

LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA A LA VISTA DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”

“MUJER Y DISCAPACIDAD”

Encarnación Blanco Egido

1.- INTRODUCCIÓN AL TRATAMIENTO DEL GÉNERO EN LA DISCAPACIDAD

Las actuaciones en relación con la discapacidad por parte de los organismos internacionales, así como por parte de la mayoría de los gobiernos, han sido formuladas, hasta tiempos recientes, de manera genérica, sin hacer distinción alguna por razón del género. Podemos afirmar que el interés por abordar los aspectos del género en la discapacidad se plantea a finales de los años 90.

A fin de revisar el origen y la evolución por la que ha pasado el tratamiento de género en la discapacidad interesa conocer los enfoques y las propuestas internacionales de intervención en materia de discapacidad adoptadas en cada momento, en el ámbito internacional, porque marcan orientaciones y tendencias de políticas de futuro que, dependiendo del peso de la organización de que se trate, van a influir en los modelos nacionales.

En concreto, al abordar la cuestión de las niñas y mujeres con discapacidad, en relación con las garantías para poder ejercer los derechos que les reconoce la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de NNUU, hemos de tener en cuenta:

- El interés reciente por abordar los aspectos de género y discapacidad: finales de los 90
- Datos estadísticos:
 - Nivel internacional: 15% de la población mundial, más de 1.500 millones de personas con discapacidad (según estimaciones de la población mundial en 2010). Según la *Encuesta Mundial de Salud*, cerca de 785 millones de personas (15,6%) de 15 años y más viven con una discapacidad. **No hay datos desagregados por género.**
 - Nivel europeo: Una de cada seis personas de la Unión Europea tiene una discapacidad entre leve y grave, lo que suma unos 80 millones de personas. Las personas con discapacidad registran un índice de pobreza un 70 % superior a la media, en parte por tener un menor acceso al empleo (Datos del documento “**Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020**”). **No se reflejan datos desagregados por género.**

- Nivel nacional (España): Según la *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia* (EDAD) de 2008 del INE, 3,85 millones de personas tienen discapacidad en España. **El 60% de las personas con discapacidad son mujeres. La población con discapacidad se sitúa en el 30% por debajo del umbral de la pobreza (frente al 19% de la población en general): hombres en el 28% y mujeres en el 32%.**

– Motivación para abordar la cuestión de género en la discapacidad

- Leyes, políticas, programas sobre discapacidad se han abordado de forma genérica y, en consecuencia, con baja incidencia en las niñas y mujeres con discapacidad.
- Denuncia de la situación en 1997 con el Primer manifiesto de las Mujeres con discapacidad.
- Primeras estadísticas que muestran el peso de la población femenina con discapacidad y sus déficit e invisibilidad.

Importa destacar que las primeras estadísticas desagregadas en España muestran que las mujeres con discapacidad tienen un mayor índice de analfabetismo, niveles educativos más bajos, menor actividad laboral y/o con puestos de trabajo de menor responsabilidad y peor remunerados, mayor aislamiento social, más baja autoestima, mayor dependencia económica respecto de la familia y/o personas responsables de apoyarlas, mayor dependencia socioafectiva y emocional, mayor posibilidad de sufrir todo tipo de violencia, menor desarrollo personal y social, gran desconocimiento de la sexualidad y numerosos y catastróficos mitos al respecto, mayor desprotección sociosanitaria y baja autovaloración de la imagen corporal. Esto se traduce en la existencia de un alto índice de violencia en este grupo poblacional.

Según la *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia* (EDAD) de 2008 del INE, 3,85 millones de personas tienen discapacidad en España. El 60% de las personas con discapacidad son mujeres. Las tasas de discapacidad, por edades, son ligeramente superiores en los varones hasta los 44 años y a partir de los 45 se invierte la situación, creciendo esta diferencia a medida que aumenta la edad. El 67,2% de estas personas presentan limitaciones para moverse o trasladar objetos, el 55,3% tienen problemas relacionados con las tareas domésticas y el 48,4% con las tareas del cuidado e higiene personal.

La tasa de actividad de las personas con discapacidad es del 35,5% (EDAD, 2008). El 40,3% para los hombres y el 31,2% para las mujeres. La tasa de ocupación es el 28,3% para el total de las personas con discapacidad, el 33,4% para los hombres y el 23,7% para las mujeres. La tasa de paro es el 20,3%, el 17,2% para los hombres y el 24% para las mujeres. En todo caso, la principal característica de esta población femenina es que se trata de un grupo muy heterogéneo, pero que comparte la especificidad de sufrir un alto índice de discriminación múltiple.

Pese a los avances, que hay que reconocer, alcanzados a favor de las personas con discapacidad, a través de las leyes, políticas, programas y otras decisiones, tanto nacionales como internacionales, la realidad de los datos anteriores nos demuestran que su impacto, en las niñas y mujeres con discapacidad, ha tenido una baja incidencia, como consecuencia de que dichas actuaciones se hicieron sin distinguir la especificidad de las necesidades de esas niñas y mujeres.

2- REFERENCIAS SOBRE LA SITUACIÓN ANTES DE LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS (NNUU) A NIVEL INTERNACIONAL

A nivel internacional las Naciones Unidas, desde hace ya mucho tiempo (años 50-60) han abordado la situación de las personas con discapacidad. La preocupación por el bienestar y por los derechos de las personas con discapacidad está presente en los principios fundacionales de las Naciones Unidas, basados en los derechos humanos, las libertades fundamentales y la igualdad de todos los seres humanos. Tanto la **Carta de las Naciones Unidas** como la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales relacionados con la defensa de los derechos humanos afirman que “las personas con discapacidad deben poder ejercer sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos”. Sin embargo, no se contienen, en estos instrumentos, mención alguna al género de las personas con discapacidad.

En 1979 se aprueba en NNUU la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Esta Convención al referirse a “las mujeres”, se entiende que incluye a las mujeres con discapacidad, como parte de la población general de mujeres, aunque no las menciona. Sólo, a través de su recomendación general 18 (surgida del seguimiento de la aplicación de la Convención), sobre mujeres con discapacidad, se hacen visibles, reconociendo a través de esta recomendación su situación de mayor vulnerabilidad y desigualdad. Se perdió, por tanto, la oportunidad para que las mujeres con discapacidad se vieran reflejadas expresamente en las obligaciones que este Tratado estipula para los gobiernos que la ratificaron.

Las primeras referencias a las mujeres con discapacidad surgen en NNUU en una aportación importante, en 1983, del Programa de Acción para las personas con discapacidad (**que no se ha visto reflejada apenas, con posterioridad**, en decisiones importantes sobre las personas con discapacidad), que dedica especial atención a las mujeres con discapacidad y reconoce que sus necesidades requieren una atención especial. En este programa se expone que las consecuencias de la discapacidad son especialmente graves para las mujeres, que sufren una doble discriminación en razón de la discapacidad y del género y tienen menos oportunidades de acceso a servicios esenciales como el cuidado de la salud, la educación y la rehabilitación profesional.

Las Normas uniformes de NNUU, aprobadas en 1993, fueron el marco en el que se basaron las políticas sobre discapacidad de gran parte de los Estados miembros de la UE, las iniciativas de la propia UE y de otros organismos como el Consejo de Europa y la Organización Mundial de la Salud. Puede decirse que su adopción inauguró una

nueva fase en la historia de la discapacidad. Las Normas sirvieron como instrumento para la formulación de políticas y como base para el desarrollo de acciones de cooperación técnica y económica.

Una iniciativa de interés adoptada por la UE en 1988 fue la aprobación del Programa de Acción Comunitaria HELIOS (1988-1992), fruto de la *Recomendación de 11 de mayo de 1981 del Parlamento al Consejo sobre integración económica, social y profesional de las personas con discapacidad*, y que permitió el encuentro y puesta en común de actuaciones y políticas que estaban en marcha en los diferentes países, a través del estudio e intercambio de experiencias en red. Un nuevo Helios II se aprobó para el período 1993-1996 (etapa coincidente con la aprobación de las Normas uniformes de NNUU), que tuvo como resultado más destacado el activo papel de las organizaciones no gubernamentales y la inclusión de temas novedosos como la accesibilidad, el transporte y las soluciones tecnológicas para la comunicación. Pese a lo interesante de la iniciativa, el valor tan positivo que supuso el intercambio de experiencias sobre diferentes campos de actuación en relación con las personas con discapacidad, se evidenció la falta de planteamientos relativos a la perspectiva de género en la discapacidad.

No es sino con la aprobación de las *Normas uniformes de NNUU para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad*, el 20 de diciembre de 1993, cuando se promovió la necesidad de atender la situación de mujeres y niñas con discapacidad. Aunque las Normas no obligan jurídicamente a los Estados, como lo hacen los convenios internacionales, **las Normas sirven como instrumento para la formulación de políticas** y como base para el desarrollo de acciones de cooperación técnica y económica. Además, incluyen un mecanismo de seguimiento y apoyo para su aplicación, que contempla el nombramiento de un “Relator Especial” que podrá establecer un diálogo directo entre los Estados Parte, las organizaciones no gubernamentales y otros organismos intergubernamentales.

Las Normas uniformes se configuran en 22 pautas de acción que resumen el mensaje del programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad de NNUU e **incorporan la perspectiva basada en los derechos humanos** desarrollada a lo largo del Decenio de las personas con discapacidad, aprobado por NNUU.

Las normas están organizadas en cuatro capítulos: requisitos para la igualdad de participación; áreas para la igualdad de participación; medidas de ejecución y mecanismo de supervisión.

En su **Introducción** las Normas expresan que “**Tal vez sea necesario prestar especial atención a grupos tales como las mujeres, los niños, los ancianos...**”.

En su artículo 6. Educación, se incluye que “5. Debe prestarse especial atención a los siguientes grupos”:

- a) Niños muy pequeños con discapacidad;
- b) Niños de edad preescolar con discapacidad;
- c) Adultos con discapacidad, **sobre todo las mujeres.**

En las medidas laborales no se especifica diferenciación por sexo. Sin embargo en las medidas familiares y sexuales se hace referencia a las mujeres para “experimentar su maternidad, paternidad, sexualidad”, al decir **“en especial de las jóvenes y las mujeres con discapacidad”**. No se hacen otras referencias expresas en todo el texto de las normas. Si que se refieren al principio de igualdad y no discriminación con el resto de ciudadanos, pero no se plantean medidas de apoyo, en todos los otros ámbitos que establecen las normas, para mujeres y niñas. Concretamente, en los apartados de abusos y violencia, se expresan de forma neutra. En consecuencia, **las Normas contienen referencias expresas a las niñas y mujeres con discapacidad pero parcialmente.**

En la Unión Europea sus Programas no distinguieron el enfoque de género hasta fin de los 90. De sus Estados Miembros (EEMM), puede decirse que, a reservas de los países del Norte de Europa como Suecia, Dinamarca, Finlandia, que siguieron en mayor medida el enfoque de las Normas Uniformes, tampoco se tuvo en cuenta el género en políticas y programas dirigidos a las personas con discapacidad hasta comienzos del año 2000.

En 1997 se presenta el **Primer Manifiesto de las Mujeres europeas con discapacidad**, realizado por el Grupo de Trabajo de Mujer, del Foro Europeo de personas con discapacidad, dentro del Programa Helios II de la Comisión Europea. Fue expuesto en reunión del Grupo de la Comisión Europea sobre políticas de discapacidad y se solicitó de sus representantes tomaran conciencia de su contenido y promovieran en sus gobiernos la aplicación medidas tendentes a responder a las situaciones expuestas en el Manifiesto. (ver documento del Manifiesto para tener presente las necesidades y medidas expuestas sobre la situación que denuncia)

El 22 de febrero de 1997, el Foro Europeo de la Discapacidad aprobaba el Manifiesto de las Mujeres con Discapacidad, con el firme propósito de asegurar la presencia y participación de este sector en el marco de la sociedad civil y sentar las bases para tomar en consideración sus demandas y necesidades fundamentales para la promoción de su igualdad y no discriminación en la Unión Europea y en sus Estados Miembros.

En la elaboración del documento se tuvieron en cuenta las recomendaciones del Seminario de Expertos de la ONU sobre Mujeres con Discapacidad, celebrado en Viena en 1990, así como las *Normas Uniformes de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación de las Personas con discapacidad*, aprobadas por la ONU en 1993. Todo ello, gracias al apoyo recibido directamente por la Comisión Europea a través del programa Helios II, que también sirvió para establecer de manera permanente y definitiva un comité de mujeres en el seno del Foro Europeo de la Discapacidad.

Se pretendía que este Manifiesto sirviera de base para la acción política destinada a mejorar la situación de las mujeres con discapacidad en todos aquellos ámbitos en los que intervengan las políticas comunitarias. La ideología fundamental de este Manifiesto es la noción de derechos humanos e igualdad de oportunidades.

Algunos EEMM, a partir del Manifiesto, reaccionaron **positivamente y dedicaron atención y esfuerzos a tomar en consideración su contenido. España fue uno de ellos. Realizó la Primera Jornada sobre mujer y discapacidad (1998)** para

presentar el Manifiesto en nuestro país, y se invitó para ello a una representación del Grupo de mujeres del Foro europeo que participó en la elaboración del Manifiesto.

A partir de esa Jornada se asumió por parte de la Administración española, a nivel estatal, la toma en consideración de la perspectiva de género en las iniciativas a poner en marcha en relación con las personas con discapacidad. Fue la voluntad decidida de algunos técnicos ⁽¹⁾ del sector de la discapacidad, de la Administración del Estado, por abordar el enfoque de la distinción de género en cualquier iniciativa sobre discapacidad, junto con la implicación de un grupo de mujeres con discapacidad de nuestro país ⁽²⁾, lo que permitió iniciar y avanzar por el camino acertado de considerar la diversidad de la población con discapacidad por razón del género. En el año 2003, con motivo del Año Europeo de la Discapacidad **se organizó en nuestro país la I Conferencia Internacional sobre Mujer y Discapacidad** en Valencia, en la que tuvo un papel destacado para su organización una mujer con discapacidad: la Secretaria de la Coordinadora de Minusválidos Físicos de Valencia. Las conclusiones de esta Conferencia favorecieron la aprobación del Primer Plan estatal de Mujeres con Discapacidad en España.

En el ámbito de la UE y sus Estados miembros, a finales de los años 90, se produce una decisión de interés en relación con las políticas sobre discapacidad: la **aprobación de la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 20 de diciembre de 1996, sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con minusvalía**. Se puede considerar esta Resolución como el inicio de nuevos enfoques por la UE en la dirección de un modelo basado en los derechos. Se constituyó un Grupo de alto nivel en materia de discapacidad compuesto por los representantes de los Estados miembros a fin seguir los progresos políticos alcanzados en los Estados se acoge favorablemente la creación del nuevo Foro Europeo de Personas con Discapacidad. Sin embargo, **esta Resolución no incluye la perspectiva de género en la discapacidad**.

Tanto el Grupo de Alto nivel como el Foro europeo de personas con discapacidad, han desarrollado un trabajo de gran valor en favor del reconocimiento de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y de garantías para el ejercicio de sus derechos, pero no tuvieron en cuenta el género en la discapacidad hasta que no apareció el Primer Manifiesto de mujeres europeas con discapacidad a finales del 1997 y pasaron algunos años todavía para que se fuera incorporando en la acción de la UE y sus EEMM.

(1) Es obligado en este punto, recordar aquí la voluntad y esfuerzo de la entonces Jefe de Servicio del Imserso, Virginia Cristóbal Andréu , quién fue una convencida de la necesidad de abordar la discapacidad desde la perspectiva de género y, ha venido aportando, a partir de esos años, una gran dedicación al tema, como p.e. a la preparación del I Plan del Mujer y discapacidad de la Administración del Estado.

(2) Acompañaron en esa tarea, desde esos primeros momentos, mujeres de organizaciones e instituciones de la discapacidad , entre las que considero que merecen señalarse a Marita Iglesias,

Juana Andrés, Carmen Ríu, Angeles Cózar, Ana Peláez, Encarna Talavera, y muchas otras que fueron uniéndose con el tiempo.

En 1998, conocido el contenido del Primer Manifiesto de las Mujeres con discapacidad en Europa, la UE aprueba la realización de un Estudio sobre Violencia y Mujer con Discapacidad (Iglesias, M., Gil, G., Joneken, A., Mickler, B.) dentro del Proyecto Metis, de la Iniciativa Daphe de la UE. El Informe de conclusiones presenta la doble discriminación a la que se encuentra sometida la mujer con discapacidad, en razón del género y de la discapacidad, y, por tanto es una discriminación más severa y difícil de combatir que la discriminación de la mujer en general, y que afecta gravemente a aspectos como la educación, empleo, matrimonio, familia, estatus económico, rehabilitación y el riesgo de sufrir en mayor medida violencia, abusos, y maltratos.

En 1999 se produce la **aprobación del Tratado de Amsterdam** de la UE, que introduce un nuevo artículo 13 que dice textualmente “Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, **el Consejo**, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, **podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual**”.

La Unión Europea ha adoptado y puesto en práctica instrumentos para su política de discapacidad desde mediados de los 70, pero sólo adquiere **la capacidad de afrontar jurídicamente la discriminación** por discapacidad, entre otros motivos, en 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.

Con el Tratado de Ámsterdam se dio un paso significativo para reforzar el compromiso de la Unión Europea en la protección y defensa de los derechos humanos de sus ciudadanos. Se dispone así del marco jurídico que precisaba la UE en este campo. Por primera vez, se autoriza a la Comunidad a combatir la discriminación más allá del mercado laboral, como había sido hasta el momento, y a adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad y orientación sexual. En consecuencia, el **Tratado de Ámsterdam recoge la obligación de los Estados miembros** de establecer medidas para **combatir la discriminación**, entre otros a las personas con discapacidad, y a tener en cuenta de **respetar los derechos humanos** y las libertades fundamentales, la obligación de sus necesidades.

A partir de la aprobación del Tratado de Ámsterdam y, conforme a lo establecido en el nuevo artículo 13, se habilita a la UE para legislar en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación en todos los ámbitos.

Como consecuencia, se aprobaron diversas directivas en relación con la aplicación del principio de igualdad de trato, de las que interesa destacar la siguiente:

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Es la primera vez que la discriminación por motivo de discapacidad se introduce en un texto de estas características, que prohíbe la discriminación en el empleo derivada de, inter alia, la discapacidad, y que ha tenido un impacto significativo en el nivel de protección ofrecido a las víctimas de discriminación por discapacidad en los Estados miembros. El plazo para su transposición por los Estados miembros fue el 12 de diciembre de 2003.

La directiva establece un marco general para garantizar el respeto del principio de igualdad de trato de las personas de la Unión Europea, independientemente de su origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, en el acceso al empleo y a la ocupación, la promoción y la formación profesional, las condiciones de empleo y de ocupación y la pertenencia a determinadas organizaciones.

El empleo y la ocupación son dos elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y, en gran medida, contribuyen a la plena participación de los ciudadanos en la vida económica, social y cultural y consiguientemente a su no discriminación. Sin embargo, se observaban numerosos casos de discriminación en los mercados de trabajo, lo que motivó abordar una directiva como la examinada anteriormente. Los Estados miembros ya prohibían la discriminación en el mercado de trabajo, pero sus legislaciones al respecto eran dispares en cuanto al alcance, el contenido y la fuerza de ejecución. La Directiva **no introduce ningún matiz en relación con el género en la discapacidad.**

Completando el desarrollo legislativo de actualidad de la UE contra la discriminación, es obligado referirse aquí a:

La Propuesta de Directiva del Consejo de la Unión Europea por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. En su versión actual la regulación de la discapacidad no incluye perspectiva de género, lo que es preocupante ya que la Directiva se enmarca en las obligaciones que para la Unión Europea supone la ratificación de la Convención.

En estos años el Consejo de Europa celebró la Conferencia de Ministros de Málaga, mayo 2003 (año en que se está negociando la Convención de Derechos de las personas con discapacidad y Año europeo de la discapacidad) en su Declaración política, señala en el punto 29 que **“la situación de la mujer con discapacidad en Europa merece mejor consideración** y una atención particular con el fin de garantizarle su independencia, autonomía, participación e integración social y que la acción emprendida debería incluir un enfoque integrado de la igualdad de género y en la elaboración de políticas y medidas relativas a las personas con discapacidad”.

En el punto 39 de la Declaración expresa la necesidad de “poner en marcha los medios necesarios para **conseguir la auténtica igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres** y una participación activa de las mujeres y jóvenes con

discapacidad en el campo de la enseñanza y de la formación, el empleo, la política social, la participación en la toma de decisiones, la sexualidad, la representación social, la maternidad y la vida familiar, y para prevenir la violencia”. **La Conferencia de Ministros aprueba la confección de un Plan de Acción del Consejo de Europa**, para la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad que se aprueba en el año 2005 por un periodo de 10 años, 2005-2016) en el que **se incluye la transversalidad de género**, con lo que las mujeres y niñas con discapacidad se benefician de medidas de acción específicas. España fue uno de los 6 países elegidos para la redacción del Plan y fueron sus trabajos y propuestas, a favor de la inclusión de la perspectiva de género, de gran influencia en el reflejo final.

En España la Constitución Española de 1978, en su **artículo 49**, encomienda a los poderes públicos realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que deberán prestar la atención especializada que requieren y amparar para el disfrute de los derechos que en su título I reconoce a todos los ciudadanos.

Asimismo, la Constitución española establece en su artículo 9.2 que “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En aplicación de esos preceptos constitucionales se aprueba y desarrolla en España la **Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos**, que establece los principios de normalización y sectorización de los servicios, integración y atención individualizada que han de presidir las actuaciones de las Administraciones públicas, en todos sus niveles y áreas, en relación con las personas con alguna minusvalía. La fecha de aprobación de esta Ley era la de una época en la que las cuestiones de las personas con discapacidades se abordaban de forma neutra, sin distinción de la perspectiva de género.

Como síntesis de lo expuesto anteriormente podemos concluir que, la focalización de actuaciones hacia las niñas y mujeres con discapacidad son intermitentes en los años previos a la preparación de la Convención de NNUU sobre los derechos de las personas con discapacidad, y de escaso calado. Aunque los escasos datos que aparecen presentan una grave situación de las mujeres con discapacidad, el hecho de no contar apenas con estudios ni datos suficientes favoreció el que no se percibiera la necesidad ni hubiera una voluntad decidida en abordar un enfoque de la discapacidad bajo la perspectiva del género

- **Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad** con un enfoque basado en los derechos humanos y recogiendo los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación. **Pese a la fecha de su aprobación y a lo innovador de su enfoque no contempla la perspectiva de género.**
- **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a través del Sistema de Atención de la**

Dependencia. La Ley y sus principales desarrollos no contemplan la perspectiva de género pese a haberse aprobado casi en la misma fecha que se aprueba la Convención de NNUU.

3.- LA CONVENCIÓN DE NNUU Y EL TRATAMIENTO DE GÉNERO

De la exposición precedente resulta, que la protección de las niñas y mujeres con discapacidad para garantizar el ejercicio de sus derechos, apenas se había considerado a la fecha de inicio de las propuestas para la elaboración de una Convención amplia e integral sobre los derechos de las personas con discapacidad. Por tanto, el punto de partida de los primeros trabajos no contemplaba tener presente una perspectiva de género.

Como precedentes a la Convención, las Normas Uniformes de NNUU, como hemos señalado anteriormente se refieren, por primera vez, aunque parcialmente, a las niñas y mujeres con discapacidad. Además, en NNUU la *Resolución de la Comisión de Derechos Humanos "La eliminación de la violencia contra la mujer"* (1997/44) y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing (China) en septiembre de 1995, se señalaba ya la especial vulnerabilidad a la violencia de grupos minoritarios de mujeres:

"Algunos grupos de mujeres, como las que pertenecen a grupos minoritarios, las mujeres indígenas, las mujeres refugiadas, (...) las mujeres con discapacidades (...) son también particularmente vulnerables a la violencia".

Añadiendo que se debe: "Garantizar (por parte de los gobiernos) el acceso de las mujeres con discapacidad a la información y los servicios disponibles en el ámbito de la violencia contra la mujer".

Sin embargo, esas iniciativas no tuvieron consecuencias en las políticas, programas y decisiones de los gobiernos, tanto a nivel nacional como internacional, por lo que al abordar la necesidad de elaborar una Convención sobre derechos humanos que garantizaran el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, algunos países más sensibles a la situación en que se encontraban las mujeres con discapacidad, a pesar de las legislaciones, políticas y programas llevados a cabo para las personas con discapacidad pero sin apenas incluir la perspectiva de género, plantearon al inicio de las negociaciones del Tratado la necesidad de tener en cuenta a las niñas y mujeres con discapacidad. La resistencia de la mayor parte de los países a esta inclusión fue persistente a lo largo de las primeras reuniones. Las dificultades para aceptar de inicio su inclusión derivaban del argumento, por parte de muchos países, de la existencia ya de la Convención contra la eliminación de toda clase de discriminaciones contra las mujeres (CEDAW) y que, por tanto, las mujeres con discapacidad estaban incluidas, como mujeres. Pero este mismo argumento se podía citar también para cuestionar la necesidad de elaborar una Convención sobre derechos de las personas con discapacidad cuando ya existía la convención sobre Derechos Humanos de NNUU en la que debían considerarse incluidas las personas

con discapacidad por el hecho de ser personas, seres humanos. Además, la CEDAW no contemplaba ninguna referencia ni medida referida a las mujeres con discapacidad.

Hubo que esperar a que el texto en elaboración avanzara para que las primeras propuestas, por parte de una minoría de representantes de los gobiernos presentes en esta negociación, de inclusión de la situación de las niñas y mujeres con discapacidad fueran haciéndose hueco. Sin embargo, avanzando la negociación las propias mujeres con discapacidad se organizaron y asumieron su propio protagonismo en la información y defensa de sus propuestas, ante los representantes de los gobiernos, lo que permitió avanzar positivamente en su inclusión en el texto.

La nueva Convención incluye las siguientes referencias de género:

- El **Preámbulo**, muy interesante, que refleja el estado de situación de la discapacidad en el mundo, sus necesidades y, **lo más importante, el enfoque con que deben abordarse los asuntos de la discapacidad**. Introducción al texto jurídico, de la que en, su conjunto, se desprende la nueva filosofía para afrontar la discapacidad. **Incluye referencias al género como:**
 - p) **Preocupados por la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad** que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, **sexo**, idioma..., o cualquier otra condición.
 - q) Reconociendo **que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor**, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación.
 - s) “Subrayando la **necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades** destinadas a promover el pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad”.
- Importa también señalar el compromiso de los Estados por la **Transversalidad (Artículo 4.- Obligaciones generales):**
 - Los Estados Partes se comprometen a:
 - **c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas**, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad que, conforme a lo **dispuesto por la Convención ha de diferenciarse por sexo**.

Artículo 6 : Mujeres con discapacidad

Párrafo 1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Párrafo 2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

El significado del artículo 6

- Reconocimiento de múltiples discriminaciones de las mujeres con discapacidad (párrafo 1).
- Obligación de tomar medidas (párrafos 1+2).
- Art. 6, par-2, tiene similar redacción al artículo 3 de la CEDAW:
 - Tener una estructura en cada Estado que sea responsable de los derechos humanos de la mujer.
 - Reforzar la inclusión de la perspectiva de género.
 - Financiación para las medidas de género.
 - Sensibilización sobre el género en otros campos de la política.

4.- APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE NNUU

Señalar como lo más destacado:

- **En el ámbito de NNUU** ha sido el funcionamiento de la Conferencia de los Estados Partes y del Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad (con representación de género equilibrada):
 - Celebradas hasta la fecha 4 Conferencias (la 5ª convocada para septiembre 2012) y 6 reuniones del Comité (16/20 abril 2012 se celebra la 7ª).

Entre los asuntos más destacados tratados en las reuniones del Comité, y que posteriormente fueron objeto de atención por la Conferencia de Estados Partes, han sido los siguientes:

- Las mujeres y las niñas con discapacidad
- La discapacidad y la estadística
- Salud mental y desarrollo
- Discapacidad, desastres naturales y situaciones de emergencia
- Los objetivos de desarrollo del Milenio y discapacidad
- Los deportes y la discapacidad

■ **En la Unión Europea:**

- **La Estrategia europea 2010-2020** que tiene como objetivo apoyar el cumplimiento de la Convención. No contiene apenas referencias al género.

- **Propuesta de directiva** del Consejo de la Unión Europea **por la que se aplica el principio de igualdad de trato** entre las personas independientemente de su religión o convicciones, **discapacidad**, edad u orientación sexual. La **propuesta no contiene perspectiva de género al abordar la discapacidad**.
- **El Segundo Manifiesto de las Mujeres con discapacidad 2011** (Comisión de Mujer del Foro Europeo de la Discapacidad): Contribución excelente de las mujeres europeas con discapacidad. Refleja el lento avance en los derechos de aquéllas y propone medidas muy precisas y urgentes. (Interesante ver contenido: www.cermi.es (novedades e información de interés).

Importa considerar el hecho de que, después de más de tres años de aprobación de la Convención, la situación de las Mujeres con discapacidad no ha cambiado mucho respecto a la garantía del ejercicio de sus derechos y, además, no se constatan iniciativas de calado, en el futuro próximo, que permitan esperar un cambio de tendencia. Todo ello, según se desprende de este Segundo Manifiesto.

■ En el Consejo de Europa destacan dos actuaciones:

- La celebración de la **Conferencia de Ministros sobre Mujer y discapacidad, en febrero 2009**. Importantes conclusiones.
- La preparación de un **Estudio sobre situación de las Mujeres con discapacidad** en los Estados miembros del COE. (Las conclusiones de ambas actuaciones marcarán la acción del Consejo para con las niñas y mujeres con discapacidad).

■ En España:

- La **aprobación de la Ley de adaptación normativa a la Convención, agosto 2011**, que podría haberse trabajado a la luz de la perspectiva de género.
 - **El III Plan de Acción de Personas con discapacidad (julio 2009)**, con perspectiva de género.
 - **La Estrategia española 2012-2020**, (también incluye la cuestión del género) en línea con la Estrategia europea.
 - **La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal** y Atención a las personas en situación de dependencia. No contiene ningún enfoque de la Convención.
- La **aprobación de la Ley de adaptación normativa a la Convención, agosto 2011**, que podría haberse trabajado a la luz de la perspectiva de género pero no ha sido así.
- **Iniciativas sobre género de las Organizaciones de discapacidad**

- En 1995 sólo existía una Organización de Mujeres con discapacidad en nuestro país: Dones no Standards.
- A partir de la presentación (1998) en nuestro país del Primer Manifiesto de mujeres con discapacidad se generó un movimiento informal de mujeres con discapacidad y la **creación de Comisiones de Mujer en parte de las Organizaciones representativas de las personas con discapacidad**, que propiciaron un amplio debate sobre esta situación e impulsaron actuaciones necesarias para alcanzar la igualdad y reconocimiento de sus derechos.
- Diversas Organizaciones de personas con discapacidad, propiciaron estudios sobre la situación de las mujeres con discapacidad en España, especialmente sobre Violencia y abusos: Asociación LUNA (Andalucía), FAMMA (Madrid), CNSE, entre otras

– CERMI:

- Creó la Comisión de la Mujer.
- Elaboró un 1^{er} Plan Integral de Acción para Mujeres con Discapacidad 2005-2008 como instrumento de planificación (2005 hasta el 2008).
- Ha puesto en funcionamiento la Red Nacional de Mujeres Expertas en Género y Discapacidad.
- A nivel nacional, tiene representación en órganos y comisiones sectoriales de la Mujer, p.e.: Observatorio para los asuntos de Salud de la Mujer, Observatorio Estatal contra la Violencia de Género, Consejo Rector del Real Patronato, (pero no garantiza una representación de la mujer con discapacidad transversal)....
- A nivel internacional, la Presidenta de la Comisión de Mujer de Cermi tiene la Presidencia de la Comisión de Mujer en el Foro Europeo de Discapacidad y forma parte del Comité sobre derechos de las personas con discapacidad de NNUU.

5.- OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ DE NNUU SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD SOBRE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN EN ESPAÑA

Transcurridos dos años, en 2010, de la ratificación de la Convención por parte de España, se presentó por parte del Gobierno español el primer Informe de seguimiento de la aplicación de la misma en nuestro país, ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad de NNUU.

En respuesta al Informe del gobierno español, el Comité de referencia elaboró sus observaciones finales que remitió al gobierno de nuestro país, a fin de que se tuvieran en cuenta y pudiera responderse de ellas positivamente en el próximo informe.

Entre sus observaciones figuran las siguientes que **tienen relación con las cuestiones de género**:

21. **El Comité está preocupado** por el hecho de que **los programas y políticas públicos sobre la prevención de la violencia de género no tengan suficientemente en cuenta la situación de las mujeres con discapacidad. Inquieta también al Comité que las políticas en materia de empleo no incluyan una amplia perspectiva de género** y que el desempleo, la inactividad y los ritmos de formación sean mucho peores en el caso de las mujeres con discapacidad que en el de los hombres con discapacidad.

22. El Comité recomienda al Estado Parte que:

- a) Vele porque **se tenga más en cuenta a las mujeres con discapacidad** en los programas y políticas públicos sobre la prevención de la violencia de género, particularmente para asegurar el acceso de las mujeres con discapacidad a un sistema de respuesta eficaz e integrado;
- b) **Tenga en cuenta las cuestiones relacionadas con el género en las políticas de empleo**, e incluya particularmente medidas específicas para las mujeres con discapacidad;
- c) **Elabore y desarrolle estrategias, políticas y programas, especialmente en los sectores de la educación, el empleo, la salud y la seguridad social, para promover la autonomía y la plena participación de las mujeres y de las niñas con discapacidad en la sociedad, así como para combatir la violencia contra ellas.**

En conclusión, se desprende de las Observaciones del Comité que en nuestro país siguen sin adoptarse medidas decididas y urgentes para cumplir con las obligaciones que establece la Convención relacionadas con las niñas y mujeres con discapacidad.

6.- DESAFÍOS A SUPERAR

- La Convención no dice a los Estados Partes “cómo” tienen que adaptar sus derechos internos pero sí da muy precisas “pistas” sobre “qué” tienen que hacer. En otras palabras, mientras el “qué” comienza cada vez a verse más claramente, el “cómo” se presenta como el gran reto o desafío a superar.
- Relación de alguno de esos desafíos (en relación con las mujeres y niñas con discapacidad):
 - Acelerar las medidas dirigidas a las mujeres y las niñas con discapacidad para que puedan encontrarse en el más breve tiempo posible en igualdad de

condiciones que los hombres y niños con discapacidad y puedan aprovechar las medidas que se desarrollen en cumplimiento de la Convención.

- Impulsar la aplicación de la inclusión de la perspectiva de discapacidad en las políticas generales: TRANSVERSALIDAD.
- Adoptar los cambios necesarios en las estructuras de gobiernos, instituciones y Organizaciones de forma que respondan al nuevo enfoque que establece la Convención y puedan garantizar su aplicación.
- Hacer efectiva la aplicación de la Convención exige la voluntad y participación de gobiernos, Instituciones, legisladores, técnicos, expertos, y de la sociedad en general, es decir, DE TODOS, cada uno en la parcela que le corresponda y,

Finalmente, y como conclusión de lo examinado anteriormente, habría que señalar que la situación de las mujeres con discapacidad se aborda con pasos muy tibios por lo que la aplicación de lo dispuesto en la Convención, que tiene un gran calado, es un desafío todavía en nuestro país y que exige la adopción de medidas más contundentes y equitativas en relación con legislaciones, políticas, programas, etc. dirigidos a la población con discapacidad, teniendo presente que, la aplicación de la Convención **avanzará** de manera significativa, cuando los **principios y derechos recogidos en esta regulación sustantiva** (Convención) **se vean reflejados de “forma transversal”** en el resto del derecho positivo y en la sociedad.