

Medidas especiales



# Artículo 4. CEDAW

"1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria".

### Se trata de las:

## Medidas especiales

Este artículo contiene una ampliación de la definición de igualdad y no discriminación, al definir lo que no es discriminación. También aclara el estándar del derecho, al establecer la obligación de los Estados de adoptar las medidas especiales para alcanzar la igualdad. La disposición establece el criterio de ser medidas temporales.



## El término de "medidas especiales"

Existen diferentes términos para llamar a las medidas que lleva a cabo el Estado para lograr o acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer. El artículo 4 de la CEDAW utiliza la expresión "medidas especiales de carácter temporal", que también utiliza el Comité CEDAW en su práctica reiterada:

"17. En los trabajos preparatorios de la CEDAW se utilizan diferentes términos para hacer referencia a las 'medidas especiales de carácter temporal' que se prevén en el párrafo 1 del artículo 4. El mismo Comité, en sus recomendaciones generales anteriores, utilizó términos diferentes. Los Estados Partes a menudo equiparan la expresión 'medidas especiales' en su sentido correctivo, compensatorio y de promoción con las expresiones 'acción afirmativa', 'acción positiva', 'medidas positivas', 'discriminación en sentido inverso' y 'discriminación positiva'. Estos términos surgen de debates y prácticas diversas en diferentes contextos nacionales. En esta recomendación general, y con arreglo a la práctica que sigue en el examen de los informes de los Estados Partes, el Comité utiliza únicamente la expresión 'medidas especiales de carácter temporal', como se recoge en el párrafo 1 del artículo 4". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 17.)

Es común el uso del término "especiales" para referirse a diversos grupos que han sido objeto de discriminación, como si fueran "especiales" o requirieran un trato "especial", debido a su "vulnerabilidad". No obstante, ese no es el sentido de dicho término en la Convención, sino que se refiere a que son medidas que tienen un objetivo específico, a saber: alcanzar la igualdad tanto *de facto* como *de jure*:

"21. El término 'especiales', aunque se ajusta a la terminología empleada en el campo de los derechos humanos, también debe ser explicado detenidamente. Su uso a veces describe a las mujeres y a otros grupos objeto de discriminación como grupos débiles y vulnerables y que necesitan medidas extraordinarias o 'especiales' para participar o competir en la sociedad. No obstante, el significado real del término 'especiales' en la formulación del párrafo 1 del artículo 4 es que las medidas están destinadas a alcanzar un objetivo específico". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 21.)

El término "medidas" abarca políticas y prácticas legislativas, ejecutivas, administrativas y reglamentarias:



"22. El término 'medidas' abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas. La elección de una 'medida' en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 22.)

No todas las políticas sociales llevadas a cabo por los Estados, que puedan ser favorables a las mujeres, pueden ser llamadas "medidas especiales de carácter temporal", pues tienen un objetivo muy concreto de acelerar la igualdad sustantiva o de facto de las mujeres:

"19. Los Estados Partes deben distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal adoptadas en virtud del párrafo 1 del artículo 4 para acelerar el logro de un objetivo concreto relacionado con la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer, y otras políticas sociales generales adoptadas para mejorar la situación de la mujer y la niña. No todas las medidas que puedan ser o que serán favorables a las mujeres son medidas especiales de carácter temporal. El establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer y la niña y que tengan por objeto asegurar para ellas una vida digna y sin discriminación no pueden ser llamadas medidas especiales de carácter temporal". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 19 y 26.)

El Comité de Derechos Humanos también ha tratado este tipo de medidas y señala que:

"El principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el PIDCP. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto (CDH, Observación general 18, párr. 13.)

"El Comité observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del PIDCP". (CDH, Observación general 18, párr. 10.)

El Comité desc promueve que los Estados tomen medidas especiales provisionales:

"36. Se alienta a los Estados a que adopten medidas especiales provisionales para acelerar el logro de la igualdad entre el hombre y la mujer en el disfrute de los derechos previstos en el PIDESC. Tales medidas no deben considerarse discriminatorias en sí mismas, ya que se basan en la obligación del Estado de eliminar las desventajas causadas por las leyes, tradiciones y prácticas discriminatorias, pasadas y presentes. La índole, duración y aplicación de tales medidas deben determinarse teniendo en cuenta la cuestión y el contexto específicos y deben reajustarse cuando las circunstancias lo requieran. Los resultados de esas medidas deberían supervisarse para interrumpir éstas cuando se hayan alcanzado los objetivos para los que se adoptaron". (Comité DESC, Observación general 16, párr. 36.)

## Medidas de carácter temporal

El primer párrafo del artículo 4 se diferencia del segundo, en que el primero se refiere a medidas encaminadas a lograr la igualdad, a realizar cambios para corregir las formas y consecuencias de la discriminación y compensarla. Son temporales, debido a que una vez que se alcance la igualdad, dichas medidas ya no serán necesarias:

"15. Hay una diferencia clara entre la finalidad de las 'medidas especiales' a las que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 4 y las del párrafo 2. La finalidad del párrafo 1 es acelerar la mejora de la situación de la mujer para lograr su igualdad sustantiva o *de facto* con el hombre y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas. Estas medidas son de carácter temporal". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 15.)

Las medidas establecidas en el primer párrafo del artículo 4 son necesarias para alcanzar la igualdad *de facto*, por ello se trata de una diferencia de trato legítima. Una vez que se consiga dicha igualdad, las medidas finalizarán:

"15. Los principios de igualdad y no discriminación por sí solos no siempre garantizan una auténtica igualdad. La necesidad de situar a personas, o grupos de personas desfavorecidos o marginados, al mismo nivel sustantivo que los demás puede exigir en ocasiones medidas especiales provisionales que miran, no sólo a la realización de la igualdad formal o *de jure*, sino también a la igualdad *de facto* o sustantiva entre hombres y mujeres. Sin embargo, la aplicación del principio de igualdad requiere que los Estados tomen en ocasiones medidas en favor de la mujer, con objeto de mitigar o suprimir las condiciones que han provocado la persistencia de la discriminación. En tanto en cuanto estas medidas sean necesarias para rectificar una discriminación *de facto* y finalicen cuando se consiga la igualdad *de facto*, la diferencia de trato es legítima". (Comité DESC, Observación general 16, párr. 15.)



Las medidas especiales de carácter temporal no son para siempre, su duración se debe determinar con base en el resultado y no al establecer un plazo específico:

"20. El párrafo 1 del artículo 4 indica expresamente el carácter 'temporal' de dichas medidas especiales. Por lo tanto, no debe considerarse que esas medidas son necesarias para siempre, aun cuando el sentido del término 'temporal' pueda, de hecho, dar lugar a la aplicación de dichas medidas durante un periodo largo. La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 20.)

## Medidas de carácter permanente

El párrafo 2 de artículo 4 se diferencia del primer párrafo en que las medidas que plantea no son de carácter temporal, sino permanente; se basa en diferencias biológicas, para lo cual la igualdad implica, no un trato idéntico, sino uno diferenciado:

"16. El párrafo 2 del artículo 4 contempla un trato no idéntico de mujeres y hombres que se basa en diferencias biológicas. Esas medidas tienen carácter permanente, por lo menos hasta que los conocimientos científicos y tecnológicos a los que se hace referencia en el párrafo 3 del artículo 11 obliguen a reconsiderarlas". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 16.)

Es necesario que se pueda ponderar y distinguir entre las diferencias biológicas y las del producto de la sociedad y la cultura, para establecer las medidas especiales adecuadas:

"8. En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la CEDAW requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 8.)



## Hashtags:

#MedidasEspeciales #MedidasTemporales #AccionesAfirmativas #IgualdadSustantiva

## Tema relacionado con:



## Obligaciones generales:

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover y cumplir el derecho de no discriminación de la mujer, y asegurar su desarrollo y adelanto, para mejorar su situación hasta alcanzar la igualdad *de jure* y *de facto*:

"4. El alcance y el significado del párrafo 1 del artículo 4 deben determinarse en el contexto del objeto y fin general de la CEDAW, que es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con miras a lograr la igualdad *de jure* y *de facto* entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos. Los Estados Partes en la CEDAW tienen la obligación jurídica de respetar, proteger, promover y cumplir este derecho de no discriminación de la mujer y asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer a fin de mejorar su situación hasta alcanzar la igualdad tanto *de jure* como *de facto* respecto del hombre". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 4.)

## Respetar

Los Estados deben incluir las medidas especiales en sus constituciones y su legislación nacional, tanto en leyes generales, como en leyes sobre ámbitos específicos:

"31. Los Estados Partes deberán incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal. El Comité recuerda a los Estados Partes que la legislación, como las leyes generales que prohíben la discriminación, las leyes sobre la igualdad de oportunidades o los decretos sobre la igualdad de la mujer, puede ofrecer orientación respecto del tipo de medidas especiales de carácter temporal que deben aplicarse para lograr el objetivo o los objetivos propuestos en determinados ámbitos. Esa orientación también puede figurar en legislación referente específicamente al empleo o la educación. La legislación pertinente sobre la prohibición de la discriminación y las medidas especiales de carácter temporal debe ser aplicable al sector público y también a las organizaciones o empresas privadas". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 31.)

### Proteger

Los Estados se encuentran obligados a tomar medidas positivas para modificar situaciones de discriminación que existen en las sociedades, así como el deber de dar protección frente a actuaciones y prácticas de terceros, que mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias:



"118. Por otra parte, en virtud de la obligación de no discriminar, los Estados están obligados, además, a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias". (Corte IDH, Caso Vicky Hernández y otras vs. Honduras, párr. 118; Opinión Consultiva oc-18/03, párr. 104, y Caso Azul Rojas Marín y otras vs. Perú, párr. 89.)

### Garantizar

Algunas medidas especiales de carácter temporal, tales como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos, deben usarse para garantizar la igualdad:

"Recomienda que los Estados partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal, como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo". (Comité CEDAW, Recomendación General 5.)

Los Estados deben tomar medidas especiales de carácter temporal en la interpretación integral de diversas disposiciones de la CEDAW, cuyo objeto es eliminar la discriminación y alcanzar la igualdad *de jure* y *de facto*:

"24. El párrafo 1 del artículo 4, leído conjuntamente con los artículos 1, 2, 3, 5 y 24, debe aplicarse en relación con los artículos 6 a 16 que estipulan que los Estados Partes 'tomarán todas las medidas apropiadas'. Por lo tanto, el Comité entiende que los Estados Partes tienen la obligación de adoptar y aplicar medidas especiales de carácter temporal en relación con cualquiera de esos artículos si se puede demostrar que dichas medidas son necesarias y apropiadas para acelerar el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer o de un objetivo específico relacionado con esa igualdad". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 24.)

El Comité CEDAW recomienda reforzar el uso de las medidas especiales de carácter temporal, para lograr la igualdad sustantiva en los ámbitos en los que las mujeres se encuentran en situación de desventaja:

"18. El Comité recomienda al Estado parte que refuerce el uso de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la CEDAW y en su recomendación general núm. 25 (2004), sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de



la CEDAW en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja". (Comité CEDAW, Observaciones finales, 9° informe México, párr. 18.)

Existe obligación de los Estados partes de adoptar medidas especiales de carácter temporal para eliminar las formas de discriminación múltiple contra las mujeres:

"9.3 Además, el Comité [CEDAW] observa el argumento de las autoras de que los desalojos forzosos son relativamente raros en el Estado parte y que, cuando se producen, suelen apuntar de manera desproporcionada a las comunidades romaníes. El Comité también observa la afirmación de las autoras de que el Estado parte, además de no abstenerse de realizar desalojos forzosos, lo que equivale a una discriminación indirecta contra las comunidades romaníes, no adoptó medidas positivas apropiadas para erradicar la práctica discriminatoria de desalojar a las comunidades romaníes, incluidas mujeres embarazadas romaníes, y no proporcionó ninguna reparación adecuada a las autoras. A ese respecto, el Comité recuerda el párrafo 12 de su recomendación general núm. 25 (2004), relativa a medidas especiales de carácter temporal, en la que se hace referencia a la obligación de los Estados partes de adoptar medidas especiales de carácter temporal para eliminar las formas de discriminación múltiple contra las mujeres que pueden ser víctimas de discriminación basada, entre otras cosas, en la raza, el origen étnico o la religión. También recuerda que en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Estado parte (CEDAW/C/ MKD/CO/4-5, párr. 19), recomendó que el Estado parte adoptara medidas especiales, entre otras, en los casos en que las mujeres pertenecientes a minorías étnicas se encontraran en situación de desventaja. El Comité observa que las autoras, pese a ser menores de edad y estar embarazadas, fueron tratadas del mismo modo que las demás personas desalojadas, y se quedaron sin hogar y en condiciones de extrema indigencia. El Comité también observa que el derecho a no ser objeto de discriminación no solo implica tratar a las personas en pie de igualdad cuando se encuentran en situaciones similares, sino también tratarlas de manera diferente cuando se encuentran en situaciones diferentes". (Comité CEDAW, Caso S.N. y E.R. vs. Macedonia del Norte, párr. 9.3.)

Existe la obligación de adoptar medidas especiales para eliminar la discriminación contra las mujeres de edad:

"29. Los Estados partes deben reconocer que las mujeres de edad son un recurso importante para la sociedad y tienen la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para eliminar la discriminación contra las mujeres de edad. Los Estados partes deberían adoptar políticas y medidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, que tomen en consideración el género y la edad, de conformidad con el artículo 4, párrafo



1, de la CEDAW y con las Recomendaciones generales N° 23 (1997) y N° 25 (2004) del Comité, para velar por que las mujeres de edad puedan participar plena y efectivamente en la vida política, social, económica, cultural y civil, así como en cualquier otro ámbito de la sociedad". (Comité CEDAW, Recomendación General 27, párr. 29.)

## **Hashtags:**

#MedidasEspeciales #MedidasTemporales #AccionesAfirmativas #ObligacionesDeLosEstados #DiscriminacionesMultiples

#### Tema relacionado con:



## Deberes especiales:

## Reparación integral

En virtud del deber de reparación, los Estados deben tomar medidas, no sólo para reparar las consecuencias de la discriminación y volver al estado anterior, sino que tienen la obligación de mejorar la situación de la mujer para lograr la igualdad sustantiva o de facto:

"18. Las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 por los Estados Partes deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito. El Comité considera la aplicación de estas medidas no como excepción a la regla de no discriminación sino como forma de subrayar que las medidas especiales de carácter temporal son parte de una estrategia necesaria de los Estados Partes para lograr la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y el hombre en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a menudo repara las consecuencias de la discriminación sufrida por la mujer en el pasado, los Estados Partes tienen la obligación, en virtud de la CEDAW, de mejorar la situación de la mujer para transformarla en una situación de igualdad sustantiva o de facto con el hombre, independientemente de que haya o no pruebas de que ha habido discriminación en el pasado. El Comité considera que los Estados Partes que adoptan y aplican dichas medidas en virtud de la CEDAW no discriminan contra el hombre". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 18.)

## **Hashtags:**

#MedidasEspeciales #MedidasTemporales #AccionesAfirmativas #Reparar

#### Tema relacionado con:



## Elementos esenciales:

## Aceptabilidad

Los Estados deben, al aplicar las medidas especiales, tomar en cuenta el contexto y la situación de la mujer de manera que dichas medidas sean aceptables:

"27. Al aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer, los Estados Partes deberán analizar el contexto de la situación de la mujer en todos los ámbitos de la vida, así como en el ámbito específico al que vayan dirigidas esas medidas. Deberán evaluar la posible repercusión de las medidas especiales de carácter temporal respecto de un objetivo concreto en el contexto nacional y adoptar las medidas especiales de carácter temporal que consideren más adecuadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer". (Comité CEDAW, <u>Recomendación General 25</u>, párr. 27.)

Los Estados deben, al aplicar las medidas especiales, tomar en cuenta el contexto nacional y los antecedentes del problema de manera que dichas medidas sean aceptables:

"33. El Comité reitera que los planes de acción sobre medidas especiales de carácter temporal tienen que ser elaborados, aplicados y evaluados en el contexto nacional concreto y teniendo en cuenta los antecedentes particulares del problema que procuran resolver. El Comité recomienda que los Estados Partes incluyan en sus informes detalles de los planes de acción que puedan tener como finalidad crear vías de acceso para la mujer y superar su representación insuficiente en ámbitos concretos, redistribuir los recursos y el poder en determinadas áreas y poner en marcha cambios institucionales para acabar con la discriminación pasada o presente y acelerar el logro de la igualdad *de facto*. En los informes también debe explicarse si esos planes de acción incluyen consideraciones sobre los posibles efectos colaterales perjudiciales imprevistos de esas medidas y sobre las posibles fórmulas para proteger a las mujeres de ellos. Los Estados Partes también deberán describir en sus informes los resultados de las medidas especiales de carácter temporal y evaluar las causas de su posible fracaso". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 33.)

Se debe considerar aplicar medidas especiales, de carácter temporal, en todos los casos que se encuentre la necesidad de acelerar el acceso a una participación igualitaria y de redistribuir el poder y los recursos entre hombres y mujeres:



"39. Aunque quizás no sea posible aplicar medidas especiales de carácter temporal en relación con todos los artículos de la CEDAW, el Comité recomienda que se considere la posibilidad de adoptarlas en todos los casos en que se plantee la cuestión de acelerar el acceso a una participación igual, por un lado, y de acelerar la redistribución del poder y de los recursos, por el otro, y cuando se pueda demostrar que estas medidas son necesarias y absolutamente adecuadas en las circunstancias de que se trate". (Comité CEDAW, Recomendación General 25, párr. 39.)

## Hashtags:

#MedidasEspeciales #MedidasTemporales #AccionesAfirmativas #Aceptables

#### Tema relacionado con:



## Principios de aplicación:

Progresividad y prohibición de regresión

Los Estados deben tomar medidas de manera progresiva para asegurar el disfrute de todos los derechos de hombres y mujeres por igual. Las medidas especiales de carácter temporal son distintas de las medidas progresivas y pueden suspenderse cuando se ha alcanzado el objetivo de igualdad:

"35. Puede ser necesario adoptar medidas especiales provisionales para acelerar el igual disfrute por la mujer de todos los derechos económicos, sociales y culturales y para mejorar la posición de facto de la mujer. Las medidas especiales provisionales se deben distinguir de las medidas de política y de las estrategias permanentes adoptadas para lograr la igualdad del hombre y la mujer". (Comité DESC, Observación general 16, párr. 35.)

## **Hashtags:**

#MedidasEspeciales #MedidasTemporales #AccionesAfirmativas

#### Tema relacionado con: