

Derecho a la Consulta de las Personas con Discapacidad

Luz Elena Calle, coordinadora del Programa Políticas Públicas y Personas con Discapacidad.

El artículo 14 de la Ley General de la Persona con Discapacidad señala que las autoridades de los distintos sectores y niveles de gobierno tienen la obligación de realizar consultas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad. Los procesos de consulta se desarrollan sobre la base de los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia.

En su Observación General N° 7 (2018), sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, indicó: “Las consultas con las organizaciones de personas con discapacidad deberían basarse en la transparencia, el respeto mutuo, el diálogo genuino y una voluntad sincera de alcanzar un acuerdo colectivo sobre procedimientos que respondan a la diversidad de personas con discapacidad.

Los Estados partes deberían realizar evaluaciones periódicas del funcionamiento de sus mecanismos de participación y consulta, con la colaboración activa de las organizaciones de personas con discapacidad.

Los Estados partes deberían garantizar que se les escucha no solo como una mera formalidad o un gesto simbólico. Los Estados partes deberían tener en cuenta los resultados de esas consultas y reflejarlos en las decisiones que se adopten, informando debidamente a los participantes del resultado del proceso

Estos principios y la forma cómo deben ser aplicados a los procesos de consulta de personas con discapacidad:

- a) Principio de accesibilidad: principio transversal aplicable a cualquier decisión pública que se adopte sobre las personas con discapacidad. En el caso del procedimiento de consulta, el principio de accesibilidad se relaciona con la obligación que tiene el Estado de garantizar el acceso a todo tipo de instalaciones o mecanismos de transferencia de información relacionados con la norma, política o programa objeto de la consulta. El principio de accesibilidad tiene una especial significancia en el caso de las personas con discapacidad, puesto que

su correcta aplicación y desarrollo conlleva incorporar todos los tipos de discapacidad existentes. Por tanto, el principio de accesibilidad implica que ningún tipo de discapacidad puede ser limitante para el ejercicio pleno del derecho a la consulta. Al respecto, la CDPD ofrece la siguiente definición del concepto de discapacidad: “Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”, lo que permite identificar diversos tipos de discapacidad: personas con discapacidad física (personas con movilidad restringida, que experimentan dificultades en su desplazamiento debido a las barreras arquitectónicas y urbanísticas, o por la dificultad que les acarrea el estar paradas o sentadas por mucho tiempo); personas con discapacidad sensorial (pueden experimentar dificultades a la hora de firmar documentos y/o llenar formularios, pues, normalmente, éstos no se encuentran en formatos accesibles, como Braille, letra macrotipo, entre otros, y estas personas emplean medios alternativos para comunicarse como la lengua de señas, la comunicación táctil, entre otros); personas con discapacidad intelectual (personas que pueden tener alguna deficiencia intelectual de orden cognitivo, que implica dificultades para la adquisición de conocimientos); personas con discapacidad psicosocial que incluyen a las personas con trastorno mental, desórdenes de la conducta y/o interrelación social; entre otros.

Para garantizar el cumplimiento de este principio, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias que permitan asegurar –en igualdad de condiciones respecto a los demás ciudadanos y ciudadanas– el acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones (entendiendo las comunicaciones en un sentido amplio, incorporando los sistemas y las tecnologías de la información más actuales), así como a otros servicios e instalaciones de carácter público. Garantizar la accesibilidad también implica aprovechar las ventajas que otorgan las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para aumentar el nivel de participación de las personas con discapacidad en los procesos de consulta. Sin embargo; la participación por estas vías no debe impedir a los Estados proporcionar otras formas de participación y consulta de tipo presenciales que se puedan implementar frente a las limitaciones tecnológicas o de conectividad que pueden tener muchas personas con discapacidad. Para alcanzar los fines descritos, el Estado adoptará los ajustes razonables que

resulten necesarios. Si se requiere, resulta totalmente pertinente implementar ajustes razonables, proporcionando toda la asistencia técnica necesaria que se precise para asegurar la participación efectiva de todas las personas con discapacidad. En el caso de las personas con discapacidad en el Perú, una de las principales limitaciones para facilitar su acceso a los procesos de consulta previa es su escaso nivel de organización, aspecto que –de alguna manera– podría enfrentarse a través de una estrategia de promoción e impulso desde las diferentes instancias existentes a nivel nacional, regional y local. Pero, el tema organizativo no es el único que hace de la consulta previa a las personas con discapacidad un reto, sino que además se exige un compromiso político, grandes dosis de creatividad y alianzas estratégicas con diferentes actores sociales. Existen al menos otras dos grandes dimensiones que deben de abordarse. Una de ellas está en relación a la marcada heterogeneidad económica y social de nuestro país que añade a la vulnerabilidad propia de las personas con discapacidad que habitan en zonas rurales; así como a las barreras de acceso a vías de comunicación, a educación de calidad y adecuadas a sus características, a empleo digno, a medios de comunicación modernos, entre otros. La segunda dimensión, se refiere a la diversidad de tipos de discapacidad, como se señaló anteriormente: personas con discapacidad física, sensorial, intelectual, psicosocial, entre otros. En esta línea, el Estado debería facilitar intérpretes de lengua de señas, información en sistema Braille y documentos en lectura fácil, entre otros aspectos. Además, todas las personas con discapacidad consultadas, que así lo requieran, deberían tener acceso a “personas de apoyo para las reuniones, información en formatos accesibles (como el lenguaje claro, la lectura fácil, los sistemas de comunicación alternativos y aumentativos y los pictogramas), interpretación en lengua de señas, intérpretes guía para las personas sordociegas y/o subtítulos para personas sordas durante los debates públicos”.

NACIONES UNIDAS. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general N° 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad. Numeral 46. De igual manera, el Estado debe brindar las facilidades logísticas (costos de traslado y estadía) para que aquellas personas con discapacidad que habitan en zonas geográficas de difícil acceso, o que no cuenten con recursos económicos para movilizarse, puedan acudir a las reuniones o talleres convocados en el marco de un proceso de consulta. En el contexto de

pandemia, si la comunicación es virtual, se deben asegurar las facilidades logísticas para permitirlo.

b) Principio de buena fe: Los sistemas de gobierno como el peruano, se enmarcan en valores y principios éticos que rigen las relaciones entre los propios ciudadanos y ciudadanas; así como entre el Estado y la ciudadanía. Uno de esos principios básicos es la buena fe, que puede entenderse como “obrar con buenas intenciones”. A pesar de no tener una definición única, o de no encontrarse expresada en una fórmula, la buena fe es uno de los pilares fundamentales de la vida en sociedad y enmarca a otros principios éticos también fundamentales: la transparencia, el respeto mutuo y el trato horizontal entre las partes, entre otros. Para el caso de la consulta, la buena fe puede entenderse como la voluntad sincera de llegar a un acuerdo entre las partes, respecto a la norma, política o programa objeto de la consulta, agotando todos los esfuerzos que sean necesarios para dicho fin. Pero la buena fe no solo se debe evaluar en función a si la consulta cumple o no dicha finalidad, sino que es transversal a todo el proceso mismo de la consulta. Así, la aplicación del principio de buena fe, entendido como un genuino interés de escuchar, discutir y consensuar con las personas con discapacidad, implica garantizar los mecanismos y procedimientos necesarios para asegurar la “accesibilidad”; es decir el acceso adecuado de esta población, no solo a la información sino también a los canales pertinentes para expresar su opinión y sugerencias a la o las materias en consulta. Implica también, plantearse plazos temporales razonables y realistas, teniendo en cuenta la diversidad de discapacidades existentes. En última instancia, la calidad de la consulta está definida por la buena fe. Por lo tanto, en el caso de las consultas para personas con discapacidad, la buena fe se aplica tanto al proceso de consulta, como a la finalidad de esta. La buena fe contempla, también, implementar los acuerdos producto de la consulta, garantizando los recursos públicos necesarios para ello. En caso el Estado no llegara a incorporar todas las propuestas planteadas por las personas con discapacidad en el marco de un proceso de consulta, el principio de buena fe exige al Estado fundamentar las razones por las cuales tales propuestas excluidas en la versión final no fueron incorporadas.

c) Principio de oportunidad: este principio hace referencia al momento en el cual se aplica la consulta. Tal como está establecido en el artículo 14° de la LGPD, la consulta se debe realizar “previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre 14 cuestiones relativas a la discapacidad”.

Realizar una consulta cuando la decisión pública ya ha sido adoptada, desnaturalizaría toda la esencia misma del derecho a la consulta, conceptualizada como un derecho/procedimiento que debe garantizar la participación de las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones del Estado que pudieran afectarlas. De esa manera, el principio de oportunidad tiene como finalidad que la consulta no sea una mera formalidad, y que realmente exista una intención de recoger la opinión de las personas con discapacidad antes de que se apruebe la norma, política o programa objeto de la consulta. Por tanto, el concepto de consulta siempre debe venir acompañado del término “previa”.

d) Principio de transparencia: para que la consulta cumpla sus fines, no debe haber una asimetría o desequilibrio en el manejo de información entre las partes. Ese es el sentido del principio de transparencia y conlleva una obligación por parte del Estado de brindar toda la información pertinente, oportuna y necesaria –y durante todo el proceso de consulta– para que las personas con discapacidad puedan tomar conocimiento y formarse una opinión amplia y detallada respecto a la norma, política o programa objeto de consulta. El principio de transparencia se articula con el principio de accesibilidad, en la medida de que la información proporcionada en los procesos de consulta debe realizarse en formatos accesibles y tecnologías adecuadas para personas con discapacidad. Por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad visual, deberán de emplearse materiales en Braille y si las personas a ser consultadas no lo manejan, el Estado deberá de comprometer la información en los formatos que estas personas requieran, así como el apoyo que las personas con discapacidad soliciten.