

Actores de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad

Mara Bustelo*

En primer lugar quiero felicitar al gobierno de México por su importante papel en el impulso y en la inminente adopción de la nueva Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Hace más de un mes la Alta Comisionada, la señora Louise Arbour, acompañada por el representante permanente de México en Ginebra y presidente del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el embajador Luis Alfonso de Alba, se dirigió a los delegados y participantes en la segunda sesión de ese Consejo para informarles sobre la adopción del Proyecto de Convención por el Comité Especial de la Asamblea General el pasado mes de agosto de 2006.

En esa ocasión, la Alta Comisionada señaló que los tratados de derechos humanos ya existentes fueron adoptados con la intención y objetivo de promocionar y proteger los derechos de todos los seres humanos. También afirmó que es sin embargo evidente que los instrumentos y normas existentes no habían sido eficaces en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, pese a ser éste históricamente el grupo que probablemente más ha sufrido el impacto de la discriminación y de la exclusión en todas nuestras sociedades.

Éste es por tanto un tratado llamado a colmar un vacío inaceptable en el derecho internacional de los derechos humanos. Décadas de esfuerzos fallidos para comenzar la elaboración de un tratado de estas características han sido por fin rectificados gracias a la iniciativa que adoptó México en la Asamblea General en 2001, y en gran medida por el continuo esfuerzo y generosa contribución de este gobierno a lo largo de estos años de intensas negociaciones. Hemos de agradecer particularmente a nuestros anfitriones su apoyo permanente al papel excepcional otorgado a las organizaciones de la sociedad civil a lo largo del proceso.

I. El papel de la Oficina del Alto Comisionado en la negociación de la Convención

Como ya se ha señalado, la idea de una posible convención de estas características se había discutido a lo largo de varios decenios con muy poco éxito a la hora de dar comienzo a las negociaciones. En el momento

* Coordinadora de la Unidad de Derechos Humanos y Asuntos Económicos y Sociales de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra.

en que México presenta su propuesta de resolución a la Asamblea General, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) había encargado el año anterior un estudio a un grupo de expertos que pretendía ver hasta qué punto los tratados fundamentales de derechos humanos y los comités de vigilancia existentes, habían prestado atención a los derechos de las personas con discapacidad, llegando a la conclusión, en su capítulo final, que la atención prestada no era en absoluto suficiente, y es más, en el caso de muchos de esos tratados fundamentales y de esos comités de vigilancia, era prácticamente inexistente. Y que era vital y esencial que se procediera a la negociación y a la adopción de un nuevo tratado de derechos humanos.

Ese estudio produjo, entre los funcionarios de la Secretaría de la ONU dentro de la OACNUDH, una cierta discusión que fue prácticamente la misma que tuvo lugar entre los Estados una vez adoptada la resolución de la Asamblea General. Ahora es fácil mirar hacia atrás y decir que es claro y evidente que este tratado hacía falta y que era importante que se procediera a su negociación, pero la respuesta no parecía tan evidente en aquel momento. Así pues, la primera gran experiencia vivida, fue ese gran debate ¿era o no era necesario este nuevo tratado? He de aclarar que, en general, en la OACNUDH como en la Secretaría de la ONU hay una cierta preocupación permanente respecto a la proliferación de instrumentos, de normas y de mecanismos. No porque en sí sea negativo el que haya más instrumentos o que se creen más mecanismos de derechos humanos, sino por dos razones muy específicas:

1. Por un lado los recursos de la organización son limitados y la proliferación de instrumentos y mecanismos puede a veces resultar en que esos recursos limitados, tengan que ser distribuidos a través de muchas más iniciativas y por tanto, puedan también limitar la eficacia del trabajo que se lleva a cabo en cada uno de esos mecanismos e instrumentos.
2. Hay siempre una preocupación a la hora de comenzar una negociación de nuevas normas de derechos humanos. La preocupación es que si existen ya instrumentos que teóricamente protegen los derechos de todas las personas, volver a discutir cada uno de esos derechos puede en principio llevar a una situación de riesgo de que una nueva negociación resulte en la adopción de fórmulas y de normas que puedan, al menos en teoría, rebajar el nivel de protección ya aceptado a escala internacional para los derechos humanos.

El segundo punto evidentemente no era una preocupación en el caso de gobiernos como el de México que tenían un compromiso muy claro con esta Convención y con los derechos de las personas con discapacidad, pero creo que sería ingenuo negar que cada vez que 190 gobiernos vuelven a iniciar una negociación sobre los derechos humanos, algunos de ellos

pueden caer en la tentación de cuestionar algunos de los acuerdos a los que ya se ha llegado en momentos anteriores. Quizá más fácilmente se puede, en esa negociación internacional, poner en cuestión la interpretación que se ha ido elaborando —con la experiencia— de las normas ya existentes, y se puede por tanto llegar a la adopción de normas que puedan rebajar el nivel de protección existente.

El segundo gran debate se dio una vez que empezó la negociación del tratado, pues había gobiernos que creían que el tratado debía parecerse a los que se enfocan a la lucha contra la discriminación, y había otros muchos que creían que era más conveniente elaborar un tratado amplio que reflejara todos los derechos y no sólo la dimensión de no-discriminación. Esto originó un nuevo debate en la OACNUDH respecto a nuestra participación en todo el proceso y sobre cuál debería de ser nuestra opinión y nuestra posición. Una vez más por la misma razón, si se entra a elaborar en más detalles normas que vuelven a repetir los derechos existentes, se crea un mayor riesgo de que en ese proceso no quede reflejado el mismo nivel de protección.

El resultado al que se llegó, en cierta medida curioso y que va a ser probablemente objeto de debate en el futuro, es una Convención que tiene más en común con el modelo por ejemplo de la Convención sobre los Derechos del Niño o de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; las llamadas convenciones de modelo amplio dentro de los tratados fundamentales de derechos humanos. Sin embargo, muchos gobiernos siguen repitiendo y afirmando que en esta Convención no se crean nuevos derechos, que lo único que el tratado hace es dar una aplicación más específica a los derechos ya existentes y buscar las fórmulas para que esos derechos puedan de verdad ser ejercidos por las personas con discapacidad.

En todo caso, la OACNUDH es un departamento de la Secretaría de la ONU y existe una tradición muy importante dentro de Naciones Unidas de que en principio la Secretaría debe permanecer neutral en cualquier tema en que hay un debate abierto entre gobiernos. Esto nos ponía como Oficina en una situación un tanto especial, porque por un lado había grandes expectativas por algunos de los actores involucrados en el proceso incluyendo algunos, que no todos, de los gobiernos activamente involucrados en el proceso, y muchas de las organizaciones de la sociedad civil que esperaban de nuestra Oficina y del Alto Comisionado de los Derechos Humanos un apoyo muy firme, como a cualquier acción que tienda a mejorar la protección de los derechos humanos. Y por otro lado, la realidad de que otros gobiernos y otros Estados pueden, en muchas ocasiones, rechazar cualquier adopción de posiciones o apoyo a políticas específicas por parte de un departamento de secretaría que puedan contradecir las preferencias u opiniones de algunos gobiernos. He de decir que algunos de estos debates coincidieron con el atentado de Bagdad, en el que falleció el

entonces Alto Comisionado de Derechos Humanos, y resultó especialmente difícil asumir posiciones más valientes por parte de la Oficina en un momento en que carecíamos de un liderazgo político efectivo.

Dado ese contexto y los debates internos, en las primeras sesiones del Comité Especial la Oficina mantuvo dos papeles muy específicos:

- Por un lado, el papel técnico de defender las normas ya existentes, facilitando la información necesaria sobre las mismas, para que en la negociación ninguna de las formulaciones que se estaban discutiendo o que pudieran ser adoptadas pudieran rebajar el nivel de protección ya existente.
- Segundo, una posición más política de apoyar firmemente a todos aquellos que querían la más amplia participación en el proceso de negociación de las organizaciones de la sociedad civil, y de forma innovadora, de las instituciones nacionales de derechos humanos, ya fueran defensores del pueblo, comisiones de derechos humanos, comisiones contra la discriminación, etcétera.

Estos fueron elementos en que la Oficina no tuvo ninguna duda en intervenir activamente en los debates. Evidentemente a lo largo de todo el proceso, la Oficina —como toda la Secretaría de la ONU— ha sufrido muchas de las mismas dificultades que los demás actores. Los recursos son limitados y el contribuir activa y plenamente a un esfuerzo tan dinámico y en muchos sentidos tan innovador como éste, muchas veces creó exigencias que nos fueron difíciles de afrontar dados los recursos humanos y financieros relativamente limitados. Debo decir que la presión continua y firme del gobierno de México —que ha insistido en todo momento en exigir a la Secretaría de la ONU que tomara en serio este proceso, que lo apoyara firme y eficazmente, y que contribuyera activamente— ha sido de gran utilidad para conseguir que lleváramos al máximo nuestros esfuerzos y que contribuyéramos mucho más allá de lo que es habitual en negociaciones intergubernamentales.

II. El establecimiento de un mecanismo de vigilancia

En las últimas sesiones, la gran preocupación de nuestra Oficina ha sido el tema de los mecanismos de vigilancia. En la medida en que parecía muy probable que se iban a resolver todos los demás debates de forma aceptable y satisfactoria, el tema de los mecanismos de vigilancia era quizás el más importante que nos quedaba.

Una vez más, era éste un tema especialmente difícil para la Oficina pues mucha de esta discusión ha tenido lugar en un momento en que el sistema de la ONU está inmerso en un proceso de reforma muy importante del sistema de derechos humanos, por un lado respecto de los órganos

políticos con la creación del nuevo Consejo de Derechos Humanos, tan eficazmente liderado por el representante de México en Ginebra, y por otro lado incluyendo un debate sobre la reforma también de los órganos de expertos y de los órganos de vigilancia.

Si en 2002 tuvimos un debate interno en la Oficina y nos preguntamos hasta qué punto debíamos también nosotros apoyar la adopción de un nuevo tratado, he de decir que en estos últimos dos años no hemos tenido duda alguna. La Alta Comisionada —que en ese momento estaba haciendo propuestas a todos los gobiernos para que consideraran la posibilidad de una reforma profunda de los órganos de vigilancia con el posible establecimiento de un órgano único y permanente que reemplace a todos los comités existentes— no dudó en acudir al Comité Especial a decir que al margen de esas propuestas de reforma, era esencial que este tratado estableciera, en este momento, su propio mecanismo de vigilancia.

Si el día de mañana esa reforma se lleva a cabo, evidentemente se debería incluir este tratado, pero en este momento los derechos de las personas con discapacidad requieren y exigen que se disponga de los mismos mecanismos de vigilancia que los existentes para los otros tratados llamados fundamentales y que en ningún caso este tratado pudiera ser visto como estableciendo un nivel de protección inferior a de los demás tratados fundamentales de derechos humanos. También confiábamos en que ese nuevo mecanismo se creara con características que le pudieran permitir beneficiarse de todas las mejoras que poco a poco, y a lo largo de los años, se han ido introduciendo en la práctica en los mecanismos existentes y creo que ello, aunque no siempre plasmado claramente en los artículos del tratado, desde luego tal y como está en este momento redactado debería ser perfectamente posible.

III. Los retos para el futuro desde la perspectiva de la Oficina del Alto Comisionado

Hablar de las cuestiones que resultaron fundamentales a lo largo del proceso de negociación es importante porque reflejan los grandes desafíos del futuro.

Primer reto. Difusión del contenido del tratado en todos los niveles

Este tratado era necesario pues llena un vacío que existía, sin embargo éste no sirve de mucho si no conseguimos que llegue a ser bien conocido, no sólo por todos los gobiernos, no sólo al nivel de las autoridades, sino entre todas las personas con discapacidad y ampliamente, y ese es un gran desafío. Una cosa es adoptar el tratado, otra es conseguir que se aplique en la práctica y para que se aplique el tratado ha de ser conocido, lo que va a requerir un esfuerzo considerable.

Por otra parte cabe señalar que este tratado tiene el potencial para realmente enseñar a muchos más actores lecciones sobre la discapacidad,

que algunos de nosotros hemos aprendido a lo largo de este proceso de negociación, pero que con vergüenza debemos reconocer que no conocíamos antes.

En la ONU nos enfrentamos a un desafío importantísimo no sólo en conseguir cambiar nuestras propias mentalidades, prejuicios y prácticas, sino incluso en hacer accesibles estos edificios a veces vetustos, y en asegurarnos que tenemos la capacidad de integrar plenamente a las personas con discapacidad en todas nuestras actividades. No nos engañemos, no es precisamente el sistema de la ONU el que está a la vanguardia respecto a la integración de las personas con discapacidad, ni muchísimo menos.

Segundo reto. Implementación efectiva de los tratados de derechos humanos en favor de las personas con discapacidad

Estamos convencidos que los derechos de las personas con discapacidad deben ser protegidos e implementados, no sólo a través de este tratado, debiéndose utilizar el conjunto del sistema de derechos humanos en favor de los derechos de las personas con discapacidad. Yo pido a todo el mundo que a la hora de luchar por el pleno reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, no se olviden que este tratado va a ser la pieza fundamental y esencial, pero que hay todo un sistema de tratados de derechos humanos que protegen los derechos de las personas con discapacidad y que hay que utilizarlos conjuntamente con éste. Hay que buscar todas las oportunidades para usar los mecanismos y normas existentes. Este tratado tiene que ayudarnos a aplicar sus propias normas, pero también a asegurarnos que en todo el resto del sistema se presta mucha mayor atención a las personas con discapacidad.

Tercer reto. El establecimiento del mecanismo de vigilancia de la Convención

El último gran desafío para la comunidad internacional es el establecimiento de ese nuevo mecanismo de vigilancia, y el conseguir que en su funcionamiento éste sea lo más eficaz posible, que pueda utilizar todas las mejoras introducidas en los demás organismos de derechos humanos; que sea capaz de integrar plenamente a todas las personas con discapacidad y no sólo entre los miembros expertos de ese órgano, sino también entre los representantes de la sociedad civil.

Cuarto reto. La reforma del ordenamiento legal interno

Es necesaria la reforma de los marcos legislativos existentes para regular el comportamiento de las autoridades públicas y para que el Estado cumpla con su obligación de regular también el comportamiento de todos los demás actores de la sociedad. Asimismo, es importante la elaboración de políticas y programas de acción públicas, pero es indispensable que

éstas estén acompañadas por la asignación de los recursos necesarios para que esas políticas y programas puedan ser aplicados en la práctica.

Quinto reto. La concientización de los miembros de la sociedad

Por último, el gran desafío para todos nosotros, la concientización no sólo de las personas con discapacidad, sino de todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

A manera de conclusión

Los mayores desafíos para la implementación del nuevo tratado, como para todos los tratados de derechos humanos, no se presentan en el ámbito internacional sino a escala nacional. Los derechos humanos no se aplican en los salones de debate de la ONU, se aplican en la práctica en las calles de cada ciudad, dentro de las casas de cada familia, en cada escuela, en cada lugar de trabajo y ahí es donde están los grandes desafíos para la aplicación de este tratado.

Para concluir, puedo decir que los desafíos no van a faltar, pero la adopción de la Convención representa un paso importante que dará comienzo a una nueva era en la que las personas con discapacidad dejan de ser invisibles o simples objetos de asistencia médica y asistencia social, para convertirse por fin no ya en objetos de caridad, sino en sujetos de derecho.

Nuestro gran desafío es conseguir que esta Convención tenga no sólo el mismo impacto que ha tenido la Convención de los Derechos de los Niño, sino aún un mayor impacto en el reconocimiento de los derechos de todos los que viven con una discapacidad. Nuestro objetivo final es la total eliminación de todas las formas de discriminación de las personas que padecen discapacidad. Ese objetivo no se va a alcanzar mañana, no se va a alcanzar en un año o dos años, pero si no empezamos a trabajar con pasión y tesón cada día para hacerlo algún día posible, no lo será nunca.