

La Convención de la ONU y la Estrategia Europea: ¿convergencia de objetivos?

La Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un instrumento de derecho internacional para la promoción y defensa de los derechos humanos que establece un nuevo paradigma para el desarrollo de las políticas de atención a la discapacidad.

La Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD) establece las normas mínimas para proteger y salvaguardar todos los derechos humanos: civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Desde su aprobación y ratificación por los Estados parte del tratado, las políticas de discapacidad deben respetar sus principios y disposiciones, para alcanzar el propósito de asegurar el goce y efectivo disfrute de todos los derechos por todas las mujeres y hombres con discapacidad, tal y como proclama en su artículo 1.

La Convención fue firmada por la totalidad de los 27 Estados miembros y ratificada, a fecha de cierre de este artículo, por 16 de ellos¹.

El 30 de marzo de 2007 la Comisión firmó la Convención en nombre de la Unión Europea, para lo que fue autorizada mediante la *Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo (COM(2007)0077)*.

Precisamente, tras la aprobación del Tratado de Lisboa y la atribución de personalidad jurídica propia a la Unión Europea, una de las facultades que adquiere la Comunidad Europea es precisamente poder celebrar tratados internacionales.

De acuerdo al artículo 43 de la Convención, el *consentimiento en obligarse* de las organizaciones regionales de integración, como la UE, deberá llevarse al efecto a través de *“la confirmación oficial”*. En este sentido el día 23 de diciembre de 2010, se depositó ante el Secretario General de Naciones Unidas el instrumento de confirmación oficial de la Convención. Con este acto la UE se compromete y obliga a seguir y cumplir este acuerdo de derechos humanos en el ámbito de sus competencias.

La Convención abarca ámbitos de competencia exclusiva de la UE y ámbitos de competencia compartida con los Estados miembro. En estos casos el artículo 44 requiere a

Autora:

ANA SASTRE

Delegada del CERMI para la Convención de la ONU.

¹ Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Suecia, Portugal, Dinamarca, Austria, Bélgica, República Checa, Hungría, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia y Rumanía.

todas las organizaciones regionales de integración, que a través de documento de confirmación oficial, se declare “su grado de competencia con respecto a las cuestiones regidas por la presente Convención”.

El Consejo, mediante *Decisión, de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad*, determinó la necesidad de adoptar un Código de Conducta que establezca el funcionamiento interno para la aplicación por la UE de la Convención. Este documento, publicado en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 2010, recoge, además de las disposiciones detalladas para la aplicación de la Convención por la Unión, parte del mecanismo de coordinación para la aplicación del tratado al que hace referencia el artículo 33.1 de la Convención.

El Código de Conducta detalla las competencias exclusivas de la UE (punto 4), aquellas que son de competencia compartida, para las que será necesario elaborar posiciones comunes (punto 5), y aquellas que, siendo competencia de los Estados, deberían ser objeto de posiciones coordinadas, tal y como sugiere el apartado 3 del Código de Conducta.

En aquellos ámbitos de competencia exclusiva de los Estados, la UE debiera promover la correcta implementación de la Convención, por ejemplo a través de mecanismos similares al *Método Abierto de Coordinación*, que favorezcan la puesta en común de buenas prácticas o la cooperación para lograr la correcta implementación de la Convención. En este sentido es un ámbito de especial relevancia, por su complejidad y su importancia, la implementación del artículo 12 de la CDPD, sobre la capacidad jurídica y de obrar de las personas con discapacidad.

El Grupo de Alto Nivel sobre Discapacidad ha identificado siete áreas en las que la colaboración a nivel europeo pudiera ser de gran utilidad para la correcta implementación de la Convención: la accesibilidad, la capacidad jurídica, el acceso a la justicia, la vida independiente, el derecho al voto, los mecanismos de seguimiento y el “empoderamiento” de la persona con discapacidad.

La Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras se

configura como una herramienta con medidas concretas orientadas a contribuir a la correcta implementación, tanto a nivel comunitario como nacional, de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La Comisión ha identificado en la Estrategia ocho ámbitos primordiales de actuación: accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación y formación, protección social, sanidad y acción exterior.

En este marco de acción que la Convención y la Estrategia configuran me gustaría señalar algunas cuestiones clave a tener en cuenta en este nuevo proceso y que han sido resueltos con mayor o menor fortuna hasta el momento.

La participación como premisa de éxito de la correcta implementación de la Convención

El ejercicio de los derechos de participación consagrados en la Convención constituye una vía para garantizar que las políticas públicas incluyan la perspectiva de cada uno de los miembros que integran la sociedad, incluida la de quienes ahora consideramos “personas con discapacidad”².

El propio texto del Tratado así lo recoge expresamente en el Preámbulo al decir que “*las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente*”.

Para reforzar este principio se recoge con carácter general dentro de las obligaciones de los Estados enumeradas en el artículo 4.3, cuando establece que “*En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con*

² Y digo que las consideramos ahora, porque desde el concepto social del término para que exista la discapacidad, entre otras cuestiones, deben existir barreras y por lo tanto si estas desaparecen desaparecerá la discapacidad, aunque persistan las deficiencias o diferencias a largo plazo del tipo que sean.

discapacidad³, a través de las organizaciones que las representan.”

El Art. 4.3 de la CDPD obliga a los Estados a establecer los cauces de diálogo civil que garanticen la colaboración activa con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. La garantía de este derecho de participación en la vida pública respecto de las políticas que les afectan requiere que formalmente se articulen mecanismos de consulta.

Por otra parte, el Art. 29 de la CDPD habla expresamente del derecho de participación en la vida política y pública de las personas con discapacidad, comprometiendo a los Estados a garantizar y promocionar su ejercicio en todos los ámbitos en los que este derecho se proyecta: el de sufragio activo y pasivo, el de participación en la función pública para la dirección de los asuntos públicos y su derecho asociación a todo tipo de organizaciones y en especial a la de partidos políticos y a las que estén constituidas para defender los intereses de este grupo social a nivel internacional, nacional, regional y local. Huelga decir que estos derechos se deberán de garantizar en igualdad de condiciones, lo que por ejemplo requerirá preservar los mismos niveles de privacidad en el ejercicio de derecho al voto, o reconocer la misma capacidad de jurídica y de obrar para constituir una asociación o para ejercer cargos públicos, etcétera.

En 2011 está previsto en la Estrategia que se desarrolle una propuesta para fijar el *marco para la promoción, protección y monitoreo de la implementación de la Convención*: si entendemos que esto queda dentro del 33.2 de la *Convención sobre mecanismos independientes de seguimiento*, quisiéramos, en este momento de propuesta incidir en la necesaria participación del movimiento asociativo de personas con discapacidad en este sentido, de acuerdo a lo que establece el artículo 33 en su apartado 3.

³ Esta referencia a los menores se ve ampliada en el artículo 7.3, que establece que “Los Estados Partes garantizarán que los niños y las niñas con discapacidad tengan derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten, opinión que recibirá la debida consideración teniendo en cuenta su edad y madurez [...] y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho.”

El enfoque de la Convención requiere que sea abordada estratégicamente e impulsada de forma transversal

La importancia de abordar la Convención en el nuevo paradigma requiere una implicación de todas las instituciones de la UE, y el impulso apropiado a través de un órgano con suficiente peso y competencias como para que la Convención impregne todos los ámbitos que regula.

La Estrategia prevé que sea el Grupo de Alto Nivel quien actúe como órgano de coordinación y dinamización de la misma, pero las características de este grupo quizá sobre todo concentra su competencia en el ámbito de la política social, y esto podría dificultar la necesaria perspectiva de transversalidad del nuevo enfoque de derechos humanos.

Desde el movimiento asociativo de la discapacidad consideramos que podría ser esencial la creación de una estructura permanente, a un nivel jerárquico adecuado para que le permita coordinar “intrainstitucionalmente” y de forma transversal la implementación de la Estrategia.

Es además necesaria la implicación del Parlamento más allá del ámbito de sus funciones, como órgano de supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en la Convención.

Una Directiva de protección antidiscriminatoria en los términos de la Convención

La jurisprudencia y la doctrina consideran que los acuerdos internacionales forman parte del acervo comunitario desde su entrada en vigor, no obstante la naturaleza e importancia del Tratado para lograr que los valores y objetivos de la Unión lleguen por igual a todos los hombres y mujeres, justifica la necesidad de promulgar una Directiva específica de no discriminación e igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad que avalaría de forma esencial la CDPD y su adecuada implementación en el seno de la UE.

Fechas de firma y ratificación

País	Firma		Ratificación/Confirmación oficial	
	Convención	Protocolo Facultativo	Convención	Protocolo Facultativo
Alemania	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	24 Febrero 2009	24 Febrero 2009
Austria	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	26 Septiembre 2008	26 Septiembre 2008
Bélgica	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	2 Julio 2009	2 Julio 2009
Bulgaria	27 Septiembre 2007	18 Diciembre 2008		
Chipre	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007		
Dinamarca	30 Marzo 2007		24 Julio 2009	
Eslovaquia	26 Septiembre 2007	26 Septiembre 2007	26 Mayo 2010	26 Mayo 2010
Eslovenia	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	24 Abril 2008	24 Abril 2008
España	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	3 Diciembre 2007	3 Diciembre 2007
Estonia	25 Septiembre 2007			
Finlandia	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007		
Francia	30 Marzo 2007	23 Septiembre 2008	18 Febrero 2010	18 Febrero 2010
Grecia	30 Marzo 2007	27 Septiembre 2010		
Holanda	30 Marzo 2007			
Hungría	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	20 Julio 2007	20 Julio 2007
Irlanda	30 Marzo 2007			
Italia	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	15 Mayo 2009	15 Mayo 2009
Letonia	18 Julio 2008	22 Enero 2010	1 Marzo 2010	31 Agosto 2010
Lituania	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	18 Agosto 2010	18 Agosto 2010
Luxemburgo	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007		
Malta	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007		
Polonia	30 Marzo 2007			
Portugal	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	23 Septiembre 2009	23 Septiembre 2009
Reino Unido	30 Marzo 2007	26 Febrero 2009	8 Junio 2009	7 Agosto 2009
R. Checa	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	28 Septiembre 2010	
Rumania	26 Septiembre 2007	25 Septiembre 2008		
Suecia	30 Marzo 2007	30 Marzo 2007	15 Diciembre 2008	15 Diciembre 2008
UE	30 Marzo 2007		23 Diciembre 2010	

Incluir los objetivos de la CDPD como directriz de la política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la UE

La personalidad jurídica de la Unión Europea tiene su mayor expresión en la política exterior, al convertirse en una voz única para promover los valores e intereses de la UE a escala internacional.

La Política Exterior de Seguridad Común concede a los derechos humanos un papel esencial al considerar que su respeto es la mejor manera de garantizar la paz y el orden mundial.

Para lograrlo la UE ha elaborado siete directrices de especial relevancia en el marco de la política exterior común. Parece pues razonable que, tras la incorporación de la CDPD al ordenamiento jurídico de la Unión, se revisen las directrices existentes para asegurar que incorporan la perspectiva de la discapacidad, y que al mismo tiempo se incorpore una nueva directriz específica sobre discapacidad que complemente la implementación de la CDPD en el seno de la Unión en la esfera de su política exterior. ■