países Bajos. El manual deja constancia de la asistencia que las autoridades de justicia deben prestar a las víctimas. Esta asistencia entraña

enviar a las víctimas a los servicios sociales, facilitar información sobre los procedimientos y tomar la iniciativa en la prestación de apoyo y asesoramiento. Cuando se descubre un delito se debe informar inmediatamente al oficial de enlace de la Fiscalía encargado de dichos casos. Por último, el equipo encargado de buscar a los responsables debe ser multidisciplinario, ya que así se asegura el despliegue de toda la experiencia disponible.

Además del manual, en octubre de 1996 se publicó un protocolo sobre la trata de seres humanos. Estaba escrito por dos agentes de policía y en él se enunciaban todas las normas y los procedimientos escritos o no que ha de seguir la policía, y la experiencia adquirida gracias a las investigaciones y la cooperación. El propósito del protocolo es ofrecer una orientación para prevenir, reducir y combatir la trata de mujeres. También se espera que suscite un debate en el seno de la policía sobre cómo atacar este complejo problema que se está propagando rápidamente.

Planteamiento coherente

Durante muchos años, la Ministra de Salud, Bienestar y Deportes ha subvencionado a una serie de organizaciones benéficas que participan de una u otra forma en la orientación psicológica o facilitan información sobre mujeres que han sido víctimas de la trata (la Fundación contra la Trata de Mujeres, la Fundación Sr. A. de Graaf - centro especializado en cuestiones de prostitución - y la Fundación Rode Draad). Otras organizaciones que prestan asistencia a las víctimas de la trata son los servicios municipales de salud (a través de diversas clínicas para el tratamiento de las enfermedades venéreas) y las organizaciones de apoyo a las víctimas. Estas organizaciones también están considerando medios de adoptar un planteamiento coherente. Las víctimas reciben asistencia jurídica durante los procedimientos judiciales, por ejemplo, cuando una víctima desea reclamar indemnización al delincuente como actor en un procedimiento civil o como parte en un procedimiento penal. También se está estudiando la disposición de apoyo a la víctima antes de denunciar el delito (Circular de extranjeros, capítulo 17). Las víctimas necesitan asistencia jurídica sobre todo durante el período en el que están deliberando si presentan o no una denuncia. Se estudiará la posibilidad de dar a los centros de asistencia jurídica una función en este respecto.

La incorporación de la política neerlandesa en la política internacional de emancipación

El informe de 1997 del Relator especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer a la Comisión de Derechos Humanos contenía una sección sobre la trata de mujeres. Durante la preparación del presente informe, la Fundación contra la Trata de Mujeres y la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres llevaron a cabo una investigación en nombre del Relator especial. Esta investigación estaba financiada por los Países Bajos.

Durante la primera mitad de 1998, la UE, bajo la presidencia del Reino Unido y en cooperación con los Estados Unidos, llevará a cabo una campaña de información en dos países de Europa oriental de donde provienen muchas de las mujeres. El propósito de esta campaña será prevenir y combatir la trata de mujeres.

Durante la conferencia no gubernamental que precedió a la conferencia ministerial de la UE sobre la trata de mujeres, con ocasión de la presidencia neerlandesa de la UE (del 4 al 6 de abril de 1997), las ONG decidieron establecer una red europea de ONG para prevenir y combatir la trata de mujeres. Los Países Bajos alentarán la prestación de apoyo adicional para este proyecto en el marco de un programa de la UE (STOP o DAPHNE). Como parte de la normativa de los Ministerios de Interior y Justicia, se intensificará la cooperación con los presuntos miembros de la UE para prevenir y combatir la trata de seres humanos.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha establecido un grupo de trabajo multisectorial para fomentar la cooperación entre los países de Europa Occidental y los países de Europa Central y Oriental en la prevención de la trata de seres humanos. El grupo de trabajo centrará su atención en las medidas complementarias que habrá de adoptar el Consejo de Europa por sí mismo y en cooperación con otras organizaciones internacionales y ONG para prevenir y combatir la trata, sobre todo de mujeres y niñas.

El gobierno de los Países Bajos desea asegurar que la política destinada a combatir las diversas formas de violencia, incluida la trata de mujeres, se incorpore más firmemente en el ámbito de las salvaguardias para la observancia de los derechos humanos de la mujer. Este es el motivo por el que los Países Bajos están desempeñando una función activa en las negociaciones para establecer un protocolo optativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

A finales de 1999 se realizará una evaluación de la política adoptada como resultado de la Declaración de la Haya, junto con la evaluación obligatoria que se debe llevar a cabo con arreglo a los términos de la Acción Común de la UE para combatir la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños.

Capítulo 5

Artículo 7: la vida política y pública

Artículos 10 g) y 13 c): Los deportes y la vida social

1. La vida política

NIVEL 1: LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) La situación actual

En los Países Bajos no existe una gran diferencia entre los porcentajes de hombres y mujeres votantes en las elecciones generales. En los últimos años, el porcentaje de mujeres votantes ha sido ligeramente superior al de hombres.

Cuadro 5.1

Porcentaje de votos emitidos en elecciones generales
sucesivas, por sexo

Año	Mujeres	Hombres
1982	89	89
1987	93	93
1989	94	91
1994	81	76

El gobierno ha establecido metas para la participación de la mujer en la vida política y pública. Esta cuestión se trata en la sección sobre el nivel 2. El gobierno actual está integrado por un porcentaje inusualmente alto de ministras y secretarías de Estado. El porcentaje de mujeres miembros del Parlamento también ha aumentado con cada nueva elección. En cambio, en el plano local, la proporción de mujeres en la vida política ha dejado de aumentar. Desde 1990, la cifra no ha superado el 22%

Cuadro 5.2

Porcentaje de mujeres en la vida política y pública, de 1992 a 1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Ministras	21	21	29	29	29
Secretarías de Estado	27	18	42	42	42
Miembros de la Cámara Baja	29	29	33	33	33
Miembros de la Cámara Alta	25	27	25	23	23
Miembros del Parlamento europeo	28	28	32	32	31
Miembros de consejos locales	22	22	22	22	22
Miembros de consejos provinciales	30	30	29	31	31
Miembros de gobiernos provinciales	25	24	25	19	19
Comisionados de la reina	8	8	8	8	8
Burgomaestres	9	12	13	14	15

Fuente: Informe del progreso realizado en la vida política y pública, 1997²².

La proporción de mujeres en la Cámara Alta está disminuyendo. Será preciso un importante esfuerzo para alcanzar la meta de 30% en las elecciones de 1999. El número de mujeres miembros de los gobiernos provinciales descendió bruscamente en 1995. Esta situación todavía no ha cambiado. La proporción de mujeres miembros puede variar considerablemente de una provincia a otra (entre 0% y 40%).

Uno de los 12 comisionados de la reina es una mujer. El 16 de enero de 1998, 513 de las 548 municipalidades tenía un burgomaestre nombrado por la corona; 86 de ellos eran mujeres.

En el cuadro siguiente se presentan datos sobre la proporción de mujeres en cargos de la administración pública del gobierno central en 1991 y 1996:

²² El Ministerio del Interior publica informes anuales sobre la proporción de mujeres en la vida política y pública.

Cuadro 5.3

Proporción de mujeres en cargos de la administración pública

	1991	1996
Gobierno central	28	31
Se incorporan al cargo	52	47
Dejan el cargo	42	41
Cargos superiores	15	20
Cargos a tiempo parcial ²³	42	49

Las cifras indican un claro aumento de la proporción de mujeres en cargos superiores

1 b) Medidas legislativas

La Ley marco de órganos consultivos

La Ley marco de órganos consultivos entró en vigor el 1º de enero de 1997. En su virtud, se establece la obligación de velar por la participación proporcional de la mujer (y de los miembros de minorías étnicas o culturales) en los órganos consultivos. Esto ha demostrado ser de gran importancia para la promoción de la participación de la mujer en los órganos consultivos. Como resultado, la proporción de mujeres en dichos órganos ha aumentado considerablemente, sobre todo en los recientemente constituidos.

La Ley de licencia de paternidad

Para la mujer que desea tomar parte activa en la vida política y pública es esencial disponer de buenos servicios de cuidados del niño. Cada vez son más los ministerios que prestan estos servicios a sus empleados. En 1997 se amplió la Ley de licencia de paternidad a que se aludía en el informe anterior. Este tema se examina en el capítulo 9.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

En agosto de 1992, el gobierno formuló un importante número de medidas que podrían adoptarse para promover la participación de la mujer en la vida política y pública. Entre ellas figuraban metas cuantitativas que debían alcanzarse para finales de 1995. Sólo cinco de las nuevas metas se han alcanzado para la fecha prevista. No sólo fueron desalentadores los resultados de las elecciones de 1994 a los consejos municipales, sino que rápidamente se pudo comprobar que una proporción relativamente alta de mujeres e inmigrantes recientemente elegidos

²³ El porcentaje de hombres que trabajan a tiempo parcial aumentó de 4% en 1989 a 7% a finales de 1996.

pronto abandonarían la vida política. Esto es lo que se conoce a veces como el fenómeno de la "puerta giratoria". En consecuencia, el gobierno decidió adoptar medidas complementarias.

Algunos de los medios de que se están valiendo las autoridades para tratar de mejorar la situación de la mujer son la compilación de metas numéricas y la vigilancia del desempeño (a través de un informe anual). Algunas de las metas numéricas de 1992 se elevaron cuando el gobierno adoptó su política complementaria en 1996. Durante las consultas generales entre el Ministro del Interior y el Comité Parlamentario Permanente para Interior, el 15 de abril de 1997, la mayoría de los miembros del Comité se pronunciaron a favor de un nuevo aumento de las metas. El gobierno ha accedido a este deseo. Ahora recomienda las siguientes metas numéricas para las diversas asambleas y cargos públicos:

Cámara Baja:	más de 35% (la meta anterior era 35%) en las próximas elecciones (que aumentará 5% en cada elección subsiguiente hasta lograr la proporcionalidad)
Consejo privado:	35% (sin cambios) en las próximas elecciones (que aumentará 5% en cada elección subsiguiente hasta lograr la proporcionalidad)
Parlamento europeo: idem. Cámara Alta:	35% (la meta anterior era 30%) en las próximas elecciones (que aumentará 5% en cada elección subsiguiente hasta lograr la proporcionalidad).
Consejos municipales	30% (sin cambios) en las próximas elecciones (que aumentará 5% en cada elección subsiguiente hasta lograr la proporcionalidad). Si se sobrepasa la meta numérica para las elecciones municipales de 1998, la meta para las próximas elecciones aumentará dos pasos de una vez, es decir 10%.
Burgomaestres:	25% para finales del 2002 (la meta anterior era 20%)
Comisionados de la reina:	25% para finales del 2002 (sin cambios)

En 1996, además de establecer metas, el gobierno propuso una serie de medidas para aumentar la participación de la mujer inmigrante en la política local. Por ejemplo, el 8 de marzo de 1997 se celebró una conferencia para promover una mayor diversidad en las listas de candidatos a las elecciones municipales de 1998 y demostrar que esta diversidad beneficia a la política local y a los partidos políticos mismos. Las actividades se centraron, principalmente, en los procesos de reclutamiento y selección de candidatas para las elecciones municipales de marzo de 1998 en el plano municipal por los partidos políticos. La conferencia formuló una serie de recomendaciones, que contribuyeron a asegurar una composición más variada de las listas electorales. Estas recomendaciones han circulado en los partidos políticos. En víspera de las elecciones municipales, el gobierno también está apoyando una serie de actividades destinadas a dar mayor diversidad a la política local. Estas

actividades incluyen cursos de capacitación para mujeres de raza negra, inmigrantes y refugiadas interesadas en la política, medidas dirigidas a los grupos políticos y (poco antes de las elecciones) una campaña de información para el público en general.

En vista de la creciente importancia de la etapa de reclutamiento y selección así como de la falta de información sobre este proceso en el plano local, el gobierno ha encomendado al Instituto de Vida Política y Pública vigilar de cerca la selección de candidatos en una serie de municipalidades. Serán objeto de especial atención varias organizaciones de partidos locales que adopten medias específicas para reclutar y seleccionar candidatos a fin de asegurar la renovación política y una mayor diversidad en sus filas (incluidos más inmigrantes y mujeres). Los objetivos del proceso de vigilancia son los siguientes:

- * facilitar información sobre las consecuencias del proceso de renovación política, en particular el reclutamiento y la selección en la organización de los partidos locales de mujeres e inmigrantes;
- * facilitar información sobre los métodos de reclutamiento y selección que dan lugar a una mayor diversidad en las listas electorales locales;
- * formular recomendaciones a los partidos políticos respecto a los medios a través de los cuales pueden aumentar la diversidad en sus grupos en el consejo;
- * velar por que los partidos políticos incluyan en su programa actividades destinadas a lograr una mayor diversidad.

Los resultados de este estudio se publicarán en 1998. El informe y sus recomendaciones se darán a conocer entonces a los partidos políticos por mediación del Ministerio del Interior.

El Ministro del Interior también ha asignado fondos extraordinarios a esta normativa en 1998. Estos fondos se usarán para mantener la diversidad en los cargos políticos después de las elecciones. En 1997, lo más urgente era asegurar mayor diversidad entre las personas que asumían cargos públicos. Es igualmente importante que después de las elecciones se mantenga la diversidad y que los partidos políticos y otras partes interesadas sigan esforzándose por dar un carácter más profesional a sus procedimientos y renovar el proceso de reclutamiento y selección así como su cultura orgánica, con miras a lograr una mayor diversidad. Esto se debe a que se ha observado que las mujeres y los inmigrantes que ganan elecciones tienden a dejar la vida política con más rapidez que los varones y los nacionales neerlandeses (bien sea porque dimiten o porque sólo pueden desempeñar un mandato) y porque el interés mostrado por los partidos políticos en la renovación, diversidad y cuestiones de reclutamiento y selección en general tiende a disiparse rápidamente después de las elecciones.

El Ministerio del Interior y el Departamento de Coordinación de la Política de Emancipación del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales han celebrado tres reuniones con expertos y personal en el terreno para formular una política más

meditada y coherente, que cuente con el apoyo de este último grupo. Como resultado de estas reuniones, se ha dado carácter de urgencia a las actividades siguientes:

1. medidas dirigidas a efectuar un cambio a fondo (cambio cultural, orientación para el establecimiento de grupos políticos nuevos y más variados en los consejos, medidas para impedir el fenómeno de la "puerta giratoria" y formulación de una "normativa de personal" en los partidos locales);
2. medidas dirigidas a alentar y apoyar a mujeres de raza negra, inmigrantes y refugiadas en la política.

Estas actividades prioritarias estarán respaldadas por proyectos específicos.

La adopción de decisiones públicas

Todavía no se dispone en el nivel central de cifras o análisis especializados que puedan servir de base a la política, respecto a la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en las organizaciones benéficas. No obstante, en el marco del proyecto La mujer en la adopción de decisiones, que se dio por terminado en 1996, se llevó a cabo cierto tipo de investigación preliminar. Para poder seguir formulando políticas en este sector, las autoridades deben determinar, en primer lugar, el alcance exacto de la adopción de decisiones en las organizaciones benéficas. Con esos datos, las autoridades pueden adoptar determinadas políticas básicas (por ejemplo, elección de sectores, organizaciones y órganos, determinación de los factores responsables de la subrepresentación de la mujer y establecimiento de metas).

La adopción de decisiones en las asociaciones patronales

Uno de los objetivos de la política de emancipación adoptada por el Ministro de Asuntos Económicos es aumentar el número de mujeres que desempeñan cargos ejecutivos en los órganos con autoridad para adoptar decisiones en las asociaciones patronales. El grado de participación de la mujer en este sector es más bajo que en otros: por ejemplo, las mujeres ocupaban 20% de los puestos de las organizaciones benéficas nacionales, pero sólo 4% de los cargos del consejo de administración de la empresa privada. Para mejorar esta situación, la Asociación patronal VNO-NCW y la Asociación de mujeres empresarias (UVON) establecieron un proyecto conjunto destinado a aumentar el número de mujeres con cargos directivos en las asociaciones patronales. El proyecto estaba financiado conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Económicos y el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales. Durante su vigencia, se llevó a cabo una encuesta para averiguar la medida en que la mujer se une a las asociaciones patronales y accede a los consejos de administración. La encuesta reveló, entre otras cosas, que la representación limitada de la mujer en los consejos de administración está relacionada con el número relativamente pequeño de mujeres miembros de las asociaciones. La relativa inactividad de las mujeres empresarias también tiene algo que ver con esto. Además, la mayoría de las asociaciones no tienen una

normativa concreta para atraer a mujeres en calidad de miembros o de directivas. Con esta encuesta, VNO-NCW ha dirigido la atención de los patronos hacia esta cuestión y ha conseguido incluir el tema en el programa.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

Uno de los aspectos más apremiantes de la política futura será lograr un cambio cultural en la política que permita considerar la diversidad como un enriquecimiento de la calidad de la sociedad. Esta fue una de las conclusiones alcanzadas en las reuniones del Ministerio del Interior y el Departamento de Coordinación de la Política de Emancipación del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales. A fin de cuentas, es la representación de distintas categorías de ciudadanos la que contribuye a la legitimidad y calidad de las decisiones, ya que refleja la diversidad de la sociedad misma. En la actualidad, la cultura de la vida política (normas no escritas, procedimientos, ambiente y etiqueta) es uno de los factores que restringen la participación de la mujer. Esta cultura, o, en cualquier caso, la idea que nos hacemos de ella, disuade a la mujer de presentarse a elecciones e incluso la induce a abandonar la vida política prematuramente. La idea de la arena política como campo de batalla en el que para entrar en lid se requieran características masculinas, también puede afectar, de manera inconsciente e involuntaria, la evaluación de las mujeres candidatas y de las que ya desempeñan funciones en la esfera política.

2. Los deportes y la vida social

NIVEL 1: LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

El hombre y la mujer disfrutan de igualdad de derechos de participar en las actividades de esparcimiento, los deportes y todos los aspectos de la vida cultural. Por consiguiente, con excepción de los deportes, a estos temas no se les dedica más atención en el presente informe. En los deportes, es necesario adoptar medidas especiales para lograr, en la práctica, la igualdad de participación de la mujer en todos ellos.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

En vista de que la participación de la mujer en los deportes es, en conjunto, inferior a la del hombre, las autoridades neerlandesas han adoptado, desde 1998, una política de promoción de la participación activa de la mujer en este sector. A partir de 1990, esta política se orientó principalmente a fomentar la participación de la mujer en deportes considerados generalmente bastiones masculinos, como el billar, el ajedrez, el fútbol, el rugby, el tiro al blanco, el tenis de mesa y el juego de la cuerda. Las asociaciones nacionales de estos deportes participaron en la formulación de la política. Las autoridades han apoyado asimismo a organizaciones tales como la Federación Neerlandesa de Deportes (llamada ahora NOC*NSF), Bres, Stichting Spel en Sport, la Asociación de juntas provinciales de deportes y la municipalidad de Rotterdam. Esta política de fomento de la participación activa de la mujer se aplica ahora solamente a las mujeres de familias inmigrantes. Las medidas adoptadas toman en consideración las preferencias de la mujer, por ejemplo, gimnasia, ejercicios para mantenerse en forma, baile de jazz, marcha y ciclismo. La evaluación indica que las organizaciones participantes alentaron

efectivamente a la mujer a integrarse en ellas durante la vigencia del proyecto, pero que el tema de la mujer y los deportes no estaba suficientemente integrado en su política para ser objeto de atención continua. También quedó de manifiesto que la participación de gran número de mujeres no tuvo por resultado, automáticamente, el nombramiento de éstas a puestos directivos en el mundo de los deportes. Por tanto, se ha resaltado la importancia que se concede a este tema con el nombramiento de personal encargado de fomentar la emancipación en una serie de organizaciones deportivas y la instigación a la mujer a solicitar puestos directivos, por ejemplo mediante la asistencia a cursos específicos.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

El hecho de que sólo un número limitado de mujeres ejerzan cargos directivos en los deportes está estrechamente relacionado con la cultura prevalente en muchas organizaciones deportivas. Con frecuencia existe una cultura masculina, que difícilmente se presta a animar a la mujer a solicitar dichos cargos. Esta es una de las conclusiones de una encuesta titulada De arbeidscultuur van trainers/coaches (La cultura del empleo de entrenadores y preparadores), realizada por la Universidad de Utrecht. Los resultados de la encuesta se publicaron en el marco del programa de investigación Valores y normas en los deportes en 1996.

Las autoridades neerlandesas están tratando de influir en la cultura del mundo de los deportes de tal forma que la mujer ya no posponga por más tiempo la presentación de solicitudes a cargos directivos. La política se dirige cada vez con más preferencia a mejorar el concepto público del papel de la mujer en los deportes. Una de las directrices para lograrlo es un informe consultivo publicado por el Consejo de Emancipación en 1997, que lleva por título Sport en Gender, vrouwen in beeld (Los deportes y el género: la mujer en el cuadro). Los factores que determinan la imagen de la mujer en los deportes se están estudiando actualmente por la Universidad de Utrecht en colaboración con la sección pertinente de la Empresa de radiotelevisión de los Países Bajos (NOS). Uno de los ejemplos es la imagen de la mujer que presentan los medios de comunicación.

La política dirigida a efectuar un cambio cultural ha sido de gran importancia para prevenir el acoso sexual en los deportes. Este tema se examinó en el capítulo 3.

Capítulo 6

Artículo 8: La representación en la esfera internacional

NIVEL 1: LA SITUACIÓN Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

El personal del servicio exterior y diplomático de los Países Bajos está integrado por un personal transferible, es decir, que puede ser transferido de las misiones de los Países Bajos en el extranjero al Ministerio de Asuntos Exteriores en La Haya y viceversa. Todo el personal es transferible. Todos los hombres y mujeres que trabajan en el servicio exterior y diplomático tienen, por tanto, las mismas oportunidades de representar al país en el extranjero. Todos son reclutados y seleccionados en una etapa temprana, a saber, cuando todavía están en los grados inferiores del escalafón. El número de mujeres reclutadas para el servicio ha aumentado radicalmente en los últimos diez años, aunque todavía están subrepresentadas en el nivel superior. De los 167 embajadores que representaban a los Países Bajos en 1997, 11 eran mujeres, frente a 1 de cada 89 en 1993.

Los dos cuadros siguientes muestran la proporción de mujeres en el servicio entre 1993 y 1996, según el grado profesional:

Cuadro 6.1

Mujeres que se incorporan al servicio,
según el grado profesional

Grado	1993	1994	1995	1996
1 a 5	84%	84%	63%	100%
6 a 9	40%	44%	75%	64%
10 a 11	36%	55%	48%	51%
12 en adelante	20%	25%	4%	26%

Cuadro 6.2

Proporción de mujeres en cada grado profesional

Grado	1993		1994		1995		1996	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
1 a 5	447,73	419	76	363	76	339	76	
6 a 9	394,44	424	47	443	52	456	49	
10 a 11	173,29	190	30	198	33	214	34	
12 a 14	66	13	87	16	89	16	120	19
De 15 en adelante	6	3	8	3	8	4	9	4
Total	1 086	39	1 128	40	1 101	40	1 138	40

Los Países Bajos están tratando de aumentar el número de expertas del Programa Multilateral de Expertos Adjuntos. La proporción de expertas ha aumentado radicalmente, de 40% en 1993 a 51% en 1997.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

Desde 1998, el gobierno de los Países Bajos ha venido aplicando un programa de acción afirmativa en el servicio exterior y diplomático transferible. Contiene metas numéricas y otras medidas para atraer y retener a funcionarias. No obstante, el programa se ha ido reduciendo gradualmente, ya que el ingreso de mujeres ha permanecido estable alrededor del 50%, incluso sin la ayuda de medidas especiales. De todos modos, se han adoptado medidas para fomentar el nombramiento de mujeres a cargos superiores.

Los Países Bajos también se han mostrado partidarios de aumentar la proporción de mujeres en las organizaciones internacionales. A las candidatas se las apoya activamente durante la tramitación de los nombramientos. Aunque se insta a la mujer a solicitar cargos superiores, todavía es difícil encontrar candidatas idóneas. No más del 10% de las personas elegibles en principio para desempeñar dichos cargos son mujeres.

Las organizaciones no gubernamentales desempeñan una labor activa y eficaz en pro de los objetivos de la Convención. Sus conocimientos y experiencia han demostrado ser sumamente valiosos y, en ocasiones, incluso esenciales. Igualmente valiosa ha sido su participación en la elaboración de instrumentos internacionales. Entre estas ONG cabe mencionar la Alianza Internacional de Mujeres, las organizaciones feministas reconocidas como entidades de carácter consultivo por el ECOSOC y las organizaciones feministas de los partidos políticos.

Capítulo 7

Artículo 9: Los derechos de nacionalidad y la Ley de extranjeros

NIVEL 1: LA SITUACIÓN Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) La situación

La situación de los derechos de nacionalidad no ha variado desde el informe anterior. No obstante, se está elaborando una serie de proyectos de ley.

1 b) Las medidas legislativas

Ley de asimilación de los recién llegados

Desde el 1º de enero de 1996, a todo el que solicite un permiso de residencia en los Países Bajos se le pide que firme un contrato de asimilación. En general, el propósito de este contrato es promover la asimilación de los recién llegados y sobre todo mejorar su situación en el mercado de trabajo. Con arreglo al contrato, deben tomar lecciones de holandés y un número determinado de horas de formación profesional. Los contratos de asimilación suelen tener carácter voluntario. Solamente son obligatorios para los recién llegados que tienen derecho a prestaciones de la seguridad social.

Se ha podido comprobar que, en la práctica, la política de asimilación no se está aplicando a algunos recién llegados, sobre todo a mujeres que entran en los Países Bajos para fines de fundación o reunificación de su familia. Con frecuencia, estas mujeres no tienen derecho por sí mismas a recibir prestaciones y, por tanto, no están obligadas a firmar un contrato. Un proyecto de ley para garantizar que la política se extienda a gran número de estas mujeres se ha sometido a la consideración del Parlamento y se espera que adquiera fuerza de ley en julio de 1998. En el proyecto de ley para enmendar la Ley de asimilación de los recién llegados se ofrece la siguiente definición de recién llegado:

1. un extranjero al que se permite residir en los Países Bajos con arreglo a un permiso de residencia (sección 9 de la Ley de extranjeros) o en calidad de refugiado (sección 10 1) b) de la Ley de extranjeros), ha cumplido los 16 años de edad y ha recibido permiso de entrada en los Países Bajos por primera vez, salvo quienes residen aquí con carácter temporal;
2. un nacional neerlandés nacido fuera de los Países Bajos, que ha alcanzado la edad de 16 años y es residente de los Países Bajos por primera vez. Esta situación se prevé en la sección 1, subsecciones 1 a) y 4 de la Ley de extranjeros.

Se ha dispuesto que la política de asimilación debería adquirir fuerza de ley para poner de relieve la índole bilateral de la relación entre el recién llegado y el Estado. El recién llegado debe desplegar sus mejores esfuerzos para asimilarse en la comunidad y la autoridad local debe darle la oportunidad de hacerlo. En el futuro, el objetivo será adoptar un criterio que incluya una obligación real de asimilarse.

Las enmiendas a la Ley de extranjeros requeridas por la Ley de interconexión

Uno de los fines que persigue el gobierno de los Países Bajos es aplicar una política de inmigración coherente, que no se vea frustrada por la normativa de los servicios sociales. Este es el motivo que ha llevado a formular legislación que vincule a las dos políticas. En esta tarea, se ha tomado en consideración expresamente la situación de la mujer y el niño. Con arreglo a la Ley de interconexión, se niega a los inmigrantes ilegales el derecho a reclamar prestaciones de la beneficencia social. También se reivindica el principio de que al conceder el derecho a dichas prestaciones se debe tener en consideración el carácter del derecho de residencia. En el proyecto de ley para enmendar la Ley de extranjeros con objeto de conciliarla con la Ley de interconexión se definen tres categorías de extranjero:

1. extranjero legal: en principio, tiene derecho a todos los servicios sociales;
2. extranjero ilegal: con arreglo a la Ley de interconexión, sólo tiene derecho a la educación de sus hijos menores de edad y a la asistencia médica de urgencia;
3. extranjero residente legal: una persona cuya solicitud de permiso de residencia está en trámite. Con arreglo a la nueva Ley de interconexión, las personas que solicitan permiso de residencia por primera vez no tienen derecho a prestaciones de beneficencia social mientras esperan la resolución de su caso. Las personas que han sido anteriormente residentes legales en los Países Bajos tienen derecho a prestaciones mientras se tramita su solicitud.

Se han previsto tres salvedades al principio de vinculación, en parte para cumplir con obligaciones internacionales tales como las contraídas con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño. Estas salvedades se refieren a la educación, la atención de salud y la asistencia jurídica, y son las siguientes:

- * A los niños en edad escolar obligatoria no se les puede negar el acceso a la escolarización por razón de que no son residentes legales.
- * Salvaguardias de atención de salud: los hijos de inmigrantes ilegales tienen pleno derecho a ser vacunados en el marco de programas nacionales de vacunación, y tanto los niños como los adultos tienen derecho a asistencia médica contra enfermedades contagiosas. Con arreglo a las convenciones de derechos humanos, las autoridades neerlandesas están obligadas a prestar la mejor atención de salud posible y hacerlo a título gratuito cuando los beneficiarios de la atención no puedan costársela ellos mismos.
- * Asistencia jurídica con arreglo a la Ley de asistencia jurídica: la condición de residente legal o ilegal de una persona no afecta su derecho a recibir asistencia jurídica gratuita con arreglo a la Ley de asistencia jurídica. Esto significa que los inmigrantes tienen derecho a asistencia jurídica gratuita no sólo en relación con una solicitud de asilo o apelación de una orden de expulsión, sino también en otros procedimientos civiles, penales y administrativos.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

Los efectos de la política de inmigración sobre la mujer están sujetos a evaluación constante. La situación de la mujer en la política de inmigración también se examina periódicamente con expertos y las personas interesadas, entre otras formas, por medio de conferencias y discusiones de mesa redonda. Ejemplos de ello son la conferencia internacional para conmemorar el cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (véase el capítulo 3) y la conferencia de mesa redonda sobre política de inmigración organizada por el Ministerio de Justicia para la primavera de 1998. Uno de los temas del programa será el efecto del derecho de residencia como persona a cargo sobre la asimilación de hombres y mujeres.

La situación de diversas categorías de mujeres en la política de inmigración neerlandesa se estudiarán seguidamente en relación con la Convención de la mujer. Las categorías son las siguientes:

1. las mujeres con pareja o marido extranjero
2. las mujeres con derecho de residencia como personas a cargo
3. las mujeres que solicitan asilo
4. las mujeres sin derecho a residencia

1. Las mujeres con pareja o marido extranjero

Con arreglo a la política de inmigración neerlandesa, una persona con residencia legal en los Países Bajos puede gestionar la entrada en el país de su cónyuge (capítulo B1/1.2 Circular de extranjeros) o pareja (capítulo B1/3.2 Circular de extranjeros) residente en el extranjero. La persona que ya es residente en los Países Bajos es entonces responsable del sustento de la pareja. Para este fin, se establece un requisito de salario mensual mínimo. Cuando la persona interesada tiene permiso de residencia en los Países Bajos o presenta una solicitud para reunirse con su pareja (es decir, para mantener una relación en los Países Bajos), debe satisfacer el requisito de ingreso íntegro, es decir, tener un ingreso de aproximadamente 2.000 florines al mes. Una persona que se encuentre en esta situación no puede reclamar prestaciones de la seguridad social. Cuando el peticionario es refugiado o refugiada, tiene permiso de residencia permanente o la nacionalidad neerlandesa, y el fin de su solicitud es la reunión de los cónyuges (es decir, para fines de mantener una relación conyugal), debe satisfacer 70% del requisito de ingreso. En estos casos, el peticionario puede solicitar prestaciones de la seguridad social para suplir la diferencia.

Las estadísticas muestran que la mayoría de las mujeres solteras neerlandesas, surinamesas, turcas y marroquíes, de edad comprendida entre 20 y 40 años, que trabajan, tienen ingresos superiores al nivel exigido del 70%. Suelen tener empleos de remuneración media. Los hombres de las mismas categorías están más representados en las categorías de empleo más remuneradas y

menos remuneradas²⁴. En los Países Bajos existe una norma general según la cual las personas encargadas del cuidado de niños menores de 5 años no están obligadas a aceptar empleo. Esta norma también se aplica a las personas que desean gestionar la entrada de su pareja o cónyuge a los Países Bajos. Estos solicitantes pueden, por tanto, reclamar plenas prestaciones de la seguridad social (capítulo 1/1 2.4 Circular sobre extranjeros)

2. La mujeres con derecho de residencia como personas a cargo

Las mujeres que vienen a los Países Bajos con fines de reunificación de la familia reciben un permiso de residencia como personas a cargo, es decir, su derecho a permanecer en el país depende de su relación con el hombre por el que han venido a los Países Bajos. Se trata, por tanto, de un derecho derivado. La misma situación existe en el caso de los hombres que vienen a los Países Bajos para estar con su pareja o esposa. Una persona extranjera que pierda el derecho de residencia por haber terminado la relación familiar puede solicitar un derecho independiente de residencia sólo si concurren determinadas condiciones. Estas condiciones se estipulan en la Circular de extranjeros (capítulo B1) referente a cónyuges y parejas.

El primer factor que se toma en consideración cuando un extranjero solicita un permiso de residencia independiente, después de haber perdido su derecho como persona a cargo, es la duración del matrimonio o la relación. Si ésta ha terminado en un plazo de tres años, afecta a la situación de un cónyuge o pareja con derecho de residencia como persona a cargo (capítulo B1/2.1). En principio, la razón de la residencia en los Países Bajos deja de existir y el derecho de residir también termina. Eso no quiere decir que una persona que se encuentre en esa situación pueda ser expulsada sumariamente. Ahora bien, es de la mayor importancia que se informe a la policía de extranjeros de la ruptura de una relación no más tarde de seis meses a partir de la fecha de haberse producido. Entonces, la policía puede evaluar si la residencia puede continuar. La mujer que tiene derecho de residencia como persona a cargo y es objeto de malos tratos o abusos (sexuales o de otro tipo) a manos de su pareja o cónyuge está en situación extremadamente vulnerable. Quienes han sido víctimas de abusos no son expulsadas sumariamente. Pueden tener la seguridad de que van a contar con refugio, atención y protección. También pueden ser admitidas a hogares para mujeres maltratadas. Un permiso de residencia que todavía es válido cuando la mujer interesada es acogida en un hogar para mujeres maltratadas no se cancelará mientras siga estando así acogida por haber terminado la relación. Si el permiso de residencia ha expirado o la mujer abandona el refugio, tiene que solicitar un permiso independiente. Debido a que dicha solicitud se evalúa como solicitud de residencia continua, se siguen aplicando a la mujer las disposiciones normales de seguridad social.

Con arreglo al capítulo B1/2.3 (sobre matrimonios) y B1/4.3 (sobre parejas) de la Circular de extranjeros, la residencia de una persona con permiso de residencia como persona a cargo se puede prorrogar por motivos humanitarios de urgencia, incluso si la solicitud se presenta dentro de los tres años. Esta

²⁴ Estadísticas neerlandesas (CBS), Inkomen en vermogen 1992-1994 (Ingreso y capital de 1992 a 1994), 1995, La Haya.

puede ser la situación de un solicitante que tenga lazos muy estrechos con los Países Bajos o con residentes en los Países Bajos o, en casos individuales, cuando al solicitante le es imposible regresar a su país de origen. Este punto se esclareció expresamente en la Circular de extranjeros, en diciembre de 1997: la existencia de pruebas contundentes de abuso y violencia (sexual o de otra índole) que condujeron a la ruptura del matrimonio o la relación puede constituir motivos humanitarios para la concesión de un permiso. Cuando el caso no entraña un permiso de residencia permanente, un permiso de residencia por motivos urgentes de carácter humanitario o un permiso de residencia para otros fines, un solicitante con permiso de residencia como persona a cargo puede ser elegible para un permiso de residencia independiente, siempre que perciba un ingreso independiente. A este solicitante se le da un año para encontrar trabajo. Cuando un matrimonio o relación termina después de tres años (capítulo B1/2.2 y B1/4.2 Circular de extranjeros), la pareja con permiso de residencia como persona a cargo puede ser elegible para un permiso de residencia independiente, bien porque satisface las condiciones de residencia de otra forma o bien por motivos humanitarios. En este último caso, no se impone el requisito de ingreso independiente.

Independientemente de si el matrimonio o la relación permanece vigente, la persona con derecho de residencia como persona a cargo puede solicitar un derecho independiente de residencia, es decir, un derecho de residencia permanente, después de cinco años. El requisito de ingreso se evalúa entonces en relación con el ingreso familiar.

El Instituto Clara Wichmann ha recibido el encargo de estudiar los problemas a los que se enfrenta la mujer con derecho de residencia como persona a cargo cuando termina su relación. Su misión es la de evaluar en qué medida son accesibles, en la práctica, los servicios y las prestaciones de beneficencia a las mujeres de esta categoría.

El gobierno de los Países Bajos no considera conveniente que a un hombre o a una mujer que vienen a los Países Bajos para fines de reunificación de la familia se les deba conceder inmediatamente un permiso de residencia independiente. Ello anularía el propósito del sistema en el que se basa la reunificación de la familia, es decir, que el hombre o la mujer que ya reside en los Países Bajos es responsable del sustento y alojamiento de su pareja recién llegada. De hecho, la concesión inmediata del derecho independiente de residencia podría tener efectos adversos para las personas interesadas. Aumentaría el peligro de que se celebrasen matrimonios bajo coacción para conseguir un derecho independiente de residencia. Huelga decir que no tiene sentido combatir la violencia contra la mujer e impedir los matrimonios de conveniencia y la prostitución forzada si aumentan las posibilidades de abuso por vía indirecta.

3. Las mujeres que solicitan asilo

Cuando un extranjero reclama el estatuto de refugiado, solicita asilo (capítulo B7, Circular de extranjeros). Las solicitudes de asilo se dirigen al Ministro de Justicia y se tramitan en el Servicio de Inmigración y Naturalización. A los refugiados se los considera extranjeros según la

definición del artículo 1 A) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta definición también se incluye el apartado 1, de la sección 15 de la Ley de extranjeros.

Un solicitante de asilo que desea ser reconocido como extranjero según la definición de la Convención de Ginebra, debe demostrar las circunstancias siguientes:

- * el temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad o asociación a un grupo social determinado o por opiniones políticas;
- * la responsabilidad de las autoridades del país de origen de la persecución o su culpabilidad por no ofrecer protección contra la persecución.

La política neerlandesa de asilo se basa en la evaluación de los casos individuales. Lo que se evalúa es la historia personal de cada solicitante. La política de asilo no hace distinciones entre el hombre y la mujer; ambos están sujetos a los mismos trámites.

Cuando un solicitante de asilo entra en los Países Bajos, debe presentar su solicitud a una de las tres oficinas habilitadas a tal fin (capítulo B7/3/2.2, Circular de extranjeros), donde se le informa de los trámites para la obtención de asilo. La primera entrevista se lleva a cabo en la oficina, donde se decide si la solicitud está justificada y es admisible. Los documentos se examinan y se toman las huellas dactilares del solicitante para verificar si ésta es su primera solicitud. Después de un plazo máximo de 24 horas, el solicitante de asilo cuya solicitud puede ser admitida a trámite pasa a un centro de recepción donde tienen lugar nuevas entrevistas (capítulo B1/7.4, Circular de extranjeros). Un asesor jurídico le asesora para la entrevista y cuando el solicitante es una mujer, le informa que tiene derecho a que su entrevistadora y, en su caso, su intérprete, sea una mujer. El asesor jurídico también le explica la importancia de presentar una relación detallada de su huida, incluido cualquier incidente de violencia sexual que haya sufrido.

Al comenzar la entrevista se repite todo lo que ya se le había dicho al solicitante. El asesor jurídico puede estar presente durante la entrevista. Se levanta acta de la entrevista y se muestra una copia al solicitante de asilo, el cual, entonces, puede hacer adiciones o enmiendas. El asesor jurídico también puede formular observaciones. El documento se envía entonces al funcionario que hace la decisión.

Al evaluar el relato de la huida se toman en consideración varios factores:

- * ¿tienen las actividades en cuestión una significación política más que marginal y han encontrado una respuesta negativa de las autoridades (temor fundado de persecución)?
- * ¿es el relato lógico y coherente?
- * ¿concuera el relato con la información del Servicio de Inmigración y Naturalización sobre la situación en el país de que se trata?

* ¿es el relato generalmente plausible?

Los funcionarios deciden sobre la base del relato si el solicitante tiene derecho al estatuto de refugiado y, si no lo tiene, si es posible concederle la residencia por motivos humanitarios. Cuando el solicitante no satisface ninguno de estos requisitos, tiene que abandonar los Países Bajo. Si se deniega la solicitud, el solicitante de asilo puede presentar una objeción. Un aviso de objeción puede contener nueva información (capítulo B7/11.3, Circular de extranjeros). Aquí también, el asesor jurídico puede desempeñar un papel al ayudar al solicitante a redactar la objeción. Si la decisión sobre la objeción también es negativa, se puede presentar una apelación para impugnar su legalidad.

Todo solicitante de asilo, incluso la mujer casada, debe presentar una solicitud individual. El propósito de esta medida es entrevistar a cada uno por separado. Si una mujer alega los motivos de la huida de su marido, ella misma tiene derecho independiente de residencia desde el momento en que el marido recibe el permiso de residencia. Incluso si llega a los Países Bajos seis meses después que su marido, puede recibir un permiso de residencia independiente por los mismos motivos alegados por éste (capítulo B7/a7.11), Circular de extranjeros).

El personal del Servicio de Inmigración y Naturalización desempeña su cometido de conformidad con determinadas instrucciones oficiales. Tres de las instrucciones vigentes se refieren concretamente a la mujer refugiada. Con arreglo a una instrucción publicada en septiembre de 1997, los funcionarios que toman nota de el relato de su huida que presentan las mujeres que solicitan asilo están obligados a dejar constancia en particular de los aspectos de dicho relato que tienen que ver con el sexo y pueden ser importantes para determinar si las mujeres son refugiadas o si se les puede conceder permiso de residencia por motivos humanitarios. Los funcionarios deben tener en cuenta las diferentes nociones que existen de un país a otro respecto a qué constituye una actividad pública o privada. Por ejemplo, aunque cocinar puede ser una actividad privada en la mayoría de los países, en algunos puede considerarse pública. Este criterio puede afectar a las mujeres que cocinan para soldados de la resistencia; las autoridades pueden considerarlo como un acto de resistencia. En ese caso, "cocinar" puede dar lugar a la persecución. Otro indicador es la violencia sexual cometida por funcionarios en el país de origen o la violencia sexual contra la que las autoridades no están dispuestas o no son capaces de ofrecer protección.

También existe un código de conducta para los funcionarios encargados de entrevistar a los solicitantes de asilo. En una de sus cláusulas se estipula que cuando el asesor jurídico sospecha que una solicitante de asilo ha sido víctima de violencia sexual, la persona encargada de entrevistarla debe ser una mujer si la solicitante así lo desea. El Servicio de Inmigración y Naturalización capacita a sus entrevistadores para que tengan debidamente en cuenta las diferentes actitudes de otras culturas respecto al sexo. El Servicio de Inmigración y Naturalización tiene por norma disponer de un número suficiente de entrevistadores e intérpretes femeninos para garantizar que las mujeres que así lo deseen puedan contar con la ayuda de personal de su mismo sexo. En el informe anterior se afirmaba que el Ministerio de Justicia estaba tratando de

asegurar que al menos 25% del personal del Servicio de Inmigración y Naturalización fueran mujeres. No obstante, la proporción de mujeres entrevistadoras ya ha alcanzado el 39% en el tercer trimestre de 1997.

El Centro de Investigaciones y Documentación (WODC) del Ministerio de Justicia está estudiando la situación de las mujeres que solicitan asilo, para lo que está analizando 1.000 expedientes. Además, se está interrogando a los entrevistadores en relación con sus experiencias. El informe se publicará en 1998.

4. Las mujeres sin derecho a residencia

No existen diferencias en la situación jurídica del hombre y la mujer que no tienen derecho a residencia. En la práctica, sin embargo, la mujer que está ilegalmente en los Países Bajos tiene muchas más probabilidades de ser víctima de abusos o malos tratos. En particular, puede ser explotada como trabajadora doméstica (que vive en el domicilio de sus patronos) o au pair, o forzada a prostituirse (sobre todo la mujer que es víctima de la trata). La Circular de extranjeros dedica un capítulo a la trata de mujeres. Esto tiene dos finalidades: primero, facilitar la investigación y el enjuiciamiento de casos de trata de mujeres y, segundo, prestar asistencia a las víctimas de este delito durante el período en que están considerando la posibilidad de presentar una denuncia a la policía y, en caso afirmativo, más tarde, durante la investigación, instrucción y juicio de los delincuentes ante los tribunales que entiendan de la causa. En relación con la trata de mujeres, véase el capítulo 4 supra.

Capítulo 8

Artículo 10: La educación académica y no académica

NIVEL 1: LA SITUACIÓN Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) La situación

En los Países Bajos, es obligatoria la escolarización de los niños de 5 a 16 años de edad. Los estudiantes del grupo de edad de 18 a 27 años pueden, en determinadas circunstancias, tener derecho a subvenciones de estudiantes, que pueden ser básicas o suplementarias. Como ya se mencionó en 1992, la legislación que regula los diversos sectores de la educación no presenta ningún obstáculo que impida a mujeres y niñas participar en la educación y obtener certificados en los establecimientos educativos financiados por las autoridades. En los Países Bajos no existe legislación específica para reducir el número de mujeres y niñas que abandonan los estudios. En cambio, existen numerosas medidas destinadas a impedir la ausencia de la escuela y la deserción escolar de niños y niñas. Dado que el problema de la deserción escolar suele ser más común entre los niños que las niñas, no existe una normativa concreta para abordar este problema en el caso de éstas.

Los Países Bajos tienen una elevada tasa de participación de las niñas en la educación. Aunque el nivel de instrucción alcanzado por la mujer suele ser inferior al del hombre, esta diferencia ha desaparecido prácticamente en las generaciones más jóvenes. El nivel de instrucción de la población en conjunto ha ido aumentando gradualmente, pero la mejora ha sido mucho más notable en el caso de la mujer. Una cuarta parte de las mujeres de edad comprendida entre 25 y 34 años tenía título universitario o calificaciones de formación profesional superior en 1996. Estas cifras son prácticamente las mismas que las correspondientes al hombre. El cuadro que se presenta a continuación muestra claramente el aumento del nivel de instrucción a medida que baja la edad, sobre todo en el caso de la mujer. Dado que dos terceras partes del grupo de edad de 15 a 24 años todavía no han terminado su educación, sólo se pueden dar cifras provisionales en el desglose del porcentaje. Es indudable que el nivel promedio de instrucción seguirá aumentando.

Cuadro 8.1

Nivel de instrucción alcanzado, por edad, 1996

Edad	Porcentaje					
	Sexo	Bo	Lbo/Mavo	Havo/Vwo	Hbo	Wo
de 15 a 24 años	f	16	35	40	8	1
	m	20	39	34	6	1
de 25 a 34 años	f	8	20	48	17	7
	m	8	20	46	17	9
de 35 a 44 años	f	13	24	41	17	5
	m	10	20	42	18	10
de 45 a 54 años	f	19	33	32	13	3
	m	14	20	39	17	10
de 55 a 64 años	f	28	37	24	10	2
	m	19	21	39	14	6
de 65 en adelante	f	49	28	17	6	1
	m	27	21	37	10	5

Fuente: CBS, Encuesta sobre la población activa 1996.

Bo = enseñanza primaria

Lbo/Mavo = enseñanza secundaria profesional elemental/enseñanza secundaria general de primer ciclo

Havo/Vwo = enseñanza secundaria general de segundo ciclo

Hbo = enseñanza profesional superior

Wo = enseñanza universitaria

Las niñas procedentes de minorías étnicas suelen alcanzar un nivel de instrucción bajo. Treinta y seis por ciento de ellas no tiene más que un certificado general al salir de la escuela, comparado con sólo 13% de los alumnos de origen neerlandés. Ahora bien, el rendimiento escolar de estas niñas suele ser mejor que el de sus compañeros varones. También tienen mejores perspectivas laborales que los muchachos de minorías étnicas²⁵.

²⁵ J. D. Vlasblom, A. de Grip y L. van Loo, Arbeidsperspectieven voor meisjes en allochtonen (Perspectivas laborales de las jóvenes y los miembros de las minorías étnicas), Centro de Investigaciones sobre la educación y el mercado de trabajo (ROA), ROA-R1997/9, ROA, Maastricht, 1997.

Los jóvenes procedentes de minorías étnicas están escasamente representados en la educación superior. Cerca de 6% de ellos tienen calificaciones profesionales superiores al terminar su educación, comparado con 13% de todos los que salen del sistema educativo. El porcentaje de inmigrantes que obtiene un título universitario es incluso menor. No obstante, existen marcadas diferencias entre los diversos grupos étnicos. Una gran proporción de mujeres marroquíes y turcas sólo consiguen terminar la enseñanza primaria; en cambio, el nivel de instrucción de las mujeres antillanas y de Aruba es prácticamente el mismo que el de las de origen neerlandés. La situación de la mujer surinamesa está entre estos dos extremos²⁶.

Aunque el sexo ya no es un factor en el nivel de instrucción, lo sigue siendo en la elección del tipo de educación²⁷. Por ejemplo, algunos cursos atraen principalmente a mujeres y otros, principalmente a hombres. Aunque cada vez son más las mujeres que optan por cursos técnicos, su número sigue siendo bajo. La proporción de mujeres que sigue cursos técnicos superiores aumentó de 12% en el curso de 1990 a 1991, a 15% en el de 1995 a 1996. Esto significa un aumento del 20% en términos absolutos. En 1995, cerca de 17% de los estudiantes de enseñanza técnica superior eran mujeres. De hecho, se está produciendo un cambio en el tipo de cursos que siguen las mujeres. Un desglose de los cursos en tres categorías: cursos para mujeres, cursos para hombres y cursos neutros en cuanto al sexo, permite comprobar que una serie de cursos que solían ser bastiones masculinos han pasado ahora a la tercera categoría, la neutral. Dado que no existen indicios de cambios en la dirección opuesta, se podría pensar que la emancipación en la elección de la educación es, principalmente, asunto de mujeres²⁸. Desde el punto de vista normativo, es importante señalar que el continuo desequilibrio entre el hombre y la mujer en algunos sectores educativos se puede atribuir no sólo a elecciones profesionales estereotipadas, sino también a otros factores como las expectativas sobre la cultura del futuro lugar de trabajo, las oportunidades de trabajar a jornada parcial y las expectativas sobre disponibilidad de guarderías. Las medidas adoptadas por el gobierno en estos sectores se examinarán en el marco del artículo 11.

La educación recurrente o de adultos es un medio importante para que los adultos puedan superar el bajo nivel de instrucción alcanzado en la escuela. Las escuelas de formación profesional para mujeres son especialmente beneficiosas para ayudar a las mujeres, incluidas las de raza negra y las inmigrantes, a satisfacer sus necesidades educativas concretas. El cuadro siguiente muestra que en la educación básica de adultos participan más mujeres que hombres y que la participación de hombres y mujeres inmigrantes está aumentando con más rapidez que la de sus homólogos neerlandeses.

²⁶ Datos del Anuario de Emancipación, 1997, VUGA, La Haya, 1997.

²⁷ Consejo consultivo de política gubernamental, Tweedeling in perspectief (Dicotomía en perspectiva), La Haya, 1996.

²⁸ J. D. Vlasblom, A de Grip y L. van Loo, Arbeidsperspectieven voor meisjes en allochtonen (Perspectivas laborales de las jóvenes y los miembros de las minorías étnicas), ROA-R1997/9, ROA, Maasricht, 1997.

Cuadro 8.2

Participación en la educación básica de adultos,
por sexo y origen étnico

(en millares)

	1985		1990		1994	
	f	m	f	m	f	m
Educación básica	56	32	74	41	86	53
No inmigrantes	.	.	42	16	39	17
Inmigrantes	.	.	32	25	47	36

Fuente: Anuario de emancipación, 1997

Ahora bien, la participación de la mujer (sobre todo la del grupo de edad de 20 a 35 años) en otra forma de educación - la capacitación por la empresa - es considerablemente inferior a la del hombre. Esta diferencia reduce las oportunidades de ascenso de la mujer en la organización en la que trabaja. La participación limitada de la mujer en las actividades de capacitación por la empresa se debe principalmente a dos factores que tienden a reforzarse mutuamente. Primero, la mujer de 20 a 35 años que trabaja suele combinar su trabajo con el cuidado de niños pequeños. Esto significa que, probablemente, tiene un horario laboral flexible y un contrato de jornada parcial. Segundo, los patronos invierten ante todo en el núcleo básico de la fuerza laboral principal, es decir, los empleados a jornada completa. Esta situación es motivo de preocupación, porque la educación recurrente se considera ahora como uno de los principales instrumentos para mantener la empleabilidad del personal. En el capítulo 11 se tratará detenidamente de las medidas que están adoptando las autoridades para facilitar la compatibilidad del trabajo y la prestación de cuidados.

1 b) Las medidas legislativas

La Ley de representación proporcional de la mujer en cargos directivos en la educación

Esta ley entró en vigor para todos los sectores de la educación en marzo de 1997. Con ella se trata de alentar a los establecimientos docentes a adoptar una política deliberada de representación proporcional, sin menoscabo de la responsabilidad de la junta escolar en cuanto a nombramientos. Uno de los objetivos de la política de educación, durante largo tiempo, ha sido rectificar la grave subrepresentación de la mujer en los cargos directivos. Desde 1993 se ha venido realizando una encuesta anual para verificar la proporción de mujeres que dirigen establecimientos docentes. Los cuadros que se presentan a continuación se basan en datos derivados de dichas encuestas.

/...

Cuadro 8.3

Porcentaje de directoras, de 1993 a 1997

	Porcentaje			
	1993	1995	1996	1997
Enseñanza primaria	14	13	13	13
Enseñanza especial	8	8	9	9
Enseñanza secundaria	6	7	7	7
Enseñanza profesional y de adultos	21	24	-	26
Enseñanza profesional superior	9	10	12	15

Fuente: CASO/RAHO (Administración central de salarios del personal docente/Registro de relaciones laborales en la educación superior).

Cuadro 8.4

Porcentaje de directoras adjuntas, de 1993 a 1997

	Porcentaje			
	1993	1995	1996	1997
Enseñanza primaria	50	48	47	46
Enseñanza especial	19	21	20	21
Enseñanza secundaria	11	11	12	12
Enseñanza profesional y de adultos	39	43	-	46

Fuente: CASO/RAHO (Administración central de salarios del personal docente/Registro de relaciones laborales en la educación superior).

El alto porcentaje de directoras adjuntas en la enseñanza primaria se debe probablemente a la fusión de las antiguas escuelas primarias y las de párvulos hace más de diez años. En muchos casos, la directora de la antigua escuela primaria pasó a ser directora de la nueva escuela fusionada y la directora de la escuela de párvulos, directora adjunta. Las antiguas escuelas de párvulos estaban, por lo general, dirigidas por mujeres. Dada la ligera tendencia a la baja que se observa en el número de directoras adjuntas, es necesario mantener la vigilancia. En un momento se llegó a temer que las fusiones en el sector de la enseñanza profesional y de adultos diera por resultado la reducción del número de mujeres en cargos directivos. Para salir al paso de esta amenaza, en 1995 y 1996 se implantó el Plan de recursos del centro regional de capacitación.

/...

Con arreglo a este plan se ofrecían incentivos financieros para nombrar a mujeres al consejo de administración o a la junta directiva de las instituciones fusionadas. Las instituciones que nombraban a mujeres a dichos cargos y tenían un plan de acción positiva podían recibir una subvención de 300.000 florines. No obstante, sólo unas pocas instituciones se beneficiaron de este plan.

Cuadro 8.5

Porcentaje de mujeres en la enseñanza universitaria
y en la investigación, de 1992 a 1996

	Porcentaje			
	1992	1994	1995	1996
Catedráticas	4	4	4	5
Lectoras universitarias superiores	6	7	7	7
Lectoras universitarias	18	18	18	19
Otro personal de investigación	31	33	33	45
Estudiantes de doctorado y ayudantes de investigación en período de prácticas	29	31	33	38

Fuente: WOPI (Información sobre personal de enseñanza universitaria).

En general, el porcentaje de mujeres en cargos directivos en la educación aumenta con gran lentitud a lo largo de los años. Las autoridades confían en que la publicación anual de estas cifras induzca a las instituciones a poner remedio a esta situación. No fue sino el creciente convencimiento de la complejidad del problema y el descontento con los resultados de los programas de incentivos lo que condujo a la promulgación de la Ley de la representación proporcional de la mujer en cargos directivos en la educación a la que se hizo alusión anteriormente. Con arreglo a la ley, la autoridad competente del establecimiento docente está obligada a elaborar un documento en el que se enuncie la política del establecimiento respecto a la representación proporcional de la mujer en la administración, a más tardar, para el 7 de marzo de 1998, es decir, un año después de la entrada en vigor de la ley. El plan debe abarcar un período de cuatro años e incluir metas numéricas. Con el fin de alentar a estas instituciones a aplicar la nueva legislación, en marzo de 1996 las autoridades instituyeron un premio anual (el premio Sapiëntia) para las escuelas o juntas escolares de enseñanza primaria, secundaria y profesional o de adultos que aplican una política activa sobre la mujer en la administración.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

La finalidad de la educación es, principalmente, ofrecer a los niños oportunidades y opciones que les preparen para un futuro de posibilidades diversas. Para ello, es preciso perseguir con el mismo empeño cada uno de los tres objetivos fundamentales en la educación. Cuando se describió el nivel 2 en el anterior capítulo 2, estos tres objetivos se describieron como las tres esferas de la vida en las que las autoridades creen que el hombre y la mujer deben poder participar de manera eficaz en una sociedad emancipada. En lo que respecta a la educación, se reducen, esencialmente, a lograr que cada individuo:

- * adquiera independencia económica mediante la obtención de buenas calificaciones iniciales que hagan pleno uso de sus capacidades;
- * pueda subvenir a sus propias necesidades y a las de otros independientemente, tenga un sentido de responsabilidad y esté consciente de que se puede encontrar placer en el cuidado de otros;
- * adquiera los conocimientos necesarios para funcionar en la sociedad y esté dispuesto y sea capaz de desempeñar un papel pleno en la sociedad.

Algunas de las medidas que se han adoptado para alcanzar estos objetivos se describen a continuación.

Medidas normativas para asegurar que niñas y niños están preparados para hacer frente a un futuro de posibilidades diversas

En 1993 se incorporaron en el programa de estudios de la enseñanza secundaria básica (primer ciclo de la enseñanza secundaria) los temas de servicios asistenciales, tecnología, y orientación profesional y educacional.

Se han elaborado cuatro nuevas combinaciones de temas para los grados superiores de las escuelas encargadas de la enseñanza secundaria general de segundo ciclo y la enseñanza preuniversitaria. Una de las cuatro combinaciones tiene como base el arte, otra las ciencias sociales y las dos restantes, las ciencias. En todas ellas hay un componente de matemáticas. El tipo de matemáticas que se enseñan depende del contenido de la combinación. Esto significa que, además de las variantes existentes de matemáticas aplicadas (programa A) y matemáticas puras (programa B) ahora existe una tercera variante, el programa C. Se espera que estas nuevas combinaciones de ciencias: ciencias naturales y tecnología y ciencias naturales y salud atraigan más mujeres jóvenes a este sector, especialmente a la última combinación. Se están estudiando medidas similares en relación con la enseñanza secundaria general de primer ciclo y la enseñanza preprofesional.

En el sector de enseñanza profesional y de adultos se ha puesto en marcha un proyecto de "vigilancia de la enseñanza de materias técnicas". Como su nombre indica, este proyecto entraña la vigilancia del progreso de las mujeres y las niñas que estudian asignaturas técnicas para fomentar su adelanto. Se está instando asimismo a las escuelas primarias a incluir la tecnología en su programa general de estudios.

Un documento de normativa publicado en 1996 ponía de relieve la importancia de preparar a los niños para un futuro de posibilidades variadas y de ofrecer orientación profesional desde una perspectiva de género. La información sobre enseñanza postsecundaria que publica anualmente el Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura en varios idiomas señala, entre otras cosas, que las ciencias exactas y técnicas también pueden atraer a las niñas.

Medidas normativas para impedir el abuso de autoridad

Las medidas de prevención del abuso de autoridad por los maestros son un componente básico de la política del Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura. Entre ellas figuran las medidas activas para impedir el acoso sexual en la escuela. En el capítulo 3 se ha presentado un informe al respecto.

Aplicación de la Evaluación del efecto del género (EEG)

A partir de 1995, el Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura ha aplicado la evaluación del efecto del género para averiguar el efecto de importantes propuestas normativas sobre la igualdad de oportunidades de la mujer. El objetivo de la EEG es velar por que mediante las propuestas normativas no se contribuya de manera inconsciente e involuntaria a la perpetuación de la desigualdad sexual y las funciones estereotipadas. En el capítulo 2 se dio cuenta detenidamente de la elaboración de la EEG. La EEG se ha aplicado a un informe consultivo sobre la vinculación de la enseñanza secundaria general de primer ciclo/enseñanza preprofesional y la educación posterior, al plan de enseñanza universitaria y de investigación, al documento de normativa sobre tecnología de la información y las comunicaciones y al documento de normativa sobre fórmulas de financiamiento de la enseñanza profesional y de adultos. Los resultados de la aplicación de la EEG no han sido uniformes. Como instrumento, todavía no es parte suficientemente integral del proceso de adopción de decisiones. Además, es difícil incorporar los resultados de la EEG en la normativa vigente. De momento, el beneficio principal que se ha obtenido es que los encargados de formular políticas están ahora más conscientes del posible efecto en cuestiones de género de políticas que solían considerarse neutras en este aspecto.

La representación proporcional de la mujer en comités y órganos consultivos

El Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura confía poder garantizar que las mujeres ocupen 50% de los puestos de los nuevos comités u órganos consultivos. El resultado de esta política ya se ha podido observar en una serie de comités y juntas. Por ejemplo, la mujer representa cerca de 50% de los miembros del Consejo de Cultura, el Consejo de Educación, el Consejo del programa de investigaciones sobre la educación de la Organización neerlandesa de investigaciones científicas y el antiguo presidium del debate público sobre el futuro y la importancia de la educación. Además, la presidencia de cada una de estas dos últimas la ostenta una mujer.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

Huelga decir que las niñas de ahora aspiran al nivel más alto posible de educación y a un buen empleo al terminar sus estudios. La política neerlandesa en materia de educación presta gran atención a la eliminación de los conceptos estereotipados de las funciones del hombre y la mujer. Como ejemplo, se puede citar la revisión de los libros de texto y los programas de estudio así como la modificación de los métodos de instrucción. El Instituto de elaboración de programas de estudio está preparando una guía de métodos de instrucción en la enseñanza primaria. Con esta guía se pretende que las escuelas puedan evaluar la calidad de los métodos de instrucción vigentes sobre la base de cuatro criterios de calidad. Uno de estos criterios es "sexo, funciones y obligaciones".

El empleo de la Evaluación del efecto del género en la formulación de política contribuye a erradicar estos estereotipos. El objetivo último debe ser cambiar la cultura subyacente de la sociedad de tal modo que cada cual pueda aportar su contribución, sea cual fuera su sexo, origen étnico, orientación sexual, edad, clase, cultura y religión. En la legislación neerlandesa se ha reconocido en cierto grado la necesidad de erradicar conceptos estereotipados de los papeles del hombre y la mujer en todos los niveles y en todas las modalidades de educación. Los Países Bajos han optado por la libertad de convicción y la libertad de la organización de la enseñanza. De aquí que las disposiciones legales al respecto sean siempre de carácter general. Las escuelas gozan de amplia discreción en cuanto a la forma de organizar la educación que dan a los estudiantes. Por ejemplo, las metas establecidas para la enseñanza primaria y básica incluyen metas de emancipación.

Capítulo 9

Artículo 11: El empleo

Artículo 13 a) y b): La vida económica

NIVEL 1: LA SITUACIÓN Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) La situación

En los Países Bajos, la situación de la mujer ha experimentado profundos cambios en los últimos años. Su alcance se puede medir sobre todo por el radical aumento del número de mujeres que trabajan. Estos cambios son consecuentes con los objetivos de la política de emancipación del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, que son los siguientes:

- * Hacer uso óptimo del potencial económico de la mujer; esto supone adoptar medidas provisionales concretas para eliminar los obstáculos al empleo que afectan a la mujer más que al hombre y aumentar, de este modo, la participación de la mujer en la economía; para este fin, las autoridades trabajan en estrecha colaboración con el comercio y la industria, los copartícipes sociales y los intermediarios;
- * mejorar la situación de la mujer en el mercado laboral de tal modo que pueda alcanzar la independencia económica;
- * ampliar el alcance de la conciliación del trabajo y la prestación de cuidados;
- * mejorar la situación de la mujer en el trabajo, incluso en lo que se refiere a ingreso y derechos a la seguridad social.

Se han realizado diversos estudios de los cambios de la situación económica y social de la mujer en el período de 1990 a 1997²⁹. En ellos se hace una relación bastante detallada de las medidas adoptadas respecto al empleo en el período que abarca el presente informe. Varios de los estudios también ofrecen información sobre la eficacia de las medidas adoptadas y las lagunas normativas³⁰.

²⁹ J. Planatenga et al. De sociaal-economische positie van vrouwen 1990-1995 (La situación económica y social de la mujer, de 1990 a 1997), informe elaborado por encargo del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, 1997.

Inspectoría de fábricas, Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, Emancipatie in arbeidsorganisaties, een onderzoek naar cao's en regelingen in de praktijk (Igualdad de oportunidad en el empleo, un estudio de acuerdos y disposiciones colectivos en vigencia), 1997.

³⁰ J. Mozes-Philips y A. Wester, Zorgen voor de toekomst, een onderzoek naar carrière perspectieven van verzorgende vaders (La prestación de cuidados del futuro, estudio de las perspectivas de carreras en la prestación de cuidados a los padres), Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, La Haya, 1993.

El rápido aumento del número de mujeres que se ha incorporado a la fuerza

DCA, (Servicio de acuerdos laborales colectivos), Gemest land voor kostwinners, verslag van een onderzoek naar (on)gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Informe de una encuesta sobre el trato igual/desigual del hombre y la mujer), DCA/VUGA, La Haya, 1993.

Encuestas para evaluar las disposiciones legales de la licencia de los padres DCA/LTD (Servicio de acuerdos laborales colectivos/servicio técnico de salarios), La Haya, 1994.

Onderzoek naar de effectiviteit van de Stimuleringsregeling Positieve Actie voor Vrouwen (Estudio de la eficacia de la Acción positiva para el Plan de incentivos para la mujer), Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, La Haya, 1994.

De effectiviteit vande Wet gelijke behandeling m/v (La eficacia de la Ley del trato (del hombre y la mujer), dos encuestas secundarias, Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales/VUGA, 1995.

M. Brouns y M. Grünell, Zorgverlof: inhoud en praktijk, een onderzoek naar gerealiseerd zorgverlof (Licencia para cuidar a un pariente; estudio de la prestación de servicios asistenciales en la práctica) VUGA, La Haya, 1996.

M. Groot y H. Maassen van den Brink, Verlate uittreding, oorzaken van uittreding uit het arbeidsproces ruim na de geboorte vaan het eerts kind (Estudio de las razones por las que las mujeres dejan de trabajar después del nacimiento de su primer hijo), VUGA, La Haya, 1997.

B. Cuelenaere, Verder na langdurig ziekteverzuim: een onderzoek naar trajecten van mannen en vrouwen (Estudio de casos de hombres y mujeres que han estado enfermos por períodos de tiempo prolongados), Departamento de Sociología, Universidad Erasmus, de Rotterdam, Rotterdam, 1997.

W. C. Kers, H. G. van der Stelt, J. G. Fiseler, Afvloeiing of herintreding: WAO-toetreding voor en na de stelselherziening 1987 (Exceso de personal o reconstrucción: reclamaciones al amparo del seguro de invalidez (WAO) antes y después de la revisión del sistema de 1987, VUGA, La Haya, 1996.

J. J. M. Besseling, W. van der Kolk y H. Verbrugh, Uitkeringsrechten van cliëntgroepen in de Werkloosheidswet (Derecho a prestaciones de los grupos de "clientes" con arreglo a la Ley de seguro de desempleo) VUGA, La Haya, 1996.

J. H. P. G. Wielders, De 1990 maatregel: een juridische analyse van artikel 3 van de Toeslagenwet (La disposición de 1990: análisis jurídico del artículo 3 de la ley de suplementos de la seguridad social), Gerard Noodtinstituut, Nimega, 1996.

I. Asscher-Vonk, Equality in law between men and women in the European Community: the Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, Luxemburgo, 1995.

M. M. H. Kraamwinkel, Pensioen, emancipatie en gelijke behandeling (Pensión, emancipación e igualdad de trato), FED, Deventer, 1995.

Órgano consultivo de la Asociación de pensionistas del sector privado, Vrouwenpensioen in de steigers: onderzoek naar de mogelijkheden van pensioenreparatie voor oudere vrouwen (Estudio del alcance de la rectificación de la pérdida de los derechos de pensión de la mujer de edad avanzada), Instituut Vrouw en Arbeid, 1994.

M. J. de Meij, Individualisering en verzelfstandiging: een internationale inventarisatie (Encuesta internacional del proceso de individualización e independencia), Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, La Haya, 1993.

laboral en los últimos años todavía continúa. En 1960, las mujeres desempeñaban 23% de los trabajos de más de 12 horas a la semana (en términos netos). Esta cifra aumentó a 35% en 1987 y a 45% en 1995. Además, 10% adicional de la fuerza laboral femenina tiene trabajos de menos de 12 horas a la semana. Se prevé que continúe aumentando el número de mujeres en la fuerza laboral. Ya no existen diferencias en el nivel de instrucción de los jóvenes de uno u otro sexo, y todos tienen, por tanto, las mismas oportunidades en el mercado laboral. No obstante todavía existe cierta segregación profesional entre el hombre y la mujer en dicho mercado.

En análisis de estas cifras indica que la creciente participación de la mujer en el mercado laboral se puede atribuir, en primer lugar, al cambio de actitud respecto al trabajo de la mujer con hijos. Fue precisamente en el período de 1990 a 1995 cuando se aceleró el aumento del número de madres que iban a trabajar. La participación neta de mujeres casadas o que cohabitan con su pareja, que tienen un hijo de no más de 5 años, aumentó 44,5% en este período. En cifras absolutas, esto significa que el número de mujeres con niños pequeños, que tenían trabajo en 1995, era superior al tanto y medio de 1990. También es sorprendente el espectacular aumento del número de madres solteras que trabajan. Veinte por ciento de las mujeres que trabajaban y tuvieron su primer hijo en el período de 1979 a 1981 continúan trabajando. Esta cifra aumentó a 37% en el período de 1987 a 1989 y a 59% en el de 1991 a 1992. Esta tendencia ilustra la creciente aceptación social de la madre que trabaja. No obstante, la maternidad todavía influye en la participación de la mujer en el mercado de trabajo: el porcentaje de mujeres de menos de 40 años, sin hijos y con trabajo remunerado, es más de dos veces superior al de mujeres del mismo grupo de edad que tienen hijos. Los porcentajes respectivos en 1995 eran 83% y 39%.

Existe una estrecha relación entre la participación de la mujer en el mercado laboral y su nivel de instrucción. La proporción de mujeres con un nivel de instrucción bajo, que trabajan, es muy baja en términos relativos: 18% de las mujeres que sólo cursaron la enseñanza primaria tenían trabajo remunerado en 1996, frente a 79% de las mujeres graduadas. El porcentaje de madres con un nivel de instrucción muy alto, que se reincorporaban al mercado laboral después de interrumpir su carrera para tener un hijo es, por término medio, dos veces superior al de las madres con un nivel de educación bajo. La diferencia en el grado de participación en el mercado laboral entre las mujeres con niveles alto y bajo de educación que existe incluso antes de que tengan hijos, tiende a aumentar aun más después de su maternidad.

Aunque son más las mujeres que ahora trabajan, las diferencias entre el hombre y la mujer en cuanto a trabajo remunerado sigue siendo considerable. El potencial de mercado laboral no utilizado es mucho mayor en el caso de la mujer que en el del hombre. En 1996, la tasa de desempleo de la mujer era de 10,5%, casi dos veces mayor que la del hombre (5,4%). Existe mucho desempleo oculto entre las mujeres. Por ejemplo, a una mujer no se la considera desempleada si no ha buscado empleo remunerado recientemente o no ha estado disponible temporalmente para trabajar. No sólo es mayor la participación del hombre en el mercado del trabajo que la de la mujer, sino que la relación entre tener hijos y tener un trabajo remunerado es también patentemente distinta en el caso del hombre: los padres casados o que cohabitan con su pareja tienen una tasa mucho más alta de participación en el mercado laboral que los hombres solteros (91%

frente a 65%). De igual modo, existe una mayor diferencia entre el hombre y la mujer en lo que respecta al trabajo a tiempo parcial. La proporción de mujeres con trabajo a tiempo completo bajó de 52% a 42% entre 1987 y 1995, sobre todo debido al aumento del número de trabajos a tiempo parcial. El trabajo a tiempo parcial es mucho menos popular entre los hombres; sólo 10% de ellos tienen este tipo de trabajo. Otra diferencia es que el hombre tiene más probabilidades, en términos relativos, de trabajar a tiempo parcial en su juventud (cuando es estudiante) o hacia el final de su carrera (al acogerse a la jubilación parcial anticipada), mientras que la mujer tiende a trabajar a tiempo parcial sobre todo en su edad madura. El trabajo a tiempo parcial, por tanto, tiene funciones diferentes en la carrera del hombre y de la mujer: para el hombre, no es más que una solución temporal, mientras que para la mujer es una forma permanente de empleo.

El trabajo a tiempo parcial también parece explicar por qué las empresas dirigidas por mujeres arrojan un promedio más bajo de tasa de crecimiento. Con frecuencia estas empresas deciden no crecer porque las mujeres interesadas desean seguir trabajando a tiempo parcial. En 1979, 10% de los propietarios de empresas pequeñas y medianas eran mujeres. Para 1993, la cifra había aumentado más del doble, hasta acercarse al 25% (incluidas las mujeres que son copropietarias de empresas). En 1992, las empresas dirigidas por mujeres en los Países Bajos facturaron 12.000 millones de florines y dieron empleo a 110.000 personas. Además de las mujeres que son propietarias o copropietarias de empresas, otras muchas trabajan en la empresa de su marido. Su número se calcula en 120.000. Esto supone entre un tercio y la mitad del número total de empresas pequeñas y medianas. Muchas de estas mujeres trabajan en los sectores de hostelería, banquetes y comercio minorista y en artesanías orientadas al consumidor. Su grado de participación en la empresa y el nivel de las funciones que desempeñan varían considerablemente. Cuarenta por ciento de las mujeres que trabajan en la empresa de su marido pasan al menos 40 horas a la semana en el trabajo, desempeñan una variedad de funciones administrativas y ayudan a dirigir la política de la empresa. Combinadas, las empresas en las que trabajan facturan 13.000 millones de florines y ofrecen empleo a 42.500 personas³¹.

Aunque el nivel profesional de la mujer ha aumentado de manera espectacular en los últimos años, sigue siendo ligeramente inferior al del hombre. En los grupos de edad más jóvenes, estos niveles son comparables. De hecho, la mujer de 30 a 40 años de edad está ligeramente sobrerrepresentada en las ocupaciones más altamente calificadas. La proporción de mujeres en estas ocupaciones era de 40% en 1996, frente a 37% de la población laboral en general. Ahora bien, la mujer todavía trabaja en grados profesionales mucho más bajos que sus colegas masculinos. Por ejemplo, la mujer todavía ocupaba sólo 15% del total de cargos administrativos en el nivel superior y académico en 1996. Varios factores conspiran contra la mejora de su situación en el mercado laboral y su ascenso a cargos superiores o administrativos; uno de ellos es el menor grado de experiencia en el trabajo que, por término medio, suele tener la mujer (debido a interrupciones en su carrera), junto con horarios laborales más cortos.

Como resultado del gran número de mujeres que trabajan a tiempo parcial y de su grado profesional relativamente bajo, su remuneración es inferior a la del

³¹ EIM/KNOV/NIPO, Vrouwen van 25 miljard, Delft, 1994.

hombre. En 1995, percibían 74% del salario medio bruto por hora del hombre. Esta diferencia ha permanecido prácticamente constante en el curso de los últimos 20 años. Incluso después de ajustarla con arreglo a factores tales como nivel de educación, número de horas de trabajo, años de servicio con el patrono actual, edad, grado de trabajo, categoría del trabajo, sector económico y tamaño de la empresa, la remuneración de la mujer sigue siendo, por término medio, 9% más baja que la del hombre. Las medidas adoptadas por el gobierno para conseguir la paridad se detallan en el nivel 2.

Por último, la redistribución de la prestación de cuidados entre el hombre y la mujer es una condición previa para la redistribución del trabajo remunerado. En 1995, los hombres de 25 a 65 años dedicaron 33 horas semanales a un trabajo remunerado y 12 horas a tareas domésticas y familiares; las mujeres del mismo grupo de edad dedicaron un promedio de 12 horas al trabajo remunerado y 31 horas a las actividades domésticas y familiares. La mujer realiza, por tanto, cerca del 30% del trabajo remunerado y 70% del trabajo no remunerado; las cifras correspondientes al hombre son el reverso exacto. Cuantas más horas pasa la mujer en el trabajo remunerado, menos horas dedica a las faenas domésticas. En 1995, las mujeres que dedicaron menos de 30 horas semanales a un trabajo remunerado pasaron más de 30 horas en actividades domésticas; las mujeres que dedicaron más de 30 horas semanales a un trabajo remunerado ocuparon un promedio de 18 horas en tareas domésticas. En las familias con niños pequeños, el hombre dedica aproximadamente el mismo tiempo que la mujer a las actividades domésticas. Cuando los niños son pequeños, las parejas a menudo optan por la división tradicional de responsabilidades, según la cual el marido se encarga de la mayoría del trabajo remunerado y la mujer de la parte principal del trabajo no remunerado. Entre 1980 y 1995 sólo se produjeron cambios de menor importancia en esta situación.

1 b) Las medidas legislativas

En una sociedad en la que la diversidad no sólo de género sino también de edad, origen étnico, orientación sexual y religión se considera un enriquecimiento, la legislación no debería, en ningún caso, entorpecer la posibilidad de combinar el trabajo remunerado y los cuidados no remunerados. En los últimos años se ha propuesto legislación sobre los temas siguientes:

- * el empleo y la seguridad social (incluidas las pensiones)
- * la combinación del empleo y los cuidados
- * El empleo y la seguridad social (incluidas las pensiones)

La Ley de igualdad de trato

La Ley de igualdad de trato, que entró en vigor en septiembre de 1994, se ha discutido en el capítulo 2. En esta sección se pasará revista al efecto que ha tenido en las relaciones previstas en la legislación laboral. La discriminación por los patronos se prohíbe en los casos siguientes:

- * el anuncio o la provisión de vacantes;

- * la concertación o rescisión de contratos laborales o de empleo de funcionarios públicos;
- * la selección de empleados o presuntos empleados para asistir a cursos de formación o de educación académica o no académica;
- * los ascensos de personal.

La prohibición de la discriminación se extiende a la admisión a profesiones y a las oportunidades de ejercer una profesión. También se aplica a la orientación educativa o profesional y la provisión de bienes y servicios (negocios y otros). Además de la Ley de igualdad de trato, la Ley de igualdad de trato del hombre y la mujer en el trabajo contenida en la Ley de igualdad de oportunidades y el artículo 1637ij del Libro 7A del Código Civil ha permanecido en vigor. Esta legislación tiene precedencia sobre las disposiciones generales de la Ley de igualdad de trato en lo que respecta a la discriminación entre el hombre y la mujer en el lugar de trabajo. Ahora bien, las disposiciones generales de la Ley de igualdad de trato se aplican a la discriminación sexual en la orientación profesional o la provisión de bienes.

La imposición de sanciones se rige, en parte, por las disposiciones generales del derecho privado y en parte por leyes concretas. También se pueden imponer sanciones con arreglo al derecho laboral general en determinadas circunstancias. Entre ellas se puede citar la rescisión del contrato laboral y la concesión de indemnización al empleado. A continuación se enumeran los diversos tipos de sanciones:

- * Es ilegal discriminar en los contratos de empleo. Normalmente, el patrono sólo es responsable de agravio si ha habido falta por su parte. Ahora bien, la única condición que tiene que darse para probar la responsabilidad en esos casos es que el patrono haya infringido la prohibición prevista en el artículo 646 del Título 7.10 del Código Civil. Por consiguiente, en estos casos, no es preciso que concurra la comisión de falta por parte del patrono. Así lo dictaminó la Corte Suprema en el caso Dekker, del 13 de septiembre de 1991³². Si el patrono es declarado responsable, está obligado a indemnizar al empleado. Los daños y perjuicios pueden consistir en pérdidas pecuniarias o no pecuniarias. La ley no indica cómo se deben evaluar los daños y perjuicios cuando el patrono discrimina en los contratos de empleo. A veces, los tribunales conceden indemnizaciones muy pequeñas cuando un patrono discrimina al concertar un contrato de empleo.
- * En algunos casos, también se puede ordenar al patrono rectificar un anuncio (de carácter discriminatorio), con arreglo a la sección 3, apartado 5 de la Ley de igualdad de oportunidades.
- * La discriminación durante la vigencia de un contrato de empleo constituye incumplimiento de contrato. En ese caso, el patrono

³² Para un fallo preliminar de la Corte Europea de Justicia en este caso, véase C-177/88, 8 de noviembre de 1990.

también sería normalmente responsable sólo si hubiera incurrido en falta. Ahora bien, esta condición ya no es aplicable desde el fallo de la Corte Suprema en el caso Dekker.

- * El despido por motivos discriminatorios se puede declarar nulo con arreglo a la sección 8 de la Ley de igualdad de oportunidades. El empleado puede alegar la nulidad del despido en un plazo de dos meses a partir de la fecha del despido o la rescisión del empleo. Esta diligencia la realiza mediante presentación de la correspondiente notificación al patrono.
- * Cuando el empleado ha sido despedido por invocar la prohibición de la discriminación por disposición legal u otro medio, el despido puede ser una vez más declarado nulo.

La legislación sobre igualdad de remuneración

En el artículo 646 del Título 7.10 del Código Civil se dispone que un patrono no puede discriminar entre el hombre y la mujer en los términos y condiciones de empleo. La Ley de igualdad de oportunidades estipula lo que se entiende en la práctica por prohibición de diferenciales de pago. En la actualidad, la ley estipula que el empleado con el que se establece la comparación debe trabajar en la misma empresa. El término "empresa" se interpreta en un sentido estricto de "sucursal". Esto significa que hasta ahora no se ha podido establecer una comparación entre empleados que trabajan en distintas sucursales de la misma compañía. El gobierno estima que esto no es correcto y enmendará la ley para permitir la comparación entre personas al servicio del mismo patrono.

La Ley de igualdad de trato (horario laboral)

Esta ley entró en vigor el 1º de noviembre de 1996 y por ella se regula la igualdad de trato de los empleados y los funcionarios públicos con horarios laborales diferentes. La Ley se fundamenta, en parte, en el artículo 648 del Libro 7 del Código Civil, según el cual, el patrono no puede discriminar entre empleados por razón de sus diferentes horarios laborales, al establecer las condiciones con arreglo a las cuales se concierta, renueva o rescinde un contrato laboral, a menos que dicha discriminación esté justificada objetivamente. Este artículo se aplica también a otras personas que trabajan bajo la autoridad del patrono. La Sección 125 g) de la Ley de personal de los gobiernos central y locales contiene disposiciones similares respecto a los funcionarios públicos.

La Ley de igualdad de trato (horario laboral) es de especial importancia para la mujer, ya que es sobre todo ella la que trabaja a tiempo parcial. La Ley facilita la impugnación por un empleado del trato desigual de que es objeto por el hecho de trabajar a tiempo parcial. En el pasado era necesario alegar que esta práctica constituía discriminación sexual indirecta. Con arreglo a la nueva ley ya no es necesario reunir datos sobre la división del horario de trabajo entre el hombre y la mujer en una empresa determinada. La Comisión para la igualdad de trato (véase también supra y el capítulo 1) está encargada de velar por la observancia de la ley. La Comisión puede investigar, previa solicitud por escrito o por iniciativa propia, si ha habido discriminación con

arreglo al artículo 648 del Libro 7 del Código Civil y la sección 125 g) de la Ley de personal de los gobiernos central y locales. La opinión de la Comisión no es vinculante.

La Ley de horarios laborales

Un horario laboral flexible también puede ayudar a los empleados a combinar el trabajo remunerado y los cuidados no remunerados que prestan a otros. La nueva Ley de horarios laborales, que entró en vigor en 1996, ofrece a patronos y empleados un margen más amplio para decidir conjuntamente el horario de trabajo, dentro de ciertos límites. Esto facilita a los empleados la combinación de su trabajo con otras actividades no remuneradas. Con arreglo a la Ley de horarios laborales, los patronos deben tomar en consideración las circunstancias personales de los empleados, en la medida en que esto se puede esperar razonablemente de ellos. Para garantizar que los patronos no impongan súbitamente un horario distinto a sus empleados, con la consiguiente perturbación de su vida privada, la Ley de horarios laborales dispone que los patronos deben notificar a sus empleados, con un mínimo de 28 días de antelación, cualquier cambio de horario de trabajo.

La Ley de condiciones laborales

La nueva Ley de condiciones laborales entrará en vigor a finales de 1998. Mediante esta ley se establece solamente el marco general. Las regulaciones precisas que deberán observar patronos y empleados por igual se adoptarán posteriormente por legislación delegada en forma de una Ordenanza sobre condiciones laborales. Con la nueva legislación se pretende mejorar la eficacia de la normativa sobre salud y seguridad en el trabajo. Para este fin, se hará a patronos y empleados más responsables (es decir, financieramente) de los términos y condiciones del empleo. Además, la Ordenanza ofrece más flexibilidad para llegar a soluciones individuales en cada compañía particular.

Otros dos cambios también son pertinentes a la situación de la mujer. Ante todo, la decisión de incluir el trabajo atípico, o trabajo externo, como se le llama a veces, en la Ordenanza sobre condiciones laborales. En consecuencia, la Ley de condiciones laborales se ha aplicado a todas formas de trabajo atípico desde 1994. Muchas mujeres que de otro modo no hubieran podido aceptar trabajo remunerado aceptan trabajo atípico. El trabajo atípico da a las empresas un margen de producción flexible, este trabajo se considera a veces como una extensión del que se realiza en la fábrica o negocio mismo. Por consiguiente, las normas que regulan las condiciones laborales en el hogar son las mismas que se aplican al lugar de trabajo desde 1994. De este modo, el legislador ha tratado de ofrecer a quienes trabajan en su hogar la misma protección de que disfrutaban los empleados en el local del patrono. El trabajo atípico se debe incluir en la identificación y análisis de riesgo que la empresa está obligada a realizar con arreglo a la Ley de condiciones laborales (véase también el capítulo 3).

En segundo lugar, a partir del 1º de mayo, mediante la Ordenanza sobre condiciones laborales también se protegerá la salud de la mujer empleada así como la de sus hijos nacidos o por nacer, contra riesgos ocupacionales. Con arreglo a la Ley de trabajadoras embarazadas, esta protección se extiende a los períodos de embarazo y lactancia. Las medidas concretas que deberán adoptar los

patronos dependerán de la identificación y análisis del riesgo. Encuestas periódicas han revelado que cada vez es mayor el número de convenios colectivos que incluyen medidas destinadas a proteger a la mujer embarazada y a la mujer lactante.

La Ley de prestaciones por enfermedad

Al decretar la obligación de los patronos de seguir pagando durante un año el sueldo de los empleado enfermos, el gobierno estimó que era justo ofrecer protección especial a diversos grupos, entre ellos los de mujeres embarazadas y puérperas. La mujer tendría menos oportunidades de encontrar trabajo si el patrono tuviera que correr con el costo total del pago de su salario durante el embarazo y el puerperio. Después de todo, el patrono corre un riesgo financiero considerable al contratar a una mujer que puede quedar embarazada. Con objeto de asegurar que no se restrinja el acceso de la mujer al mercado de trabajo, el gobierno ha dispuesto que el costo de los salarios durante el período de licencia de maternidad se financie plenamente con cargo a los fondos de previsión para grupos especiales. Esto significa que la mujer que no dispone de seguro tiene derecho a prestaciones por enfermedad equivalentes al 100% de su salario diario durante las primeras 16 semanas, es decir, el período de licencia de la mujer embarazada y la nueva madre. Este período empieza a correr inmediatamente, sin período de espera. En caso de enfermedad como secuela y a continuación del embarazo y el puerperio, las prestaciones por enfermedad equivalentes al salario diario se pagan por un máximo de 52 semanas.

La Ley de seguro de invalidez (de los trabajadores autónomos)

El gobierno ha incluido una cláusula en la Ley de seguro de invalidez (de los trabajadores autónomos) para conceder prestaciones durante el embarazo y el puerperio a las mujeres que trabajan por cuenta propia, a las que trabajan en la empresa de su marido a y las que ejercen una profesión liberal. Esto supone una considerable mejora de la situación anterior, ya que estos grupos no tenían derecho a prestaciones con arreglo a la Ley de prestaciones por invalidez. Aunque la Ley contenía disposiciones por las que se permitía a estos grupos asegurarse independientemente con carácter voluntario, la idea no llegó a calar suficientemente en la práctica.

Con arreglo a la nueva Ley de seguro de invalidez (de los trabajadores autónomos) una mujer embarazada recibe prestaciones equivalentes al 100% del ingreso que ha percibido el año anterior o del promedio de los últimos cinco años, por un máximo equivalente al mínimo legal. Las prestaciones serán pagaderas en cualquier caso durante 16 semanas. Se pueden elegir prestaciones por el parto pero también se puede optar por pagar a un suplente. En el proyecto de ley no se prevé el pago de prestaciones en caso de enfermedad después del embarazo y el parto, ya que en el plan tampoco prevé el pago de prestaciones al hombre en caso de enfermedad. Con arreglo a la Ley de seguro de invalidez (de los trabajadores autónomos) una persona que trabaje en la empresa de su pareja también está asegurada. Esta disposición se aplica incluso cuando la persona en cuestión no percibe remuneración por su trabajo. El requisito de admisión (teórico) previsto para las prestaciones con arreglo a la Ley de prestaciones por invalidez se ha eliminado de la Ley de seguro de invalidez (de los trabajadores autónomos). Esta Ley entró en vigor el 1º de enero de 1998.

La ley de personas a cargo supérstites

Con arreglo a la Ley de personas a cargo supérstites, que entró en vigor el 1º de enero de 1996, tanto el hombre como la mujer tienen derecho, en igualdad de circunstancias, a prestaciones a personas a cargo supérstites. Anteriormente, sólo las viudas y los huérfanos recibían esas prestaciones. No obstante, como resultado de fallos dictados por tribunales neerlandeses, desde diciembre de 1987, el hombre también tiene derecho a estas prestaciones.

La nueva Ley nacional de asistencia

Con arreglo a la nueva Ley nacional de asistencia, vigente desde 1996, se hace mucho más hincapié en la obligación de quienes reclaman prestaciones de encontrar trabajo. El principio básico es que los padres (solteros o no) que tienen a su cargo a niños de 5 años en adelante tienen la obligación de buscar trabajo. No obstante, se puede eximir a un padre o a una madre de esta obligación por razones médicas o sociales. Esta decisión se adoptó como resultado de una moción presentada para conceder una exención general a los padres sin pareja que tienen a su cargo a niños menores de 5 años. Esta obligación de buscar trabajo dio lugar a un acalorado debate durante la consideración de la legislación en el Parlamento. Con el paso del tiempo, las municipalidades han dejado de insistir en que la mujer que reclama prestaciones solicite trabajo si tiene hijos pequeños en casa.

La legislación sobre jubilaciones

El 8 de julio de 1994 entró en vigor una ley para aplicar la primera etapa del Memorando sobre pensiones (23 123). Esto supuso una mejora considerable de diversos aspectos de las disposiciones destinadas a permitir a la mujer acumular derechos de jubilación. Por ejemplo, mediante la nueva legislación se prohíbe la exclusión de las personas que trabajan a tiempo parcial de planes de jubilación y se ordena la acumulación proporcional de la pensión. Tampoco se puede excluir de un plan de pensiones a un empleado por haber trabajado un número demasiado pequeño de horas. Además, la ley dispone que la inclusión en un plan de pensiones no se puede condicionar a un límite de salario mínimo. La mujer que se reincorpora al mercado laboral después de una interrupción en su carrera puede transferir los derechos de pensión que había adquirido en el último trabajo al plan del nuevo patrono, siempre que el trabajo en cuestión haya terminado después de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones (derecho de transferencia del valor).

La nueva legislación ha permitido que el ingreso por concepto de intereses de la Caja del seguro de pensiones de pago anticipado se utilice para un plan de subsidios para empleados, con miras a aportar fondos para suplir la diferencia de la pensión de las mujeres que estaban excluidas de un plan de pensiones en el pasado por razón de sexo. La Caja ha aprovechado esta posibilidad y ha establecido un plan de subsidios.

Con la entrada en vigor de la Ley de división de los derechos de jubilación después del divorcio, 1º de mayo de 1995, mejoró la situación de la mujer divorciada. Los derechos de jubilación acumulados por un cónyuge o por ambos durante el matrimonio se deben dividir a su disolución. De esta forma se

establece un derecho directo de acción en virtud de la Ley contra el administrador de la pensión.

* El margen para combinar el trabajo remunerado y los cuidados

Proyectos de ley para ampliar los mecanismos de licencia

En el período que abarca del presente informe, el gobierno ha adoptado diversas medidas dirigidas a facilitar la participación plena de los empleados en el mercado de trabajo en todas las etapas de su vida. Se han sometido al Parlamento varios proyectos de ley para incentivar las licencias. A juzgar por la recomendación unánime del Consejo Conjunto de Trabajo Industrial, del 18 de marzo de 1997, es obvio que estos proyectos de ley también gozan de amplio apoyo en estos sectores. El gobierno aprobó la mayoría de estas recomendaciones en el documento de normativa "El trabajo y la prestación de cuidados", que se envió a Cámara Baja del Parlamento el 29 de abril de 1997. El gobierno desea incentivar las licencias de las formas siguientes:

* La licencia de paternidad

Las disposiciones legales que regulan la licencia de paternidad se enmendaron el 1º de julio de 1997. Los padres pueden ahora disfrutar también de licencia de tiempo completo. Al desaparecer el límite original de 20 horas, los empleados a tiempo parcial que trabajan menos de 20 horas a la semana también tienen derecho a esa licencia. El límite de edad de los hijos que tienen a su cargo se ha aumentado a 8 años. Más de 20% de las mujeres con derecho a licencia de paternidad no remunerada ejercitan este derecho, comparado con 4% de los hombres. Si se pagara la licencia de paternidad, la reclamarían más de 40% de las mujeres y 24% de los hombres. Por consiguiente, el gobierno desea examinar cuáles serían los costos y beneficios de la licencia de paternidad remunerada para todos los empleados y cómo se podría organizar dicho plan. También estudiará cómo se pueden dividir los costos de la licencia remunerada entre los copartícipes sociales y el sector público. Por último, el gobierno desea averiguar si sería posible que los trabajadores por cuenta propia disfrutaran también de licencia de paternidad remunerada.

* La licencia de emergencia

La base legal de la licencia de emergencia se ha reforzado. A partir de ahora, las emergencias que afecten la combinación de trabajo y cuidados también pueden ser motivo de licencia remunerada de corta duración.

* La licencia para fines de adopción

En casos de adopción, el padre o la madre tienen derecho a una licencia máxima de cuatro semanas pagadas. Al igual que la licencia de parto para las madres embarazadas, esta licencia para establecer lazos afectivos se financia con arreglo a la Ley de prestaciones por enfermedad.

* El ahorro de tiempo o dinero para licencia

Las disposiciones del Código Civil sobre el derecho a días festivos se enmendará para permitir a los empleados ahorrar licencia para fines de educación

o cuidados. También está en estudio la posibilidad de permitir a los empleados ahorrar parte de su remuneración para obtener licencia. Las nuevas normas estarán listas en 1998.

* La Ley de (financiamiento de) interrupciones en la carrera

El 27 de noviembre de 1997 la Cámara Baja aprobó un proyecto de ley para reglamentar el financiamiento de las interrupciones en la carrera. En algunas circunstancias, un empleado que hace arreglos con su patrono respecto al disfrute de licencia prolongada para seguir un curso o cuidar de personas a cargo, puede tener derecho a una contribución financiera. En esos casos, el patrono tiene que hacer gestiones para reemplazar al empleado durante el período de licencia por una persona que esté reclamando prestaciones por desempleo, una persona discapacitada o una persona que se reintegre al trabajo. Al financiar de este modo la interrupción de la carrera, el gobierno espera alentar a los empleados a tomar licencia para fines de educación y cuidados. Con esta licencia también se pretende que los empleados puedan adquirir nuevos conocimientos mediante la educación y aumentar así su empleabilidad y mantenerla con el paso del tiempo. Se prevé que el proyecto de ley tenga fuerza de ley en 1998.

* La licencia no remunerada

El 27 de noviembre de 1997 la Cámara Baja aprobó un proyecto de ley para eliminar los obstáculos a la licencia no remunerada en la seguridad social (Documentos parlamentarios II 1996/97 25 618). El proyecto de ley tiene por objeto velar por que los empleados no tengan que renunciar a su derecho a la licencia para no perder su derecho a la cobertura de la seguridad social. También se están eliminando en la medida de lo posible los obstáculos que podrían impedir a los patronos el disfrute de la licencia. El objetivo de las medidas propuestas sobre prestaciones por enfermedad, invalidez y desempleo es asegurar que al final de un período máximo de 18 meses de licencia no remunerada, el empleado no tenga dificultades con la fijación de la tasa diaria de salario, la necesidad de referencias o su aceptación para fines de seguro. El proyecto también prevé la continuación de la cobertura del seguro durante el período de licencia, con arreglo a la Ley del fondo del seguro de enfermedad. A partir del 1º de agosto de 1997, los empleados que tomen licencia de paternidad no remunerada seguirán cubiertos por el seguro con arreglo a la Ley del fondo del seguro de enfermedad. Para este grupo se ha establecido un plan especial de jubilaciones. Además de la cuota nominal ordinaria, los empleados que tomen licencia tendrán que abonar una cuota adicional de alrededor de 30 florines. Esta es la parte de la contribución del empleado al salario mínimo.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

En su documento de normativa Kansen op combineren; arbeid, zork en economische zelfstandigheid (Oportunidades de combinación; trabajo, cuidados e independencia económica) (septiembre de 1997), el gobierno anunció nuevas medidas para dar a cada cual la posibilidad de combinar el trabajo remunerado y los cuidados no remunerados. Dos instrumentos son importantes en este respecto: la concesión de la licencia paterna a todos los empleados y la mejora y ampliación de los servicios de cuidado del niño. El gobierno está haciendo planes para mejorar ambos. Un comité que entiende de fuerzas del mercado,

liberalización y calidad legislativa está elaborando un bosquejo de los servicios de cuidado del niño en el futuro. La Oficina Central de Planificación también ha recibido el encargo de hacer proyecciones del uso futuro de los servicios de cuidado del niño. Además, se deben adoptar medidas para hacer el trabajo remunerado más atractivo, desde el punto de vista financiero, sobre todo para la mujer de bajo nivel de educación y los padres sin pareja.

El documento de normativa se ha presentado al Consejo Económico y Social y al Consejo de Política de Personal del Sector Público. A su debido tiempo, se pedirá la opinión del Consejo Conjunto de Trabajo Industrial sobre normativa futura del cuidado del niño. El documento de política contiene el esbozo de una normativa futura de esta clase. Un comité interministerial está ahora dando forma a la normativa. El documento es, en cierto modo, una respuesta al informe del Comité de futuras situaciones hipotéticas y a una serie de recomendaciones del Consejo de emancipación. Contiene diversas medidas que el gobierno ha adoptado para 1998 y enuncia los argumentos sobre los que se deben basar importantes decisiones de un gobierno futuro. Las principales medidas aplicadas hasta la fecha se describen a continuación. Para este fin, se han dividido en dos categorías:

- * Medidas destinadas a alentar a la mujer a trabajar, incluso cuando esté recibiendo prestaciones.
 - * Medidas para facilitar la combinación del trabajo remunerado y los cuidados no remunerados, por ejemplo, planes de licencia y servicios para el cuidado del niño.
- * Medidas para alentar a la mujer a trabajar

Una condición previa para la participación de la mujer en el mercado de trabajo es la igualdad de oportunidades del hombre y la mujer. Una encuesta sobre la eficacia de la Ley de igualdad de trato en este respecto se llevó a cabo por encargo del Ministro de Empleo y Asuntos Sociales. La primera parte de la encuesta consistía en un análisis de la jurisprudencia y las publicaciones pertinentes; se investigaba, en particular, si las normas legalmente establecidas eran suficientemente explícitas y se enumeraban las ambigüedades y lagunas de la legislación vigente. También se estudiaba el mecanismo de aplicación y sanciones.

En la segunda parte de la encuesta se hacía un estudio más detallado de la situación, en la práctica, en las organizaciones de empleados. Se pudo comprobar que, en general, el conocimiento del derecho es muy escaso. Algunas personas estaban bien informadas del tenor de la legislación y estaban conscientes de los problemas de este sector. Aunque la mayoría se mostraban a favor de la igualdad de trato del hombre y la mujer, lo hacían impulsados, principalmente, por sus propias ideas de lo que es razonable y justo. El concepto de discriminación indirecta era desconocido para la mayoría de los encuestados. Tampoco estaban suficientemente informados de la existencia y las funciones de la Comisión sobre igualdad de trato. La encuesta también reveló que era difícil llegar a conocer bien las disposiciones legales porque estaban repartidas en distintas leyes.

Los patronos también tendían a guiarse más por sus propias ideas sobre el principio de la igualdad de trato del hombre y la mujer que por las disposiciones legales. Aunque el sentir general era que el hombre y la mujer deben recibir un trato igual, la interpretación del concepto por los patronos era mucho más restrictiva que la prevista en la legislación. Las decisiones adoptadas por los patronos estaban teñidas no sólo por sus propias ideas sobre lo que constituye "trato igual", sino también por otros factores. En primer lugar, está el interés financiero que pudiera tener la empresa en el incumplimiento de la ley, pero también cuenta la importancia de mantener un buen ambiente en el trabajo y el aprecio en que el patrono tiene al empleado de que se trate. Otra importante consideración en cualquier decisión es la posibilidad y las consecuencias de perder una acción legal.

Las siguientes medidas se han adoptado como resultado de la encuesta:

- * se ha esclarecido la información existente y se ha adoptado un método más eficaz de información; con ello debería mejorar el conocimiento y la comprensión de la legislación;
- * se ha realizado un estudio de las posibilidades de simplificar la legislación vigente, que está bastante fragmentada.

Cuando se lleve a cabo la evaluación prevista de la Ley de igualdad de trato, en 1999, se decidirá si son necesarias nuevas enmiendas a la ley.

La oportunidad en los negocios

La campaña la Oportunidad en los negocios, que se puso en marcha en 1996, se basa en el modelo de la campaña Oportunidad 2000, del Reino Unido. El propósito es dar nuevo impulso a los esfuerzos por lograr una distribución más equilibrada de los trabajos del comercio y la industria entre el hombre y la mujer. La predecesora de la campaña, la política de acción positiva, no consiguió suficiente apoyo del sector privado. Cuando esta nueva campaña fue inaugurada por el Ministro de Empleo y Asuntos Sociales, el Ministro Coordinador de la Política de Emancipación y el Ministro de Asuntos Económicos, obtuvo una calurosa acogida entre el personal superior encargado de adoptar decisiones de la comunidad empresarial neerlandesa. Se estableció un grupo directivo integrado por representantes de veinte compañías, entre las que se encontraban KPMG, KLM, Unilever, ABN-AMRO Bank y Azko-Nobel, así como varios ministerios gubernamentales y ambas partes de la industria, para ayudar a estructurar el proyecto. A través de éste se presta apoyo a las compañías participantes con arreglo a sus respectivas necesidades. Cada compañía formula sus propios planes y estrategias de diversidad y los incluye en su estrategia corporativa a medio y a largo plazo. Para ello, se trata de establecer una cultura corporativa que sea receptiva a las diferencias entre las personas y deje margen a la diversidad, una cultura en la que las personas puedan combinar las actividades de cada una de las tres esferas de la vida (personal, profesional - trabajo e ingreso -, política y social). Así pues, la Oportunidad en los negocios ofrece a las empresas instrumentos específicos para lograr ese cambio cultural. Aproximadamente cien compañías se habían unido a la campaña justo un año después de su inauguración.

El trabajo a tiempo parcial

Trabajar a tiempo parcial es una forma de combinar el trabajo remunerado y los cuidados no remunerados. El propósito de la política del gobierno es aumentar el número de trabajos a tiempo parcial para alentar a los hombres a aceptarlos, y velar por que se dé igualdad de trato a quienes optan por este tipo de trabajo. Se ha redactado una guía práctica titulada Leidinggeven in deeltijd (La gestión del tiempo parcial) sobre la base de las investigaciones de De Olde (1992)³³. Otra encuesta ha revelado que, con frecuencia, las compañías se muestran reacias a discutir el deseo del hombre y la mujer de trabajar a tiempo parcial³⁴. No sólo es el trabajo parcial para los hombres un tema tabú, sino que las personas con experiencia que trabajan a tiempo parcial descubren que tiene un efecto adverso en su carrera. La política se ocupa, por tanto, específicamente, del uso que el hombre hace de los mecanismos para combinar el trabajo remunerado y los cuidados no remunerados. Una encuesta reciente para averiguar cómo logran los empleados masculinos su deseo de trabajar a tiempo parcial o tomar licencia de emergencia y qué obstáculos tienen que superar para ello. El objeto de la encuesta era averiguar si estos obstáculos podían eliminarse de alguna forma por las autoridades o por ambas partes de la industria. Los principales obstáculos que descubrieron los investigadores tenían que ver con percepciones. Los prejuicios respecto al trabajo a tiempo parcial, por ejemplo, el temor a la pérdida de categoría y la idea de que el trabajo propio no se presta al régimen de tiempo parcial, están muy arraigados. Las dos partes de la industria tienen un papel decisivo en la lucha para erradicar estos prejuicios.

En sus recomendaciones del 10 de octubre de 1997, el Consejo Conjunto de Trabajo Industrial pidió a los socios en convenios colectivos concertar convenios sobre el trabajo a tiempo parcial. El Consejo, que representa a empleados y patronos, dio gran importancia a estos convenios para asegurar que los deseos de los empleados de trabajar a tiempo parcial se cumplan siempre que sea posible, aunque reconoció al mismo tiempo que existen muchas circunstancias en las que el interés de la empresa prevalece sobre el del individuo y la solicitud tiene que denegarse.

Igualdad de remuneración

El gobierno ha encargado una encuesta para hallar medios de identificar y superar la discriminación por razón de sexo en los sistemas de evaluación del trabajo. Con ello se pretende contar con sistemas de evaluación del trabajo que sean imparciales en materia de sexo y no planteen un obstáculo a la igualdad de remuneración del hombre y la mujer.

Cuando existe la sospecha de que se están pagando distintas remuneraciones sin justificación, se pueden adoptar diversas medidas. La cuestión puede ser planteada por los empleados individuales o por los sindicatos o los consejos de trabajo. Si los empleados se muestran reacios a hacer valer sus derechos en procedimientos individuales, la solución puede ser una acción colectiva (sobre este tema, véase el capítulo 2, Ley de igualdad de trato). La acción colectiva

³³ C. de Olde, Leidinggeven in deeltijd, VUGA, La Haya, 1992.

³⁴ J. Spaans, Tussen wens en realiteit, onderzoek naar de wijze waarop mannelijke werknemers hun deeltijdwens en/of wens tot calamiteitenverlofrealiseren en de belemmeringen daarbij, VUGA, La Haya, 1997.

puede ser ideal para plantear una cuestión que interesa a un grupo más amplio de empleados. En estos casos, es más eficaz que entablar una serie de acciones individuales. Los consejos de trabajo pueden incoar procedimientos independientemente ante la Comisión de igualdad de trato. Los grupos de presión, incluidos los sindicatos, están capacitados para iniciar procedimientos ante la Comisión o los tribunales.

La encuesta mencionada anteriormente sobre la eficacia de la Ley de igualdad de trato reveló que los consejos de trabajo no estaban suficientemente familiarizados con la legislación de igualdad de trato. Tampoco estaban bien informados de los deberes y las atribuciones de la Comisión de igualdad de trato. Para poner remedio a esta situación, se ha publicado un nuevo folleto informativo titulado Gelijke beloning (mv), Op de agenda van de ondernemingsraad (La igualdad de remuneración para el hombre y la mujer. El folleto tiene por objeto asegurar que el consejo de trabajo:

- * incluya el tema de la igualdad de remuneración en su propio programa y lo señale a la atención de patronos y empleados;
- * investigue si existe desigualdad de remuneración (contraria a la ley) en su propia organización y, en caso afirmativo, señale el hecho a la atención del patrono correspondiente;
- * en el caso de remuneración desigual, adopte una acción concertada con el patrono para implantar la igualdad de remuneración conforme a la ley.

El folleto contiene un plan detallado.

La mujer en trabajos técnicos

La finalidad del Plan de Acción de la Mujer y la Tecnología, de 1995 a 1998, es aumentar el número de muchachas y mujeres en trabajos técnicos. Con arreglo al plan, los Ministerios de Asuntos Económicos, de Educación, Ciencia y Cultura y de Empleo y Asuntos Sociales están respaldando proyectos de importancia para este fin. Los proyectos se iniciaron en 1995 y el último de ellos finalizará en 1998. El grupo de trabajo de la administración pública publicará un informe final en 1998. Los resultados hasta la fecha indican que el problema en el tema de política de la mujer y la tecnología estriba no tanto en el hecho de que la mujer tenga una actitud negativa frente a la tecnología como en:

- * su falta de familiaridad con cursos técnicos y empresas industriales;
- * su concepto negativo de los cursos técnicos y las empresas industriales;
- * el hecho de que la organización y la cultura de la tecnología sigue siendo bastante inaccesible a la mujer.

La mujer y las "tiendas de empleo"

En el informe anterior se mencionaba la mujer y las "tiendas de empleo" como instrumento concreto de que se puede valer el Servicio Público de Empleo para alentar a la mujer a integrarse o reintegrarse en el mercado laboral. A partir de 1993, el Servicio Público de Empleo ha ido eliminando gradualmente el financiamiento de institutos tales como las llamadas tiendas de empleo de la mujer para la mujer. A estas se les dio la opción de formar parte integrante del Servicio de Público de Empleo, mientras seguían siendo entidades identificables, o continuar como órganos independientes con el Servicio Público de Empleo como cliente. Una serie de ellas optó por esta última solución, pero debido a los recortes presupuestarios que afectan a las organizaciones de servicios de fuerza laboral han tenido las mayores dificultades para sobrevivir.

La mujer que trabaja por cuenta propia

Una encuesta de 1994 permitió comprobar que algunas mujeres tienen dificultades para establecer negocios. Las mujeres suelen hacer un uso insuficiente de los servicios de información y asesoría, están mal organizadas y tienen pocos contactos con el mundo empresarial. Los servicios para empresarios no suelen estar diseñados para atender a las necesidades específicas de la mujer. De igual modo, las disposiciones para la concesión de préstamos a la mujer que está empezando su propio negocio son susceptibles de mejoras. Los prejuicios y los conceptos tradicionales todavía son en parte responsables de esta situación, pero están empezando a desaparecer (respecto al proyecto "Empresarios y bancos", véase el nivel 3). Para atacar los dos primeros problemas, se organizaron cuatro proyectos regionales experimentales a comienzos de 1995. Su finalidad era mejorar el servicio a la mujer que está montando o ya regenta su propio negocio. Para ello, se mejoraría la cooperación regional y se coordinarían los servicios de información y asesoramiento de los diversos intermediarios. Un objetivo secundario era organizar a las mujeres empresarias en redes regionales con el fin de bajar el umbral para la mujer que empieza a establecer o ya regenta su propio negocio. Uno de estos proyectos terminó prematuramente por falta de apoyo de las organizaciones intermediarias. Los tres restantes se llevaron a cabo felizmente. Los resultados de los proyectos experimentales se han compilado en un solo estudio de fácil uso que se ha distribuido entre las organizaciones dotadas de una red nacional de información y asesoría a las empresas. Se ha celebrado una conferencia nacional para la potenciación de la mujer empresaria y, en particular, para fomentar el crecimiento de los negocios.

En general, las cuestiones de finanzas y bienes de propiedad de cónyuges que tienen negocios juntos están deficientemente reglamentadas. Ello da lugar a toda clase de enojosas complicaciones en caso de bancarrota, fallecimiento o divorcio. Plantea un problema especial para la mujer que trabaja en el negocio de su marido. MKB Nederland (organización para la pequeña y mediana empresa en los Países Bajos) publicó recientemente un folleto redactado en lenguaje sencillo, en el que dirige la atención de los lectores a la precaria situación de la mujer que se encuentra en alguno de estos casos³⁵. Este folleto, junto con consejos y ejemplos, tiene la finalidad de inducir a los socios a arreglar debidamente sus asuntos financieros en una etapa temprana. Gracias a una

³⁵ MKB Nederland, Real Sociedad de Notarios y NOvAA (orden neerlandesa de contables), Let op uw zaak; zorg voor uzelf, MKB, La Haya, 1997.

enmienda a la legislación fiscal, se ha facilitado la inscripción de la esposa como copropietaria de un negocio. Con ello ha mejorado obviamente la situación de la mujer que trabaja en el negocio de su marido. No obstante, el registro oficial de su trabajo e ingreso no ofrece, por sí solo, una mayor seguridad financiera personal. Sólo un pequeño grupo (25%) está asegurado contra pérdida de ingreso por incapacidad para el trabajo por enfermedad. En los últimos años le ha sido posible a la mujer que trabaja por cuenta propia y a la que trabaja en el negocio de su marido asegurarse contra la pérdida de ingreso por embarazo y parto. Con respecto a este tema, se ha publicado un folleto informativo³⁶.

Trabajos para los "difíciles de colocar"

Cuando una sociedad se impone la tarea de derribar obstáculos a la plena participación de sus ciudadanos en la comunidad, es importante que el mayor número posible de personas pueda encontrar un trabajo adecuado. Esto exige una buena coordinación de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, a fin de que las vacantes se puedan cubrir de una forma eficaz tan pronto como se producen. Para ello, es esencial prestar buenos servicios a quienes son "difíciles de colocar" en el mercado de trabajo.

Las oficinas de empleo, que están bajo la jurisdicción de 18 juntas regionales, emparejan vacantes con personas que buscan trabajo. Una de sus funciones es dar atención especial a los que están relativamente "apartados" del mercado de trabajo. El Ministro de Empleo y Asuntos Sociales y el Servicio Público de Empleo conciertan los planes para estos grupos de un año para otro. Más tarde se efectúa un control para verificar si la mujer se ha beneficiado de manera proporcional (es decir, de conformidad con la proporción de mujeres comprendidas en estos grupos de personas que buscan trabajo) de cualquier procedimiento o esfuerzo extraordinario. Desde 1992, las oficinas de empleo regionales han conseguido en gran medida lograr esta proporcionalidad. Las últimas cifras de colocaciones publicadas por el Servicio Público de Empleo corresponden a 1996. En aquel año, de un total de 867.000 desempleados registrados, 408.000 eran mujeres. De los 154.000 que encontraron trabajo, 68.000 eran mujeres. Se desplegaron esfuerzos extraordinarios (por ejemplo, en forma de capacitación) para mejorar las oportunidades de conseguir empleo de 52.000 personas de este grupo. De ellas, 20.000 eran mujeres.

Además de los instrumentos y las medidas de carácter general, el Servicio Público de Empleo utiliza instrumentos concretos para ayudar a la mujer a encontrar empleo. Por ejemplo, el Servicio Público de Empleo compra servicios de las escuelas profesionales de la mujer cuando es oportuno, para promover la participación de ésta en la capacitación en general y su incorporación en ocupaciones técnicas, en particular. Estas escuelas adaptan sus métodos, listas y servicios (por ejemplo, guarderías) a las necesidades de las participantes. Como en años anteriores, el Ministro de Empleo y Asuntos Sociales ha acordado con la Junta Central del Servicio Público de Empleo que las oficinas de empleo regionales compren servicios de estas escuelas profesionales en 1998, hasta una

³⁶ Ministerio de Asuntos Económicos y Ministerio de Agricultura, Gestión de la Naturaleza y Pesquerías, Man en vrouw in één onderneming (Marido y mujer en un sólo negocio), La Haya, 1993.

cantidad garantizada (véase el capítulo 8). La cantidad para 1998 es la misma que se desembolsó en 1997.

La renuncia a las prestaciones y la reincorporación al trabajo

El gobierno se ha fijado como meta la creación de 40.000 nuevos trabajos en el sector público y el sector asistencial para quienes hayan estado desempleados durante un largo período de tiempo a finales de 1998. Los desempleados no necesitan someterse a nuevos cursos de capacitación para obtener estos empleos, con los que también se pretende mejorar el servicio público. Por cada trabajo, el gobierno central hará una contribución suficiente para cubrir los costos salariales. La remuneración oscilará, el primer año, entre 100% y 103% del salario legal mínimo y podrá aumentar más tarde hasta un máximo de 120% de este mínimo. La contribución del gobierno incluye una suma de 4.000 florines para costos generales tales como capacitación y orientación. Las personas nombradas a estos puestos reciben el mismo trato que los empleados regulares amparados por las disposiciones de los convenios colectivos pertinentes. Los fondos para estos trabajos se han incluido en las estimaciones plurianuales del gobierno central, por lo que pueden considerarse estructurales. En los últimos años, los trabajos han sido asignados por un sistema de cuotas a determinadas municipalidades y partes del sector asistencial. La mujer ha recibido cerca de 42,4% y 67,5% de los trabajos extra de las municipalidades y el sector asistencial, respectivamente³⁷.

A partir del 1º de octubre de 1994, las municipalidades han podido ofrecer incentivos para alentar a quienes tienen derecho a prestaciones encontrar trabajo remunerado y renunciar a la totalidad o a parte de sus prestaciones. Algunos de estos incentivos son las primas que se conceden por aceptar trabajo a tiempo parcial. Las municipalidades también pueden pagar recompensas a las personas que siguen y terminan un curso de capacitación. Una prima por aceptar trabajo a tiempo parcial puede ser un incentivo especial para las mujeres con hijos, muchas de las cuales preferirían de todas formas este tipo de trabajo a causa de los niños. Las municipalidades reciben 150 millones de florines al año para aplicar esta normativa de incentivos. Las municipalidades pueden desembolsar los fondos a su entera discreción, pero no están obligadas a pagar primas. En vez de ello, pueden establecer proyectos de prestaciones en el trabajo o programas de asesoramiento más intensivos. Los incentivos se pueden adaptar al carácter particular de los beneficiarios de las prestaciones. Por ejemplo, algunas municipalidades ofrecen incentivos a los beneficiarios que encuentran trabajo remunerado o montan su propio negocio. Esto constituye una prestación en el trabajo a la que pueden aspirar las personas que hayan estado recibiendo asistencia nacional más de, digamos, tres años. También pueden ofrecer incentivos a los no empleables que realizan trabajos voluntarios, o a los beneficiarios de prestaciones que terminan felizmente un curso de capacitación. Estos últimos incentivos pueden ser especialmente atractivos para la mujer con hijos pequeños. Si consigue un diploma para cuando los niños llegan a la edad de 5 años, esto puede contribuir a reducir el número de beneficiarios de prestaciones. Se ha comprobado que, en la práctica, este

³⁷ Estos trabajos se conocen por el nombre de "trabajos Melkert", por el Ministro de Empleo y Asuntos Sociales y Ministro Coordinador de la Política de Emancipación. A él es a quien se deben estos trabajos.

proceso se debe iniciar lo antes posible. Cuanto más tiempo permanezcan los padres sin trabajo remunerado, más difícil les resultará reincorporarse al mercado laboral. Cuando después de criar a sus hijos empiezan a buscar trabajo de nuevo, descubren que sus calificaciones y experiencia laboral se han quedado muy anticuadas. De aquí que la postergación de la obligación de trabajar de la mujer, que se solía considerar una decisión muy acertada, es en realidad una trampa, ya que implícitamente la condena a una vida de dependencia de las prestaciones. Las municipalidades explican mediante ordenanzas el funcionamiento de esta normativa sobre incentivos y a quién va dirigida.

En la carta de política al Parlamento de 1997, sobre política de emancipación, se anunciaba un proyecto para combatir la pobreza entre las mujeres. Su objetivo es ayudar a las mujeres que están recibiendo prestaciones a volver a encontrar trabajo. Para conseguirlo se identifican y anuncian los procedimientos usados por las diversas organizaciones administrativas cuyos esfuerzos para retirar a las personas de las listas de beneficiarios de la seguridad social y ponerlas de nuevo a trabajar han sido coronados por el éxito. La política de activación en un sentido amplio fue el tema de un simposio celebrado el 22 de septiembre de 1997 en preparación de la Conferencia Social de 1997. En el simposio se presentó un folleto titulado "La inversión en las mujeres que reciben prestaciones" a los directores de la Unión de Autoridades Locales Neerlandesas y a Divosa. En el curso del proyecto contra la pobreza, se ha mantenido una cooperación constante con formuladores de política, administradores y representantes de los presuntos beneficiarios, en los planos nacional y local.

* Medidas tales como planes de licencia y cuidado del niño, que facilitan la combinación del trabajo remunerado y los cuidados no remunerados

La creación de nuevos mecanismos de licencia se examinó anteriormente en el nivel 1, en la sección sobre disposiciones legislativas. En esta sección se tratará, principalmente, del cuidado del niño.

El cuidado del niño

Para poder combinar el trabajo remunerado y los cuidados no remunerados y, de este modo, acrecentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, es fundamental disponer de servicios de cuidado del niño. A partir de 1990, el gobierno neerlandés ha concedido fondos extraordinarios - a través del Plan de incentivos para el cuidado del niño, organizado por mediación de las municipalidades - para estimular la prestación de servicios organizados adicionales de cuidado del niño. Se pretendía incrementar la capacidad de estos servicios con 50.000 nuevas plazas en un período de cuatro años (de 1990 a 1993). Las municipalidades recibieron una contribución anual de 5.000 florines por plaza para costear estos servicios. La diferencia se supliría con las cuotas que abonan los padres, el ingreso del alquiler de otros lugares a los patronos y los propios fondos de las municipalidades. El período para la concesión de incentivos se amplió a dos años (de 1994 a 1995) a fin de dar más tiempo para alcanzar resultados y lograr un mayor crecimiento mediante el alquiler de más plazas en los servicios de cuidado del niño a empresas e instituciones. A finales de 1995, los fondos se transfirieron a las municipalidades. Desde 1996 se ha ofrecido un nuevo incentivo fiscal a los patronos que prestan servicios de cuidado del niño a sus empleados. Con arreglo

a la Ley de impuestos salariales y contribuciones a la seguridad social (remesas reducidas), los patronos que organizan estos servicios reciben un incentivo fiscal equivalente a 20% del costo neto, es decir, el precio del costo menos la cuota de los padres.

La finalidad primordial de la normativa es incrementar la capacidad de los servicios de cuidado del niño y, de este modo, permitir a un mayor número de mujeres ir a trabajar. Además, las condiciones del subsidio y las recomendaciones a las municipalidades tienen por objeto lograr una serie de efectos secundarios:

- * hacer los servicios de cuidado del niño más asequibles a los hijos de padres de ingresos bajos, a los niños de familias pertenecientes a minorías étnicas y a los hijos de padres sin pareja;
- * aumentar la participación de empresas e instituciones, patronos y empleados en la ampliación y financiación de los servicios de cuidado del niño;
- * mejorar la calidad de los servicios.

Los resultados de las medidas adoptadas quedan de manifiesto en las cifras siguientes:

- * El número de municipalidades que tienen servicios de cuidado del niño ha aumentado de cerca de 200 a cerca de 600 (es decir, 95% de todas las municipalidades).
- * El número de plazas de los servicios de cuidado de niños menores de 4 años aumentó de una cifra ligeramente superior a 20.000 en 1989, a 71.000 en 1995 y a 75.000 en 1996. En 1995, 125.000 niños usaron las 71.000 plazas. Sólo se dispone de 14.000 plazas para niños de 4 a 12 años. Las plazas para niños de más de 12 años, si es que existen, son muy limitadas.
- * El número de servicios (guarderías, cuidados fuera de la escuela, agencias dedicadas al cuidado del niño) ha aumentado de 900 a 2.300.
- * El número de plazas alquiladas a empresas aumentó de 2.700 en 1989 a 32.000 en 1996. En 1989, 40% de la capacidad total se alquiló a las empresas. La mitad de esta capacidad estaba sufragada por los padres. Para 1996, la proporción de la capacidad total alquilada a empresas era 43%. Los padres cuyos hijos tienen plaza financiada por la compañía pagan al patrono una cuota (generalmente relacionada con su ingreso). Cuarenta y cinco por ciento del costo de los servicios de cuidado del niño, en general, está sufragado por los padres, 45% por los patronos y 10% por las autoridades.

Como resultado de la ampliación de los servicios, también ha cambiado la estructura del sector del cuidado del niño. No sólo ha aumentado el número de las organizaciones, sino también su tamaño. Estos cambios se han producido principalmente en las organizaciones que administran los servicios en la práctica. Una creciente proporción de la capacidad del sector es el alquiler

por las instituciones a los patronos que desean prestar un servicio a su personal, a menudo con arreglo a los términos de convenios colectivos. Las plazas financiadas por la empresa sirven de fuente necesaria de ingreso adicional. En el mismo período de tiempo, la contribución financiera de los padres también ha ido aumentando gradualmente. Si bien la contribución del sector público se ha multiplicado en términos absolutos, ha disminuido en términos relativos. En el cuadro 9.1 se presenta un desglose del financiamiento del cuidado del niño.

Cuadro 9.1

Financiamiento del cuidado del niño en 1995
(en florines)

Sector público	403 millones 37%
Padres	288 millones 26%
Patronos*	368 millones 33%
Otros	40 millones 4%
Total	1 100 millones

* Incluye la cuota que abonan los padres por plazas de la empresa.

Además de los objetivos cuantitativos, la normativa sobre cuidado del niño también tiene algunas metas cualitativas:

- * Se está elaborando un sistema de garantía y control de calidad, del que será responsable el sector de servicios de cuidado del niño. Además, está en proyecto una ordenanza por la que se exige la licencia municipal para abrir y regentar centros de cuidado del niño. La municipalidad establece, mediante ordenanza, una serie de criterios básicos de calidad (tamaño del grupo, higiene y normas de seguridad).
- * La disponibilidad de servicios de cuidados del niño a una serie de grupos prioritarios (familias monoparentales, familias de ingreso bajo, minorías étnicas). Este objetivo no se ha alcanzado. Ello se debe a que los servicios de cuidado del niño están orientados, principalmente, a quienes ejercen trabajos remunerados. Relativamente pocas personas de los grupos antedichos tiene trabajo. En consecuencia, se pensaba que esos grupos tenían menos necesidad de servicios de cuidado del niño. El 1° de enero de 1996 se destinaron fondos extraordinarios a servicios para los hijos de padres sin pareja que recibían prestaciones.
- * Dado que las organizaciones dedicadas al cuidado del niño están ahora más orientadas a la demanda del mercado, por la necesidad de alquilar plazas a las compañías, sus operaciones están adquiriendo un carácter más profesional.

En los últimos años, la normativa se ha centrado en aumentar los servicios para los niños de menos de 4 años. No obstante, existe una gran necesidad para niños en edad de asistir a la escuela primaria. El gobierno desea ofrecer una vez más un importante estímulo para el establecimiento de servicios para niños de menos de 16 años. Con ese fin, ha asignado una suma de 160 millones de florines para el período de 1997 a 1999. Con esos fondos se pueden crear 20.000 plazas para el año 2000. A raíz del debate sobre el Discurso del Trono en 1997, se añadió a la anterior una suma estructural de 35 millones de florines. Para que la mujer pueda participar en el mercado de trabajo, es conveniente que se asigne una suma considerable a la ampliación de los servicios de cuidado fuera de la escuela, a fin de evitar un vacío cuando los niños van a la escuela primaria. A las municipalidades incumbe la ampliación de estos servicios. Se espera de ellas que consulten con los encargados de prestar servicios locales tales como los escolares y sociales y que la oferta sea tan variada como sea posible. El gobierno ha reservado 85 millones de florines para las municipalidades que compran servicios de cuidado del niño para padres sin pareja que reciben prestaciones. Esto es necesario para que los padres puedan trabajar o tomar cursos. El plan es retroactivo al 1° de enero de 1996. Cada plaza está dotada con un máximo de 18.000 florines al año. La municipalidad no tiene que cobrar cuotas a los padres. La suma de 85 millones de florines está reservada para la provisión de plazas extra. El plan impone pocos requisitos en cuanto a la forma en que se administra el servicio. Las municipalidades pueden comprar plazas adicionales a organizaciones dedicadas al cuidado del niño, organizar sus propios centros o reembolsar a los beneficiarios de prestaciones que han abonado la cuota ellos mismos. Los servicios deben satisfacer determinadas normas. A diferencia de lo que es habitual en estos servicios, no se prevé el cobro de cuotas a los padres para sufragar los costos. Todas las municipalidades tienen la oportunidad de participar en el plan. La cifra de 85 millones de florines se reparte entre las municipalidades con arreglo al número de padres sin pareja residentes que reciben prestaciones.

A petición del gobierno, la Oficina Central de Planificación está haciendo una proyección de los costos previstos del cuidado del niño, sobre la base de suficientes centros en el año 2010. A este respecto, se están estudiando varias formas de mejorar el nivel de los servicios. El gobierno estima importante que patronos y padres hagan una contribución financiera al cuidado del niño. En los últimos años, patronos y empleados se han esforzado por aumentar la capacidad del sector. No obstante, en 40% de los convenios colectivos todavía no se prevé el cuidado del niño. De los restantes, algunos contienen acuerdos concretos y otros declaraciones de intención. Además, la atención de los patronos se dirige casi exclusivamente a la obtención de plazas para niños menores de 4 años. El gobierno seguirá recordando a las dos partes de la industria su responsabilidad en este sector.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

La mujer sigue participando menos que el hombre en la vida económica de la comunidad y en el mercado de trabajo, y también está en situación de desventaja en lo que se refiere a distribución de trabajos, ocupaciones y grados de empleo. Para que recupere rápidamente el terreno perdido, será preciso adoptar medidas legislativas que le otorguen trato preferente. No obstante, se ha comprobado que la normativa de acción positiva no ha calado en amplias partes del sector privado. Pese a la información que se ha difundido, existe todavía la idea de

que la acción positiva para la mujer es sinónimo de discriminación positiva. Esta interpretación tiene, evidentemente, visos de discriminación contra el hombre. También ha sido difícil erradicar la idea de que, con arreglo a la acción positiva, la mujer que recibe un nombramiento lo debe no a méritos propios, sino al mero hecho de ser mujer. La acción positiva no ha logrado hacer mella, sobre todo, en la pequeña y la mediana empresa, pero es precisamente este sector el que provee gran parte del empleo de la mujer. El instrumento de acción positiva no siempre es apropiado para las empresas pequeñas, ya que suelen tener una estructura orgánica y una normativa de personal que no establecen marcadas diferencias entre el hombre y la mujer. Además, suelen tener poca flexibilidad - financiera o de otra índole - para mejorar la situación de la mujer, debido, entre otros factores, a falta de oportunidades de hacer decisiones que tengan efecto sobre la carrera. Estas compañías necesitan un enfoque práctico, orientado al comercio o la industria de que se trate, y tenga en cuenta los motivos económicos del patrono. Por consiguiente, el gobierno decidió no ampliar el Plan de incentivos de acción positiva. La campaña La oportunidad en los negocios se inauguró en octubre de 1996 (véase la descripción en el nivel 2). La finalidad de esta campaña es velar por que los negocios y las instituciones se convenzan de que redundan en su propio interés comercial contratar a más mujeres y confiarles puestos de más responsabilidad. Esto exige un cambio de cultura. La atención ya no se dirige exclusivamente a la situación de desventaja de la mujer. Lo que ahora se subraya es que va en interés del patrono y de la sociedad en general hacer uso del potencial de la mujer y, a tal fin, crear oportunidades y eliminar obstáculos. A continuación se presentan tres medidas que ya se han adoptado.

El Comité de la rutina cotidiana

Mediante una encuesta se ha comprobado que 80% de la población neerlandesa considera que las actividades domésticas y la crianza del niño son responsabilidades que deben compartir el hombre y la mujer. Sin embargo, esta división no corresponde a la realidad. Por consiguiente, es importante que las autoridades, en cooperación con otros copartícipes sociales, establezcan medios de lograr una correspondencia más estrecha entre la teoría y la práctica. En 1996, el Ministro Coordinador de la Política de Emancipación estableció el Comité de la rutina cotidiana. Su misión consiste en proponer medios que permitan adaptar de forma más satisfactoria la rutina cotidiana de la sociedad neerlandesa a las necesidades de quienes desean participar plenamente en distintas esferas de la vida (el trabajo remunerado, los cuidados no remunerados y las actividades políticas y sociales). El Comité desea realizar su cometido derribando los "muros" que actualmente separan a los distintos sectores normativos y diseñando soluciones innovadoras y creativas. Desde el primer momento, la contribución de los niños se ha considerado esencial para las actividades del Comité. El Comité rendirá al Ministro informe de su labor en 1998.

Las actividades del Comité se desarrollan en torno a cinco temas. Los objetivos que persigue son los siguientes:

1. Mejor coordinación del trabajo remunerado y los cuidados no remunerados en lo que se refiere a tiempo y lugar

En colaboración con varios expertos, el Comité está elaborando un plan detallado, que permitirá a las municipalidades establecer proyectos destinados a facilitar la combinación del trabajo remunerado y los cuidados no remunerados. Esto entraña la coordinación del tiempo y el lugar en que se realizan ambas tareas, en particular, a través del ajuste del horario de entrada a escuelas, comercios, centros de cuidados del niño y otros lugares, y la adopción de medidas para que los servicios de transporte (incluido el transporte público) y la planificación espacial se organicen teniendo en cuenta estos deberes combinados. El Comité ha prestado especial atención a las diferencias entre la vida rural y urbana. A través de dos proyectos experimentales (uno en una ciudad y otro en una comunidad rural) se ofrecerán datos básicos sobre el plan, paso a paso.

2. La adopción de horarios de trabajo flexibles para los empleados responsables del cuidado de personas a cargo

La Ley de horarios laborales de 1996, a la que ya se ha hecho alusión, dispone que el patrono tiene que tomar en consideración otras responsabilidades del empleado, por ejemplo, el cuidado de personas a su cargo. Esta nueva legislación requiere una forma distinta de pensar. A juicio del Comité, un planteamiento distinto del horario laboral beneficiaría a patronos y empleados. Se ha contado con la cooperación de cinco organizaciones de diversos sectores para realizar una encuesta sobre horarios de trabajo flexibles en la práctica. A través de dicha encuesta se trata de identificar los problemas que plantea el horario de trabajo flexible y las soluciones que les han dado esas organizaciones. Sobre la base de los resultados de cinco estudios monográficos, se está elaborando una guía para la adopción de horarios de trabajo flexible que tomen en consideración los intereses económicos de patronos y empleados.

3. La prestación de servicios idóneos de cuidados al niño fuera de la escuela

La Disposición sobre incentivos para el cuidado del niño fuera de la escuela, mencionada anteriormente, fue el motivo por el que se seleccionó este tema. El Comité está prestando especial atención a los experimentos conjuntos de instituciones docentes, culturales y de bienestar. El Comité considera que los servicios deberían estar más acordes con los deseos de los niños de distintas categorías de edad. Además las horas de entrada deben ser suficientemente flexibles para satisfacer los deseos de los padres. Una vez más, el resultado final será un plan, paso a paso, para la formulación de una normativa en el plano local.

4. Los deseos del niño respecto a la rutina cotidiana

La falta de servicios de cuidado del niño fuera de la escuela es un problema especial para los padres de niños de 4 a 16 años, cuando ambos tienen responsabilidades profesionales y familiares. Los deseos de los padres son el principal factor que debe servir de orientación al organizar esta clase de servicios. No obstante, el Comité estima que también es importante conocer los deseos de los niños mismos respecto a su rutina cotidiana y cuidado fuera de la escuela. Por consiguiente, ha organizado grupos de expertos en cuestiones del niño, realizado encuestas entre los niños y organizado un concurso para que los niños puedan planear su rutina cotidiana ideal.

5. La demanda de servicios personales

Cuando el padre y la madre trabajan, con frecuencia no tienen bastante tiempo para ocuparse por sí mismos de todas las tareas domésticas. El hecho de que, por este motivo, se vean obligados a buscar ayuda, ha dado lugar a la aparición de un mercado para un servicio completamente nuevo. El Comité desea saber cómo funciona este mercado. ¿Cómo se empareja la oferta y la demanda? ¿Qué nuevos servicios - sobre todo a pequeña escala - se crean y ofrecen? Para responder a estas preguntas, el Comité está haciendo un inventario de proyectos de servicios personales. Si los resultados de esta operación lo justifican, éstos se presentarán de tal manera que alienten a otro personal asistencial y presunto personal asistencial a establecer proyectos de servicios personales.

Concienciar a los patronos de la rentabilidad de invertir en la mujer que se encuentra al "fondo" del mercado laboral

Todavía es demasiado escaso el número de patronos que invierten en la mujer que está al "fondo" del mercado laboral. Esto se debe a que ya tienen amplia variedad de elección en esta sección del mercado. Una de las principales razones de la falta de inversión en la mujer es que el temor del patrono de que la mujer deja de trabajar cuando tiene un hijo. Sin embargo, la realidad es que muchas mujeres jóvenes, con bajas calificaciones, tienen la intención de seguir trabajando, sobre todo si su patrono les ofrece trabajo de buena calidad. Por tanto, es importante que los patronos inviertan en la calidad de trabajo que ofrecen a estas mujeres. Ello beneficia no sólo a la mujer misma, sino también al patrono. Después de todo, los patronos cada vez tienen más necesidad de personal calificado en todos los niveles del trabajo y capaz de adaptarse rápidamente al cambio. El Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales se propone iniciar campañas de concienciación entre los patronos en 1998, mediante la publicación y distribución de un folleto que ofrece ejemplos prácticos convincentes. Estos ejemplos son casos de mujeres al fondo del mercado de trabajo, que han continuado trabajando después de tener un hijo y han reembolsado así al patrono la inversión que hizo en ellas (por ejemplo, en forma de capacitación).

El concepto que tiene el banco de la mujer de negocios y viceversa

Algunas mujeres que desean montar un negocio tienen dificultades en conseguir préstamos. En parte, ello se debe a que muchas de ellas no ofrecen muchas garantías de poder reembolsar el préstamo. Otro factor que tiende a perjudicar a la mujer es que el tamaño del préstamo comercial que solicita suele ser pequeño. Las quejas de la mujer están motivadas, con frecuencia, por el trato que reciben del banco. Los bancos, por su parte, consideran que la mujer no es suficientemente profesional. No obstante, los estereotipos y prejuicios están desapareciendo gradualmente del negocio de los créditos. Los bancos se están percatando de la importancia de la mujer empresaria. Si hoy en día la mujer tiene dificultades en conseguir un préstamo, se debe principalmente no al hecho de que sea mujer, sino al criterio comercial aplicado por el banco y al hecho de que tiende a solicitar préstamos comerciales relativamente pequeños.

Desde 1996, el Ministerio de Asuntos Económicos, el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales y Rabobank han financiado conjuntamente un proyecto de tres años conocido como "La mujer de negocios y la banca". Su objetivo es cambiar el

concepto que los bancos tienen de la mujer de negocios y viceversa, de tal modo que el proceso de obtención y concesión de préstamos no presente tropiezos a ninguna de las dos partes. En cooperación con el grupo encargado del proyecto, el Centro de Análisis de Mercado ha elaborado un instrumento que permite examinar la manera en que ambas partes gestionan una solicitud de préstamos.

Capítulo 10

Artículo 12: La atención de salud

NIVEL 1: LA SITUACIÓN Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

En la introducción se indicó que las autoridades neerlandesas habían encargado una serie de estudios detallados de varios aspectos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer antes de la elaboración del segundo informe al CEDAW. Uno de esos estudios se refería al significado del artículo 12 de la Convención y estaba subtítulo "La salud como derecho"³⁸. El informe se presentó a la Ministra de Salud, Bienestar y Deportes en 1996. A principios de 1998 se comunicó a la Cámara Baja del Parlamento la respuesta de la Ministra al informe y las medidas que proyectaba adoptar al respecto³⁹.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

Adjunto al presente informe al CEDAW como anexo, se incluye un resumen del informe sobre el significado del artículo 12. La posición de la Ministra de Salud, Bienestar y Deportes se presenta a grandes rasgos a continuación. En general, la Ministra declara que en el informe no se ha señalado ningún problema obvio respecto a la salud de la mujer en los Países Bajos o a las condiciones que la mujer debe satisfacer para poder tener garantías de una buena salud. No obstante, el informe muestra que existen diferencias entre los dos sexos en cuanto a enfermedades y salud y que para lograr la igualdad "de facto" o (para usar la expresión usada en la Convención de la mujer) para "eliminar la discriminación" es necesario que los casos distintos se traten de distinta forma. Esto ya se está teniendo en cuenta en la normativa de atención de salud. Un ejemplo de ello es la creciente importancia que se está dando a los servicios médicos para la mujer.

En su carta a la Cámara Baja, la Ministra indicó que los nuevos puntos de vista respecto a las diferencias de salud y enfermedad vinculadas concretamente al sexo se tendrán que reflejar aun con más claridad en la normativa. En este respecto, pueden ser de ayuda los resultados del estudio sobre el significado del artículo 12 de la Convención de la mujer. En el futuro próximo se establecerá un grupo de trabajo de la administración pública encargado de formular propuestas para dirigir más la atención a la Convención, de tal modo que se puedan tomar más en cuenta sus principios y objetivos al formular normativa de atención de salud. Además, la Ministra se propone pedir a dos consejos consultivos, el Consejo de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo Nacional de Salud Pública, que formulen recomendaciones en 1998 sobre medios de incorporar en la normativa de atención de salud las recomendaciones contenidas

³⁸ N. Holtrust, A. C. Hendriks y D. M. J. Bauduin (eds.), De betekenis van artikel 12 Vrouwenverdrag voor Nederland: gezondheid als recht, VUGA, La Haya, 1996.

³⁹ Carta DSB/SCB-975145, con fecha del 6 de febrero de 1998.

en el informe. La Ministra ha hecho que se prepare un resumen del informe en inglés para asegurar que los resultados de las investigaciones tengan una difusión internacional.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

Los servicios médicos de la mujer

Desde hace años, la política neerlandesa ha tenido en cuenta la existencia de diferencias de enfermedad y salud atribuibles concretamente al sexo. Esto se ve claramente al estudiar las medidas y los subsidios aplicados a los servicios médicos de la mujer. El propósito en este caso es asegurar que estos servicios sean parte integral de los servicios médicos ordinarios. De hecho, esto era lo que se pretendía hacer a través del Programa de Servicios de Salud de la Mujer, que estuvo en vigor de 1992 a mayo de 1997. Este programa tenía una serie de normativas básicas sobre temas tan diversos como médicos de cabecera, violencia sexual, conocimientos basados en la experiencia, atención de salud mental, autoayuda femenina (garantía de calidad y financiación) e información. Un Comité directivo especial estará encargado de promover la integración de los servicios médicos de la mujer en la normativa general de salud y bienestar hasta mediados de 1998. El Comité directivo está integrado por representantes de los servicios médicos ordinarios, los servicios sociales, el Inspector general de Salud y la asociación de pacientes y consumidores, y tiene un presidente independiente. El Comité cuenta con la asesoría de las organizaciones feministas para servicios médicos, atención de salud y autoayuda.

Las autoridades subvencionan una serie de instituciones que ayudan a respaldar y formular normativas en este sector y a transferir y documentar información sobre aspectos característicos de la salud de la mujer. Las instituciones pertinentes son TransAct (centro neerlandés para la innovación de la atención en función del sexo y la lucha contra la violencia sexual - véase también el capítulo 3) y Aletta (centro para la atención de salud de la mujer). Además, la Federación femenina de autoayuda recibe un subsidio básico.

El centro de asesoramiento Targuila se estableció en 1996 para un período de dos años, con ayuda de un subsidio gubernamental, con el fin asegurar la facilitación del acceso a la atención de salud de las mujeres de raza negra, las inmigrantes y las refugiadas. El centro informa a intermediarios sobre determinados aspectos de la prestación de ayuda a estas mujeres. También está desarrollando ideas sobre la relación entre estas mujeres y los servicios médicos y de atención de salud de la mujer que existen actualmente. Otro instituto, ZorgOnderzoek Nederland, ha recibido fondos para realizar experimentos e investigaciones relativos a los servicios de salud de la mujer por un período de cuatro años, a partir del 1º de enero de 1998. Se concede un alto grado de prioridad a los proyectos relativos a satisfacción y evaluación por el cliente.

La integración de los servicios de salud de la mujer en el sistema ordinario de atención de salud

Durante varios años, la normativa se ha concentrado en la integración de los servicios de la mujer en el sistema ordinario de atención de salud. Este deseo de integración se basa en la idea de que, para prestar una atención adecuada tanto al hombre como a la mujer, es importante dar la debida consideración a sus problemas y su situación social. El papel y significado (social y de otra índole) del sexo siempre ha tenido una función preponderante en los servicios que se prestan a la mujer. Así es como estos servicios se han convertido en un instrumento importante para mejorar la calidad de la atención y establecer un sistema de atención que responda a las necesidades individuales. La función de TransAct y Aletta es prestar apoyo a escala nacional en cuestiones relativas a la prestación de servicios médicos a la mujer y combatir la violencia sexual. Su función en la aplicación de normativas es esencial en estos aspectos.

Los resultados de una encuesta han revelado que, pese a haberse iniciado el proceso de integración, los servicios de salud de la mujer todavía no son parte estructural del sistema ordinario de atención de salud. No hay duda de que se han hecho adelantos al establecer una base de apoyo, familiarizar al personal que trabaja en el sistema ordinario con los servicios para la mujer y establecer una cooperación entre las instituciones ordinarias y autónomas del sector. Cada vez es mayor la demanda de capacitación. Pese a este creciente interés, todavía existen numerosos problemas. La causa de estos problemas se puede encontrar en la imagen de los servicios de la mujer, la estructura básica en el nivel de gestión y los vínculos estructurales con la normativa de garantía de calidad. La expresión "servicios de salud de la mujer" no sólo despierta cada vez más emociones y es más provocativa, sino que se presta a una variedad de interpretaciones. Todavía no ha terminado el debate en torno a la importancia de los servicios de salud de la mujer como medio de mejorar la calidad de la atención. De momento, es necesario que las autoridades sigan prestando su aliento.

La mujer y el SIDA (Recomendación general 15)

Esta tema se trata aquí con mayor detenimiento por referencia a la recomendación general 15 del CEDAW. En 1995, la Federación Nacional de Salud Mental realizó una encuesta sobre las circunstancias en que se encuentran las mujeres infectadas por VIH en los Países Bajos. Entre las cuestiones estudiadas figuraban los problemas psicosociales que afectan a estas mujeres y a las que tienen el SIDA, y la medida en que estos problemas se deben a su sexo. La encuesta reveló que no existe ninguna comunidad que acoja y apoye a estas mujeres que, por tanto, están condenadas a una vida incluso más aislada que la de los hombres en las mismas circunstancias. Una serie de factores puede ser responsable de esta situación, por ejemplo, la maternidad, la situación familiar, la prostitución, el uso indebido de drogas en la actualidad o en el pasado, la necesidad de cuidar a la pareja, a los niños o a los padres, y las dificultades financieras. La mujer tiende a resolver estos problemas por sí misma y es reacia a buscar ayuda. De hecho, tiene pocas expectativas de recibirla y, en ocasiones, a veces tiene una actitud negativa respecto a la que ha recibido en el pasado. Otra razón por la que no busca ayuda es el deseo de proteger su intimidad.

El programa de ayuda a los pacientes del SIDA se está centrando cada vez más en la mujer, desde que el proyecto La mujer y el Sida se incorporó en el programa del centro de atención de salud de la mujer Aletta. Además, el Fondo del Sida está financiando proyectos relativos a la mujer y el VIH/SIDA. Dos de los que se llevaron a cabo en 1996 consistían en la preparación de una carpeta de información sobre la prevención de enfermedades venéreas y el SIDA en la mujer y un programa de capacitación de tocólogos en el tema de la infección por VIH y el embarazo (ambos dirigidos por la Fundación para la prevención de ETS)⁴⁰. Los proyectos del centro Aletta están dirigidos a mejorar las medidas de prevención de la infección por VIH/SIDA y a la prestación de cuidados a las mujeres infectadas por el VIH y a las que sufren del SIDA.

⁴⁰ ETS = enfermedades de transmisión sexual.

Capítulo 11

Artículo 14: La mujer rural

NIVEL 1: LA SITUACIÓN Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) La situación

Con el fin de establecer un entorno mejor, las autoridades neerlandesas han adoptado una normativa de regeneración rural. La mujer tiene un papel preponderante en esos planes. La mujer rural participa de varias formas en el desarrollo de nuevas actividades económicas en las zonas rurales. Cerca del 13% de las mujeres rurales han montado su propio negocio en los últimos años. Además, el número de mujeres que regentan un negocio (por ejemplo, en asociación con su marido) casi se ha triplicado: de 7.000 en 1990 a 20.000 en 1995, según las Estadísticas neerlandesas - CBS -). En parte, ello se ha debido a los nuevos incentivos fiscales. Por último, cerca de 32% de las mujeres de menos de 40 años, cuya pareja trabaja en el campo, van a trabajar. Diversas encuestas han revelado que la mujer rural es una fuerza primordial para el incremento de las comodidades del campo. La mujer suele tener un criterio distinto y creativo respecto al desarrollo de las zonas rurales. Es especialmente propensa a participar en actividades que refuerzan la base económica y reconcilian las distintas (y, supuestamente, mutuamente incompatibles), funciones del campo.

1 b) Las medidas legislativas

La Ley de incapacidad para el trabajo de los trabajadores autónomos entró en vigor el 1º de enero de 1998 (véase el capítulo 9). Entre sus disposiciones figura un plan de ingresos durante el embarazo y el parto para la mujer empleada por cuenta propia y la mujer que trabaja en la empresa de su marido. Por tanto, la cobertura se extiende a las mujeres agricultoras y a las mujeres de agricultores. Con arreglo a esta disposición, tienen derecho a prestaciones durante 16 semanas, por embarazo y parto. La cuantía de las prestaciones depende del ingreso (o ingreso nominal) que han percibido en los últimos cinco años, con sujeción a un máximo equivalente al salario legal mínimo. Esto da a las mujeres agricultoras y a las mujeres de agricultores cierto margen para contratar personal suplente durante el embarazo y el parto.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

Las autoridades han subvencionado (o subvencionado conjuntamente) varias iniciativas destinadas a ayudar a un número mayor de mujeres de las zonas rurales a encontrar trabajo en su propio distrito. Por ejemplo, en Güeldres y Brabante septentrional se han establecido centros de teletrabajo. Las mujeres, sobre todo las que se reincorporan al trabajo, reciben capacitación en un centro único para trabajar como secretarías y oficinistas en diversas compañías en todo el país. El Comité de la rutina cotidiana también está tomando buena cuenta de la vida en el campo y de los problemas concretos que la combinación de actividades en distintas esferas de la vida plantean a la población rural (véase el capítulo 8). En los últimos años, las autoridades también han tratado de aumentar la proporción de mujeres en los comités consultivos y órganos en los que participan los empleados del Ministerio de Agricultura, Gestión de la Naturaleza y Pesquerías y las juntas de organizaciones benéficas. Han señalado

la importancia de diversificar la composición de estas juntas. Seis de los 15 miembros del Consejo del campo (junta consultiva gubernamental establecida en 1997), son mujeres. No obstante, es necesario permanecer alerta cuando se establecen nuevos comités u órganos consultivos.

Las autoridades también prestan apoyo financiero a proyectos dirigidos por organizaciones benéficas para capacitar y preparar a la mujer a asumir cargos en las juntas. Ya se están recogiendo algunos frutos de estos proyectos. Por ejemplo, la proporción de mujeres en la organización agrícola y hortícola LTO-Nederland aumentó de 3% en 1998 a un promedio de 10% en 1995, aunque el número de mujeres miembros de la junta permanece constante en el 7%. En vista de la importancia de aumentar el número de mujeres miembros de la junta, las organizaciones benéficas (incluidas las organizaciones de mujeres rurales) pusieron en marcha otros tres proyectos en 1997.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

La mujer rural desempeña una función muy importante en el desarrollo del campo. La agricultura es uno de los sectores en los que la contribución de la mujer es esencial para el desarrollo de una industria duradera, sólida y competitiva. La mujer es sensible a las tendencias sociales, por ejemplo, la necesidad de producir en una forma inocua para el medio ambiente, tener en cuenta la protección de los animales y comunicarse con el consumidor. El Ministro de Agricultura, Gestión de la Naturaleza y Pesquerías ha subrayado el papel de la mujer en el documento normativo La política de emancipación al año 2000. En sus discursos públicos, el Ministro se ha referido al importante papel desempeñado por la mujer en el cambio de la forma de pensar en el agro. De este modo, ha contribuido a mejorar la imagen de la mujer rural y a conseguir que se le dé un trato mejor, por ejemplo al solicitar préstamos bancarios. Pero la mujer rural también ha ocupado un lugar más destacado en los planes de los formuladores de política y encargados de adoptar decisiones. Las autoridades están ahora subvencionando tres organizaciones de mujeres rurales por el papel que pueden desempeñar en la regeneración del campo. Estas organizaciones han elaborado un método que permite a los residentes (hombres y mujeres por igual) de una zona determinada actuar de común acuerdo en la identificación y resolución de problemas locales. Las mujeres rurales de la provincia de Flevolanda están llevando a cabo un proyecto experimental.

Capítulo 12

Artículo 16: Los derechos individuales y familiares

NIVEL 1. LA SITUACIÓN Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) Las medidas legislativas

En 1997, como parte de su operación "Anders geregeld" (diferencia de trato), el gobierno neerlandés enumeró todas las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional que hacían distinciones entre el hombre y la mujer y entre personas casadas y solteras. El informe final de esta operación se publicó en noviembre de 1991. Reveló que para entonces eran escasas las disposiciones que todavía hacían distinciones entre el hombre y la mujer. Desde entonces, estas disposiciones también se han modificado mediante enmiendas a la ley.

1 b) Las disposiciones legislativas

Pronto entrarán en vigor importantes enmiendas al derecho de la familia. En su virtud, el derecho de la familia reconocerá todas las otras formas de cohabitación, además de las relaciones conyugales. Los principales cambios que se han producido en el período que abarca el presente informe afectan a los sectores siguientes:

- * la inscripción de parejas
- * la patria potestad
- * la ley del apellido
- * la ley de adopción internacional
- * la ley de paternidad

La inscripción de las parejas

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, los Países Bajos abogaron por el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos desde la perspectiva de la mujer y la niña y sobre la base de sus necesidades. Los derechos sexuales incluyen expresamente la prohibición de la discriminación por motivos de orientación sexual. La legislación sobre inscripción de las parejas que entró en vigor en los Países Bajos el 1° de enero de 1998 es acorde con dicho reconocimiento. La nueva legislación no se debe a tendencias o convenciones internacionales, sino a la evolución de la sociedad neerlandesa.

La inscripción de las parejas es equivalente al matrimonio y tiene, en general, las mismas consecuencias que éste. Se aplica a dos personas del mismo sexo que no pueden contraer matrimonio, y a dos personas de distinto sexo que no desean contraer matrimonio. Difiere del matrimonio, sobre todo, en que cuando las partes tienen hijos, la inscripción de la pareja, a diferencia del matrimonio, no establece, por sí misma, una relación con ellos. El término

matrimonio en la Convención de la Mujer y en la Convención europea de derechos humanos se usa exclusivamente con el significado de contrato entre un hombre y una mujer.

La patria potestad

El proyecto de ley sobre la patria potestad, al que se hizo alusión en el primer informe al CEDAW tiene ahora fuerza de ley. Con arreglo a la antigua legislación, sólo los padres legítimos podían ejercer conjuntamente la patria potestad sobre su hijo o hijos. A partir del 1º de enero de 1998, un progenitor y una persona que no sea progenitor (sea cual fuere su sexo) pueden compartir la patria potestad. La patria potestad conjunta se concede a un progenitor y a su pareja en virtud de una decisión judicial previa solicitud conjunta (nuevo artículo 253t, párrafos 1, 2 y 3 Libro 1 del Código Civil). Esta potestad conjunta se considera patria potestad (artículo 245, párrafo 5, Libro 1 del Código Civil). La pareja del progenitor está obligada a proveer al sustento del niño mientras dure la potestad conjunta.

A partir del 1º de enero de 1998, la potestad conjunta de los padres durante su matrimonio continúa, en principio, después de la disolución de éste por divorcio. No obstante, el padre o la madre, o ambos, pueden en cualquier momento solicitar a los tribunales que se confíe la patria potestad a uno de ellos exclusivamente.

La ley del apellido

La Ley del apellido ha sufrido un cambio fundamental. Hasta el 1º de enero de 1998, los niños nacidos de un matrimonio llevaban automáticamente el apellido del padre. A partir de esa fecha se puede optar entre el apellido del padre y el de la madre. Esta disposición se aplica a todos los niños que, por ley, tienen un padre y una madre entre cuyos nombres pueden escoger. Incluye a todos los niños que tienen una relación familiar legal con sus padres como resultado del reconocimiento o la adopción y a los niños nacidos dentro del matrimonio. Todos los niños de una familia deben tener el mismo apellido. La elección de los padres es provisional, ya que el niño, al llegar a la mayoría de edad, puede cambiar el apellido que le dieron con arreglo a la nueva ley o las disposiciones transitorias, por el del otro progenitor.

Cuando no se ejercita esa opción, un niño nacido en un matrimonio adopta el apellido del padre y un niño que nace fuera del matrimonio, el de la madre. Durante la elaboración de la ley, se debatió a fondo la cuestión de qué curso de acción se debía seguir cuando no se ejercitaba la opción. En un momento se propuso que se echase a suerte. Aunque este recurso hubiera sido enteramente neutral, se consideró inapropiado decidir el apellido de un niño de esa forma. Por último, se decidió que un niño nacido de un matrimonio tomaría el apellido de su padre a menos que se ejercitase la opción.

Una mujer que esté o haya estado casada tiene derecho a usar el apellido de su marido en vez del suyo de soltera o a colocar el apellido de su marido antes del suyo de soltera (artículo 9, Libro 1 del Código Civil). En el futuro, un hombre que esté o haya estado casado tendrá el mismo derecho. Además, una persona podrá añadir el apellido de su cónyuge a continuación de suyo propio. El nuevo artículo 9 también se aplicará a las parejas inscritas en el registro.

La Ley de adopción internacional

Los Países Bajos firmaron la Convención de la Haya sobre la protección de la infancia y la cooperación en materia de adopción internacional en 1993, y probablemente la ratificarán en 1998. La finalidad de la Convención es proteger los intereses del niño. La adopción internacional se permite sólo cuando no se encuentra un lugar idóneo en el país de origen. Antes que un niño sea entregado a otro país se tienen que satisfacer muchos requisitos. Después de todo, las consecuencias de la adopción son radicales y definitivas. La adopción da lugar a lazos de parentesco entre los padres adoptivos y el hijo adoptado y con frecuencia se rompen completamente los lazos (legales y de otra índole) con los padres naturales.

La Ley de paternidad

El 1º de abril de 1998 entrará en vigor una nueva ley de paternidad. Entraña una serie de cambios destinados a modernizar el derecho de la familia. Los cambios más importantes en relación con la Convención se resumen a continuación.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 34, Libro 1 del Código Civil, en determinadas circunstancias, una mujer embarazada no podía contraer nuevas nupcias inmediatamente después de enviudar. Esta disposición no se recoge en la nueva Ley de paternidad que entra en vigor el 1º de abril de 1998. Así se elimina una desigualdad ya que, con arreglo a la ley vigente, el hombre puede contraer nuevas nupcias inmediatamente después de la muerte de su esposa.

Los términos "legítimo" (nacido en el matrimonio), "ilegítimo" (nacido fuera del matrimonio) e "hijo natural" también se descartan a partir del 1º de abril de 1998. Estos términos quedan reemplazados por las expresiones "tiene/no tiene relación familiar legal con el niño". A diferencia de la situación que existía al redactarse el informe anterior, un niño nacido dentro de los 306 días siguientes a la disolución del matrimonio (por causas distintas de fallecimiento) ya no se considera automáticamente hijo del antiguo marido (artículo 199 b), Libro 1 del Código Civil).

Otros cambios de partes del derecho de la familia son los siguientes:

Procedimientos respecto a la pensión alimenticia

Cuando la madre de un niño nacido fuera del matrimonio desea reclamar el pago de pensión alimenticia al padre natural, puede solicitar que se expida un mandamiento de pago de dicha pensión a favor del niño (nuevo artículo 394, Libro 1 del Código Civil). El peso de la prueba recae, inicialmente, sobre la madre. Si puede presentar pruebas fehacientes de que el demandado es el padre de su hijo, por ejemplo, porque tuvo relaciones sexuales con él durante el período de la concepción, el peso de la prueba se desplaza y el demandado tiene que refutar la alegación. Un análisis de sangre o una prueba de ADN también puede ser un medio de zanjar definitivamente la cuestión de la paternidad. Si el demandado se niega a someterse a una prueba, el tribunal puede sacar de ello las conclusiones que estime pertinentes.

Determinación judicial de paternidad

Gracias a la enmienda de la ley de paternidad, las mujeres y los niños pueden ahora solicitar a los tribunales un mandamiento para determinar la paternidad (nuevo artículo 207, Libro 1 del Código Civil). Un fallo judicial de paternidad se puede considerar como el último recurso por el que una madre y un hijo pueden establecer una relación familiar legal entre el niño y su padre natural. La madre puede entablar acción dentro de los cinco años siguientes al nacimiento del niño. El plazo para la acción que compete entablar al hijo dura toda la vida de éste. Una vez establecida la paternidad, surge una relación familiar legal entre el niño y el hombre en cuestión. A partir de ese momento, el hombre está sujeto a todas las consecuencias de la paternidad legal.

Impugnación de la paternidad

Con arreglo a la ley vigente, una madre puede impugnar la paternidad de un niño sólo cuando éste ha nacido dentro de los 306 días siguientes a la disolución de su matrimonio. Con arreglo a la nueva ley de paternidad que entra en vigor el 1º de abril de 1998, una madre puede solicitar a los tribunales, dentro de un año del nacimiento del niño, un juicio declaratorio de que su impugnación de la paternidad derivada del matrimonio está justificada (nuevo artículo 200, Libro 1 del Código Civil). El plazo para impugnar la paternidad por el padre se ha prorrogado a un año después de conocer que probablemente no es el padre biológico. Otra nueva disposición permite a un hijo impugnar la paternidad derivada del matrimonio de su madre, una vez que descubre que su padre legal probablemente no es su padre biológico. En este caso, debe ejercitar la acción para impugnar la paternidad dentro de los tres años siguientes a la fecha del descubrimiento. Cuando el hijo estaba consciente de este hecho mientras era menor de edad, el plazo se amplía a los tres años siguientes a la fecha en que alcanza la mayoría de edad (nuevo artículo 200, Libro 1 del Código Civil). Con arreglo a la nueva ley de paternidad, el padre, la madre y el hijo tienen, en principio, las mismas oportunidades de impugnar la paternidad derivada del matrimonio.

La adopción de menores en los Países Bajos

Con la entrada en vigor de la nueva ley de paternidad el 1º de abril de 1998 (nuevo artículo 228, Libro 1 del Código Civil), se producirán algunos cambios en la ley de adopción. Con arreglo a la ley vigente, sólo las parejas casadas pueden adoptar, pero en el próximo futuro, en los Países Bajos se permitirá la adopción por una persona sola o por dos personas que no están casadas entre sí, pero que pueden demostrar que han vivido juntas al menos tres años. Estas parejas pueden ser del mismo sexo o de distinto sexo.

Al mismo tiempo, también se ha mejorado la situación de los padres originales en el caso de adopción. Hasta ahora, no se podía admitir a trámite la adopción si el padre o la madre se oponía a ella. No obstante, si la solicitud de adopción se volvía a presentar después de dos años, el tribunal, a su discreción, podía desestimar la objeción. Con arreglo a la nueva legislación, el tribunal ya no tiene la misma discreción. Ahora sólo en contados casos puede un tribunal desestimar una objeción; por ejemplo, cuando existe una falta total o casi total de lazos familiares o se ha maltratado al niño o se le ha descuidado gravemente.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

La mediación en el divorcio con carácter experimental

En 1996 se publicó un informe sobre una posible revisión de los trámites de divorcio. Así se planteó la posibilidad del divorcio extrajudicial. Se propuso que éste sólo se permitiera cuando las parejas que deseaban divorciarse habían llegado a un acuerdo sobre el divorcio y sus consecuencias. A este acuerdo se podría llegar, por ejemplo, por mediación. En esos casos, sería obligatoria la intervención de un consejero legal, que podría ser un abogado o un notario. En julio de 1997, el Secretario de Estado para Justicia decidió que en 1998 se podría intentar, con carácter experimental, la mediación en el divorcio. Uno de los fines que se persigue es examinar cómo se pueden proteger mejor los derechos del niño, cómo se pueden eliminar las desigualdades entre los cónyuges y cómo funcionará en la práctica la mediación.

Capítulo 13

OBSERVACIONES FINALES

Conclusión: el significado de la Convención en los Países Bajos

En este segundo informe al CEDAW se demuestra que en los Países Bajos se están adoptando medidas para aplicar la Convención de la mujer en todos los sectores de la administración central. En los dos primeros capítulos del presente informe se indicó que las obligaciones derivadas de la Convención se examinarían en tres niveles de política. El propósito de las medidas adoptadas en el primer nivel es conseguir la igualdad de trato para el hombre y la mujer ante la ley y en la vida pública. Las medidas pertinentes al segundo nivel tienen por finalidad lograr que la igualdad de jure ante la ley se traduzca en igualdad de facto en la práctica. Con estas medidas se persigue mejorar la situación de la mujer y, al mismo tiempo, asegurar el reconocimiento de que mediante la diversidad se enriquece la sociedad. Las medidas adoptadas en el tercer nivel están destinadas a lograr un cambio de actitud en la sociedad respecto a los papeles del hombre y la mujer y a lo que se considera "masculino" y "femenino".

La división de la normativa en tres niveles ha servido, en la medida de lo posible, de estructura para el presente informe. ¿A qué conclusiones se puede llegar, sobre esta base, respecto al progreso realizado en los Países Bajos en la aplicación de la Convención? Las medidas del primer nivel, con las que se pretende lograr la igualdad formal del hombre y la mujer, están prácticamente terminadas en los Países Bajos. Incluso al redactarse el informe anterior, los Países Bajos ya habían hecho grandes adelantos en este aspecto. En los últimos años, las autoridades han seguido elaborando y refinando la legislación de igualdad de trato y han eliminado todo vestigio de desigualdad de la legislación tan pronto como se descubría. En el futuro, sólo habrá que conseguir también la igualdad de trato en la práctica. Esto se logrará mediante la legislación y la jurisprudencia concomitante y la normativa de apoyo.

Como indica el informe, las autoridades neerlandesas están ahora dirigiendo su atención, sobre todo, al segundo nivel de política. Están invirtiendo seriamente en medidas que permitan garantizar que la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer se extienda también a la práctica. El incremento del número de mujeres que trabaja y su participación en pie de igualdad en todos los niveles de la educación demuestran claramente que esta política está dando fruto. El gobierno mantendrá las medidas de este nivel en el futuro. La pequeña proporción de hombres que prestan cuidados no remunerados y la segregación profesional del hombre y la mujer son prueba de que, en este respecto, el proceso emprendido hacia la igualdad aún no ha concluido. A través de esta política, las autoridades están promoviendo el establecimiento de una sociedad emancipada, en la que cada individuo tenga la oportunidad de participar en distintas esferas de la vida (trabajo remunerado, cuidados no remunerados, y vida política y social). En esa sociedad las diferencias personales ya no constituyen un problema, al contrario, la diversidad se considera un enriquecimiento de la sociedad.

El tercer nivel de política también es esencial para establecer una sociedad emancipada. Ello supone el respaldo del cambio cultural, a fin de que el comportamiento y el modo de pensar de las personas estén motivados por el convencimiento de que la diversidad es un enriquecimiento de la sociedad y que los individuos tienen el derecho de combinar actividades de distintas esferas de la vida. Este proceso de cambio cultural estará acompañado de la desaparición de las opiniones y los conceptos tradicionales, pero ahora anticuados, sobre "lo femenino" y lo "masculino". Las autoridades pueden facilitar estos cambios encargando y elaborando instrumentos que señalen estas actitudes profundamente enraizadas y presentando, apoyando e ilustrando opciones. En este respecto, es esencial seguir velando por que los formuladores de política, dentro y fuera del gobierno, adquieran la experiencia y los conocimientos pertinentes.

El presente informe al CEDAW indica que la política en este tercer nivel está todavía en proceso de evolución. En los últimos años, las autoridades han empezado a elaborar instrumentos y opciones, y han progresado más en unos sectores que en otros. Asimismo, es obvio que no siempre se ve claramente qué acción se debe emprender en un sector determinado. Huelga decir que las autoridades neerlandesas seguirán invirtiendo en ese tercer nivel en el futuro.

Las medidas adoptadas para dar a conocer la Convención

La Convención de la mujer hace algo más que imponer obligaciones a las autoridades. También sirve de marco para revisar la legislación, la política y la aplicación de la política. Por tanto, es esencial que todos los que participan en la adopción de decisiones políticas, administrativas, judiciales y sociales estén familiarizados con ella.

En el presente informe se han mencionado repetidamente las medidas que se han adoptado en el pasado para dar a conocer la Convención. En resumen, esas medidas son las siguientes:

- * En noviembre de 1992 se envió el primer informe de los Países Bajos al CEDAW a la dos Cámaras del Parlamento y a partes interesadas, para su información. También se informó a ambas Cámaras de la respuesta del CEDAW tras examinar el informe en enero de 1994.
- * En octubre de 1994 se publicó una colección de artículos sobre la Convención de la mujer que se debatió posteriormente en un simposio celebrado en noviembre de 1994⁴¹.
- * En el verano de 1996, el Ministro de Empleo y Asuntos Sociales, en el ejercicio de sus atribuciones como Ministro Coordinador de la Política

⁴¹ A. W. Heringa, J. Hes y E. Lijnzaad, "Het Vrouwenverdraad een beeld van een verdrag ...", VUGA, 1994.

J. Dierx et al., Informe de los cursillos durante el simposio "Handen en voeten aan het Vrouwenverdraag", Universidad de Limburgo, 4 de noviembre de 1994. En: Nemesis, Tijdschrift over vrouwen en recht, tomo 11 (1995), No. 1 (enero y febrero), págs. 19 a 22.

de Emancipación, envió a las dos Cámaras del Parlamento los resultados de dos encuestas realizadas a encargo suyo⁴².

- * En septiembre de 1996, el Instituto Clara Wichmann publicó un folleto cofinanciado por el Departamento de Coordinación de la Política de Emancipación y una bibliografía de la Convención, principalmente para intermediarios.
- * En febrero de 1997, el Ministerio de Justicia y el Instituto Clara Wichmann organizaron un cursillo sobre la Convención para miembros del poder judicial.
- * Se ha publicado el informe del Comité Groenman.
- * También se han distribuido el informe de una conferencia sobre la observancia de la Convención (celebrada en la Universidad de Nimega el 17 de octubre de 1997) y la respuesta del gobierno al informe Groenman.
- * Muchas de las publicaciones mencionadas anteriormente contienen el texto íntegro de la Convención (en inglés o neerlandés).

Actualmente se están realizando las actividades siguientes para dar a conocer la Convención:

- * Se están traduciendo al neerlandés las 22 Recomendaciones generales.
- * Se está preparando el texto neerlandés de la Convención y las Recomendaciones generales del CEDAW para su publicación en un folleto dirigido al gran público.
- * El Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales está estudiando medios de usar su sitio del Internet para brindar acceso electrónico a documentos referentes a la Convención de la mujer que ya se han publicado.

En su documento normativo Beijing: La mujer y el futuro, el gobierno ha señalado que un centro oficial de coordinación e información sobre la igualdad de trato del hombre y la mujer sería de gran ayuda para la elaboración del informe nacional sobre la Convención. El centro podría recoger toda la información sobre las leyes de igualdad de trato, las disposiciones del derecho penal por las que se prohíbe la discriminación, las leyes de la UE, la Convención europea de derechos humanos y convenciones de las Naciones Unidas y de la OIT, incluida la jurisprudencia al respecto. El Comité Groenman ha respaldado esa idea en sus recomendaciones. La conferencia celebrada para

⁴² N. Holtrust, A. Hendriks y D. Bauduin (eds.), De betekenis van artikel 12 Vrouwenverdrag in Nederland: gezondheid als recht (El significado del artículo 12 de la Convención sobre la mujer en los Países Bajos: la salud como derecho), VUGA, 1996.

J. Hes y C. van Vleuten, Het Vrouwenverdrag in de Nederlandse rechtsorde (La Convención de la mujer en el derecho neerlandés), VUGA, 1996.

debatir el informe del Comité Groenman también reveló que existe una necesidad evidente de una estructura de la información de esa índole.

La creciente integración de la política de emancipación en la política general, plantea el peligro de su fragmentación y pérdida de claridad. Para evitarlo, se está preparando la introducción de un instrumento de vigilancia destinado a facilitar información básica sobre la evolución del proceso de emancipación. Además, todavía hace falta un sistema capaz de generar información pertinente sobre determinados acontecimientos relativos a la igualdad de trato del hombre y la mujer. Actualmente, los conocimientos en este sector están dispersos entre varios ministerios y órganos semigubernamentales como la Comisión de igualdad de derechos, institutos universitarios y centros especializados como el Instituto Clara Wichmann y el Comité neerlandés de abogados de derechos humanos. El gobierno examinará si es conveniente y, en su caso, práctico, mejorar la difusión de información, posiblemente a través de Internet, mediante la cooperación de las organizaciones interesadas.

El tercer informe al CEDAW

La información sobre la Convención de la mujer recogida durante la preparación del informe nacional iniciado en la Cámara Baja ha sido, sin duda, una gran ayuda en la preparación del presente informe al CEDAW. Ha revelado, en particular, la importancia que se puede y debe atribuir a la Convención en el ordenamiento jurídico neerlandés y en acontecimientos sociales y políticos de los Países Bajos. La política neerlandesa de emancipación también se beneficiaría de un mayor énfasis en el marco de revisión que ofrece la Convención.

Un asunto que requiere consideración es la interacción del informe nacional al Parlamento y el informe internacional al CEDAW. Según las notas sobre la enmienda Kalsbeek-Jasperse, por la que se estableció la obligación nacional de rendir informe, el plazo de presentación del informe al Parlamento se estableció de manera que precediera en un año al que se rinde al CEDAW. De ese modo, las dos Cámaras del Parlamento tendrían la oportunidad de influir de algún modo en este último informe. Las autoridades, conscientes de los deseos de la Cámara Baja, no concluyeron el segundo informe al CEDAW, previsto originalmente para 1996, hasta el otoño de 1998, después de haberse debatido en la Cámara Baja la respuesta del gobierno al informe nacional. Dado que los plazos para la presentación de informes al CEDAW no admiten prórroga - están establecidos por la Convención y el CEDAW no está facultado para conceder exenciones al respecto - el gobierno ha decidido iniciar los preparativos para presentar a tiempo el tercer informe al CEDAW y los informes sucesivos.

Anexo 1

ILUSTRACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LOS TRES NIVELES DE POLÍTICA, POR REFERENCIA A LA RECOMENDACIÓN GENERAL 18 SOBRE LA SITUACIÓN DE LA MUJER DISCAPACITADA

En esta recomendación, el CEDAW pide más información sobre la situación de la mujer discapacitada, en particular, la medida en que tiene acceso a educación, empleo, servicios médicos y seguridad social así como las medidas especiales que se hayan adoptado para asegurar que puedan participar en todas las esferas de la vida cultural y social. La Recomendación 18 tiene que ver, por tanto, con la Convención en toda su extensión, ya que trata de todos los aspectos de la situación de la mujer discapacitada. Por consiguiente, es un buen ejemplo para ilustrar la relación entre los tres niveles de política y los artículos de la Convención.

NIVEL 1: LA SITUACIÓN Y LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

1 a) La situación

Aproximadamente 13% de las mujeres neerlandesas, es decir, 850.000 (de las cuales, 56% tienen menos de 65 años), tienen minusvalías o minusvalías graves. Aun después de hacer ajustes por edad, la mayoría de las personas con minusvalías físicas son mujeres (Estadísticas de los Países Bajos/NIMAWO). Las residencias para personas con discapacidades físicas acogen a un número aproximadamente igual de hombres y mujeres. El número de mujeres aquejadas de deficiencia mental es menor que el de hombres (6,6 por mil frente a 8,7 por mil) (Maas, 1988).

1 b) Las medidas legislativas

Diversas encuestas han revelado que con frecuencia se discrimina contra los discapacitados. La mujer está sobrerrepresentada entre los discapacitados y tiene más probabilidades de quedar completamente discapacitada para el trabajo (Hendriks 1997). El gobierno neerlandés se propone presentar legislación en breve (con todo detalle) para prohibir la discriminación contra los discapacitados.

NIVEL 2: HACIA LA DIVERSIDAD

La información proporcionada por el personal sobre el terreno ha convencido a las autoridades de que las necesidades de la mujer discapacitada no son las mismas que las del hombre en la misma situación. Este convencimiento indujo al gobierno a subvencionar un proyecto de emancipación realizado por el Consejo neerlandés para los discapacitados, organización benéfica, entre 1990 y 1994. A este proyecto le siguió otro de dos años, de la organización no gubernamental Vrouwen Alliantie, para mejorar la situación de la mujer discapacitada. El proyecto tiene una doble finalidad: mejorar la situación de la mujer discapacitada en relación con el trabajo remunerado y no remunerado (véase el capítulo 9), y asegurar que en la normativa de las organizaciones femeninas afiliadas al Vrouwen Alliantie se tome en consideración a la mujer discapacitada. En 1996 el Consejo neerlandés para los discapacitados puso en marcha el proyecto "La mujer en la administración", como complemento de su proyecto de emancipación (véase el capítulo 5). Con él se pretende llevar un mayor número de mujeres a las juntas de las organizaciones afiliadas.

Los derechos de la mujer discapacitada se reconocieron por primera vez en la normativa gubernamental en 1991. Una importante conclusión a la que se llegó entonces fue que se sabía poco de este colectivo. Para subsanar esta deficiencia, se realizaron diversas encuestas. A través de una de ellas, realizada en 1993⁴³ se comprobó, entre otras cosas, que la mujer discapacitada estaba en una situación mucho peor que la del hombre discapacitado en lo que se refiere a participación en el mercado de trabajo (véase el artículo 11) y en la educación, sobre todo en formación profesional (véase el artículo 10). El informe de 1995 "La situación de la mujer y las minorías en el empleo vigilado" permitió comprobar que la situación de la mujer y de los miembros de minorías étnicas era peor que la del hombre discapacitado de origen neerlandés. La mujer discapacitada en empleo vigilado estaba en situación de desventaja en cuanto a colocación, calificaciones y grado de trabajo. Las recomendaciones formuladas sobre la base de ese informe se tomaron en consideración en las negociaciones centrales sobre remuneración y condiciones de empleo de las personas en programas de empleo vigilado.

La violencia sexual está dirigida principalmente a la mujer (véase el capítulo 3). La mujer discapacitada es especialmente vulnerable. Desde 1991 se han realizado diversas actividades financiadas por el Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes para combatir el abuso sexual de los discapacitados.

NIVEL 3: LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO CULTURAL

En los últimos años, la normativa del gobierno ha prestado cada vez más atención a la situación de las mujeres discapacitadas, en parte como resultado de la labor de las organizaciones que las representan. El reconocimiento de que la diversidad enriquece a la sociedad ha permitido a la mujer discapacitada encontrar amparo en la normativa. Actualmente, la normativa se centra en lo que esta mujer puede hacer y no en lo que no puede hacer. Las actividades realizadas por las autoridades o con su apoyo financiero se examinaron en el nivel 2 supra. El cambio cultural necesario para este fin se inició por el personal sobre el terreno. Quienes trabajan con los discapacitados se fueron convenciendo paulatinamente de que las necesidades de la mujer discapacitada son, a veces, distintas de las del hombre en la misma situación. Esto condujo al establecimiento de proyectos separados, que se presentaron en el nivel 2 supra. Además de esos proyectos concretos, la normativa se ha centrado cada vez más en la percepción de la sociedad respecto a la mujer discapacitada. En febrero de 1997, el Consejo de emancipación presentó sus recomendaciones al gobierno neerlandés sobre "Percepción, género y minusvalía". La respuesta del gobierno se publicó en septiembre de 1997. La conclusión principal a que se llegó fue que el gobierno continuaría prestando apoyo financiero (como parte de la normativa general sobre discapacitados) en 1998 y años siguientes, para aplicar medidas destinadas a influir en las percepciones de la sociedad respecto a la mujer discapacitada. Un ejemplo del tipo de proyecto que recibe apoyo financiero es el que organizó el Consejo neerlandés para los discapacitados en 1996, con el fin de asesorar a maestros y consejeros escolares en cuestiones de importancia para las jóvenes discapacitadas.

⁴³ Gorter y Winants, Gehandicapt en vrouw (Discapacitada y mujer), La Haya, 1993.

Anexo 2

LAS ORGANIZACIONES QUE CONSTITUYEN LA ESTRUCTURA
DE APOYO DE LA EMANCIPACIÓN

En este anexo se presenta información adicional detallada sobre las organizaciones que constituyen la estructura de apoyo de la emancipación descrita de manera sucinta en el capítulo 2.

E-quality

La organización establecida el 1° de enero de 1998 con el nombre de E-quality es el resultado de la fusión de cuatro centros especializados en emancipación, cada uno de los cuales recibía anteriormente una subvención estatal. Las organizaciones fusionadas son Arachne (Consultoría de la mujer en política gubernamental), el Instituto de la mujer y el trabajo, el Programa internacional de intercambio de la mujer (WEP International) y AISA. Este último proyecto merece especial atención. Su finalidad es apoyar la emancipación de las mujeres de raza negra, las inmigrantes y las refugiadas. Como tal, representa un importante acontecimiento, del que no se había informado previamente al CEDAW. Entre abril de 1994 y el 1° de enero de 1998, AISA recibió una subvención de 250.000 florines al año del Ministro Coordinador de la Política de Emancipación. A través de AISA, varias organizaciones nacionales que representan a minorías han aunado sus esfuerzos para la consecución de los fines siguientes:

- * buscar ideas sobre la situación y emancipación de las mujeres de raza negra, las inmigrantes y las refugiadas;
- * diseñar medios de transmitir esas ideas de manera eficaz a las autoridades oficiales y a las organizaciones de beneficencia;
- * establecer condiciones que permitan a las mujeres de raza negra, las inmigrantes y las refugiadas beneficiarse activamente de la política del gobierno y de las tendencias en la sociedad neerlandesa.

Al final del proyecto, los conocimientos y la información adquiridos por AISA se transmitieron a E-quality, que llevará a cabo sus actividades desde la doble perspectiva del género y la etnicidad. Una evaluación ha demostrado que AISA consiguió prestar a las mujeres de raza negra, las inmigrantes y las refugiadas el apoyo que necesitaban para salvar la barrera que separaba a las autoridades de los dirigentes de su movimiento. El proyecto ha mejorado la percepción de la sociedad respecto a las mujeres de estos tres grupos y logrado presentar una nueva imagen de ellas.

La subvención que recibe E-quality es superior a la que solían recibir las cuatro organizaciones juntas. El incremento proviene del desaparecido Consejo de emancipación. Estos fondos han permitido a E-quality actuar como centro especializado de carácter nacional e internacional. Su función será la de innovar, identificar, informar y asesorar en una variedad de temas, entre ellos la redistribución del trabajo remunerado, los cuidados no remunerados y el ingreso; el uso de los conocimientos y la tecnología de la información; la redistribución del poder y la influencia; la integración y las percepciones en

una sociedad multicultural, y cuestiones internacionales. E-quality se mantiene en estrecho contacto con el movimiento feminista y su labor se centra, especialmente, en las autoridades del gobierno y las organizaciones de beneficencia así como el comercio y la industria. En los próximos años su subvención anual aumentará de 3,7 millones a 4,6 millones de florines.

Toplink

Toplink se fundó en 1995 para contribuir al logro de la representación proporcional de la mujer en juntas, comités y consejos. Dispone de una base de datos de mujeres expertas que pueden cubrir vacantes en las juntas de organizaciones de beneficencia, consejos consultivos gubernamentales y juntas supervisoras de empresas. Toplink recibirá una subvención anual de 400.000 florines en 1998 y 1999.

El Centro Internacional de Información y Archivos para el Movimiento en Pro de la Mujer (IIAV)

Los Países Bajos tienen un centro singular para la facilitación de información sobre la situación de la mujer. El IIAV cuenta con una biblioteca, una dependencia de documentación y archivos que contienen documentos sobre la situación de la mujer y estudios de la mujer. El Centro también desempeña una importante función internacional. En el curso de los próximos años recibirá una subvención anual de alrededor de 2,4 millones de florines del Ministro Coordinador de la Política de Emancipación.

La Vrouwen Alliantie (VA)

Esta organización general coordinadora se estableció en 1993 como resultado de la fusión de otras dos organizaciones, una interesada en la autonomía económica de la mujer y la otra, en la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado. La VA tiene un gran número de organizaciones afiliadas, entre ellas la secretaría de la mujer de la Federación de Sindicatos Neerlandeses, organizaciones de mujeres rurales, TIYE Internacional y el Consejo Nacional de la Mujer. Recibe una subvención anual de cerca de medio millón de florines del Ministro Coordinador de la Política de Emancipación.

El Instituto Clara Wichmann

El Instituto Clara Wichmann es el instituto central en los Países Bajos para cuestiones relativas a la mujer y el derecho. Recibe una subvención anual de cerca de 900.000 florines del Ministro de Justicia.

La campaña La oportunidad en los negocios

La finalidad de la campaña La oportunidad en los negocios es estimular a la industria a hacer un uso más eficaz del talento de la mujer. En el capítulo 9 se puede encontrar información adicional sobre el tema. La campaña recibe una subvención anual de un millón de florines del Ministro de Asuntos Económicos y del Ministro Coordinador de la Política de Emancipación. Después de tres años, la organización continuará sus actividades independientemente, con sus propios recursos.

ANEXO AL SEGUNDO INFORME DE LOS PAÍSES BAJOS AL COMITE PARA LA
ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)

LA SALUD COMO DERECHO DE LA MUJER

La aplicación del
Artículo 12 de la Convención de la mujer
en los Países Bajos

Nora Holtrust
Mieke te Vaarwerk

Resumen de un minucioso estudio exploratorio del significado
del artículo 12 para los Países Bajos

Utrecht, noviembre de 1996

/...

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. INTRODUCCIÓN	116
2. EL SIGNIFICADO DEL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN DE LA MUJER	119
2.1. Convenciones internacionales	119
2.2. La eliminación de la discriminación y el principio de igualdad	120
2.3. El valor añadido que aporta la Convención de la mujer	122
2.4. La salud como derecho	123
2.5. El objetivo de la Convención de la mujer	125
2.6. Los tres tipos de obligaciones	126
2.7. La aplicación	130
2.8. Conclusiones	132
3. DE LA NORMA JURÍDICA A LA APLICACIÓN PRÁCTICA	134
3.1. La discriminación por motivo de sexo y la salud	134
3.2. La discriminación por motivo de sexo y la calidad de la atención	136
3.3. El diseño de la investigación	139
4. LAS DIFERENCIAS RELACIONADAS CON EL SEXO EN LA SALUD	139
4.1. Comparación del estado de salud del hombre y la mujer	140
4.2. ¿Se pueden evitar las diferencias relacionadas con el sexo en el peso de la enfermedad?	141
5. LAS DIFERENCIAS RELACIONADAS CON EL SEXO EN LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN	143
5.1. La atención de salud profiláctica	143
5.2. La atención de salud prestada por los internistas	147
5.3. El tratamiento por los especialistas médicos	150
5.4. La atención de enfermería y la atención a largo plazo	152
5.5. La atención de salud mental	156
6. TEMAS SELECTOS	159
6.1. La prevención y eliminación del abuso sexual	159
6.2. La orientación financiera en la atención de salud	161

ÍNDICE (continuación)

	<u>Página</u>
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	163
7.1. Conclusiones sobre las diferencias relacionadas con el sexo en la salud	163
7.2. Conclusiones sobre la calidad de la atención	163
7.3. Recomendaciones	165

1. INTRODUCCIÓN

Los Países Bajos han sido parte en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, denominada en el presente documento la Convención de la mujer, desde 1991. La Convención de la mujer fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor en 1981¹.

La Convención tiene por objeto abolir la subordinación de la mujer respecto al hombre. La Convención de la mujer contiene artículos generales, tales como una definición de la discriminación, y artículos sobre temas tales como la salud. También es importante el artículo que trata de la necesidad de erradicar los conceptos estereotipados de la mujer (y del hombre). La Convención es aplicable a las esferas pública y privada de una mujer a lo largo de su vida. Durante las deliberaciones de la Cámara Baja en torno a la ley por la que se sancionaba la Convención de la mujer, el Ministro Coordinador de la Política de Emancipación prometió que el Parlamento recibiría un informe sobre su aplicación en los Países Bajos cada cuatro años². Este compromiso viene a añadirse a la obligación de los Estados Partes de dar cuenta de las medidas que se han adoptado para aplicar las disposiciones de esta Convención. Este informe se debe presentar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) un año después de la ratificación y a partir de entonces, cada cuatro años. El primer informe neerlandés apareció a finales de 1992 y se presentó al CEDAW el año siguiente³.

En una decisión conexas, el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, Ministro Coordinador de la Política de Emancipación, ordenó que se realizaran estudios detallados con carácter regular sobre la aplicación de la Convención por subsectores. Con esos estudios se pretende también fomentar el debate de este tema en círculos más amplios.

En vista de ello, el 17 de noviembre de 1994, el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales encargó un estudio del significado para los Países Bajos del artículo 12 de la Convención de la mujer. En este artículo de la Convención se encomienda a los países adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la atención de salud. Un informe de este estudio se publicó con el título de "De betekenis van artikel 12 Vrouwenverdrag

¹ Nueva York, 19 de diciembre de 1979, Boletín de Tratados, 1980, 146.

² Artículo 3, Procedimiento de aprobación, Boletín de leyes, ordenanzas y decretos, 1991, 355.

³ Informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, decimotercer período de sesiones, Asamblea General 49, Suplemento No. 38 (A/49/38), pág. 60.

voor Nederland: gezondheid als recht" (el significado para los Países Bajos del artículo 12 de la Convención de la mujer: la salud como derecho)⁴. El presente texto es un resumen del informe⁵.

Información general

Desde los primeros años de lo que se ha dado en llamar "la segunda ola del movimiento feminista", el movimiento en pro de la salud de la mujer ya estaba reclamando un nuevo planteamiento de la salud de la mujer y de la atención de salud de la mujer. Gracias a los esfuerzos de dicho movimiento, empezó a tomar forma en la conciencia pública la idea de la relación entre el contexto social en el que vive la mujer y su salud⁶.

Es notable que, durante mucho tiempo, nadie se había percatado de la existencia de algunas diferencias en salud y enfermedad relacionadas con el sexo, pese a que una serie de problemas de salud son desproporcionadamente más prevalentes en la mujer que en el hombre (y viceversa). Estas diferencias no se pueden atribuir automáticamente a factores biológicos. También es preciso tener en cuenta otros factores emotivos, socioeconómicos y políticos que afectan la vida y la salud de la mujer⁷. En resumen, las cuestiones de salud entrañan una variedad de temas. La cuestión que se plantea es si la atención de salud ordinaria presta suficiente atención a los aspectos de la salud en función del sexo.

Este estudio tiene por objeto contribuir a la difusión de la Convención de la mujer y ampliar su significado práctico para la política de salud y la formulación de leyes. Para ello, es necesario traducir las obligaciones contraídas por los Países en virtud de la Convención, de términos abstractos aplicables al derecho internacional a leyes y normas que se puedan usar en el ámbito nacional. La Convención de la mujer puede tener un mayor significado cuando se establecen conexiones entre el discurso legal sobre el significado de las diversas obligaciones con arreglo a la Convención y el debate nacional sobre cómo afectarían a la mujer las diversas normativas gubernamentales neerlandesas, incluida la política de emancipación⁸. Este concepto ha sido una idea importante a través de este estudio del significado del artículo 12 de la Convención de la mujer para los Países Bajos.

⁴ Holstrust, Hendriks, Bauduin (ed) 1996. La información sobre los autores y otras personas interesadas figura en el Apéndice 1.

⁵ En esta versión abreviada se ponen de relieve otros puntos, por lo que este texto difiere algo del original.

⁶ Meeuwesen, et al (1991). Van Delft (1991). Bakker, Claesen, et al (1993). Meinen, et al (ed.) (1994).

⁷ Véase, entre otros, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, septiembre de 1995, párr. 89 et seq.

⁸ Actas de la Cámara Baja, 1993 a 1994, 18 950 (R 1281), No. 14.

La formulación del problema se divide en dos grupos de cuestiones:

- * ¿Qué obligaciones entraña el artículo 12 de la Convención de la mujer?
- * ¿Qué significa para los Países Bajos la Convención de la mujer?
- * ¿En qué medida tiene la mujer (y el hombre) derecho a la salud (y a la atención de salud)?
- * ¿Cuál es el valor añadido del artículo 12 de la Convención para el ordenamiento jurídico neerlandés en comparación con la Constitución y otras convenciones internacionales?
- * ¿Cuál es el valor añadido del artículo 12 de la Convención de la mujer desde una perspectiva relativa, en particular, desde la perspectiva del derecho comparativo? ¿Cómo están otros países occidentales cumpliendo su obligación de presentar informes al CEDAW con respecto al artículo 12 de la Convención de la mujer?
- * ¿Cuál es el estado de salud de la mujer en los Países Bajos?
- * ¿Cuál era el estado de salud de la mujer comparado con el del hombre entre 1991 y 1995, y qué factores explican las diferencias de salud entre el hombre y la mujer?
- * ¿Cuál es la calidad de la atención de salud de la mujer, incluidos factores tales como su accesibilidad?
- * ¿Cuál es el significado de estas preguntas para la política de salud (y la atención de salud) con respecto al artículo 12 de la Convención de la mujer?

Restricciones

El presente texto gira en torno al segundo grupo de preguntas: un estudio de la salud de la mujer y la práctica de la atención de salud en los Países Bajos. Los temas de atención terapéutica de salud, profilaxis, atención profesional y atención informal se incluyen en esta descripción. El amplio alcance de estos temas hizo que fuera necesario imponer algunas restricciones. Sólo se han descrito los principales sectores de la atención somática ordinaria y de la atención de salud mental. El tema de esta evaluación roza la crítica de la salud de la mujer. No obstante, la atención de salud de la mujer misma no se ha considerado en este estudio. Lo que se ha investigado ha sido cómo se toma en consideración y cómo se trata a la mujer en la atención médica ordinaria.

De los tres temas selectos añadidos al estudio original, sólo los referentes al abuso sexual y al control financiero de la atención de salud se incluyen en el presente texto. En lo que respecta al tema titulado "La atención médica durante el embarazo y el parto" remitimos al lector a la tesis escrita por el autor en cuestión⁹.

⁹ Monster (1995).

Antes de describir la práctica de la atención de salud, examinaremos la pertinencia para los Países Bajos de algunas obligaciones contenidas en convenciones internacionales y el lugar que le corresponde a la Convención de la mujer entre ellas. Por último, presentaremos una descripción general de la Convención de la mujer misma.

2. EL SIGNIFICADO DEL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN DE LA MUJER

2.1. Las convenciones internacionales

La Convención de la mujer es un tratado internacional dirigido a fortalecer la condición jurídica y social de la mujer en todo el mundo. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969) exhorta a los países aplicar las convenciones de buena fe. No obstante, el derecho constitucional del propio país regula la forma en que éste cumplirá sus obligaciones¹⁰. En los Países Bajos, un ciudadano puede invocar una convención aun cuando no tenga (o todavía no tenga) fuerza de ley en el país. Lo que es importante, sin embargo, es si un artículo de la convención tiene aplicabilidad directa.

La aplicabilidad directa significa que un ciudadano neerlandés puede tener derechos derivados directamente de un artículo, a diferencia de los artículos de una convención que aplican a los países¹¹. En los Países Bajos no es el legislador sino un juez quien decide si un artículo de una convención es aplicable directamente¹². Un juez también puede declarar un artículo de una convención aplicable cuando no tiene aplicabilidad directa, pero el legislador no ha conformado la ley con la convención pertinente¹³.

La Convención de la mujer incluye derechos humanos que regulan los derechos más fundamentales de la relación entre un gobierno y el pueblo¹⁴. La inmensa mayoría de las convenciones afectan a los derechos naturales o civiles o a los derechos sociales básicos. La distinción que todavía se hace entre derechos humanos naturales y sociales ha quedado prácticamente anticuada¹⁵. Según la

¹⁰ Los estatutos y las directrices de la Unión Europea directamente aplicables a todos los países de Europa son una excepción a esta regla.

¹¹ Véase también Alkema (1995).

¹² Para los travaux préparatoires, véanse Rehof (1993) y el tratamiento parlamentario del Procedimiento de aprobación, Actas de la Cámara Baja, 1984 a 1985, 18 950 (R 1281).

¹³ Lijnzaad (1991). Alkema, Zaaijer (1994).

¹⁴ Las expresiones "derechos fundamentales" y "derechos humanos" se usan de forma intercambiable; Alkema (1995).

¹⁵ Gerbranda, Kroes (1991). Alkema (1995).

Conferencia de derechos humanos de Viena, los derechos humanos se deben considerar indivisibles e interdependientes y relacionados entre sí¹⁶.

En principio, los derechos humanos se consideraban principalmente como los derechos del individuo en relación con su gobierno. Ahora se da más atención al equilibrio desigual de poder entre los individuos mismos, por lo que los derechos humanos se aplican también a las relaciones entre miembros de la población. En este caso, se habla del efecto horizontal de los derechos humanos¹⁷.

2.2. La eliminación de la discriminación y el principio de igualdad

Según el título y el preámbulo de la Convención de la mujer, la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es el principal objetivo de la Convención.

La discriminación no es, por definición, lo opuesto a la igualdad de trato del hombre y la mujer¹⁸. El aspecto discriminatorio de un método de trato no radica en la diferencia de trato, sino en los efectos del trato. Existe discriminación siempre que una persona o grupo llega o permanece en una situación de privación mientras no pueda evitar el trato despojándose de la característica que lo provoca (es decir, su sexo).

La discriminación puede ser directa o indirecta. Un ejemplo de discriminación directa es la que se produce cuando a la mujer se le niega el derecho de inscribirse para buscar alojamiento mientras que al hombre, en cambio, se le reconoce ese derecho¹⁹. Las distinciones por motivo de sexo (o color, etc.) dan por resultado la discriminación directa.

La discriminación indirecta existe cuando no es obvio que una persona está siendo discriminada. Esto sucede cuando una medida aparenta ser imparcial en materia de sexo. Por ejemplo, cuando un patrono busca empleados que no tengan menos de 1,80 m de estatura, en principio se podría pensar que no muestra preferencia por uno u otro sexo; sin embargo, debido al requisito de estatura, está brindando a la mujer menos oportunidades de ser contratada para el puesto. Si existe una buena razón que justifique este requisito, el patrono tiene lo que se llama motivo objetivo de justificación. Este es el único caso en que se permite la diferenciación cuando existe discriminación indirecta.

¹⁶ Informe Final, Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, 1993, párr. 5.

¹⁷ Verhey (1992).

¹⁸ Burkens (1982). Véase también Gebranda, Kroes (1994). Si no, Wenthold (1990).

¹⁹ Véase Heringa (1994).

La Convención de la mujer se propone eliminar ambas formas de discriminación, directa e indirecta²⁰. Así se desprende de algunas partes de la Convención, como el artículo 2, que estipula que los Estados condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas²¹. También se desprende del artículo 1 de la Convención de la mujer, en el que se define la discriminación.

Además de rechazar la discriminación, la Convención de la mujer cita el principio de la igualdad del hombre y la mujer²². Con frecuencia se describe el principio de igualdad como la igualdad de trato de casos iguales y la desigualdad de trato de casos distintos, según el grado en que los casos difieran entre sí. Pero los casos iguales, si por ello entendemos idénticos, no existen. La igualdad de las personas existe sólo cuando se dejan de lado determinadas diferencias que no vienen al caso.

Para analizar la igualdad o desigualdad de las personas, se debe elegir un punto de referencia que permita definir esos términos. Sin embargo, se debe tener presente que la elección de un punto de referencia puede plantear nuevos problemas. Supongamos que elegimos el tratamiento X como el mejor para la artritis. Todo el que padezca esa enfermedad se considerará con derecho a recibir el tratamiento X. En virtud de la elección de un punto de referencia, un grupo determinado, los que sufren de artritis, son tratados como grupo distinto de otros. Uno de los problemas que plantea el principio de igualdad es que, con frecuencia, se toma al hombre como prototipo²³. Al hacer esto, no se tiene suficientemente en cuenta el hecho de que "el hombre como prototipo" no siempre es favorable para la mujer, y que las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer entrañan algo más que la posibilidad de concebir. Sólo después de haberlo estudiado en el hombre y la mujer se puede llegar a la conclusión de que el tratamiento X es el mejor para la artritis. La eficacia de los medicamentos o métodos terapéuticos puede variar según se apliquen a la mujer o al hombre, debido a otros factores socioeconómicos o biológicos²⁴.

En los textos legales se hace una distinción entre igualdad formal y substantiva. Por igualdad formal se entiende igualdad ante la ley, es decir, aquella en que la legislación, como tal, es el único factor considerado. La igualdad substantiva incluye la consideración de diferencias en posiciones (y posiciones de poder) para el logro de la igualdad real. El propósito de los autores de la Convención era alcanzar la igualdad formal y substantiva²⁵.

²⁰ Burrows (1985). Van Maarseveen (1985). Brünott (1986). Wadstein (1988).

²¹ Alkema, Zaaijer (1994).

²² Alkema (1995).

²³ Schaapman (1995).

²⁴ Wieringa, Weel (1994). Lagro-Jansen (1995).

²⁵ Esto es lo que se desprende de los artículos 1, 3, 4, 5 y 11, párrafo 2 de la Convención de la mujer. Véase también Alkema, Zaaijer (1994).

2.3. El valor añadido que aporta la Convención de la mujer

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos fueron ocupando, despacio pero seguro, el centro de atención. En la mayoría de las convenciones de derechos humanos se hacía referencia a la igualdad de derechos del hombre y la mujer. En el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula, entre otras cosas, que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. Este artículo ha sido aplicable directamente desde 1979 e incluso se ha invocado para declarar que un derecho humano básico del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aplica por igual al hombre y a la mujer²⁶. Diversos artículos de convenciones europeas también se ocupan de la igualdad. Los más conocidos son el artículo 119 del Tratado de la Comunidad Europea y el Artículo 14 de la Convención europea de derechos humanos. Estos artículos también son aplicados por los tribunales.

Dado que ya son tantos los tratados europeos e internacionales de derechos humanos que enuncian el principio de igualdad, ¿añade realmente algo a ellos la Convención de la mujer? Las investigaciones dan una respuesta afirmativa²⁷. La Convención de la mujer se refiere concretamente a los problemas que afectan a la mujer²⁸. La Convención de la mujer tienen una base tan amplia que abarca, prácticamente, todas las esferas de la vida de la mujer. Los tratados generales de derechos humanos tratan de sus derechos humanos naturales o sociales. Lo que da a la Convención su carácter singular es que todos esos derechos pueden ahora encontrarse refundidos en una sola convención, de tal modo que se refuerzan mutuamente.

La Convención de la mujer también elimina la distinción, frecuente en jurisprudencia, entre las esferas pública y privada, algo que añade una nueva dimensión al empeño por mejorar los derechos de la mujer. Además, la Convención de la mujer deja margen para un efecto horizontal, que es decididamente importante ya que la mujer suele ser discriminada en la esfera privada²⁹. Debido a esta distinción que se suele hacer entre el derecho público y el privado, el hecho de que es, precisamente, en la esfera privada donde la mujer encuentra la discriminación, todavía no ha recibido suficiente atención. De hecho, la Convención abarca todas las esferas, aun cuando un tema no se mencione expresamente. Por ejemplo, la Convención no menciona el abuso sexual como tal, pero puede servir de base para impugnarlo³⁰. También es importante el

²⁶ Vz. ARRS (División de administración de justicia del Consejo del Estado), 10 de mayo de 1979, Boletín del Comité de abogados neerlandeses para derechos humanos (NJCM) 19-7 (1979) y HR, 7 de mayo de 1993, Boletín del NJCM 18-6 (1993) con anotaciones A, W. Heringa. Heringa (1994).

²⁷ Wadstein (1988), Dallmeyer (1993). Cook (1994).

²⁸ Tomaševski (1988).

²⁹ Romany (1994). Loenen (1994).

³⁰ Heringa (1995).

artículo 5, en el que se exhorta a los Estados Partes a modificar las normas de conducta para eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias basadas en la idea de funciones estereotipadas.

2.4. La salud como derecho

Existen distintos medios de formular el derecho a la salud³¹. La atención de salud es un concepto más amplio que la atención médica. Por "atención de salud" se entiende el sistema íntegro de atención de salud intra y extramuros, incluidas las actividades profesionales y los controles administrativos y financieros³². En el presente estudio se examina un derecho a la salud conforme a los textos internacionales, en vez de la expresión "derecho a la atención de salud", que es la que se usa con más frecuencia en los Países Bajos³³.

Hasta la fecha, se ha prestado escasa atención en los Países Bajos al derecho constitucional a la salud y a sus repercusiones en el sistema de atención de salud³⁴. El debate en torno al significado exacto del derecho a la salud todavía está en su fase inicial, en los ámbitos nacional e internacional, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos de este derecho en los que se tiene en cuenta el sexo.

El párrafo 1 del artículo 22 de la Constitución se ha formulado como misión del gobierno³⁵. Con respecto al derecho internacional, el artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es importante porque ha servido de base al artículo 12 de la Convención de la mujer³⁶. La mayoría de las convenciones internacionales parecen ir más lejos que la Constitución por cuanto que otorgan al ciudadano un derecho individual a la salud. Las disposiciones internacionales suelen indicar claramente (o más claramente) qué medidas tendrá que adoptar el gobierno para proteger y promover la salud pública. Estas obligaciones suponen algo más que establecer un sistema de atención de salud de alta calidad y sumamente accesible; también suponen influir en los determinantes de la atención de salud.

Tanto el artículo 22 de la Constitución como el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son igualmente difíciles de aplicar judicialmente. Cuando este tipo de disposiciones se invocan ante el tribunal, éste sólo en casos excepcionales las honra. El tribunal tiende a ser generoso con la autoridad discrecional que permite ejercer al gobierno, lo que se demuestra, entre otras cosas, por el hecho de que el

³¹ Sommerville (1993). Cook (1993).

³² Llenen (1991).

³³ OMS (1993). Tomaševski (1995). Leary (1994). Llenen (1994), Hendriks (1994).

³⁴ Véase también Actas de la Cámara Baja, 1994 a 1995, 24 126 No. 1-2, pág. 18.

³⁵ Akkermans, Koekoek (1992), Gevers (1994).

³⁶ Sullivan (1995b).

tribunal revisa sólo marginalmente los derechos civiles básicos. No obstante, la creciente atención que se está dando a los derechos sociales, económicos y culturales podría conducir a una aplicabilidad directa más generalizada de estos derechos³⁷.

Es difícil enunciar el contenido exacto de cada derecho a la salud. Esto se debe, principalmente, a que el derecho a la salud es un derecho humano básico, algo que inicialmente lleva consigo instrucciones para la aplicación oficial de determinadas iniciativas. Lo que no está claro son las obligaciones del gobierno y la medida en que se espera que se esfuerce para lograr el resultado deseado.

Tanto el artículo 22 de la Constitución como el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mencionan la obligación del gobierno de adoptar las medidas pertinentes. Estas medidas no se deben limitar a la elaboración de leyes, sino a la aplicación de normativas en los sectores en cuestión y en los sectores afines. La atención de salud profiláctica también está comprendida dentro del ámbito de estas disposiciones. El artículo 12 del Pacto se refiere expresamente a la prevención, mientras que el artículo 22 de la Constitución asume generalmente que la prevención está incluida en el epígrafe de promoción.

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona medidas concretas que el gobierno debe adoptar para realizar el derecho a la salud. El artículo 12 del Pacto estipula, además, que el gobierno debe empezar a adoptar esas medidas inmediatamente³⁸.

El artículo 22 de la Constitución concluye que la reducción del nivel de atención podría ocasionar dificultades³⁹. Se da por sentado que la "promoción" mencionada en el artículo 22 de la Constitución se debe aplicar a todas las personas sin distinción entre ellas (compárese con el artículo 1 de la Constitución). En cuanto al artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la conexión con el principio de igualdad se establece a través del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Por tanto, se puede alegar que el gobierno está obligado, en virtud de la Constitución y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a dar una gran importancia a la prevención de la discriminación y a la promoción de la igualdad entre los sexos al cumplir las obligaciones que entraña el derecho a la salud.

Por deducción, se puede alegar que el artículo 22 de la Constitución y el artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales imponen al gobierno las obligaciones siguientes:

³⁷ Coomans, et al (ed.) (1994).

³⁸ Sullivan (1995b).

³⁹ Gerbranda, Kroes (1991).

a. Adoptar una serie de medidas, entre las que figuran la iniciación de legislación, el cumplimiento de una política integrada y la gestión de instituciones.

b. Usar los factores determinantes de la atención de salud para promover la atención de salud profiláctica y terapéutica individual y colectiva.

c. Comenzar a adoptar y aplicar inmediatamente estas medidas normativas.

d. Prohibir la reducción del nivel de asignaciones, a menos que exista justificación para ello - la reducción de las asignaciones no se podrá hacer a expensas desproporcionadas de los derechos e intereses de grupos vulnerables de población.

e. Adoptar medidas dirigidas a todas las personas sin distinción entre ellas. Esto es, medidas que tomen en consideración las características específicas en función del sexo para prevenir la discriminación.

2.5. El objetivo de la Convención de la mujer

El principal objetivo de la Convención de la mujer es la eliminación de la discriminación contra la mujer. Esto también se expresa en el párrafo 1 del artículo 12, que señala la obligación de "adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención de médica"⁴⁰.

El artículo 2 de la Convención de la mujer contiene una norma general para las actividades de los Estados Partes, por lo que también se le conoce como el corazón de la Convención de la mujer⁴¹. En virtud del artículo 2, se exhorta a los Estados Partes a eliminar todas las formas de discriminación, para lo que deberán recurrir a los medios apropiados. En resumen, el artículo 2 de la Convención de la mujer se concentra en el objetivo de la Convención: la eliminación de la discriminación contra la mujer. El artículo 12 de la Convención indica los medios, incluidos los de carácter legislativo, para alcanzar este fin.

El artículo 3 de la Convención de la mujer va un paso más allá y exhorta a los Estados a adoptar medidas dirigidas al pleno desarrollo y adelanto de la mujer con objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. La buena salud aumenta las oportunidades de desarrollo y adelanto, por lo que se puede considerar un medio para otro fin. La buena salud es también un fin en sí misma. La igualdad de acceso a la atención de salud para la mujer es de importancia vital en su lucha contra la discriminación y en la ampliación de la igualdad de oportunidades para la mujer.

⁴⁰ Para más detalles, véase Heringa, Hes, Lijnzaad, et al (ed.) (1994).

⁴¹ Alkema, Zaaijer (1994).

El artículo 4 se ocupa de dos cuestiones distintas: el trato preferente y la protección de la maternidad. El objetivo de una medida preferente es acelerar la igualdad del hombre y la mujer. Por consiguiente, la intención de este artículo no es alentar o mantener disposiciones para la protección de la mujer, basadas en un concepto estereotipado respecto a ella, además, las medidas sólo pueden ser de carácter temporal. La segunda parte del artículo, sin embargo, sí permite las disposiciones de protección, pero están destinadas concretamente a proteger la maternidad, y para estos fines, "maternidad" se entiende en un sentido limitado.

Finalmente, el artículo 5 de la Convención de la mujer es el último artículo de "carácter general" de la Convención antes de examinar los artículos específicos sobre cuestiones individuales. El objetivo de este artículo es lograr la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias que estén basados en la idea de la superioridad de cualquiera de los dos sexos. Para ello, los Estados deberán adoptar las medidas pertinentes.

Los prejuicios y las prácticas consuetudinarias basadas en la inferioridad de la mujer deben cambiar, porque un concepto estereotipado de los sexos impide el desarrollo de la mujer y, por ende, puede tener efectos adversos para su salud. Además, lo que también ocurre en la atención de salud misma, y en parte en reacción a los estereotipos, es que las expectativas y la actitud de la sociedad respecto a la mujer no son las mismas que las que tiene respecto al hombre.

Las disposiciones de la Convención de la mujer no afectarán las obligaciones contraídas en virtud de otras convenciones que aceleren el logro del objetivo de la Convención de la mujer⁴².

2.6. Los tres tipos de obligaciones

El párrafo 1 del artículo 12 de la Convención de la mujer dice lo siguiente:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención de salud, inclusive en lo que se refieren a la planificación de la familia.

La primera frase del párrafo 1 del artículo 12 estipula las obligaciones de los Estados Partes sobre la base, en términos generales, del artículo 12: la adopción de todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención de salud. La segunda frase del párrafo 1 del artículo 12 indica el objetivo que deben alcanzar estas medidas: "a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención de salud..." Habida cuenta de la obligación intrínseca, formulada en términos generales, en la primera frase (la eliminación de la

⁴² Véase el artículo 23 de la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer.

discriminación en la esfera de la atención de salud), es plausible que las instrucciones de la segunda frase también se extiendan a todo el sector de atención de salud y no sólo a la atención médica en el sentido estricto de la palabra⁴³. Con respecto a la referencia al "acceso a servicios de atención médica, inclusive en lo que se refieren a la planificación de la familia" en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 12, los autores de la convención no han ofrecido más detalles.

En el segundo párrafo del artículo 12 leemos lo siguiente:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

El segundo párrafo del artículo 12 estipula que los Estados deben ofrecer suficiente acceso a servicios en relación con el embarazo y el parto. Esto constituye una excepción (en realidad, un suplemento) al mandato de igualdad formal de trato del hombre y la mujer en el sector de atención de salud expresado en el primer párrafo. Este párrafo se puede explicar como un reconocimiento de la aspiración a la igualdad substantiva, en la que el sexo y otras diferencias entre personas y grupos de personas se toman en consideración de una forma positiva. No obstante, al formular el segundo párrafo como excepción (Sin perjuicio de) al principio de igualdad, los autores de la Convención se proponían impedir la posibilidad de que dichos servicios pudieran sacrificarse en aras de una interpretación formal de la prohibición de la discriminación⁴⁴.

¿Qué obligaciones concretas para los Estados Partes se derivan ahora de esas disposiciones de la Convención?⁴⁵

Para comprender debidamente una convención, conviene clasificar las obligaciones que para el Estado entraña una convención de derechos humanos. Un conjunto de clasificaciones usado frecuentemente es el que propuso el experto noruego en derechos humanos Eide: respetar, proteger y realizar⁴⁶. Las obligaciones derivadas de la Convención de la mujer también se pueden dividir en tres categorías:

1. deben asegurar/reconocer/otorgar el derecho;
2. comprometerse;
3. adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar.

⁴³ Van den Brink, Hendriks (1994).

⁴⁴ Van den Brink, Hendriks (1994).

⁴⁵ Coomans (1992).

⁴⁶ Eide (1987).

Dado el carácter de obligatoriedad de la terminología de las disposiciones de las categorías primera y segunda, la evaluación judicial de estas obligaciones no debería plantear ningún problema⁴⁷. Las obligaciones de la primera categoría "asegurar" determinados derechos, son claramente verificables y ejecutorias⁴⁸. Por la misma razón, las obligaciones de la segunda categoría, vinculadas al hecho de "comprometerse" parecen ser legalmente ejecutorias. Las obligaciones de la tercera categoría ("adoptar las medidas apropiadas") son menos obligatorias. La expresión "a fin de asegurar", añadida a la referente a la adopción de las medidas apropiadas", es una obligación de la primera categoría. De aquí se puede deducir que los Estados no pueden retrasar la adopción de medidas, sino que tienen que empezar a adoptarlas.

Artículo 12, párrafo 1

El párrafo 1 del artículo 12 contiene una obligación de la tercera categoría: "adoptar todas las medidas apropiadas (...) a fin de asegurar", en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención de salud. Aquí, el acento parece estar en el acceso en condiciones de igualdad, no en el acceso como tal. Cuando un grupo determinado de personas reclama una atención financiada o subvencionada por el Estado, el principio de igualdad implica que otras personas con necesidades análogas de esa atención también pueden reclamar esa forma de atención, a menos que se pueda justificar el establecimiento de una distinción basada en criterios razonables y objetivos.

El párrafo 1 del artículo 12 de la Convención de la mujer parece contener más de una prohibición arbitraria en el establecimiento de derechos de atención. Los Estados parecen tener derecho a menos autoridad discrecional que el tenor general de esta disposición permite suponer. De los travaux préparatoires se puede deducir que es posible hacer una distinción entre las frases primera y segunda del párrafo 1 del artículo 12. La expresión "adoptar las medidas apropiadas" cae dentro de la tercera categoría y es, por tanto, sólo marginalmente evaluable, pero "a fin de asegurar" cae dentro de la primera categoría, por lo que su evaluación completa es, en principio, perfectamente posible⁴⁹. Por consiguiente, las mujeres que no tienen acceso en condiciones de igualdad con el hombre al acceso a servicios de atención de salud pueden apelar al tribunal, aunque todavía será difícil evaluar la idoneidad de las medidas adoptadas.

La obligación del Estado de esforzarse por lograr la igualdad de acceso a la atención de salud se debe entender en el sentido substantivo. Los Estados Partes no pueden librarse de sus obligaciones aduciendo que el hecho de que no

⁴⁷ Flinterman (1995).

⁴⁸ Byrnes, Connors (1994).

⁴⁹ Hes, et al (1996).

luchen contra un determinado problema de salud no es discriminatorio porque el problema es exclusivo de la mujer⁵⁰.

El párrafo 1 del artículo 12 deja poco margen para la reducción de derechos a la atención ya adquiridos. El Estado debe tomar en consideración a los grupos marginados y velar por que se garanticen en el futuro los derechos a la atención que ya han adquirido. Por ejemplo, antes de hacer recortes presupuestarios que afectan a la atención de salud de la mujer, los conocimientos y la experiencia propios de esta de atención se deben transferir al programa ordinario de atención de salud.

Cuando el gobierno estima que es inevitable una reducción del nivel de derechos de atención de la mujer, el peso de la prueba recae sobre él.

La expresión "medidas apropiadas" del párrafo 1, artículo 12, de la Convención de la mujer también se puede considerar en relación con los artículos 2 y 3 del mismo instrumento que se han presentado en el párrafo anterior. La Convención de la mujer no sólo impone la obligación de iniciar y modificar leyes y decretos, sino que también implica la obligación de adoptar medidas (o una combinación de medidas)⁵¹. Según el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el concepto de medidas apropiadas significa que se espera de los gobiernos que empiecen inmediatamente a adoptar medidas para dar cumplimiento a la obligación de que se trate⁵². En resumen, la autoridad discrecional de los gobiernos para cumplir esta convención a su propio ritmo y con arreglo a sus propias opiniones es menor de lo que se supone.

Artículo 12, párrafo 2

El segundo párrafo del artículo 12 estipula que los Estados "garantizarán" la prestación de servicios en relación con el embarazo y el parto. Esta obligación, que corresponde a la primera categoría, es, por tanto, la más concreta que pueda contraer un Estado en virtud de una convención. Sólo en circunstancias excepcionales puede un Estado eludir sus responsabilidades respecto a esta obligación. A diferencia del párrafo 1, el párrafo 2 no implica "igualdad de acceso", sino la garantía de derechos a servicios, que se deberán ofrecer gratuitamente cuando fuere necesario. Lo que se debe considerar aquí son no sólo los servicios habituales, como los de información y orientación, sino otros específicos, como clínicas de control de natalidad. Así pues, el

⁵⁰ Un ejemplo de la necesidad de la igualdad substantiva se puede encontrar en el grupo de mujeres en detención; véase Wolleswinkel (1995), págs. 183 a 184. Van der Maas (1994).

⁵¹ Compárese: Alkema, Zaaijer (1994).

⁵² Limburg Principles, Documento de la Naciones Unidas E/CN.4/1987/17; Observación general No. 3 (1990), Documento de las Naciones Unidas E/1991/23, E/C.12/1990/8, págs 83 a 87.

párrafo 2 del artículo 12 va más allá de una simple prohibición de la discriminación, ya que obliga a los Estados enérgica e incondicionalmente a prestar servicios en relación con el embarazo y el parto⁵³.

La garantía de esa atención puede verse amenazada de muchas formas. Una escasez de la atención prestada puede dar por resultado largas listas de espera. La mala calidad de los servicios puede significar que la mujer misma tenga que pagar para recibir otra atención, etc. Esto suscita la cuestión de qué derechos, exactamente, pueden derivarse para quienes buscan ayuda del término "asegurar". A esta cuestión se puede responder de dos maneras: una, basada en una perspectiva minimalista y otra, en una perspectiva maximalista⁵⁴.

Una perspectiva minimalista considera asegurar los derechos a la atención de tal forma que no tiene por resultado el menoscabo de la situación jurídica de la mujer. A tal fin, no se permite la discriminación directa o indirecta al establecer derechos a la atención. Tampoco se puede aplicar a la mujer una política devaluada. Esta política significa trabajar para lograr la igualdad formal del hombre y la mujer sin tomar en consideración el hecho de que esa igualdad (en este caso) da por resultado el deterioro de la situación de la mujer. Las normas mínimas también se tienen que revisar continuamente, sin permitir que quede afectado el contenido básico de la obligaciones.

Una perspectiva minimalista considera "asegurar" derechos a servicios de atención en una forma que deja margen para nuevos derechos de atención que puedan contribuir a realizar la igualdad substantiva entre el hombre y la mujer. Por tanto, esta política se ha de dirigir a mejorar la situación de la mujer.

2.7. Aplicación

En años anteriores, las Naciones Unidas han organizado varias conferencias sobre diversos temas de importancia para las mujeres de todo el mundo. Estas conferencias son una buena ocasión de esclarecer el significado de los derechos humanos, derechos que también incluyen las disposiciones de la Convención de la mujer.

De los debates y los informes finales de conferencias mundiales recientes se desprende que cada vez se está dando más valor a la eliminación de los abusos sexuales y de otras prácticas y costumbres que directa o indirectamente amenazan la realización de los derechos de la mujer a la salud. En diversas conferencias mundiales y de la mujer se ha discutido detenidamente el vínculo que existe entre la desigualdad sexual, el peor estado de salud y la inadecuada atención de salud de la mujer. Uno de los documentos en los que se recogen los resultados de estas deliberaciones es el informe final de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing⁵⁵. Después de enumerar una multitud de problemas, se adopta el objetivo siguiente:

⁵³ Sullivan (1995b), pág. 378.

⁵⁴ Hes, et al (1996).

⁵⁵ Plataforma de Acción, 1995, § 3, párrs. 41 a 44.

Fomentar el acceso de la mujer durante toda su vida a servicios de atención de la salud y a información y servicios conexos adecuados, de bajo costo y de buena calidad⁵⁶

A diferencia de otras conferencias internacionales, la Convención de la mujer no prevé procedimientos para tramitar quejas individuales⁵⁷. Lo que sí prevé es la obligación de los Estados de presentar informes periódicos. Estos informes son examinados por el CEDAW. El valor de la Convención de la mujer se puede acrecentar como resultado de su vigorosa aplicación. Entre otros factores, esta aplicación depende de la forma en que el CEDAW lleve a cabo su misión de vigilancia.

A partir de 1986, el CEDAW empezó a formular Recomendaciones generales que tienen por objeto fomentar la interpretación inequívoca de la Convención. Cada vez se concede más importancia a estas Recomendaciones⁵⁸. El CEDAW desea obtener toda la información pormenorizada por sexo que sea posible, así como información sobre la salud de la mujer y la atención de salud que recibe. Esto supone que el gobierno está siguiendo una política que permite el acceso a esta información. Cuando la información revela discriminación contra la mujer, se responsabiliza al gobierno de hacer que desaparezca la situación de marginación en una forma que tenga en cuenta el sexo.

(Todavía) no existe ninguna recomendación del CEDAW que desarrolle el artículo 12⁵⁹. No obstante, varias recomendaciones, como las que se ocupan del abuso sexual, se refieren indirectamente al artículo 12. Otros temas que se han tratado en recomendaciones recientes son el SIDA y la situación de la mujer con minusvalías⁶⁰.

En el capítulo cinco del estudio se analizan los informes presentados al CEDAW por cuatro países occidentales. El presente resumen se ocupa sólo del informe de los Países Bajos de 1992, abultado documento que incluye sólo tres párrafos sobre el artículo 12⁶¹. Los dos primeros párrafos tratan de proyectos especiales de atención de salud de la mujer y la normativa sobre abuso sexual. En cuanto al resto, en el artículo 2 de la Convención de la mujer ya se trató extensamente del abuso sexual. El tercer párrafo presenta un informe del

⁵⁶ Objetivo estratégico C.1, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, del 4 al 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20, pág. 40.

⁵⁷ Para un protocolo conceptual sobre procedimientos para tramitar quejas, véase Flinterman (1995).

⁵⁸ Byrnes (1991c), pág. 345.

⁵⁹ Según Cook (1995), se está redactando una.

⁶⁰ Véanse las recomendaciones 12 (1989), 14 (1990), 18 (1991) y 19 (1992).

⁶¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Nueva York, 1979; primer informe de los Países Bajos al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, noviembre de 1992.

párrafo 2 del artículo 12 de la Convención. En él se estipula que la atención médica durante el embarazo y el parto está cubierta por el seguro médico, mientras que la asistencia psicosocial especializada se ofrece gratuitamente a las mujeres embarazadas y los progenitores solteros.

En respuesta al informe del gobierno, apareció otro paralelo titulado "la política de igualdad de derechos y oportunidades en los Países Bajos: ¿Modelo o chapuza?"⁶². Este informe señala que los servicios de salud de los Países Bajos son igualmente accesibles al hombre y a la mujer en un sentido formal, pero que ello no significa que la mujer pueda usar esos servicios en la misma forma o reciba el mismo trato en la práctica. Según el informe paralelo, suele haber una falta de comunicación entre el doctor o proveedor de la atención y la paciente, sobre todo cuando ésta es de raza negra o inmigrante. En el informe se señala asimismo la creciente medicalización que rodea, en particular, las cuestiones relacionadas especialmente con la mujer. También se llama la atención al hecho de que varias enfermedades se tratan de distinta forma según afecten al hombre o a la mujer, sin que exista justificación objetiva para ello. Las enfermedades a las que se puede demostrar que se aplica este tratamiento dispar son las afecciones cardíacas, el SIDA y las afecciones pulmonares. Otra observación formulada en el informe se refiere a los recortes presupuestarios cada vez mayores que se están haciendo. A estos recortes se atribuye la clausura o la fusión forzosa de varios proyectos de atención de salud de la mujer (que también se menciona en el informe del gobierno) que se habían inaugurado en los años ochenta.

El informe neerlandés fue bien acogido por el CEDAW, pero la parte referente al artículo 12 se consideró vaga e insuficientemente detallada. Es evidente que el CEDAW estudió a fondo el informe paralelo. Lo que se persigue es no sólo describir el derecho formal de la mujer al acceso a la atención de salud, sino abordar el acceso real de la mujer a la atención de salud.

2.8. Conclusión

Desde 1991, el gobierno de los Países Bajos ha estado sujeto a las obligaciones de la Convención. Si no las cumple o no pone suficiente empeño en ese sentido, los Países Bajos incurrirán en incumplimiento de contrato, contra el que existe la posibilidad de recurrir ante los tribunales. La admisión de la apelación dependerá de si el artículo de la convención invocado es directamente aplicable. Esto, a su vez, depende en parte de la índole de las obligaciones contenidas en la disposición de que se trate: asegurar/reconocer, comprometerse o adoptar las medidas apropiadas (a fin de asegurar).

El artículo 12 de la Convención de la mujer incluye varias obligaciones. Hasta ahora, la cuestión de la aplicabilidad directa de este artículo, o sus párrafos individuales, no ha encontrado respuesta en los tribunales. Aparte de la cuestión de qué clase de obligación se permite, el tribunal puede declarar al gobierno en incumplimiento si se retrasa excesivamente la aplicación de una disposición. Además, nada de lo dispuesto en la Convención puede afectar a las obligaciones contraídas en virtud de otros convenios que aceleren el objetivo propuesto en la Convención de la mujer (artículo 23 de la Convención de la

⁶² Lesquillier, Van Houwelingen (ed.) (1993).

mujer). Aparte de una apelación a los tribunales por individuos o agrupaciones, otra posibilidad que se puede considerar es el recurso a la función de vigilancia del CEDAW en la aplicación de la Convención de la mujer.

Por la Convención de la mujer se prohíbe la discriminación directa e indirecta y se exhorta a los Estados a adoptar medidas apropiadas que contribuyan a realizar la igualdad substantiva del hombre y la mujer. La Convención tiene un amplio alcance que abarca derechos naturales y derechos humanos sociales. Al incluir ambos derechos en un solo documento se pone de relieve el carácter indivisible y complementario de cada clase de derecho. La Convención de la mujer también añade una nueva una dimensión a los derechos de la mujer porque no hace ninguna distinción clara entre estos derechos en las esferas pública y privada. El objetivo del artículo 12 de la Convención es realizar la igualdad de acceso de la mujer a la atención de salud (párrafo 1) y el derecho a formas concretas de atención y asesoramiento en relación con el embarazo y el parto (párrafo 2). Se puede considerar al artículo 12 de la Convención de la mujer como una elaboración en función del sexo del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y también está relacionado con las disposiciones del artículo 22 de la Constitución neerlandesa. Esto se demuestra por el hecho de que la Convención de la mujer encomienda a los Estados Partes asegurarse de considerar lo siguiente:

- * las quejas y los problemas de salud de la mujer, incluido el abuso sexual y cuestiones afines, y los métodos de comunicación;
- * la situación socioeconómica de la mujer;
- * las posibles obligaciones de la mujer de cuidar a otros.

El valor adicional del artículo 12 de la Convención de la mujer respecto al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es especialmente evidente en el hecho de que esta disposición obliga a los gobiernos a estar conscientes de la situación vulnerable de la mujer al elaborar legislación y formular política. Además, el gobierno debe impugnar los estereotipos y prejuicios que todavía existen. En caso necesario, debe considerar también las diferencias entre mujeres. Se debe dar especial atención a las mujeres en situación vulnerable. Entre ellas figuran las que están en peligro de quedar marginadas, las que tienen vedado el acceso a la atención de salud, como las mujeres de edad, las extranjeras y las extranjeras ilegales, y las mujeres con minusvalías o enfermedades crónicas.

El artículo 12 de la Convención de la mujer abarca la organización íntegra de atención de salud física y mental, no sólo el sector más restringido de "atención médica. Comprende todos los sectores de atención de salud profiláctica y terapéutica, enfermería y otros cuidados (cuidados en el hogar, en instituciones, etc.). Las acciones que se espera que emprenda el gobierno se refieren, en cualquier caso, a medidas concretas hacia la realización de la igualdad de derecho de acceso a la atención de salud en el sentido más amplio. La legislación, por sí sola, no es bastante. Según el sector de política de que se trate, también se puede esperar del gobierno que adopte otras medidas en relación con la atención de salud profiláctica, la eliminación y prevención del abuso sexual y la emancipación de la atención de salud, entre otras.

El deterioro de la atención disponible que afecte de manera desproporcional a la mujer (o a determinadas categorías de mujeres) no se puede justificar achacándolo simplemente al empeoramiento de la situación económica. El peso de la prueba en ese caso recae siempre sobre el gobierno. En cada caso, las medidas consideradas sospechosas de estar causando efectos negativos en el acceso de la mujer a la atención de salud tendrán que someterse a una evaluación del efecto en la emancipación. Entonces, también se debe considerar la posibilidad de adoptar otras medidas compensatorias.

El objetivo final del artículo 13 de la Convención de la mujer es que la mujer pueda realizar su derecho a la salud en términos reales. Esto requiere la debida evaluación del significado de las diferencias de salud en función del sexo y un examen crítico de la calidad de la atención de salud.

3. DE LA NORMA JURÍDICA A LA APLICACIÓN PRÁCTICA

Para poder determinar si los Países Bajos están cumpliendo sus obligaciones con arreglo al artículo 12 de la Convención de la mujer, el concepto jurídico de "discriminación por motivo de sexo" tiene que plasmarse en fenómenos observables. Para tal fin, el concepto de discriminación por motivo de sexo está relacionado a conceptos prevalentes en la atención de salud. Dado que las disposiciones del artículo 12 también se refieren al derecho a la atención de salud como extensión del derecho a la salud, abordaremos la cuestión desde dos planteamientos teóricos. Describiremos en primer lugar esos marcos conceptuales y estableceremos un vínculo entre ellos y el concepto de discriminación por motivo de sexo. A continuación discutiremos el diseño de la investigación práctica.

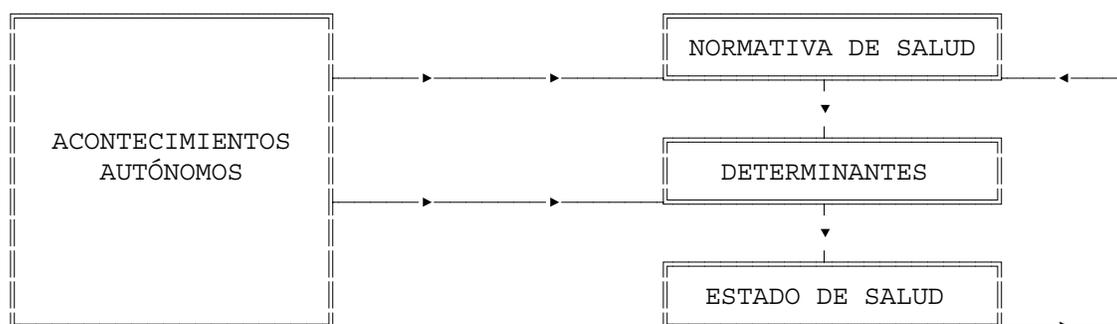
3.1. La relación entre la discriminación por motivo de sexo y la salud

Al hablar de "derecho a la salud" y discriminación se supone que el gobierno puede, mediante su intervención externa, afectar el estado de salud del hombre y la mujer. La figura 1 ilustra cómo se puede representar la influencia del gobierno. Este diagrama está tomado del documento Previsiones y Estado de la Salud Pública⁶³.

⁶³ La finalidad del documento sobre Previsiones y Estado de la Salud Pública, encargado por el Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes, era evaluar la normativa actual de salud y elaborar otra nueva. El Documento es una recopilación de estudios recientes sobre el estado de salud de la población neerlandesa. Fue elaborado por el RIVM (Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente) en cooperación con otros institutos del sector de la investigación de la salud y de la atención de salud.

Figura 1

El efecto de la normativa de salud en la salud pública



Fuente: Ruwaard, Kramers (1993).

Según este modelo, la normativa de salud es el mejor instrumento para influir en la salud pública. No obstante, la normativa de salud no afecta el estado de salud de la población directamente, sino a través de los determinantes de la salud. Pueden ser determinantes de la salud el estilo de vida de una persona, su entorno físico o social y factores biológicos. Incluso la atención de salud misma puede considerarse como determinante de la salud: la atención profiláctica puede mejorar la salud e impedir la aparición de problemas de salud, mientras que la atención terapéutica trata de remediar trastornos existentes. Varios determinantes de la salud, como la calidad del medio ambiente o las condiciones de trabajo, caen fuera del ámbito de la normativa de salud. El gobierno puede influir en ellos sólo a través de una normativa sectorial. Algunos determinantes, como las tendencias heredadas, son, si acaso, apenas susceptibles de reaccionar a medios externos. Por último, los determinantes de la salud y la salud misma están sujetos a los efectos de acontecimientos autónomos que se producen fuera del ámbito de la salud pública. Entre ellos figuran los acontecimientos tecnológicos, socioeconómicos y socioculturales.

En resumen, podemos afirmar que la normativa de salud sólo puede ejercer una influencia parcial sobre la salud pública. Esto significa que las diferencias de salud relacionadas con el sexo no son sencillamente la expresión de una discriminación por motivo de sexo. Las diferencias de salud relacionadas con el sexo sólo son aceptables cuando entrañan problemas de salud que son razonablemente evitables. Esta situación surge, por ejemplo, cuando algunos determinantes de salud derivados de la normativa (o ausencia de normativa) del gobierno son menos accesibles para la mujer que para el hombre, o cuando la calidad de la atención de la mujer no es tan buena. Sólo interpretamos como indicadores de discriminación por motivo de sexo los casos en que la salud de la mujer es inaceptablemente mala. También es inaceptable la consideración insuficiente de diferencias existentes entre el hombre y la mujer, que haría que los efectos de una normativa de salud imparcial en cuanto al sexo fuera desventajosa para la mujer (discriminación substantiva).

3.2. La relación entre la discriminación por motivo de sexo y la calidad de la atención

En las sociedades que disfrutan de servicios de alta calidad, la disponibilidad de la atención médica no es la única vara por la que se mide la discriminación por motivo de sexo; aquí, la calidad de la atención es un indicador mucho más afinado. Al poner el acento en la calidad de la atención, estamos entrando en un importante debate sobre la atención de salud que se ha reconocido en la elaboración de legislación hasta los más altos niveles⁶⁴.

El concepto "calidad de la atención" ha ido evolucionando con el paso del tiempo. En las primeras deliberaciones nacionales en torno a este tema (las "Conferencias Leidschendam"), se describía la calidad como "el grado en el que la combinación de propiedades de un producto, proceso o servicio satisface los requisitos que se le aplican, que están basados en el objetivo funcional". Teniendo en cuenta los resultados de estas deliberaciones y los documentos de normativa del Consejo Consultivo Nacional de Salud Pública (NRV)⁶⁵, el gobierno indicó en su Documento de política sobre la calidad de la atención⁶⁶ los aspectos que se suelen relacionar con la calidad de la atención prestada. En este documento se citan cuatro aspectos de la calidad: asegurar una atención genuinamente apropiada, eficacia ("el nivel adecuado de atención"), eficiencia (índice razonable costo/eficacia) y atención centrada en el cliente (tratar al beneficiario de la atención como individuo, estar dispuesto a facilitar información, respetar la independencia, y estar presto a rendir cuentas). Estos aspectos de la calidad se recogen en la Ley de Calidad de las Instituciones de Atención. En esta ley se define la atención cualitativamente buena como "atención apropiada".

El gobierno está consciente de que los abastecedores de atención, las compañías de seguros y los pacientes/consumidores pueden dar distinto peso a cada uno de esos aspectos de la calidad; por esa razón, deja a estas partes amplio margen para interpretar los aspectos más detalladamente. La atención de salud de la mujer, en sus consejos y documentos de discusión relativos a documentos de normativa, hace especial hincapié en la importancia de asegurar la

⁶⁴ Los siguientes son algunos ejemplos de medidas legislativas sobre calidad: La Ley de contratos de tratamiento médico, 1994, Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 838, (presentada a partir del 1º de abril de 1995); la Ley de calidad de las instituciones de atención, 1996 Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 80; la Ley de Profesiones de atención de salud individual (BIG), 1993 Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 655 (está siendo presentada por fases); la Ley del derecho de reclamación del cliente en el sector de salud, 1995 Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 308 (presentada a partir del 1º de agosto de 1995); y la Ley de Participación de clientes de instituciones de atención, 1996 Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 204 (presentada a partir del 1º de junio de 1996).

⁶⁵ NRV (1986, 1990).

⁶⁶ Actas de la Cámara Baja, 1990 a 1991, 22 113, No. 2, págs. 4 a 5.

atención apropiada de la mujer, en la que no sólo el contenido de la atención, sino también el mecanismo para su prestación estén expresamente acordes con la idea de la atención centrada en el cliente en lo que se refiere a la mujer paciente/consumidora⁶⁷. El hecho de que el concepto de calidad deje margen para una interpretación en función del sexo, permitiría considerar los problemas o diferencias de calidad vinculadas a diferencias de sexo indicadores útiles para seguir la discriminación por motivo de sexo. Dado que el concepto de discriminación por motivo de sexo tiene que ver con el trato injusto que se da a la mujer en relación con el hombre, se usa un punto de vista comparativo para describir la calidad de la atención⁶⁸. Los aspectos de la calidad que se consideran son asegurar la atención apropiada y centrar la atención en el cliente.

Asegurar la atención apropiada

El concepto "necesidad de atención" tiene varias dimensiones, que se pueden definir como necesidad expresada, necesidad normativa y necesidad sentida⁶⁹. La "necesidad expresada" equipara la necesidad de atención con el consumo médico real. Esto ofrece pocas posibilidades de verificar si la atención que recibe la mujer satisface sus necesidades. La "necesidad normativa" equipara la necesidad de atención de salud con el estado de la salud (establecido objetivamente). Esto supone que todas las personas con el mismo diagnóstico tienen la misma necesidad de atención. La última dimensión de la necesidad de atención, la "necesidad sentida", se basa en la necesidad subjetiva de atención. La necesidad subjetiva de atención depende de factores tales como la posibilidad de recibir apoyo en el propio entorno, la tendencia de las personas a resolver sus propios problemas y las perspectivas de recibir ayuda profesional. Hasta ahora no se ha encontrado un medio adecuado para medir la necesidad subjetiva⁷⁰.

En el presente estudio nos basamos en la necesidad normativa. En este concepto incluimos no sólo los trastornos, sino también las limitaciones relativas al estado de salud así como la percepción más subjetiva de la salud, siempre que se mida objetivamente. La idoneidad de la atención recibida se muestra por la relación entre la necesidad expresada y la necesidad normativa. Una comparación entre esa relación en el caso de la mujer y en el caso del hombre nos da una imagen de las diferencias en función del sexo en la adaptación de la oferta a la necesidad.

⁶⁷ Vos, Franssen, et al (1992). Metis (1992). Asociación neerlandesa de servicios de atención de salud mental de pacientes externos (NVAGG) (1992, 1994a, 1994b). Inspección General Médica de Salud Mental (GHIGV) (1993).

⁶⁸ En la medida de lo posible, también se presentan las diferencias entre mujeres.

⁶⁹ Bradshaw (1972). Verhaak (1995). Franchimon y Bijl (1995).

⁷⁰ Franchimon y Bijl (1995).

Los filtros

Asegurar la idoneidad de la atención recibida no es una acción que se pueda ejecutar de una sola vez. En la práctica, se asegura esa idoneidad en varias ocasiones durante el tratamiento o atención de un paciente: al visitar al médico general o al especialista, al decidir el uso de medicinas o dispositivos médicos, o al hacer una decisión de ingreso del paciente. La descripción de esta secuencia se basa en el modelo de filtro ofrecido por Goldberg y Huxley (Figura 2). El concepto que sirve de base a este modelo es que sólo algunas personas con problemas de salud pasarán a niveles superiores porque el acceso a la atención está sujeto a filtros repetidos. Como ejemplos de filtros se pueden citar la tendencia de las personas a consultar a su médico general cuando tienen un trastorno (parte del comportamiento de la enfermedad), la medida en que el internista detecta el problema de salud, el diagnóstico propuesto, la remisión o el ingreso del paciente. Cuanto más permeables son los filtros tanto más rápidamente avanza el paciente por el proceso de atención y se adentra en los niveles más altos de atención. Goldberg y Huxley elaboraron este modelo para la atención de salud mental, pero también es aplicable a la atención de salud somática. El modelo original adopta la siguiente forma:

Figura 2

Modelo de filtro elaborado por Goldberg y Huxley (1992)

Nivel 1:	problemas psicológicos en la población
<u>Filtro 1:</u>	<u>comportamiento de la enfermedad</u>
Nivel 2:	personas con problemas psicológicos que consultan al internista
<u>Filtro 2:</u>	<u>reconocimiento/identificación por el internista</u>
Nivel 3:	pacientes con trastornos psicológicos reconocidos que consultan al internista
<u>Filtro 3:</u>	<u>comportamiento de remisión de pacientes del internista en relación con la disponibilidad de atención especializada</u>
Nivel 4:	pacientes que reciben atención de salud mental ambulatoria
<u>Filtro 4:</u>	<u>decisión de ingresar</u>
Nivel 5:	pacientes con trastornos psicológicos que reciben atención en régimen interno en instituciones de salud mental.

En general, no es posible determinar exactamente cuál es la permeabilidad ideal. A medida que decrece la permeabilidad, aumenta el riesgo de tratamiento inadecuado; un elevado grado de permeabilidad puede dar por resultado un exceso de tratamiento o consumo médico innecesario. Por esta razón, abordamos la adaptación de la atención a las necesidades teniendo en cuenta las diferencias relacionadas con el sexo en la permeabilidad de los filtros, partiendo de las diferencias iniciales en salud. Las diferencias relacionadas con el sexo que surgen, aumentan o disminuyen en un momento determinado durante la atención requieren una exploración más a fondo de distintos tipos de discriminación por motivo de sexo.

3.3. El diseño de la investigación

Las principales preguntas a las que se debe responder en este estudio se pueden formular de la manera siguiente:

1. ¿Es peor el estado de salud de la mujer que el del hombre en los Países Bajos?
2. ¿Existen diferencias relacionadas con el sexo en la calidad de la atención en lo que se refiere a
 - a. asegurar la atención debida: el acceso a los diversos niveles de atención y al contenido más específico de la atención; o
 - b. centrar la atención en el cliente?

Para responder a estas preguntas recurrimos, en primer lugar, a publicaciones neerlandesas sobre el estado de salud de la población y el uso de atención en los Países Bajos. Entre las fuentes consultadas figuran los informes periódicos de los principales proveedores de información del sector, como el Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente (IVM), la Oficina Central de Estadística (CBS), la Junta de Planificación Social y Cultural (SCP), el Centro de Información de Atención de Salud (SIG) y el registro de Atención de Salud Mental de Pacientes Internos (PIGG) así como informes de organizaciones nacionales coordinadoras generales y de pacientes. Como parte de este estudio también realizamos un análisis secundario de los archivos de datos originales. Otras obras consultadas fueron las publicaciones neerlandesas de investigación. Estas publicaciones se reunieron en el curso de nuestra búsqueda de publicaciones en el Instituto Neerlandés de Atención de Salud Primaria (Nivel) y el Instituto Neerlandés de Salud Mental (NcGv)⁷¹. Como "red de seguridad" para captar cualquier tema que se nos hubiese podido pasar desapercibida, consultamos críticas de publicaciones internacionales a través de los sistemas computadorizados Medline y Psychlit. Las publicaciones consultadas abarcan el período de 1991 a 1995. En algunos casos, la información contenida en ellas era de fechas anteriores.

4. LAS DIFERENCIAS RELACIONADAS CON EL SEXO EN LA SALUD

Como demuestra el modelo de filtro de Goldberg y Huxley, al comienzo de la secuencia de la atención se presentan otros y más variados problemas que los que se plantean en las horas de consulta del internista o el especialista. Al comenzar la secuencia de la atención todavía no ha entrado en juego ningún filtro y todos los problemas de salud, al menos los síntomas o trastornos que las personas observan por sí mismas, todavía son visibles⁷². A continuación describimos las diferencias relacionadas con el sexo en la salud, entre la

⁷¹ A partir del 1º de septiembre de 1996, este Instituto ha estado incorporado en el Instituto Trimbos.

⁷² Gijssbers van Wijk (1996).

población general. Aquí es pertinente la pregunta de si el estado de salud de la mujer en los Países Bajos es (inaceptablemente) peor que el del hombre.

El estado de salud se estableció sobre la base de los indicadores siguientes: la prevalencia de los trastornos, las limitaciones o minusvalías a largo plazo, la morbilidad múltiple, el absentismo por enfermedad y discapacidad, la salud percibida, los problemas psicosociales y la esperanza de vida saludable. Consultamos la Encuesta de Salud de 1980 a 1990, preparada por la Oficina Central de Estadísticas (CBS) y del Estudio nacional de enfermedades y tratamientos en la medicina general, preparado por el Nivel, así como publicaciones basadas en estos estudios⁷³. También nos servimos de los resultados de encuestas de salud realizadas por autoridades municipales de salud (GGD)⁷⁴, el Estudio de filtros Amsterdam Zuid-Oost⁷⁵ y el Estudio nacional de las diferencias de salud basadas en nivel socioeconómico⁷⁶. El Documento de normativa de salud pública⁷⁷ y diversas publicaciones del Grupo directivo de futuras situaciones hipotéticas en la atención de salud⁷⁸ nos proporcionaron información suplementaria. Algunas fuentes son limitadas debido a que los datos recogidos se refieren a pacientes registrados con un médico general. Esto significa que las personas no aseguradas, los extranjeros ilegales, los refugiados, las personas sin hogar y las que tienen graves problemas de toxicomanía están subrepresentados. Los inmigrantes y los que viven en instituciones también suelen estar subrepresentados en las investigaciones epidemiológicas.

4.1. Comparación del estado de salud del hombre y la mujer

Las diferencias de salud relacionadas con el sexo tienen su mejor expresión en el dicho popular "la mujer se pone enferma, el hombre muere". La mujer supera al hombre en esperanza de vida (80,1 frente a 73,8 años), pero tiene más enfermedades. Casi todos los años adicionales que vive la mujer transcurren en un estado de mala salud. La mujer también pasa más tiempo en instituciones por causa de enfermedad. En términos absolutos, la mujer vive más años de su vida con mala salud (20 frente a 13,5 años) y pasa la mayor parte de su vida en situación morbosa (25% frente a 19%).

Los restantes indicadores de salud demuestran que la mujer sufre no sólo más enfermedades, sino también diferentes tipos de enfermedades que el hombre. Algunos de los trastornos de los jóvenes que afectan principalmente a la mujer

⁷³ Foets y Sixma (1991), De Bakker, Claessens, et al (1992), Verhaak (1995).

⁷⁴ Vermande, Bijl (1995).

⁷⁵ Van Limbeek, Wouters, et al (1994).

⁷⁶ Mackenbach (1994).

⁷⁷ Ruwaard, Kramers (ed.) (1993).

⁷⁸ Grupo directivo de futuras situaciones hipotéticas en la atención de salud (STG) (1991).

son las infecciones de las vías urinarias, los trastornos de la tiroides, las migrañas aparte, naturalmente, de las afecciones relacionadas con el embarazo, la menstruación o la menopausia. En general, la mujer también se queja más de problemas psicológicos que el hombre. La mujer representa entre 50% y 63% del grupo de población con problemas psicológicos. A la pregunta sobre su salud percibida ("¿Cuál es su estado general de salud?"), más del 20% de las mujeres y más del 16% de los hombres respondieron "regular" o "bueno". Medidas por un cuestionario (preguntas sobre la salud percibida o puntuación VÖEG - escala neerlandesa para medir el grado en que las personas se consideran estar bien y sanas -), las diferencias relacionadas con el sexo en la salud percibida son algo más pronunciadas. Las mujeres a menudo se quejan de fatiga, sobre todo las que realizan trabajos mentalmente agotadores y tienen niños pequeños. El absentismo por enfermedad es más frecuente entre las mujeres que trabajan que entre los hombres, aun después de descontar las bajas por embarazo o parto. Sin embargo, están enfermas por períodos más cortos y son declaradas discapacitadas con menos frecuencia (10% frente a 15%). Existen indicios de que la mujer que está a punto de ser declarada discapacitada es más propensa a retirarse "calladamente" del mercado laboral. A la mujer se la declara discapacitada por motivos psicológicos con más frecuencia que al hombre. Una vez desempleada, la mujer tiene evidentemente menos oportunidades que el hombre de reintegrarse en el mercado laboral.

Al ir envejeciendo, la mujer ve como su salud se resiente, sobre todo, de trastornos crónicos y geriátricos, como desgaste de las articulaciones, problemas lumbares y fracturas de la cadera, hipertensión y dificultades de equilibrio, que la afectan con más frecuencia que al hombre⁷⁹. Los diagnósticos múltiples (morbilidad múltiple) y las limitaciones o minusvalías a largo plazo también son más frecuentes en la mujer. Además, la índole de las limitaciones es distinta entre los dos sexos. La mujer padece, sobre todo, limitaciones de movimiento (estar de pie, andar, sentarse y las funciones de manos y brazos) y pérdida de la vista, lo que entorpece sus actividades cotidianas. También está aquejada con más frecuencia de incontinencia urinaria y trastornos intestinales. El hombre está más expuesto a reducción de la resistencia física, pérdida de la audición y dificultades del habla.

En conclusión, se puede afirmar que la mujer en los Países Bajos, pese a su mayor esperanza de vida, tiene más problemas de salud, y de distinta índole, que el hombre.

4.2. ¿Se pueden evitar las diferencias relacionadas con el sexo en el peso de la enfermedad?

Si partimos de la base de que las diferencias de salud relacionadas con el sexo que ha revelado el estudio no son el resultado de artefactos metodológicos, debemos preguntarnos cómo se pueden explicar estas diferencias: ¿se deben atribuir los problemas de salud de la población femenina al hecho (evitable) de que tenga menos oportunidades de cuidar su salud?

⁷⁹ En lo que concierne a las causas de defunción, el cáncer de pulmón y las enfermedades pulmonares crónicas no específicas son menos prevalentes en la mujer que en el hombre.

El estado menos favorable de salud de la mujer se puede atribuir directamente, en parte, al hecho de que un número mayor de mujeres está viviendo más que los hombres. Actualmente, no tenemos una idea clara de los determinantes de los trastornos crónicos y las enfermedades geriátricas más prevalentes. Con arreglo a los conocimientos actuales, parecería imposible evitar estas diferencias de salud o atribuir las a una normativa de salud defectuosa. Con el establecimiento del Comité nacional de los enfermos crónicos (NCCZ) y la publicación del informe de normativa sobre enfermedades crónicas, el gobierno está demostrando su empeño en mejorar los conocimientos en este sector. En el futuro, también convendría continuar un esfuerzo focalizado en este aspecto.

No obstante, los problemas de salud de la mujer no se pueden atribuir exclusivamente al mayor número de mujeres longevas (y extremadamente longevas). Las diferencias que empiezan a aparecer a la edad de 15 años, aproximadamente, y que revelan casi todos los indicadores de salud, nos hacen sospechar que el sexo, o el género, tiene un papel directo o indirecto. El embarazo, la menstruación o la menopausia no pueden explicar suficientemente las diferencias de salud entre los dos sexos, al menos en lo que respecta a salud percibida y prevalencia de problemas psicológicos⁸⁰. El mayor número de problemas de la mujer que revela la encuesta epidemiológica parece estar más estrechamente vinculado a una mayor confrontación con los problemas cotidianos. A su vez, la experiencia diaria de problemas está afectada por el estado de ánimo, la atención a los cambios físicos y la tendencia a ver en las sensaciones físicas síntomas de enfermedad⁸¹. Por último, también parece que la situación social de la mujer es, en parte, responsable de su mal estado de salud. La mujer, con más frecuencia que el hombre, vive en condiciones que tienen un efecto adverso para la salud⁸². Estas condiciones entrañan circunstancias tales como bajo nivel de educación, ingresos bajos, falta de trabajo, falta de una o más funciones fijas y ser madre sin pareja. Al poner remedio a estas condiciones de vida desaparecen enteramente las diferencias relacionadas con el sexo de carácter psicosocial, mientras que las diferencias relacionadas con el sexo que entrañan problemas psicológicos sólo desaparecen parcialmente. Más radical aun es el cambio de las diferencias de salud percibida: cuando las condiciones de vida son las mismas, la mujer tiene menos problemas de salud que el hombre⁸³. El reparto desigual del trabajo remunerado y no remunerado tampoco parece beneficiar al estado de salud de la mujer. Es, en particular, la presión de tener que cuidar de otros, sea o no en combinación con las tareas domésticas y el trabajo fuera del hogar, lo que a menudo supone una pesada carga para la situación mental y física de una mujer⁸⁴. Todavía se dispone de relativamente escasa información sobre el mayor índice de absentismo por enfermedad de la

⁸⁰ De Bakker, Claessens, et al (1992).

⁸¹ Gijsbers van Wijk (1995) (1996).

⁸² Vereijken y Bauduin (1992), Mackenbach y Van de Mheen (1994), De Bakker, Claessens, et al (1992), Verhaak (1995).

⁸³ De Bakker, Claessens, et al (1992).

⁸⁴ Duijnsteet et al (1994), Meinen et al (1994), Bensing y Schreurs (1995).

mujer. No está claro qué papel puedan tener las condiciones de trabajo desfavorables, la falta de perspectivas profesionales y la responsabilidad de la atención informal. El menor número de mujeres que se reincorpora al mercado laboral contribuye al hecho de que se encuentren indebidamente sujetas a discapacidades laborales. En definitiva, se puede decir que la mujer, debido a sus condiciones de vida, está más expuesta a los determinantes de la mala salud. Con una adecuada normativa gubernamental, las condiciones de vida que ponen en peligro la salud de la mujer pueden mejorar considerablemente. La mujer, entonces, tendrá más posibilidades de disfrutar de una buena salud.

5. LAS DIFERENCIAS RELACIONADAS CON EL SEXO EN LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN

5.1. La atención de salud profiláctica

La atención de salud profiláctica entraña la promoción y protección de la salud pública así como la prevención de trastornos. En la literatura médica se suele hacer una distinción entre prevención primaria y secundaria. La prevención primaria tiene por objeto la prevención de las enfermedades, a saber, mediante la vacunación. La prevención secundaria se dirige a la detección precoz de enfermedades y trastornos. Algunos ejemplos de prevención secundaria son los exámenes para la detección de los cánceres de mama y de cuello del útero. Las intervenciones preventivas se pueden realizar en forma de programas colectivos y en el marco de la atención individual.

Las medidas que se aplican para evaluar la calidad de la atención preventiva son distintas en varios aspectos de las que se emplean para evaluar la atención profiláctica, al menos cuando la prestación de la atención se adapta a la demanda⁸⁵. La atención profiláctica, por definición, se ofrece sin solicitud previa a un público que, en principio, goza de buena salud. El criterio de la prestación de atención profiláctica no es el estado de salud actual de una persona, sino el riesgo de que se presente un trastorno en el futuro. Además, los intereses individuales no siempre son el principal factor que se tiene en cuenta. Con la atención profiláctica también se promueve un interés colectivo. Los intereses individuales y colectivos pueden estar en pugna.

⁸⁵ Los criterios generalmente aceptados son los siguientes: los programas de análisis de control tienen que ir dirigidos a la detección de un grave problema de salud que afecte a una parte considerable de la población, y sólo se considerarán para la investigación preventiva los trastornos de curso conocido, que durante un período relativamente largo no presentan síntomas. Además, debe haber una prueba idónea para identificar a las personas que padecen el trastorno. Esta prueba debe ser fácil de aplicar, aceptable para el público y sólo tener un margen mínimo de error. Otro requisito es que exista un tratamiento aceptable para quienes resulten tener el trastorno. Por último, debe haber una relación razonable entre el costo del programa y los beneficios que reporta. (Wilson y Jungner, 1968).

El marco jurídico

El marco jurídico para la atención de salud profiláctica lo componen la Ley de medidas preventivas de atención de salud (WCPV), la Ley de control de enfermedades contagiosas e investigación de las causas de la enfermedad (WBI) y la Ley de análisis colectivos de la población (WBO)⁸⁶.

La WBI⁸⁷ se remonta a 1928 y se aplica a las enfermedades infecciosas designadas por una Ordenanza en Consejo. La WCPV entró en vigor el 1º de enero de 1989⁸⁸. Por esta ley se encomienda la tarea de la prevención colectiva al gobierno, al que se deja en amplia libertad de definir esa tarea con más detalle⁸⁹. En 1992, el gobierno adoptó una Ordenanza en Consejo por la que se estableció la forma en la que los administradores locales deben llevar a cabo su cometido de control de la tuberculosis, las enfermedades venéreas y el SIDA⁹⁰. La propuesta WBO se ocupa de la calidad de la atención de salud profiláctica⁹¹. La WBO tiene por objeto proteger a la población general de los análisis colectivos de calidad inferior. Los análisis dirigidos a detectar el cáncer u otras enfermedades o trastornos graves para los que todavía no existe prevención o tratamiento no se pueden realizar sin el correspondiente permiso (párrafo 1, sección 2 de la WBO)⁹². El Ministro de Salud, Bienestar y Deportes también puede incluir otros análisis en la lista de los que están sujetos al requisito del permiso. Con arreglo a lo dispuesto en la sección 7 de la WBO, se denegará un permiso si 1) el análisis no es válido científicamente, 2) no se atiende a las normas legales de tratamiento médico, o 3) no compensa los riesgos de salud que entraña (párrafo 1, sección 7 de la WBO). También se puede denegar el permiso si 4) el análisis no promueve los intereses de la salud pública (párrafo 2, sección 7 de la WBO). El Consejo de Salud de los Países Bajos, que tiene que empezar a evaluar las solicitudes de permiso, estima que al organizar programas de análisis colectivos se debe también contar con un sistema seguro de vigilancia de calidad⁹³.

⁸⁶ La WBO sustituye a la Ley de análisis de la población para la detección de la tuberculosis (Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 1951, 288).

⁸⁷ Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 1928, 265.

⁸⁸ Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 1990, 300.

⁸⁹ Párrafo 1, artículo 2 de la WCPV.

⁹⁰ Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 1992, 569.

⁹¹ Boletín de Leyes, Ordenanzas y Decretos, 1992, 611.

⁹² Esta disposición está pendiente de una medida de aplicación. El 21 de febrero de 1995, el Consejo Nacional de la Salud estableció un Comité de la WBO que actuará de asesor para la concesión de permisos.

⁹³ Van Veen, Rigter (1995).

La atención recibida

La mujer dispone de una mayor oferta de servicios de atención profiláctica que el hombre. Además de los programas para ambos sexos, como los destinados a prevenir las enfermedades cardiovasculares o el cáncer de piel, existen varios otros exclusivamente para la mujer. Entre ellos figuran los análisis para la detección de los cánceres de mama y del cuello del útero, así como diversas intervenciones para prevenir la fractura de cadera, la osteoporosis y los trastornos de la menopausia. No existen programas exclusivamente para hombres⁹⁴. Parte de la atención profiláctica de la mujer está dirigida a la mujer embarazada. Esta atención incluye la prevención o el diagnóstico de la rubéola congénita, las enfermedades virales congénitas, el uso de DES en la anamnesis, la hepatitis B, la anemia de las células falciformes y la talasemia, el lúes, el comportamiento sexual de riesgo, el tabaquismo, el abuso de alcohol, la anemia, la toxoplasmosis, la hipertensión del embarazo, la detección del síndrome de Down y las malformaciones del tubo neural en el feto. Por último están las intervenciones de carácter profiláctico dirigidas a la mujer que desea concebir. Estas intervenciones incluyen la detección precoz del riesgo especial de trastornos congénitos u otros trastornos que se transmiten de madre a hijo. Algunos de ellos son los mismos que se mencionaron al hablar de atención profiláctica de la mujer embarazada. Una "novedad" en esta categoría es el consejo que se da a todas las mujeres que desean concebir de tomar ácido fólico como medida preventiva contra los defectos del tubo neural del feto. La fase que precede a la concepción cada vez se considera más importante para la intervención preventiva.

Asegurar la atención debida

Es difícil determinar la medida en que la atención profiláctica dispensada responde a las necesidades colectivas de las mujeres. En general, se puede afirmar que a esta atención se deben, en parte, importantes beneficios de salud y una mejora de la calidad de vida de la mujer. La mayoría de las personas creen que vale más prevenir que curar. Varios trastornos que solían ser fatales para la mujer son ahora completamente controlables o se pueden controlar mejor. Gracias a los programas de detección del cáncer de mama, por ejemplo, se pueden evitar 630 muertes al año. Mujeres que hubieran muerto si no hubieran participado en el programa viven ahora un promedio de 15 años más, y la mayoría de esos años son de "buena calidad". Las mujeres con cáncer de cuello del útero tienen una tasa de supervivencia del 80% en casos de detección y tratamiento precoces. Gracias a la atención profiláctica han aumentado las posibilidades de tener hijos sanos, lo que contribuye también al bienestar de la mujer. En vista de estas ventajas, el paso del diagnóstico prenatal a la prueba preconcepcional se puede considerar como acontecimiento positivo.

La amplia disponibilidad de la atención profiláctica, sin embargo, también tiene su lado negativo. Un confrontamiento continuo con la atención profiláctica a lo largo de nuestra vida puede causar una ansiedad innecesaria respecto a nuestra propia salud y conducir a un consumo médico innecesario y a

⁹⁴ No obstante, se estudió la posibilidad de realizar análisis colectivos de detección del cáncer de próstata.

la medicalización del proceso normal de la vida. Una vez a nuestro alcance, renunciar a una intervención que puede ser útil, con frecuencia requiere un motivo de más peso que el que se necesita para someterse a un tratamiento posiblemente innecesario⁹⁵. La creciente disponibilidad de pruebas prenatales y preconceptivas de carácter preventivo puede hacer que la mujer se sienta "presionada" a hacer decisiones basadas en la idea de que "no decidir es otra forma de decidir". Las decisiones radicales y los dilemas morales que puede suscitar esta situación no son insignificantes y pueden constituir un considerable peso psicológico. Además de la responsabilidad personal, también está aumentando el riesgo de la presión social sobre la mujer para que se someta a pruebas de carácter preventivo. La literatura médica sobre atención profiláctica señala los peligros de la desviación eugénica así como de las pruebas preconceptivas y prenatales por motivos económicos⁹⁶.

En general, los trastornos a los que se extiende la atención profiláctica no son ni los más frecuentes ni los más incapacitantes para la mujer. Para trastornos crónicos como migrañas, artritis reumatoide o senilidad todavía no existen medidas preventivas, sobre todo porque aun no se conocen suficientemente sus determinantes.

Centrar la atención en el cliente

Antes de la promulgación de la Ley de análisis colectivos de la población (WBO), el Consejo de Salud de los Países Bajos emitió su opinión, en un caso que sentó jurisprudencia, sobre el grado en que el programa de detección del cáncer de mama cumplía los requisitos propuestos de calidad, incluidos los relativos al trato del paciente como individuo. El programa vigente entonces satisfacía los requisitos propuestos de relación de los beneficios y riesgos a los resultados del período anterior. Sin embargo, la educación de las mujeres participantes, el uso de los datos médicos y la tramitación de las quejas dejaban que desear⁹⁷. Otros estudios indican que 70% de las mujeres participantes consideran los análisis algo dolorosos⁹⁸. Además, parece que 40% de todas las participantes están "un poco" o "muy" preocupadas por los resultados del análisis. Las mujeres que descubren que tienen un cáncer que ha alcanzado una fase en que ya no responde al tratamiento son las que sufren los peores efectos secundarios de la participación en el programa. El hecho de que su condición se diagnostica por término medio con un adelanto de cuatro años provoca considerable sufrimiento psicológico y un consumo médico más alto.

Desconocemos la medida en que otros programas colectivos de detección de enfermedades satisfacen los requisitos de calidad en lo que se refiere a trato de los participantes como individuos, consentimiento informado y otros aspectos similares. La manera en que las pruebas preventivas se ofrecen como parte de una relación personal entre doctor y paciente es casi imposible de averiguar.

⁹⁵ Schaapveld, Hirasing, Gunning-Schepers (1993).

⁹⁶ Van Wijnen (1995).

⁹⁷ Consejo Nacional de Salud: Comité de la Ley de análisis colectivos de la población (1995).

⁹⁸ Scaf-Klomp, et al (1995).

5.2. La atención de salud prestada por los internistas

La atención recibida

En la atención de salud neerlandesa, el internista, como cancerbero y figura de confianza, tiene más influencia en la salud y el acceso a atención adicional que cualquier otro proveedor de servicios de salud⁹⁹. El internista también suele ser el primero al que consulta el paciente con problemas psicológicos e interpersonales. Las mujeres visitan al internista más a menudo que los hombres: 58% de las consultas son de mujeres. Ochenta por ciento de las mujeres y 69% de los hombres consultan a su internista al menos una vez al año. Mujeres y hombres visitan al internista un promedio de 4,3 veces y 3,1 veces al año, respectivamente¹⁰⁰. Es, sobre todo, la mujer de 15 a 45 años de edad la que visita al internista con más frecuencia que el hombre. La atención consumida por las mujeres extranjeras ilegales, los refugiados, las personas que no tienen seguro, las personas sin hogar y los toxicómanos sin residencia fija es menor que la que reciben los pacientes regulares de un internista. No obstante, no se dispone de datos fidedignos al respecto.

Las diferencias en trastornos diagnosticados relacionadas con el sexo (nivel 3 del modelo de filtro) sólo se pueden presentar respecto a trastornos concretos o grupos de trastornos. Las mujeres se quejan con más frecuencia de dolencias físicas agudas (en promedio, 57% mujeres)¹⁰¹. La mayoría de los pacientes en ocho de los diez diagnósticos de trastornos físicos más frecuentemente mencionados, son mujeres (en promedio, 60% mujeres). Las mujeres también hacen consultas sobre problemas psicológicos o interpersonales con más frecuencia que los hombres (63% de las consultas sobre problemas psicológicos y 59% de los problemas interpersonales las hacen mujeres): Según los internistas, casi la mitad de todas las consultas tienen que ver con un problema psicosocial o psicossomático.

Además de los problemas de salud, la mujer también visita al internista por otros motivos, como los relativos a la anticoncepción o para hacerse la prueba de Pap. Dos terceras partes de las mujeres neerlandesas de 15 a 25 años, y 42% de las de 25 a 35 años, toman píldoras anticonceptivas, por lo que visitan al internista al menos dos veces al año en busca de recetas¹⁰². Las consultas por motivos administrativos también se deben en su mayoría a la mujer (63% mujeres). Después de los ajustes por las visitas para esos fines, la representación de la mujer en las consultas de medicina general baja del 58% a 55%. En conclusión, podemos afirmar que en los Países Bajos la mujer hace considerablemente más uso que el hombre de la atención médica prestada por los internistas.

⁹⁹ El internista cumple esta función en menor grado para los pacientes cubiertos por seguros privados que para los que están asegurados con el Servicio Nacional de Salud Neerlandés.

¹⁰⁰ Oficina Central de Estadísticas (1992).

¹⁰¹ En un sentido estricto, esto no tiene que ver con los trastornos diagnosticados, sino con las razones del contacto observadas por el internista.

¹⁰² Oficina Central de Estadísticas (1992).

Asegurar la atención debida

En el supuesto de la misma relación hombre-mujer en los problemas de salud de la población en general, se podría esperar una proporción igual de mujeres en los niveles más altos de la atención. Si esta relación cambia al pasar por los distintos niveles de atención, habrá que pensar que existen diferencias relacionadas con el sexo en la permeabilidad de uno o más filtros. En ese caso, la idoneidad de la atención, es decir, la correspondencia entre la atención recibida (necesidad expresada) y la atención necesitada (atención normativa) es diferente para el hombre y para la mujer. Los filtros que intervienen en la atención de salud primaria son el comportamiento de la enfermedad del paciente (que incluye la tendencia a consultar al internista al sentir alguna dolencia), el grado en que el internista reconoce debidamente el trastorno, y la remisión del internista a la atención de salud secundaria. La interpretación del filtro modelo muestra la relación hombre-mujer de tres indicadores de salud: dolencias físicas agudas, salud percibida y problemas psicológicos (Cuadro 1). La relación hombre-mujer se refleja en el porcentaje de mujeres. Una lectura de arriba abajo nos da una idea del grado en que varía esta relación a través de tres niveles de atención¹⁰³.

¹⁰³ Las casillas en blanco se deben a la falta de datos o a la práctica de dar a los problemas de salud nombres distintos en los diversos niveles, lo que imposibilita su comparación.

Cuadro 1

Interpretación del filtro modelo en términos de dolencias graves,
salud percibida y problemas psicosociales

	Dolencias agudas Porcentaje de mujeres	Salud percibida Porcentaje de mujeres	Problemas psicosociales Porcentaje de mujeres
Nivel 1: población Filtro 1: comportamiento de la enfermedad	60	56	52
Nivel 2: visitantes al internista Filtro 2: reconocimiento	57	58	55
Nivel 3: pacientes diagnosticados Filtro 3: remisión	- 53 ¹⁰⁴	- 53 ¹⁰⁵	61 50 ¹⁰⁶

Al leer de arriba abajo, se puede ver el cambio de la relación hombre-mujer por problema de salud. En general, el cambio no es grande. La norma varía, sin embargo, según el tipo de problema de salud. La mujer es menos propensa que el hombre a visitar a su médico cuando tiene una dolencia aguda y tiene muchas menos probabilidades de ser remitida a un especialista. Cuando la mujer observa un declive de su salud consulta a su internista algo más a menudo que el hombre. No obstante, esto tiene escaso efecto sobre las remisiones. Una proporción mayor de mujeres que de hombres que no se sienten bien no pasan del nivel de atención primaria. Por último, las visitas al internista debido a problemas psicosociales son más frecuentes en el caso de la mujer que en el del hombre. Por consiguiente, la relación hombre-mujer es aun más desproporcionada, porque el internista clasifica desmesuradamente como "psicológicas" las dolencias de la mujer. Sin embargo, el diagnóstico del internista no se traduce en remisiones a la atención de salud mental. Las mujeres que, según el internista, tienen problemas psicológicos son remitidas a servicios de atención de salud mental con menos frecuencia que los hombres.

¹⁰⁴ Esta relación basada en sexo se refiere al número total de remisiones a partir del primer nivel de atención.

¹⁰⁵ Idem. Esta relación basada en sexo se refiere al número total de remisiones a partir del primer nivel de atención.

¹⁰⁶ Remisiones a los Institutos regionales de bienestar mental (RIAGG).

En conclusión, parece que la representación de la mujer como consumidora de alto nivel precisa de distinciones sutiles: las tasas brutas más altas de atención consumida se pueden atribuir a la prevalencia de trastornos físicos y problemas psicológicos en la población femenina, a su edad más avanzada y a las consultas relativas a la anticoncepción, el embarazo y la menopausia. Además, la mujer visita al internista más a menudo porque permanece más tiempo en la atención de salud primaria. A su vez, esto se debe a que a la mujer se le dice con más frecuencia que vuelva y se la remite al especialista con menos frecuencia que al hombre. Los estudios que explican el consumo médico suelen dejar fuera uno o más de estos factores. Este es el motivo por el que se ha exagerado el efecto del comportamiento de la enfermedad de la mujer en las visitas al internista.

Centrar la atención en el cliente

La gran mayoría de las mujeres tratadas por un internista están satisfechas de lo que éste ofrece. No obstante, en lo que se refiere a tratamiento médico y a ser tratada como individuo, la mujer sufre los efectos adversos de las ideas estereotipadas que dan por descontado que consume innecesariamente atención médica y que sus dolencias tienen una explicación psicológica. Una presentación estereotípica de síntomas por una mujer (narrativa, emotiva) parece reducir las oportunidades de recibir pruebas físicas o un diagnóstico somático¹⁰⁷. A la mujer se le dice con más frecuencia que vuelva y se la remite con menos frecuencia al especialista. No es de extrañar que la principal queja de la mujer es que no se la toma con seriedad.

Los problemas de comunicación están relacionados con el sexo del doctor y son más frecuentes cuando el paciente es una mujer y el médico un hombre. La mayoría de los pacientes que tienen la posibilidad de escoger, optan por un médico de su mismo sexo. Estos pacientes están considerablemente más satisfechos de la atención que reciben que los que no pueden tener el médico de su elección. Las mujeres pacientes tiene menos probabilidades que el hombre de realizar su deseo de tener un internista de su mismo sexo. Debido a la escasez de mujeres doctoras, sólo la mitad de las mujeres, frente a casi todos los hombres, tienen un internista del sexo que desean.

5.3. El tratamiento por los especialistas médicos

Atención recibida

La prestación de tratamiento somático en la atención secundaria concentrado en la recuperación y mejora (curación) corre a cargo, primordialmente, de los especialistas médicos. La mujer usa ligeramente más atención de especialistas que el hombre. Cada año, 42% de las mujeres y 37% de los hombres visitan al menos una vez a un especialista médico¹⁰⁸. En total, algo más de la mitad de los pacientes de consulta externa son mujeres. Los motivos más comunes por los que la mujer visita a un especialista son los problemas de la vista, las afecciones cutáneas y las complicaciones del embarazo. El número de ingresos hospitalarios de mujeres es algo más alto, pero después de deducir los ingresos

¹⁰⁷ Meeuwesen (1988, 1994). Bensing (1991). Van Alphen (1994).

¹⁰⁸ Oficina Central de Estadísticas (1992).

por parto, la relación hombre-mujer es casi igual (51% mujeres)¹⁰⁹. El número de mujeres que reciben tratamiento ambulatorio es casi igual que el de hombres (51%). El número de tratamientos ambulatorios ha aumentado vertiginosamente en los últimos años, sobre todo para intervenciones menores de garganta, nariz y oído, dilatación y curetaje, y la administración de quimioterapia.

Asegurar el tratamiento apropiado

Aunque la cantidad bruta de atención prestada por especialistas en consultas externas es casi la misma para el hombre que para la mujer, la mujer está subrepresentada en relación con el hombre en casi todos los trastornos. En el tratamiento de las enfermedades cardiovasculares, esta subrepresentación es incluso extrema. Aunque las enfermedades cardiovasculares afectan a la mujer y al hombre en la misma proporción, sólo una cuarta parte de los pacientes que reciben tratamiento quirúrgico son mujeres. Esto se debe principalmente a una falta de reconocimiento, lo que hace que los diagnósticos sigan siendo inadecuados¹¹⁰. La mujer también está subrepresentada en el tratamiento de los trastornos artríticos: en la población general, entre 65% y 71% de la morbilidad interesa a la mujer, en la medicina general esta cifra oscila entre 41% y 68% y en la atención de especialistas entre 37% y 48%. La relación hombre-mujer también cambia en el caso de la diabetes mellitus: el porcentaje de mujeres baja de 59% en la población general a 37% en la atención de especialistas. Los filtros de acceso a la atención de salud secundaria son menos permeables para la mujer que para el hombre. El hecho de que la cantidad bruta de atención prestada a ambos sexos sea igual se debe atribuir enteramente a las consultas e intervenciones relacionadas con el embarazo o el parto y a tratamientos ginecológicos (en particular histerectomías y dilatación y curetaje). No siempre es fácil averiguar la causa del menor número de mujeres remitidas a especialistas. En el caso de algunos trastornos, el promedio de edad más alto de la mujer puede tener alguna relación con ello. Por ejemplo, entre las personas de edad avanzada se presenta una forma de diabetes que no suele precisar la atención de un especialista¹¹¹. El diagnóstico erróneo del internista también puede ser un obstáculo a la remisión de la mujer. Esto es lo que sucede con la diabetes que aparece en la edad adulta: en muchos casos la enfermedad no se reconoce hasta que se presentan otras complicaciones¹¹². A veces el reconocimiento se dificulta porque en la mujer la enfermedad se presenta bajo síntomas diferentes o se manifiesta en otra etapa de su vida, lo que hace que presente un cuadro "atípico"¹¹³. Esta situación ocurre principalmente en las que se consideran "enfermedades del hombre" como las

¹⁰⁹ Centro de Información de Atención de Salud (SIG) Zorginformatie (1994).

¹¹⁰ Rigter (1996).

¹¹¹ Ruwaard, Feskens (1993).

¹¹² Idem.

¹¹³ Mulder, Meeter (1995). Witteman, Van der Schouw (1995).

cardiovasculares¹¹⁴. Otro posible obstáculo a un diagnóstico acertado es la reacción del internista a la forma en que la mujer presenta su dolencia¹¹⁵. Por último, el menor número de remisiones a la atención especializada se pudiera deber a la renuncia de la mujer misma al tratamiento especializado. Para los trastornos crónicos que son más prevalentes entre la población femenina, el tratamiento especializado a menudo tiene poco que ofrecer y los pacientes buscan alivio en el control del dolor, medicinas y dispositivos médicos, atención paramédica y formas alternativas de medicina o se acostumbran a vivir con la enfermedad.

Centrar la atención en el cliente

La información sobre la forma en que se comunican los especialistas médicos con sus pacientes es escasa y, en general, no suele referirse a los sexos por separado. Casi 90% de todos los pacientes evaluaron sus contactos con el especialista, con respecto a la disposición sobre información y competencia profesional, como "buenos" o "excelentes"¹¹⁶. Cuanto más se prolongan los trastornos de los pacientes y disminuye su bienestar psicológico, menos satisfecho está. En cuanto a la información, los pacientes evalúan a su especialista en términos más favorables que al internista (excepto en lo que se refiere a la información sobre riesgos)¹¹⁷. No obstante, en lo que respecta al trato del paciente como individuo, el especialista obtiene una calificación más baja. Cerca de 40% de sus pacientes, frente a 30% de los pacientes de los internistas, creen que no los toman en serio o que son tratados de manera poco amistosa o despectiva. Otras quejas son que el especialista no presta suficiente apoyo en momentos difíciles, emplea un lenguaje incomprensivo y no da muchas oportunidades de hacer preguntas. Dos terceras partes de las quejas y preguntas sometidas se refieren al trato dispensado por especialistas médicos. Las quejas más frecuentes tienen que ver con la insatisfacción con las comunicaciones respecto a (supuestos) errores y la sensación de no ser tomado en serio¹¹⁸. Ignoramos hasta qué punto prefiere la mujer a un especialista de su propio sexo. Dado el reducido número de mujeres especialistas, la posibilidad de escoger un especialista de su propio sexo es más remota para la mujer que para el hombre.

5.4. La atención de enfermería y la atención en el hogar

"Atención" es la prestación de servicios de enfermería y de cuidados en el hogar con miras a lograr la recuperación del paciente o impedir el empeoramiento de su condición. Esta atención corre a cargo, sobre todo, de los parientes y amigos íntimos (atención informal) y también de servicios profesionales de

¹¹⁴ Esto es lo que indujo a la Fundación neerlandesa del corazón a declarar "la mujer y las enfermedades cardiovasculares" tema del año 1995.

¹¹⁵ Brezinka (1995).

¹¹⁶ Harteloh, Verweij (1995).

¹¹⁷ Verhaak, Andela et al (1995).

¹¹⁸ Landelijk Informatiepunt Patiënten (1994).

atención a domicilio. La asistencia doméstica y los servicios de enfermería del distrito se ofrecen cada vez más como parte de la atención regular a domicilio¹¹⁹. Además, las agencias privadas y algunas personas empleadas por cuenta propia ofrecen servicios asistenciales a domicilio. Cuando la enfermería y la atención en el hogar ya no es suficiente, se pueden considerar los servicios asistenciales diurnos o el ingreso en una casa de reposo. En los últimos años, los hogares de convalecencia también han empezado a prestar asistencia a quienes tienen limitaciones físicas graves (sustitución)¹²⁰

La atención recibida

Cerca de 80% de las personas que padecen limitaciones físicas reciben alguna forma de atención en el hogar o atención informal. Un número mayor de mujeres que hombres recibe esta atención (63%), y también son más las mujeres con limitaciones físicas (58%) que no reciben ninguno de esos tipos de atención.

Más de la mitad (55%) de las personas que tienen limitaciones físicas reciben atención informal. Existen indicios de que la mujer recibe menos atención informal, porque suele vivir sola cuando llega a una edad avanzada. Sólo una cuarta parte de las personas que no tienen pareja reciben ayuda de su propia red asistencial¹²¹. Además, también hay indicios de que el hombre sin pareja recibe más ayuda informal, porque las personas de su entorno suelen pensar que un hombre solo es menos capaz de cuidarse a sí mismo¹²².

Una tercera parte de toda la atención en el hogar que se presta a las personas con limitaciones físicas es profesional. En su mayoría (69%) se trata de atención ordinaria a domicilio; el resto es atención privada. La atención privada a domicilio es contratada y sufragada por el mismo beneficiario. La mujer, que suele ser de edad más avanzada y pertenecer a grupos de ingreso más bajo, recibe menos atención privada a domicilio que otros grupos. En cambio, recibe más atención ordinaria a domicilio; entre la clientela de menos de 65 años, 65% son mujeres; a partir de los 65 años, 70% son mujeres¹²³.

Los hogares de reposo para pacientes con trastornos somáticos acogen a más mujeres que a hombres. La mujer representa el 65% de los pacientes recientemente admitidos y algo más del 70% de los que ya residen en estos

¹¹⁹ Consejo Nacional Consultivo de Salud Pública (1995).

¹²⁰ Consejo Consultivo Nacional de Salud Pública (1995). College voor ziekenhuisvoorzieningen (junta de servicios hospitalarios) (1995). Te Wierik, et al (1994).

¹²¹ De Boer, Hessing-Wagner et al (1994).

¹²² Melissen (1994).

¹²³ De Boer, Hessing-Wagner, et al (1994).

centros¹²⁴. El porcentaje de mujeres acogidas en los hogares de convalecencia llega hasta el 77%¹²⁵. En los últimos decenios, la relación hombre-mujer en estos hogares ha sido cada vez más desproporcionada, probablemente debido a la edad más avanzada de las personas que ingresan en los hogares de convalecencia.

Asegurar la atención debida

La necesidad de atención de las personas con limitaciones a largo plazo depende no sólo de la gravedad de su situación, sino también del apoyo que ofrece su red social y de su propia inclinación a aceptar atención informal. Las personas discapacitadas más jóvenes y capaces de valerse por sí mismas (la misma proporción de hombres y mujeres) en general, no desean depender de su entorno y prefieren contratar servicios privados que sufragan ellos mismos. El reciente sistema de presupuestos basados en las circunstancias individuales, en principio, les permite hacerlo¹²⁶.

Las personas de edad que necesitan atención parecen tener una marcada preferencia por recibirla de parientes y amigos íntimos. Sólo cuando no disponen de atención informal suficiente, buscan atención profesional. Dado que las parejas son la principal fuente de atención informal, las personas solas, en su mayoría mujeres, están excluidas del tipo de atención que desean.

Pese al estímulo del gobierno, los servicios ofrecidos por la atención ordinaria a domicilio no han podido atender a las necesidades de una población cada vez más longeva en los últimos veinte años¹²⁷. Los servicios de enfermería de distrito tienen que limitarse cada vez más a las necesidades de atención intensiva y en los últimos veinte años han atendido a 4,5% menos personas al año. Estas reducciones afectan por igual al hombre y a la mujer, ya que están representados en proporción a sus limitaciones. La atención a domicilio ofrece a más personas cada vez menos asistencia. Si bien el personal y el número total de horas de atención prestada han permanecido prácticamente inalterados durante los últimos veinte años, el número de clientes ha ido aumentando 2,6% al año. La mujer hace más uso de la asistencia doméstica de lo que cabría esperar en vista de sus limitaciones físicas. El entorno social también tiene algo que ver con ello: en el caso de las personas solas, esta ayuda proviene principalmente de fuera del hogar, y en el caso de las personas casadas, supone la disposición del hombre a ocuparse de las tareas domésticas. La atención privada a domicilio es, después de todo, menos accesible a la mujer debido a sus limitaciones financieras.

¹²⁴ Salvo indicación en contrario, la información sobre hogares de reposo proviene del Sistema de información sobre hogares de reposo (SIVIS) del Centro de Información de Atención de Salud (SIG) 1992, que elabora los datos de más de 80% de los hogares de reposo.

¹²⁵ Oficina Central de Estadísticas (1994).

¹²⁶ En el presente estudio se omite la investigación ulterior del uso de ese sistema de presupuesto basado en las circunstancias individuales.

¹²⁷ Nouws, Van Rossum, et al (1995).

En los últimos años ha disminuido el número de ingresos en los hogares de reposo, pero hay una creciente oferta (14% al año) de atención ambulatoria. Hasta la fecha, disponemos de pocos datos sobre este tipo de atención.

Centrar la atención en el cliente

Existe escasa información sobre la calidad de la atención a domicilio en lo que se refiere a centrar la atención en el cliente. Pese a los problemas que existen en el sector de atención informal¹²⁸, los beneficiarios la consideran de forma bastante positiva: las personas que disponen de ayuda informal la prefieren con mucho a la atención profesional. Además, quienes reciben ayuda informal están también más satisfechos de la atención profesional a domicilio suplementaria. La mujer, sin embargo, se encuentra con menos frecuencia en situaciones que le permitan pedir ayuda informal.

Un estudio entre clientes de atención a domicilio ordinaria (predominantemente mujeres) señala que la mayoría de ellos están muy satisfechos de la persona encargada de prestarles atención, pero no existe una opinión unánime en cuanto a la organización de la atención a domicilio¹²⁹. Aparte de los problemas afines a la disponibilidad de ayuda (listas de espera, reemplazos por enfermedad y fiestas), ningún encuestado sabía si la organización tenía un procedimiento de tramitación de quejas¹³⁰. La relativa insatisfacción con la atención a domicilio ordinaria de las mujeres de edad que viven solas, se atribuye sobre todo a su aislamiento social. Para contactos sociales, se las remite generalmente a la persona encargada de prestar ayuda a domicilio o a la enfermera del distrito, agobiada por falta de tiempo¹³¹.

En los últimos años, se han adoptado distintas medidas en los hogares de reposo y de convalecencia para mejorar la calidad de la atención que prestan, no sólo en lo que se refiere a calidad "orientada a la oferta", sino también en la prestación de una atención integrada centrada en el cliente¹³². No hemos

¹²⁸ Problemas frecuentes son: la presión sobre los que prestan la atención, el llamamiento unilateral a la mujer para que se encargue de esta atención, la falta de compensación financiera u otros incentivos y las diferencias entre atención formal e informal. El Consejo de Emancipación (1993), Meinen, et al (ed.) (1994). De Boer, Hessing-Wagner (1994). Duijnste et al (1994). Consejo Consultivo Nacional de Salud Pública (1995). Varios estudios han llegado a la misma conclusión sobre la proporción de hombres y mujeres que prestan atención informal: la mujer realiza tres veces más trabajos domésticos y, en lo que se refiere a otras formas de ayuda informal, realiza el doble de trabajo. (Hommel, 1990, Felling, 1991, De Boer, Hessing-Wagner, 1994).

¹²⁹ Plataforma de pacientes de Kennemer (1995).

¹³⁰ Asociación de consumidores (1993).

¹³¹ De Boer, Hessing-Wagner, et al (1994).

¹³² Boeije, Casparie (1994).

conseguido encontrar información sobre las diferencias relacionadas con el sexo en la calidad percibida de la atención.

5.5. La atención de salud mental

La organización de la salud mental en los Países Bajos difiere en algunos puntos del modelo de filtro de Goldberg y Huxley: en los Países Bajos se puede acceder a los servicios ambulatorios de atención de salud mental por iniciativa propia. En la práctica, la remisión por un internista es una cuestión administrativa. No obstante, para el acceso a la hospitalización, el internista actúa efectivamente de "cancerbero". Además, la atención ambulatoria se puede incluso soslayar. Por último, cabe decir que la línea entre atención ambulatoria y clínica se ha ido difuminando en los últimos años. En el marco de la innovación de la atención, la integración de la asistencia ambulatoria y clínica es un intento de mejorar la continuidad de la atención.

La atención recibida

Los Institutos Regionales de Bienestar Mental prestan la mayor parte de la asistencia ambulatoria. Su clientela comprende más mujeres que hombres (56% mujeres). La mujer también acude con más frecuencia a las consultas privadas de psiquiatría (57% mujeres) y psicoterapia (61% mujeres) así como a las secciones ambulatorias de los departamentos de psiquiatría de los hospitales generales (PAAZ)¹³³ (mujeres 58%). En los servicios ambulatorios, la mujer es minoría (21%) sólo en las agencias consultivas sobre consumo de alcohol y drogas. En los centros institucionales existe un desequilibrio en la relación; las mujeres ingresan con más frecuencia en instituciones para estancias breves como hogares de convalecencia (83% mujeres), pabellones psiquiátricos de hospitales generales (66% mujeres) y pabellones psiquiátricos de hospitales universitarios (60% mujeres). Sin embargo, en los hospitales psiquiátricos generales (APZ), la relación hombre-mujer está equilibrada (51% mujeres). La gran mayoría de los ingresos ocurren en los hospitales psiquiátricos generales. Relativamente pocas mujeres participan en proyectos de innovación de la atención para pacientes psiquiátricos: centros de actividades diurnas (39% mujeres), proyectos de rehabilitación para el empleo (45% mujeres), tratamiento de casos (45% mujeres), arreglos de vida comunitaria (23% mujeres) y vida asistida (51% mujeres)¹³⁴.

Asegurar la atención debida

Al interpretar el modelo de filtro de problemas psicológicos (porcentaje del cuadro) se puede ver que el porcentaje de mujeres que recibe atención aumenta hasta el tercer nivel (problemas psicológicos diagnosticados en la fase de atención primaria). Con el acceso a los servicios actuales de atención de salud mental, el desequilibrio de la relación hombre-mujer vuelve a desaparecer. En la población cliente de los Institutos Regionales de Bienestar Mental, las agencias consultivas sobre consumo de alcohol y drogas y los hospitales psiquiátricos generales, el porcentaje de mujeres es casi el mismo que la

¹³³ Departamento de psiquiatría de un hospital general.

¹³⁴ Wolf (1995), Van den Ham, Roovers, et al (1995), Zeldenrust, Van Zuthem (1996).

prevalencia de los problemas psicológicos y de toxicomanía en la población femenina. Esto indica que la mujer que tiene un problema psicológico, según un internista, es remitida con menos frecuencia a los servicios de atención de salud mental que el hombre. También se puede decir que los internistas detectan un número desproporcionado de problemas psicológicos entre las mujeres, sin recomendar tratamiento complementario. Para las mujeres extranjeras, los hospitales psiquiátricos son relativamente inaccesibles. Estas mujeres permanecen en los grados más bajos de la atención y hacen más uso de otros servicios fuera del ámbito de la atención de salud mental¹³⁵.

Cuadro 2

Interpretación del modelo de filtro respecto
 a trastornos psicológicos

	Porcentaje de mujeres
Nivel 1: población Filtro 1: comportamiento de la enfermedad	52
Nivel 2: visitantes al internista Filtro 2: reconocimiento	55
Nivel 3: pacientes diagnosticados Filtro 3: remisión/ingreso	61
Nivel 4: atención ambulatoria de salud mental Filtro 4: ingreso	56
Nivel 5: atención institucional en un centro de salud mental	55

Fuente: Van Limbeek, Wouters (1994).

En la población paciente de los hospitales psiquiátricos, algunas diferencias entre el hombre y la mujer son especialmente llamativas. Las mujeres tienen, en general, una edad más avanzada al ser ingresadas, suelen tener familia y una red social más eficaz. Además, en el caso de las mujeres, existen otros problemas que ocupan un lugar importante (condiciones neuróticas, psicosis afectivas), y las experiencias de abuso sexual también suelen tener,

¹³⁵ Ten Have, et al (1996).

con más frecuencia, algo que ver con su condición. Algunos grupos claramente delineados que se dan entre la población paciente masculina están prácticamente ausentes de la femenina: esquizofrénicos juveniles, toxicómanos y pacientes del circuito judicial. Entre las mujeres pacientes, las que pertenecen al grupo de edad de 25 a 45 años están subrepresentadas; en cambio, se encuentran en centros de atención, a corto plazo, de problemas menos graves, como los PAAZ y los hogares de convalecencia. Es posible que esa clase de asistencia sea más apropiada a sus problemas y circunstancias familiares, ya que es difícil cuidar de los hijos cuando se está recibiendo tratamiento a largo plazo lejos del hogar.

Tanto en la atención ambulatoria como en la clínica, los problemas de la mujer se suelen considerar como indicio de dependencia y debilidad. El tratamiento suele dirigirse a mejorar la confianza en sí misma y a reforzar las facultades sociales (ser capaz de poner límites y de hacerse respetar). A los hombres se les insta a expresar sus emociones y a valerse por sí mismos. Los programas para ocupar las horas del día reflejan la división tradicional del trabajo. Los Institutos Regionales de Bienestar Mental ofrecen diversas modalidades de atención para la mujer. En los hospitales psiquiátricos la atención es limitada. Los tratamientos en función del sexo se concentran parcialmente en mitigar el trauma del abuso sexual. La asistencia en función del sexo apenas existe para el hombre.

Centrar la atención en el cliente

No todos los puntos de los estudios sobre servicios de los Institutos Regionales de Bienestar Mental hacen distinciones en función del sexo. El paciente medio de estos institutos está razonablemente satisfecho del trato que recibe como individuo y de su relación con el terapeuta, pero es menos positivo en cuanto a la información facilitada¹³⁶. La mujer joven y casada está más satisfecha, en general, con la asistencia que recibe que la mujer soltera y de más edad. Este último grupo a menudo recibe un tratamiento diferente y que ocupa menos tiempo que el que solicitan¹³⁷. No hemos podido averiguar si es habitual preguntar a los clientes si tienen una preferencia en cuanto al sexo del terapeuta y si, en su caso, se honra esa preferencia. Cerca de la mitad de las mujeres y un tercio de los hombres tiene una preferencia manifiesta al respecto, en general, por una mujer.

Con respecto al tratamiento dispensado en los hospitales psiquiátricos generales, surge la cuestión de si un tipo "general" de servicios satisface las necesidades concretas del hombre y la mujer, en vista de las diferencias en cuanto a problemas e historial que existen entre ellos. Un experimento sobre la atención en función del sexo reveló que los pacientes participantes (hombres y mujeres) tenían más control sobre su propio tratamiento y, por tanto, estaban más satisfechos¹³⁸. En general, la mujer paciente psiquiátrica experimenta una falta de atención, asistencia y reuniones individuales. Además, no es

¹³⁶ Kooi, Donker (1991).

¹³⁷ Van de Sande, Van Hoof, et al (1992).

¹³⁸ Steketee (1995).

infrecuente que surjan problemas del trato con los otros pacientes masculinos¹³⁹. Las pacientes lesbianas también se sienten en un ambiente inseguro y creen que los terapeutas no siempre se esfuerzan lo suficiente para mejorar el clima interpersonal en el pabellón y fomentar modalidades positivas de relaciones interpersonales¹⁴⁰. Ignoramos el alcance preciso del abuso sexual entre pacientes. Este es un aspecto que requiere estudio ulterior y mayor vigilancia por parte de los terapeutas.

6. TEMAS SELECTOS

6.1. La prevención y eliminación del abuso sexual

En el primer informe de los Países Bajos al CEDAW, de 1992, (todavía) no se establecía un vínculo entre el abuso sexual y la salud de la mujer. Desde entonces, la investigación ha demostrado que muchos problemas de salud tienen su origen en el abuso sexual (o en una historia de abuso sexual)¹⁴¹.

A partir de 1991, el fomento y la protección de la salud de la mujer y la niña, incluidas la prevención y eliminación del abuso sexual, han sido parte de la política del gobierno¹⁴². Esta política ya se expuso con detalle en el informe del gobierno de 1992 y no se le dedicará más espacio en este resumen. En el Documento normativo de política de emancipación de 1996 se anunciaba que se buscarían nuevos incentivos para prevenir y eliminar el abuso sexual¹⁴³.

En vista de los requisitos contenidos en el artículo 12 de la Convención de la mujer, la efectiva prevención y eliminación del abuso sexual exige que la mujer goce de una situación jurídica fuerte, dentro y fuera de la atención de salud y en las esferas pública y privada. Otro requisito derivado del artículo 12 de la Convención es ofrecer refugio adecuado a las mujeres víctimas del abuso sexual. En este contexto, la política legislativa neerlandesa tiene algunas fallas, entre las que señalaremos las siguientes:

- * Se ha interrumpido la revisión de las leyes sobre la moral y las buenas costumbres, que siguen parcialmente modificadas. De especial importancia para la mujer sería la eliminación de la distinción entre violación y atentado contra el pudor, con el correspondiente cambio de las penas¹⁴⁴.

¹³⁹ Boomsma, Warmerdam, et al (1995).

¹⁴⁰ Gaal, Te Vaarwerk (1993).

¹⁴¹ Heise (1994).

¹⁴² Actas de la Cámara Baja, 1990 a 1991, 18 542, No. 19.

¹⁴³ Actas de la Cámara Baja, 1995 a 1996, 24 406, No. 1, pág. 8.

¹⁴⁴ Kool (1995b). Véanse también Van der Neut, Wedzinga (1995). Schuijjer (1996).

- * El derecho penal y la ley de enjuiciamiento penal ofrecen a la mujer escasas oportunidades de mejorar sus posibilidades de oponerse al abuso sexual¹⁴⁵.
- * El derecho civil ofrece a la mujer más posibilidades de defenderse. De especial importancia en este aspecto es un procedimiento de mandamiento provisional por el que se puede prohibir abordar a la mujer en la vía pública¹⁴⁶. Serían aconsejables nuevas reducciones de los impedimentos a estos procedimientos. El 1º de enero de 1993, se redujo de 30 a cinco años el plazo para incoar la acción civil por actos ilícitos. Esto supuso un serio revés para las mujeres y las niñas víctimas del abuso sexual.
- * La prohibición de los burdeles. La Recomendación general del CEDAW establece una relación directa entre el artículo 6 de la Convención de la mujer y la violencia contra la mujer, sobre todo la "violencia contra la mujer y el acoso sexual y la explotación de la mujer". Como parte de la aplicación del artículo 6 de la Convención de la mujer y la Recomendación general 19, probablemente convendría legalizar la prostitución como tal y apoyar su práctica por profesionales independientes¹⁴⁷.
- * La mujer migrante y la mujer extranjera en los Países Bajos. La situación (y la situación jurídica) de la mujer migrante de la categoría de residente como persona a cargo y la situación (y la situación jurídica) de la mujer extranjera residente ilegal en los Países Bajos merecen mucha más atención.

Desde la publicación del informe de los Países Bajos al CEDAW, en 1992, la situación de esos grupos de mujeres ha empeorado en varios aspectos¹⁴⁸. Este empeoramiento afecta, sobre todo, a la provisión de refugio a las víctimas del abuso sexual. Por la Ley de interconexión¹⁴⁹, actualmente en preparación, se pretende incluso impedir que se ofrezca refugio a una mujer en casos de delitos de abuso sexual si no tiene un derecho válido de residencia temporal o si está

¹⁴⁵ Primer informe de los Países Bajos, objetivo de política 2, pág. 52.

¹⁴⁶ Hes, Van Ringen (1987).

¹⁴⁷ Haveman, Hes (1994), pág. 72.

¹⁴⁸ Van Walsum (1996).

¹⁴⁹ Ley de interconexión (Koppenlingswet): dirigida a excluir a los inmigrantes ilegales de las prestaciones de la seguridad social. Pretende conectar entre sí los bancos de datos para el eficaz intercambio de información sobre la condición de un ciudadano. Las oficinas municipales de administración también estarán conectadas al sistema y lo podrán utilizar para verificar la condición de las personas que soliciten prestaciones de seguridad social.

amenazada con perder su condición si abandona a "su" marido¹⁵⁰. Estas limitaciones son incompatibles con los objetivos de la Convención de la mujer y las recomendaciones generales del CEDAW¹⁵¹. Un Estado Parte en esta Convención está obligado a tratar de obtener información sobre la situación de la mujer en su país natal. La propuesta legislativa que se está elaborando actualmente amenaza con repatriar a un grupo considerable de mujeres y niñas a sus violentos cónyuges o parientes.

- * El primer informe de los Países Bajos al CEDAW contiene la resolución destinada a mejorar la ayuda y el refugio que se ofrecen a las víctimas de abuso sexual.¹⁵²

Hasta ahora, las modificaciones del derecho penal se han dirigido principalmente a poder entablar acción contra los responsables de delitos sexuales violentos. Varios cambios de la legislación han tenido por objeto, concretamente, proteger mejor a la mujer y a la niña del abuso sexual. Estos cambios no siempre se han reflejado en la política legislativa sobre provisión de refugio a las víctimas. La situación de la víctima ha mejorado en algunos sectores secundarios: su situación procesal, la presentación de pruebas y la provisión de fondos para las víctimas. Lo que todavía falta es una política integral respecto a las víctimas.

Hasta ahora, la normativa de salud en este sector se ha dirigido principalmente a concienciar a los proveedores de asistencia y a conseguir que la ayuda prestada a las víctimas forme parte de la atención de salud ordinaria. Todavía no ha empezado a tomar forma el concepto de la relación entre normativas penales y de salud para las víctimas.

Algo que también es un problema indudable es que los Institutos Regionales de Bienestar Mental se especializan, en todo el país, en el tratamiento de trastornos psicológicos graves. Esto provoca un embotellamiento entre la atención de salud primaria y secundaria y en las agencias de la FIOM (Federación neerlandesa de centros de madres solteras y sus hijos), que carecen de la capacidad para atender al número de pacientes.¹⁵³

6.2. La orientación financiera en la atención de salud

Al tratar de la atención de salud, cada vez se da más importancia al control de gastos. Sin la intervención del gobierno, la atención de salud amenaza con llegar a ser imposible de sufragar, lo que puede tener consecuencias transcendentales para su accesibilidad en general. Después de todo, la posibilidad de poderse permitir la atención de salud debe ser parte de su accesibilidad.

¹⁵⁰ Actas de la Cámara Baja, 1994 a 1995, 24 233. Véase Hendriks (1996).

¹⁵¹ Recomendación general No. 19, artículo 24 bajo b.

¹⁵² Primer informe de los Países Bajos, Objetivo de política 3, pág. 52.

¹⁵³ Van Dijk, et al (1996).

El gobierno está formulando una normativa para distribuir las escasas existencias de atención de salud con la mayor imparcialidad posible. Parte de esta normativa es el control de gastos, que está relacionado con cuestiones tales como aumentos de salarios, precios y primas y reducción de la demanda de atención de salud¹⁵⁴. Un importante instrumento gubernamental que sirve de orientación a esta normativa es la concesión o retención de subsidios. Se llevó a cabo un estudio del uso dado por el gobierno en los últimos años a este instrumento de política, que entraña la concesión de subsidios para acelerar el logro del objetivo de la atención de salud contenido en la Convención de la mujer. El estudio se limita a investigar los presupuestos del Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes y parte del presupuesto del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, concretamente, la parte relativa al abuso sexual. Otros subsidios secundarios de estos ministerios así como los subsidios del Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura y el Ministerio de Justicia no se tuvieron en consideración.

Lo que se investigó fue qué criterios se aplicaron para conceder o retener los subsidios y quién estaba encargado de proponer los criterios aplicables a los subsidios para prestar atención a la mujer. ¿Se deben perseguir los objetivos de los derechos de la mujer o es la promoción de la igualdad de derechos una condición para poder aspirar a un subsidio del gobierno?

Después de investigar durante varios años los presupuestos del Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes, y del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, así como las observaciones relativas a dichos presupuestos, fue imposible averiguar qué criterios se habían aplicado. Ni siquiera las indagaciones realizadas con funcionarios públicos en varios departamentos especializados pudieron esclarecer estos extremos. Las personas consultadas no pudieron indicar con precisión cómo se habían propuesto los criterios respecto a los subsidios y quién había intervenido en ello, mucho menos indicar si se habían mantenido contactos regulares con los representantes de los organismos abastecedores de atención o con organizaciones que defienden los intereses de las mujeres pacientes o clientes.

No obstante, los resultados de la investigación no permiten llegar a la conclusión de que el gobierno esté aplicando lo que se conoce como un método "de arriba abajo" en la concesión de subsidios. La impresión que hemos sacado de nuestros contactos es que los criterios para los subsidios se suelen proponer en consulta con posibles subvencionadores. Esto da pábulo a que los criterios para los subsidios a veces se atribuyan a eventuales beneficiarios.

En algunos casos, los administradores de proyectos pueden inscribirse para recibir un subsidio, lo que hace inciertas las perspectivas del subsidio. Estos procedimientos ofrecen una garantía eficaz de competencia e igualdad de oportunidades entre administradores de proyectos. Por otra parte, en esos casos, el gobierno no sabe, a menos que haya mantenido conversaciones preliminares con los administradores potenciales, si los administradores de proyectos se inscribirán o no y, lo que es más importante, si las propuestas satisfacen realmente las necesidades y los deseos de los miembros del grupo al que se dirige el proyecto.

¹⁵⁴ Ankoné (1995).

La documentación de los presupuestos de los años noventa no permite averiguar cuál era la política de subvenciones del gobierno, mucho menos hacer una evaluación o un análisis en relación con los requisitos de la Convención de la mujer. Lo que falta, sobre todo, es información sobre la relación entre la oferta y la demanda. Los subsidios gubernamentales en cuestión tienen por objeto apoyar y reforzar la disponibilidad de la atención para la mujer. La medida en que los proyectos subvencionados por el gobierno satisfacen las necesidades de la mujer y el requisito de igualdad, no discriminación y mínimo de reclamaciones de la Convención de la mujer no está claro.

Considerando todas las diferencias entre y dentro de las diversas partidas presupuestarias y el desconocimiento de los criterios respecto a subsidios, desgraciadamente, es imposible determinar el grado en que la política de subsidios administrada por el gobierno se puede considerar como un instrumento de orientación. Después de investigar los capítulos del presupuesto y entrevistar a los funcionarios competentes, es imposible, debido a la falta de información, determinar si la Convención de la mujer se puede considerar como un instrumento para proponer criterios respecto a los subsidios.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. Conclusiones sobre las diferencias relacionadas con el sexo en la salud

La mujer tiene peor salud y padece distintos trastornos que el hombre. Pese a su mayor longevidad, la relación entre los años que vive con salud y los que vive sin ella no es tan favorable como la del hombre. La mujer padece más trastornos crónicos, limitaciones físicas y problemas psicológicos. También tiene varios trastornos simultáneos con más frecuencia. Los datos disponibles no permiten elucidar las causas de las diferencias relacionadas con el sexo en la salud. El hecho de que un mayor número de mujeres llega a una edad avanzada es un factor que se debe tener en cuenta. Los consiguientes problemas de salud no son completamente evitables ni imputables a una normativa de salud defectuosa.

Aparte de esto, la mujer también tienen menos posibilidades de disfrutar de buena salud porque, incluso en su juventud, vive en condiciones cuyos efectos se consideran adversos para el estado de salud de los seres humanos. Estas condiciones incluyen un nivel de instrucción bajo, ingresos bajos, falta de trabajo, maternidad sin pareja, viudedad, falta de función permanente, la carga de prestar atención informal y la exposición al abuso sexual. Debido a estas condiciones de vida, la mujer está más expuesta a "determinantes de mala salud". Con una política gubernamental adecuada, las condiciones de vida de la mujer que suponen un riesgo para la salud pueden mejorar considerablemente.

7.2. Conclusiones sobre la calidad de la atención

Las diferencias relacionadas con el sexo en lo que se refiere a asegurar la atención debida

En este estudio equiparamos la necesidad de atención con el estado de salud medido objetivamente. El estado de salud incluye los trastornos y las limitaciones físicas así como la percepción de salud, más subjetiva. Los

resultados de nuestro estudio indican que el sexo es un factor al asegurar la atención debida. En el supuesto de que las diferencias relacionadas con el sexo en la salud no dependan de artefactos metodológicos, existen diferencias, aunque pequeñas, en el acceso a la atención de salud del hombre y la mujer. Se dispone de bastante más atención profiláctica para la mujer que para el hombre, en su mayoría de buena calidad y de fácil acceso para la mujer neerlandesa. No obstante, la mujer que carece de seguro y las extranjeras ilegales con frecuencia no tienen acceso a ella. En determinadas etapas de la vida, la atención profiláctica de la mujer puede dar por resultado una acumulación de intervenciones. En consecuencia, la mujer obtiene más beneficios de este tipo de atención, pero también le acarrea más tensión psicológica. En total, la mujer consume bastante más atención médica para fines profilácticos que el hombre.

En la atención de salud primaria, el consumo médico por trastornos y dolencias físicas es proporcional a la prevalencia de estas dolencias en las poblaciones femenina y masculina. Debido a su edad más avanzada y a sus consultas en relación con la anticoncepción, el embarazo y los problemas psicológicos, el consumo médico bruto de la mujer es más alto en la atención de salud primaria. Dada la prevalencia de los trastornos, el tratamiento complementario de la mujer tiene un contenido terapéutico proporcionalmente menor (visitas ambulatorias, operaciones, ingresos hospitalarios). La mujer está subrepresentada en la atención especializada de la mayoría de los trastornos que afectan a ambos sexos. El hecho de que el consumo médico bruto de atención de salud secundaria sea de todos modos igual, se debe atribuir a intervenciones ginecológicas, controles del embarazo y partos en el hospital. Los factores responsables del menor número de remisiones de la mujer a la atención médica especializada, en general, no se pueden determinar. Lo que es obvio, sin embargo, es que algunos trastornos físicos de la mujer no se reconocen debidamente.

Cuando la mujer tiene las mismas limitaciones físicas que el hombre, recibe atención (en el hogar, servicios de enfermería y atención en instituciones) proporcionalmente más a menudo. Esto se debe atribuir sobre todo a la relativa falta de apoyo que ofrece su entorno social. Por término medio, la mujer tiene más edad y, con más frecuencia, vive sola. Dado que la pareja es la fuente principal de atención informal, la mujer suele recibir más atención profesional a domicilio, concretamente asistencia doméstica ordinaria y servicios de enfermería del distrito. La mujer suele tener menos acceso a la atención privada a domicilio que el hombre porque sus ingresos son, en general, más bajos. El apoyo que ofrece su entorno social también es un factor importante al considerar su ingreso a hogares de reposo o de convalecencia. A diferencia de los servicios terapéuticos, los de atención no han se han mantenido al ritmo del envejecimiento de la población en los últimos decenios. Pese a los mayores esfuerzos desplegados, se dispone de menos atención. En general, quien más sufre las consecuencias de esto es la mujer.

El acceso a la atención de salud relacionada con problemas psicológicos sigue otra norma. La mujer consulta estos problemas con su internista con más frecuencia que el hombre. Las diferencias relacionadas con el sexo son incluso mayores porque el internista clasifica desproporcionadamente las quejas de la mujer como problemas "psicológicos". Este juicio, sin embargo, no conduce a un número igual de remisiones a la atención de salud mental: la mujer permanece en

la atención primaria más a menudo que el hombre. Dado que los pacientes también pueden inscribirse en un Instituto Regional de Bienestar Mental o la consulta de un psicoterapeuta particular sin volante del internista, el uso de la atención de salud mental ambulatoria es, en conjunto, proporcional a la prevalencia de los problemas psicológicos en las poblaciones femenina y masculina. La mujer y el hombre también están representados proporcionalmente en la atención institucional, aunque la mujer hace más uso de tratamiento "ligero" a corto plazo en los departamentos psiquiátricos de los hospitales generales y hogares de convalecencia. En los hospitales generales se observan considerables diferencias entre el hombre y la mujer en cuanto a tipo de trastorno psicológico, edad y antecedentes. No obstante, la atención en función del sexo aún está en sus balbucesos. En el curso de los últimos años, bajo el lema de innovación de la atención, se han llevado a cabo varios programas para pacientes psiquiátricos crónicos. Estos programas todavía llegan a relativamente pocas mujeres pacientes.

Las diferencias relacionadas con el sexo en lo que se refiere a centrar la atención en el cliente

Centrar la atención en el cliente supone el grado en que la atención satisface las necesidades del paciente en cuanto a trato respetuoso como individuo, información, voz y voto en su tratamiento y autonomía. Este aspecto de la calidad ha sido relativamente poco estudiado, sobre todo desde una perspectiva en función del sexo. La relación entre internista y paciente es una excepción. Esto demuestra que el sexo es un factor importante en el trato dispensado a las personas como individuos. Aunque la mayoría de los pacientes están satisfechos de su relación con su internista, la mujer a veces tiene la sensación de que no se la toma con seriedad. Un internista consultado por una mujer tiende más a buscar las causas de sus quejas en el aspecto psicológico, pero no la remite a un especialista, como sería lógico. Varios trastornos físicos no se reconocen debidamente en la mujer. La manera en que la mujer presenta sus quejas y la interpretación que de ellas hace el internista a veces impiden el reconocimiento y el tratamiento adecuado. Especialmente conflictiva a este respecto es la combinación de médico hombre y paciente mujer. Debido al reducido número de doctoras en medicina, la mujer tiene menos posibilidades que el hombre de que se cumpla su deseo de que la trate un médico de su mismo sexo. La información sobre la atención centrada en el cliente en otros sectores de atención (prevención, atención médica especializada, cuidados y atención de pacientes a largo plazo y atención de salud mental) está demasiado fragmentada e insuficientemente correlacionada con el sexo para sacar conclusiones generales. No obstante, existen indicios de que determinadas formas de atención son menos asequibles a las mujeres de edad que viven solas y tienen una red social limitada, quienes, por esta causa, constituyen un grupo vulnerable.

7.3. Recomendaciones

A menos que se intervenga para evitarlo, la relación entre los años de vida saludable y no saludable de la mujer adquirirá un cariz aun más desfavorable. Al mismo tiempo, su situación de desventaja en relación con el hombre también empeorará. Lo que se necesita es una normativa en función del sexo para mejorar la calidad de vida en los últimos años de una persona. Especial atención merece la mujer de edad, sujeta a limitaciones físicas y con una red social limitada.

Sería conveniente conciliar las normativas sobre enfermedades crónicas, personas de edad y derechos de la mujer. El Consejo Provisional de Normativas sobre las Personas de Edad ha formulado propuestas al respecto.

El sufrimiento desproporcionadamente mayor de la mujer por la enfermedad supone que las disposiciones sobre atención de salud tienen un efecto mayor en la mujer que en el hombre. Estas disposiciones incluyen la limitación de la duración de los cuidados de enfermería, la reducción de los tipos de atención cubiertos por el seguro y el aumento de la franquicia o el cobro de cuotas personales. Para eliminar esta desigualdad substantiva es preciso adoptar medidas compensatorias para los grupos de mujeres que están experimentando una acumulación de efectos adversos.

Sería conveniente continuar y ampliar las investigaciones científicas de los determinantes de las diferencias relacionadas con el sexo en la salud, las posibilidades de intervención y las consecuencias no deseadas de las diferencias relacionadas con el sexo en la salud. Con el programa titulado "Determinantes de la salud", recientemente inaugurado por el gobierno, se ha dado un paso en esa dirección.

Al considerar los riesgos para la salud, es evidente la necesidad de mejorar varios aspectos de la vida de la mujer. De especial importancia es, en primer lugar, el reparto del trabajo no remunerado. El Grupo encargado del proyecto del reparto de la atención no remunerada, bajo los auspicios del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, ha formulado propuestas para tratar de reducir las exigencias de prestar una atención informal desproporcionada que pesan sobre la mujer. También merece atención especial la investigación en función del sexo de problemas relacionados con el empleo, las discapacidades laborales y la reincorporación de la mujer en el mercado de trabajo. El abuso sexual merece seguir siendo objeto del mismo grado de atención que hasta ahora, tanto en la investigación como en la prevención y el tratamiento. Sería conveniente incluir en las encuestas epidemiológicas de envergadura preguntas sobre acoso sexual.

El acceso de la mujer sin seguro y la mujer extranjera ilegal a la atención médica profiláctica y de carácter no agudo necesita mejora. La propuesta de ley de interconexión es apenas compatible con la Convención de la mujer. Con arreglo al párrafo 2, artículo 12 de la Convención de la mujer no se permite excluir a las mujeres que están dentro de la jurisdicción neerlandesa de los servicios de atención relacionados con el embarazo y el parto.

La creciente disponibilidad de las pruebas prenatales y preconceptivas exige mucha cautela. Se debe evitar que la mujer se sienta obligada en cualquier modo a someterse a pruebas preventivas o incapaz de actuar con libertad y debidamente informada cuando existe la posibilidad de riesgo. La Ley de análisis colectivos de la población es una medida positiva para sopesar las ventajas para la salud y las desventajas inevitables de estos tipos de análisis. Convendría prohibir los análisis preventivos que no (o todavía no) respondan a los criterios de calidad enunciados en la Ley.

Se debe dar al hombre y a la mujer la oportunidad de escoger internista de su mismo sexo. El gobierno debe hacer todo lo que esté en su poder para poner fin a la escasez de mujeres médicos.

El concepto erróneo y estereotipado de que la mujer hace un uso superfluo de la atención de salud es discriminatorio contra la mujer y debe ser desdeñado.

Es preciso investigar más a fondo la calidad de la atención desde una perspectiva centrada en el cliente. Esta investigación estaría concebida en función del sexo.

La innovación de la atención de salud mental debe satisfacer mejor las necesidades de la mujer. El gobierno debe velar por que esto se cumpla al asignar fondos para la innovación de la atención.

La formulación y aplicación de atención de salud en función del sexo merece aliento continuo, especialmente en los hospitales psiquiátricos generales.

Para la preparación de los informes periódicos al CEDAW se necesita el registro sistemático y el acceso a la información sobre diferencias relacionadas con el sexo en la salud y la calidad de la atención. A tal fin, el Ministerio puede pedir a los proveedores de información que presten atención continua a las diferencias relacionadas con el sexo. El Ministerio puede vincular las tareas encomendadas a la Convención de la mujer.

El artículo 12 de la Convención de la mujer lleva implícito el reconocimiento de que la política de salud pública (y la política de atención de salud) debe contribuir a mejorar el estado (de salud) de la mujer. El peso de la prueba en este aspecto recae sobre el gobierno. Al propagar el conocimiento de la Convención de la mujer, el gobierno puede tomar en consideración las obligaciones contraídas en virtud de la Convención en la etapa de formulación de política. El gobierno puede investigar los efectos en función del sexo de normativas propuestas y vigentes mediante una evaluación del efecto en la emancipación.

También es aconsejable inventariar y analizar más a fondo la política gubernamental de subsidios en la atención de salud, a fin de establecer procedimientos transparentes y proponer criterios inequívocos para la concesión de subsidios.
