

Iniciativa mexicana para la elaboración de una convención internacional de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad

Berenice Díaz Ceballos Parada

Por tradición, México ha buscado constituirse como un miembro activo de la comunidad internacional. Este espíritu innovador y propositivo se ha traducido en prestigio para nuestro país en distintos temas de la agenda global como el desarme, la reforma de las Naciones Unidas y los derechos humanos, por mencionar sólo algunos. La aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas, producto final de la iniciativa mexicana para proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad, es un excelente ejemplo del importante papel que puede desempeñar nuestro país en el ámbito multilateral cuando cuenta con buenas propuestas y con la disposición de darles seguimiento.

En este artículo se presenta la evolución de la protección a las personas con discapacidad en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde sus inicios, hasta la adopción de la Convención. A fin de abordar el tema, en la primera parte se hablará del asunto de la discapacidad den-

tro del marco de las Naciones Unidas. En la segunda se hará una descripción del proceso de negociación de la Convención, a partir de la iniciativa mexicana que fue presentada para crear un instrumento internacional que protegiera los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. En la tercera, se incorpora una revisión de la estructura y los puntos esenciales de la Convención.

Finalmente, en la cuarta parte se abre el espacio para una importante reflexión. Si bien es laudable el esfuerzo de México por promover en el espacio internacional una nueva perspectiva y un mayor compromiso para proteger a las personas con discapacidad, cabe preguntarse si este impulso se ha visto cabalmente reflejado en el ámbito interno. ¿La legislación interna es congruente con el nuevo enfoque que promueve la Convención adoptada en el seno de la ONU? ¿Qué reformas es necesario promover dentro del país para que nuestros logros en el ámbito internacional se traduzcan en beneficios reales para la población? Estas preguntas quizás revelen que, a pesar de los innegables triunfos obtenidos, en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad aún queda un largo trecho por recorrer.

Las Naciones Unidas y el tratamiento del tema de la *discapacidad*¹

El preámbulo de la Carta de la ONU proclama que los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos “a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor

¹ Véase Secretariado para la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas, en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/>.

de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.

En su artículo 1.3, relativo a los propósitos y principios que guiarán a la Organización, se establece que los Estados Miembros “realizarán la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas a favor de las personas con discapacidad se han traducido en diversas iniciativas, actividades y mecanismos como: la adopción de la Declaración de los Derechos de las Personas con Retraso Mental (1971), la Declaración sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (1975), el Convenio 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas) de la Organización Internacional del Trabajo (1983) y los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (1991).

Además, se proclamó el año de 1981 como Año Internacional de las Personas con Discapacidad. En 1982 se adoptó el Programa de Acción Mundial sobre Personas con Discapacidad y se proclamó el decenio 1983-1992 para las personas con discapacidad. Asimismo, en 1993 se adoptaron las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, que sirvieron para la adopción de políticas públicas y como base para la cooperación y la asistencia técnica. Por último, en 1994 se creó la figura del relator especial de la Comisión de Desarrollo Social, encargado de monitorear la implementación de las Normas Uniformes con la ayuda de un panel de expertos.

Si bien las Normas Uniformes (1993)² pueden ser consideradas como uno de los logros más importantes a nivel internacional en materia de discapacidad, debido a que han ejercido una importante influencia en la promoción, la formulación y la evaluación de las políticas, los planes, los programas y las medidas en los planos nacional, regional e internacional, no tienen un carácter jurídicamente vinculante.

Asimismo, durante las distintas conferencias y cumbres auspiciadas por las Naciones Unidas en la década de los noventa (Río de Janeiro, Viena, El Cairo, Copenhague, Beijing y Estambul) y sus respectivos exámenes de seguimiento, en las declaraciones y programas de acción que fueron adoptados, se han incluido pronunciamientos en favor de la promoción de los derechos y el bienestar de las personas con discapacidad sobre la base de su plena participación en la sociedad en condiciones de igualdad.

No obstante, es importante mencionar que el reconocimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad dentro de la ONU ha sido paulatino y se encuentra inmerso en el desarrollo mismo de la historia de la humanidad.

Los distintos órganos que se han ocupado del tema han aplicado diferentes enfoques para su tratamiento, como el médico-asistencialista, que prevaleció de 1945 a 1970, y el de desarrollo social y de no discriminación, de los años ochenta a los noventa, hasta su reconocimiento y paulatina consolidación como un asunto de derechos humanos, momento en el que nos encontramos hoy en día.

Importancia de la codificación internacional

Uno de los principales logros de la ONU ha sido la codificación de instrumentos internacionales, que permiten esta-

² Véase la resolución 48/96 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 20 de diciembre de 1993.

blecer estándares mínimos que deben ser observados por sus miembros.

En el campo de los derechos humanos esta tarea ha sido impresionante, desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Dado que este instrumento es un manifiesto que tiene principalmente autoridad moral, el camino hacia el logro de su obligatoriedad jurídica requirió de la elaboración de otros instrumentos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo. Estos instrumentos constituyen lo que en la actualidad se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos.

La Declaración Universal junto con los pactos ha sido fuente inspiradora en la elaboración de numerosos acuerdos internacionales en la materia, como lo constatan los más de setenta instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados por las Naciones Unidas sobre una amplia gama de preocupaciones, que van desde la prevención de la discriminación, la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso, pasando por los crímenes de guerra y los de lesa humanidad, hasta la protección de distintos colectivos como los refugiados, los trabajadores migratorios y sus familiares, las mujeres y los niños, entre otros.³

La aprobación del elevado número de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se inscribe en un proceso de evolución progresiva hacia la internacionalización de los medios de promoción y protección a los derechos humanos ofrecidos por las Naciones Unidas. Aún más, puede decirse que la labor de la Organización en esta materia ha redundado

³ Naciones Unidas, *Recopilación de Instrumentos Internacionales Volumen I* (primera y segunda partes), Nueva York, 1988, y <http://www.ohchr.org/english/law/>.

en el reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, de que los derechos humanos son un conjunto integrado de condiciones sin las cuales no es posible una vida con dignidad para el individuo en la sociedad, al igual que para las distintas sociedades en la comunidad.

Otro aspecto muy importante que cabe destacar es la naturaleza jurídica de estas obligaciones contractuales. En efecto, a diferencia de la mayoría de los tratados internacionales, que establecen derechos y obligaciones entre Estados, los relativos a los derechos humanos sólo reconocen derechos, no de los Estados frente a terceros Estados, sino de los individuos frente a su propio Estado. En esos términos, el cumplimiento de un tratado de derechos humanos se traduce en la protección nacional de los derechos humanos.⁴

México es Estado Parte de la mayoría de los tratados en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas. En los últimos años ha iniciado un ejercicio de reconocimiento de las capacidades de los comités para recibir quejas individuales y ha retirado algunas de las reservas o declaraciones interpretativas que mantenía con respecto a algunos de los artículos o disposiciones de los principales tratados internacionales.⁵

⁴ Juan José Gómez Camacho, “La protección internacional de los derechos humanos: codificación, mecanismos y vinculación de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 62-63, noviembre de 2000-junio de 2001.

⁵ Los principales instrumentos de derechos humanos de la ONU de los que México es Parte son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Primer Protocolo Facultativo; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos protocolos facultativos, y la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Conforme a la información disponible en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores (<http://www.sre.gob.mx>), durante el periodo de 2001 a 2005, México ratificó el Protocolo Facultativo

Si bien nuestro país ha realizado importantes esfuerzos para avanzar en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel internacional, es necesario redoblarlos para superar las serias deficiencias que aún subsisten en el ámbito nacional, tal y como ha sido reconocido por la propia Cancillería.⁶

del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; el Protocolo Facultativo a la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, y el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. Asimismo, reconocieron las competencias del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura para recibir quejas individuales, y se revisaron y retiraron, con aprobación del Senado de la República, las reservas y declaraciones interpretativas formuladas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto al voto activo de los ministros de culto y la celebración de actos públicos de culto religioso, así como la reserva formulada por México al artículo 25-b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, por lo que se refiere al voto activo de los ministros de culto.

⁶ Entre los temas que se han mencionado como pendientes de la agenda nacional en materia de derechos humanos, destacan: a) reforzar la autonomía e independencia de las autoridades de procuración e impartición de justicia y el combate a los actos de tortura; b) mejorar las condiciones del sistema penitenciario y promover el trabajo y la capacitación de los reclusos; c) promover mayores niveles de eficiencia y honestidad en el sistema de seguridad pública; d) fortalecer la normatividad general en materia de libertad de expresión y adoptar medidas especiales para garantizar la protección a los periodistas y evitar la impunidad; e) adoptar más medidas encaminadas a asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos de población afectados por la pobreza, especialmente la pobreza extrema; f) incrementar los esfuerzos para garantizar el derecho a la educación; g) fortalecer las acciones en materia indígena para superar las deficiencias en el acceso a los sistemas de procuración y administración de justicia, tierras y territorios indígenas, y educación, lengua y cultura indígena, no obstante los grandes avances logrados para eliminar la discriminación, y h) continuar con la adaptación de las leyes a los estándares internacionales y promover la eliminación de estereotipos y la incorporación de la perspectiva de género, así como la discriminación contra las mujeres en todos los ámbitos; proteger sus de-

Iniciativa mexicana para promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad

En el marco de la nueva política de México en materia de *derechos humanos*, y durante la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, la delegación mexicana logró incluir, por aclamación, el párrafo 180 en el Programa de Acción,⁷ en el que se invita a la Asamblea General a que considere la elaboración de una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, incluyendo, en especial, disposiciones para enfrentar las prácticas y el trato discriminatorio de que son objeto.

Como seguimiento a esta iniciativa, la delegación de México presentó durante el 56 periodo de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 2001, una iniciativa de carácter procedimental, con objeto de establecer en el seno de la Tercera Comisión un comité especial, abierto a la participación de todos los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas, encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para las personas con discapacidad.

La iniciativa mexicana fue respaldada con en el discurso pronunciado el 10 de noviembre de 2001 en el debate general por el presidente Vicente Fox, en los siguientes términos:

rechos sexuales y reproductivos; su derecho a una vida sin violencia, y garantizar el combate a la impunidad de los autores de delitos contra mujeres, entre otros. Véase documento elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para promover la candidatura de México al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2006, en http://www.sre.gob.mx/oi/Documentos/zB01b_CDH_PROM.doc.

⁷ Véase la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en <http://www.unhcr.ch/html/racism/Durban.doc>.

Sería igualmente imposible lograr un mundo más justo si permitiéramos la exclusión de los grupos más vulnerables. Por ello mi gobierno acaba de presentar una propuesta para que se establezca un comité especial encargado de elaborar una convención internacional amplia e integral para promover la promoción y protección de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. El objetivo último de esa Convención debe ser el establecimiento de un instrumento jurídico de carácter obligatorio y universal a favor de los discapacitados, que garantice los derechos fundamentales de millones de hombres, mujeres y niños en el mundo. México espera que esta importante tarea cuente con el apoyo de los Estados Miembros de la Organización.⁸

Entre las principales razones que motivaron a México para presentar esta propuesta destacan:

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todos los seres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene los mismos derechos proclamados en ella, sin distinción de ningún tipo.

2. Hoy en día, existen más de seiscientos cincuenta millones de personas con discapacidad en el mundo, que equivalen al 10% de la población mundial. De éstas, el 80% vive en países en desarrollo. Los conflictos armados, la violencia generalizada, la utilización de minas terrestres antipersonales, los desastres naturales y los accidentes aumentan año con año el número de personas con discapacidad, agravando las ya de por sí desfavorables condiciones en las que viven.

3. A pesar de los esfuerzos emprendidos en los últimos 20 años por la comunidad internacional para atender las necesidades de las personas con discapacidad y lograr su participa-

⁸ “Palabras del presidente Vicente Fox durante el Debate General de la 56 Asamblea General de la ONU”, Presidencia de la República, Administración 2000-2006, en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=2119>.

ción plena y efectiva, éstos no sólo han sido insuficientes y se encuentran fragmentados, sino que no han logrado revertir las constantes violaciones a los derechos humanos de las personas con discapacidad, ni eliminar los prejuicios, los estereotipos y la discriminación de que son objeto.

4. La importancia de avanzar en el desarrollo progresivo del derecho internacional conforme a la Carta de las Naciones Unidas y otras resoluciones relevantes de la Asamblea General, y la de llenar un gran vacío jurídico existente. A este respecto, resulta significativo recordar que en la actualidad los instrumentos que abordan la cuestión de la discapacidad en su mayoría no son jurídicamente vinculantes (por ejemplo, las Normas Uniformes de 1993). Además, las normas existentes están dispersas en diferentes instrumentos o abordan aspectos muy limitados (por ejemplo, el Convenio 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo [Personas Inválidas] de la Organización Internacional del Trabajo de 1983), o no son suficientemente específicos, a la par de que no existen disposiciones acerca de la no discriminación sobre la base de la discapacidad.

5. Un instrumento para un grupo específico servirá para centrar la atención en aspectos o situaciones que son menos visibles bajo los instrumentos generales de derechos humanos, como es el caso de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o la Convención sobre los Derechos de los Niños.

6. Es en este contexto que cobra una particular importancia el trasladar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, reconocidos internacionalmente, a ámbitos concretos con el propósito de eliminar las barreras específicas que enfrentan las personas con discapacidad para lograr así el reconocimiento y ejercicio real de todos sus derechos humanos, y para impulsar un amplio compromiso con su acceso e igual-

dad de oportunidades en las distintas esferas que conforman la vida de las sociedades.

7. Crear una conciencia a favor de las personas con discapacidad y avanzar en la adopción y/o modificación de legislaciones nacionales en muchos países con la finalidad de que incorporen los avances en materia de discapacidad.

8. Por último, pero no menos importante, hacer justicia a un legítimo reclamo de la sociedad civil internacional.

Negociación de la resolución de las Naciones Unidas que establece el Comité Especial

Al ser presentada, la iniciativa mexicana contó con una buena acogida por parte de los países latinoamericanos, africanos, asiáticos y de Europa del Este. La única región que mostró fuertes reticencias fue la Unión Europea (UE), además de otros países occidentales.

Entre los argumentos esgrimidos durante las consultas, cabe mencionar los siguientes:

1. La necesidad de aplicar las normas y principios existentes en derechos humanos, en lugar de iniciar un nuevo ejercicio de negociación.

2. Preocupación de que esta iniciativa se duplicara con otros esfuerzos existentes dentro del marco de las Naciones Unidas, y la necesidad de esperar a que fueran presentados los informes del relator especial acerca de la Aplicación de las Normas Uniformes sobre Discapacidad a la Comisión de Desarrollo Social (febrero de 2002) y el estudio elaborado por dos expertos independientes de conformidad con la resolución 2000/15 de la Comisión de Derechos Humanos.

3. Implicaciones de carácter financiero del proyecto de resolución.

A lo largo de las consultas celebradas con diversas delegaciones, se revelaron otras razones o inquietudes de los países occidentales; a saber:

1. La UE se encontraba dividida en cuanto a la elaboración de un instrumento internacional. Mientras que países como Irlanda, Mónaco y España la favorecían, otros, como Alemania y Países Bajos, se oponían de manera tajante a la elaboración de cualquier nuevo instrumento para proteger los derechos humanos de grupos en situación de desventaja, incluidas las personas con discapacidad.

2. Irlanda tenía la intención de presentar una propuesta similar a la mexicana durante el periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos que se celebraría en marzo de 2002, con base en un estudio de un grupo de expertos independientes.

3. Vínculo de la iniciativa mexicana con los resultados de la Conferencia Mundial contra el Racismo, cuya adopción tuvo que ser postergada por los diferendos suscitados entre la UE y el Grupo de Países Africanos por la ubicación de tres párrafos sobre el pasado colonial dentro del documento final de la Conferencia. Esta situación incomodaba a varias delegaciones occidentales, que propusieron incluso que la iniciativa mexicana fuera considerada en el periodo de sesiones reanudado de marzo, cuando se considerara el tema del racismo y el seguimiento de los resultados de la Conferencia Mundial.

4. Duda con respecto al tema de la agenda bajo el cual sería ubicada la iniciativa mexicana, tomando en consideración su enfoque novedoso que combina el progreso alcanzado en materia de desarrollo social, derechos humanos y no discriminación.

5. Cuestionamientos sobre la autoridad moral de México en materia de derechos humanos y de personas con discapacidad, además de cierto celo por la iniciativa mexicana.

6. Doble discurso de algunos países en materia de derechos humanos.

Las negociaciones en torno al proyecto de resolución mexicano se prolongaron mes y medio. En un inicio, la UE circuló un documento en el que invitaba a la delegación de México a que reconsiderara la introducción de esta iniciativa para el siguiente periodo de sesiones de la Asamblea General, sin ningún compromiso de por medio.

A lo largo del proceso de negociación, la UE presentó diversas enmiendas al proyecto de resolución mexicano con el objeto de retrasar o condicionar el establecimiento del Comité Especial a, por ejemplo, que las comisiones orgánicas de desarrollo social y de derechos humanos de las Naciones Unidas se pronunciaran sobre la necesidad o no de que se estableciera un comité para analizar la conveniencia o no de elaborar una convención u otro tipo de instrumento.

La delegación de México y los copatrocinadores del proyecto de resolución mostraron en todo momento apertura para discutir los aspectos técnicos del proyecto de resolución, incluidas cuestiones relacionadas con el mandato, la frecuencia y la duración de los periodos de sesiones del Comité Especial, no así el compromiso con el tema y la urgencia de iniciar cuanto antes los trabajos para la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante.

Finalmente, el proyecto de resolución fue adoptado sin votación por la Tercera Comisión el 30 de noviembre y contó con el copatrocinio de los siguientes 27 países: Argentina, Bolivia, Bangladesh, Brasil, Chile, Colombia, Congo, Costa Rica, Cuba, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Irán, Jamaica, Jordania, Marruecos, México, Nicaragua, Panamá, Filipinas, Sierra Leona, Sudáfrica, Suriname y Uruguay. El 21 de diciem-

bre, el texto fue adoptado por el plenario de la Asamblea General.⁹

Mediante esta iniciativa, recogida en la resolución 56/168 de la Asamblea General, se decide establecer un comité especial abierto a la participación de todos los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas a fin de considerar propuestas para una convención internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, desde un enfoque holístico basado en el trabajo llevado a cabo en las esferas de desarrollo social, derechos humanos y no discriminación.

Asimismo, invita a todos los Estados, a los organismos especializados de las Naciones Unidas, a las comisiones regionales, a los órganos pertinentes de derechos humanos creados en virtud de tratados internacionales, al relator especial sobre discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que hagan contribuciones a los trabajos del Comité Especial.

A su vez, el Comité Especial tomará en cuenta todos los informes o insumos técnicos que sean presentados, así como instrumentos internacionales existentes, documentos o programas que directa o indirectamente se aplican a las personas con discapacidad; incluidos aquéllos emanados de conferencias, cumbres, reuniones o seminarios internacionales o regionales, auspiciados por las Naciones Unidas, los Estados y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Finalmente, se pide al secretario general que informe a la Asamblea General en su próximo periodo de sesiones del progreso alcanzado por el mecanismo establecido.

⁹ Véase la resolución 56/168 de la Asamblea General, en <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r56.htm>.

*Decisiones que contribuyeron a consolidar este proceso*¹⁰

Desde el establecimiento del Comité Especial en 2001, a iniciativa de México y de otras delegaciones, se adoptaron diversas resoluciones o decisiones que contribuyeron a consolidar este importante proceso. Por su relevancia e impacto en los trabajos se destacan las siguientes:

1. Mediante una decisión, sin precedente, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió autorizar la participación de las ONG en los trabajos del Comité Especial. Para facilitar la participación de expertos y de representantes de los países en desarrollo, se resolvió establecer un fondo de contribuciones voluntarias para sufragar su participación. Asimismo, se decidió de manera formal que al final de las sesiones públicas que celebrara el Comité Especial, los representantes de la sociedad civil intervendrían en los debates para expresar su punto de vista sobre los artículos discutidos. También, y bajo un acuerdo tácito y no formal, los grupos regionales aceptaron —no siempre sin dificultades y resistencias— que los miembros de la sociedad civil participaran en las consultas oficiosas o informales encabezadas por facilitadores, con objeto de aproximar posiciones en temas específicos y que permitieran el avance de los trabajos y las discusiones del Comité Especial.

¹⁰ Véase <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disparl.htm>; en particular, las distintas resoluciones adoptadas por la Asamblea General durante el periodo 2001-2005 con respecto a la Convención Internacional amplia e integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (documentos A/RES/56/168, A/RES/56/510, A/RES/56/454, A/RES/57/229, A/RES/58/246, A/RES/59/198 y A/RES/60/232) y las decisiones o recomendaciones contenidas en los distintos informes presentados por el Comité Especial desde su primer hasta su octavo periodos de sesiones (documentos A/57/357, A/58/118 & Corr.1, A/AC.265/2004/5, A/59/360, A/AC.265/2005/2, A/60/266, A/AC.265/2006/2, A/57/357, A/58/118 & Corr.1 y A/AC.265/2004/5, respectivamente).

2. Asimismo, se solicitó al secretario general que, dentro de los recursos disponibles y cuando fuera necesario, tomara medidas para facilitar la participación de las personas con discapacidad en las reuniones y deliberaciones del Comité Especial, en especial en lo que se refiere a la creación de las condiciones que posibiliten su acceso a las instalaciones de las Naciones Unidas, así como al hecho de proporcionar los documentos en formatos accesibles para las personas con discapacidad.

3. Los trabajos del Comité Especial se vieron enriquecidos con múltiples contribuciones de gobiernos; recomendaciones de talleres técnicos de expertos;¹¹ reuniones y seminarios regionales; aportaciones de organismos y agencias especializadas del Sistema de las Naciones Unidas; aportaciones de órganos intergubernamentales; insumos de instituciones nacionales, y contribuciones de ONG. Cabe mencionar que el Comité recibió siete propuestas completas de texto de convención, incluido el texto originalmente presentado por el gobierno de México,¹² cuyo propósito principal era alentar y enriquecer las discusiones y los trabajos del Comité Especial.

4. Asimismo, los trabajos del Comité Especial se vieron nutridos con mesas o paneles de expertos, a fin de abordar temas relacionados con la naturaleza, la estructura, los elementos y el sistema de monitoreo para la convención; el principio de no discriminación e igualdad desde la perspectiva de las personas

¹¹ Véase como ejemplo el Informe de la Reunión de Expertos sobre una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, celebrada en la ciudad de México, del 11 al 14 de junio de 2002, en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc1documents.htm>.

¹² Véase el documento de trabajo A/AC.265/WP.1, presentado por México en el primer periodo de sesiones del Comité Especial, que contiene un proyecto de convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.

con discapacidad, y los nuevos enfoques sobre la definición de la discapacidad.

5. Establecimiento en 2004 de un grupo de trabajo en el marco del Comité Especial con el mandato de elaborar un proyecto de texto de convención que sirviera de base para iniciar las negociaciones.

6. En 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide que el Comité Especial debería iniciar la negociación del contenido de la convención a partir de su tercer periodo de sesiones, celebrado en 2003 y en 2005. Hace entonces un llamado a los Estados Miembros y observadores que participan en el Comité Especial para que tomen parte activa y constructiva en sus trabajos con miras a que se concluya a la brevedad posible el texto de un proyecto de convención, que pueda ser adoptado por el máximo órgano mundial como un asunto prioritario.

7. A lo largo de todo el proceso se mantuvo una estrecha colaboración entre la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría para respaldar los trabajos del Comité Especial.

Desarrollo de los trabajos en el marco del Comité Especial

Como era de esperarse, los primeros periodos de sesiones del Comité Especial fueron muy difíciles, debido a la oposición manifestada por la UE, ya que su interpretación del mandato otorgado al Comité fue de que sólo debería analizar la conveniencia o no de contar con un instrumento internacional, y no necesariamente iniciar la negociación del instrumento jurídicamente vinculante, a pesar de la voluntad manifestada por la mayoría de los países miembros que participaban en el Comité.

Es por ello que, durante los primeros periodos de sesiones del Comité, sus trabajos se centraron en la presentación de

paneles de expertos o discusiones que abordaron cuestiones relacionadas con el tipo de convención que debería ser negociada, su estructura y contenido, así como la importancia de definir el concepto de discapacidad para determinar el grupo de personas al cual le sería aplicada la Convención.

Asimismo, sus trabajos estuvieron orientados a tomar decisiones de carácter procedimental, relacionadas con la elección, composición y cambios en la mesa del Comité Especial; las modalidades para la participación de las ONG en las discusiones; la negociación del informe final, incluidos proyectos de resolución o decisión, que serían recomendados para su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en los que se proponían las fechas y la duración de los siguientes periodos de sesiones del Comité Especial, y la recomendación para que la mesa del Comité negociara los programas tentativos de trabajo para los siguientes periodos de sesiones, entre otros.

Una decisión importante, negociada en el marco del Comité Especial y aprobada posteriormente por la Asamblea General, fue la creación de un grupo de trabajo con el mandato de preparar y presentar un proyecto de texto que sirviera de base para las negociaciones del tercer periodo de sesiones del Comité, que se celebró en Nueva York del 24 de mayo al 4 de junio de 2004.¹³

El Grupo de Trabajo estuvo compuesto por 27 miembros gubernamentales, con base en una distribución geográfica equitativa; 12 miembros de ONG y un representante de instituciones nacionales de derechos humanos. Se designó como coordinador del Grupo al embajador Don Mackay de Nueva Zelanda, quien

¹³ Véase el documento A/58/118 & Corr. 1, que contiene el informe del segundo periodo de sesiones del Comité Especial encargado de elaborar una convención amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, y el documento A/RES/59/198 que contiene la resolución adoptada por la Asamblea General.

posteriormente fue designado como presidente del Comité Especial.

Con base en los múltiples insumos recibidos y como resultado de sus trabajos, el Grupo adoptó un borrador de texto de convención amplio, compuesto por un preámbulo y 25 artículos, orientado a la protección de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), y no sólo basado en la no discriminación. Asimismo, el texto identificó medidas específicas que podrían ser aplicadas a ámbitos concretos para que las personas con discapacidad puedan ejercer plenamente sus derechos humanos y participar en todas las esferas de la vida y dentro de la sociedad.

De igual manera, y a iniciativa de la delegación de México, el Grupo de Trabajo discutió el papel que correspondería al tema de la cooperación internacional en el marco de una convención internacional para personas con discapacidad.

Dado que el mandato del Grupo no era negociar un proyecto de convención, el texto refleja el acuerdo básico alcanzado en cuanto a los temas que deberá incluir el instrumento jurídicamente vinculante, además de que contiene diversas notas a pie de página para señalar a la atención del Comité Especial aquellos temas que requerirían de un mayor análisis debido a su complejidad y las diferentes opiniones manifestadas. Asimismo, el proyecto de Convención elaborado trató de consolidar y simplificar textos de redacción similares presentados por distintas delegaciones, pero que abordaban los mismos temas, con objeto de que sirvieran de base para las discusiones del Comité Especial.

Negociación y contenido del instrumento internacional

Los resultados del Grupo de Trabajo del Comité Especial fueron de gran utilidad, ya que sirvieron para orientar y facilitar

las negociaciones en los subsiguientes periodos de sesiones del Comité Especial, y consolidaron la visión de que se negociaría un instrumento amplio e integral que abarcaría todos los derechos humanos y no sólo aspectos o disposiciones relacionadas con la no discriminación en algunas esferas de la vida.

A partir de este momento y de manera paulatina, el Comité Especial logró establecer una dinámica de trabajo muy positiva, que permitió, por una parte, consolidar y legitimar el proceso y la idea de contar con un nuevo instrumento de derechos humanos y, por la otra, avanzar sustantivamente en la negociación de los enfoques y el contenido de cada uno de los artículos que conformarían este instrumento jurídicamente vinculante, al identificar los “medios” que permitirán que las personas con discapacidad ejerzan los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Lo anterior fue posible gracias a una muy adecuada conducción de los trabajos por parte del presidente; a la buena disposición, compromiso y ánimo constructivo que mostraron la mayoría de las delegaciones y los grupos regionales; a las contribuciones y reflexiones de carácter técnico presentadas por los expertos en la materia y los miembros de la sociedad civil; al trabajo realizado por los facilitadores para acercar posiciones en temas delicados, y al apoyo decidido que brindó el Secretariado, tanto por parte de la Oficina de Desarrollo Social, como la de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.

El último periodo de sesiones del Comité Especial, que se celebró en Nueva York del 14 al 25 de agosto de 2006, logró concluir las negociaciones de la Convención Internacional y de un protocolo facultativo que permitirá que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reciba quejas individuales por incumplimiento del tratado internacional por parte

de los Estados, siempre y cuando éstos reconozcan la competencia del Comité para recibir este tipo de comunicaciones.¹⁴

Es importante reconocer que en todo este proceso, México, junto con otras delegaciones, jugó un papel determinante para evitar que el proceso se descarrilara. En todo momento fue necesario realizar un amplio proceso de consultas, tanto con los gobiernos, los representantes de la sociedad civil, los coordinadores regionales y el Secretariado, para construir los consensos necesarios que permitieran avanzar en las negociaciones y evitar un rompimiento del diálogo.

Las distintas decisiones que se adoptaron y que sirvieron para apuntalar el proceso fueron innovadoras a nivel de la Asamblea General; permitieron crear la confianza necesaria y ganar tiempo para que la UE reconsiderara su posición y pudiera sumarse al esfuerzo general para elaborar una convención internacional para las personas con discapacidad, en un tiempo razonable, sin sacrificar su contenido o la calidad del futuro instrumento internacional. Si bien el proceso no fue lineal, es justo reconocer que los diversos actores involucrados contribuyeron en distintos momentos a buscar soluciones imaginativas que permitieran superar los momentos de *impasse* que se presentaron durante los diversos periodos de sesiones del Comité Especial.

¹⁴ Véase el informe preliminar del octavo periodo de sesiones del Comité Especial (documento A/AC.265/2006/L.6), en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/>. Es importante mencionar que algunos países se opusieron a la inclusión de un artículo o disposición dentro de la Convención, que permitiera al Comité de Expertos recibir quejas individuales por supuestos casos de violación a los derechos humanos por parte de los Estados. La fórmula de compromiso acordada fue elaborar un protocolo facultativo a la Convención, que contemplara esta posibilidad, tal y como existe en otros instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Estructura y contenido de la Convención¹⁵

La Convención Internacional está integrada por un preámbulo y 50 artículos que incluyen los artículos de tipo general como el Propósito (artículo 1); las Definiciones (artículo 2), los Principios generales (artículo 3); las Obligaciones generales (artículo 4) y otros artículos vinculados con la Igualdad y la no discriminación (artículo 5); las Mujeres con discapacidad (artículo 6); los Niños y Niñas con Discapacidad (artículo 7); la Toma de conciencia (artículo 8); la Accesibilidad (artículo 9); las Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias (artículo 11); la Cooperación Internacional (artículo 32), y la Recopilación de datos y estadísticas (artículo 31).

Asimismo, la Convención incluye toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales, al igual que los derechos civiles y políticos. Es importante mencionar que, en la Convención, los derechos reconocidos no fueron separados o divididos por categorías a fin de reforzar la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, tal y como fue reconocido en la Declaración de Viena de 1993 y otras resoluciones de las Naciones Unidas.¹⁶

Entre estos derechos destacan el Derecho a la vida (artículo 10); el Igual reconocimiento como persona ante la ley (artículo 12); el Acceso a la justicia (artículo 13); la Libertad y seguridad de la persona (artículo 14); la Protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes (artículo 15); la Protección contra la explotación, la violencia y el abuso (ar-

¹⁵ Véase la versión final en inglés del texto de Convención, en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexte.htm>.

¹⁶ Véase la Declaración y el Programa de Acción adoptados por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena, en 1993, en [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.24+\(PART+I\).En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.24+(PART+I).En?OpenDocument).

título 16); la Protección de la integridad personal (artículo 17); la Libertad de desplazamiento y nacionalidad (artículo 18); el Derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad (artículo 19); la Movilidad personal (artículo 20); la Libertad de opinión y de expresión y acceso a la información (artículo 21); el Respeto de la privacidad (artículo 22); el Respeto del hogar y de la familia (artículo 23); la Educación (artículo 24); la Salud (artículo 25); la Habilitación y la rehabilitación (artículo 26); el Trabajo y el empleo (artículo 27); un nivel de vida adecuado y protección social (artículo 28); la Participación en la vida política y pública (artículo 29), y la Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte (artículo 30).

Asimismo, el instrumento incluye varios artículos relacionados con la Aplicación y seguimiento nacionales (artículo 33) y el establecimiento del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 34), que se encargará de verificar el cumplimiento de la Convención por los Estados Parte, con base en la presentación de informes (artículo 35) y su consideración a cargo del Comité (artículo 36). También se establece cuál será la relación entre los Estados Parte y el Comité de Expertos (artículo 37); la relación entre este comité y otros órganos y agencias especializadas de las Naciones Unidas (artículo 38); el informe que el Comité deberá presentar a la Asamblea General cada dos años (artículo 39), y los poderes o responsabilidades de la Conferencia de Estados Parte (artículo 40).

El resto de los artículos de la Convención incluyen las disposiciones finales comunes a otros tratados internacionales y que están compuestas por los siguientes artículos: Depositario del instrumento (artículo 41); Apertura a firma (artículo 42); Consentimiento en obligarse (artículo 43); Integración por parte de organizaciones regionales (artículo 44); Entrada en vigor (artículo 45); Reservas (artículo 46); Enmiendas (artículo 47);

Denuncia (artículo 48), y la Autenticación de textos (artículo 50). Una disposición novedosa integrada en esta sección es la de formatos accesibles para las personas con discapacidad (artículo 49).

A continuación se presenta un resumen de las principales disposiciones sustantivas de la Convención, elaborado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas:

Los países que ratifican la Convención se comprometen a elaborar y poner en práctica políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en ella y abolir las leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyen discriminación (artículo 4).

Habida cuenta de que es esencial que cambien las percepciones para mejorar la situación de las personas con discapacidad, los países que ratifican la Convención deben combatir los estereotipos y prejuicios, y promover la conciencia de las capacidades de esas personas y su contribución a la sociedad (artículo 8).

Los países deben garantizar que las personas con discapacidad disfruten del derecho inherente a la vida en condiciones de igualdad con otras personas (artículo 10); asegurar la igualdad de derechos y el adelanto de las mujeres y las niñas con discapacidad (artículo 6), y proteger a los niños con discapacidad (artículo 7).

Los niños con discapacidad tendrán igualdad de derechos; no serán separados de sus padres en contra de su voluntad, excepto cuando las autoridades determinen que ello es en el interés superior del niño. En ningún caso serán separados de sus padres debido a una discapacidad del niño o de los padres (artículo 23).

Los países deben reconocer que todas las personas son iguales ante la ley; prohibir la discriminación basada en las

discapacidades, y garantizar a las personas con discapacidad igual protección ante la ley (artículo 5).

Por consiguiente, los países deben asegurar la igualdad de derechos a poseer y heredar propiedad; controlar los asuntos financieros, y tener igualdad de acceso a los préstamos bancarios, el crédito y las hipotecas (artículo 12). Deben garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad con las demás personas (artículo 13) y asegurar que las personas con discapacidad disfruten del derecho a la libertad y la seguridad, y no que sean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente (artículo 14).

Los países deben garantizar que las personas con discapacidad no sean sometidas a la tortura, a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o a castigos. Asimismo deberán prohibir los experimentos médicos o científicos sin el consentimiento de la persona interesada (artículo 15), así como las intervenciones forzadas o la institucionalización médica (artículo 17).

Las leyes y medidas administrativas deben garantizar el derecho a no ser explotado o sometido a violencia o abusos. En caso de abuso, los países deben promover la recuperación física y psicológica, la rehabilitación y la reintegración de la víctima, e investigar el abuso (artículo 16).

Las personas con discapacidad no deben ser objeto de injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, la familia, el hogar, la correspondencia o la comunicación. Debe protegerse la confidencialidad de su información personal y en materia de salud en condiciones de igualdad con las demás personas (artículo 22).

En cuanto a la cuestión fundamental de la accesibilidad (artículo 9), la Convención establece que los países deberán identificar y eliminar los obstáculos y las barreras existentes, además de asegurar que las personas con discapacidad puedan

tener acceso a su entorno, al transporte, a las instalaciones y los servicios públicos, al igual que a la información y las comunicaciones.

Las personas con discapacidad deben tener la opción de vivir en forma independiente, ser incluidas en la comunidad, elegir dónde y con quién vivir, y tener acceso a servicios de apoyo en el hogar, en residencias y en la comunidad (artículo 19). Debe promoverse la movilidad personal y la mayor independencia posible, mediante la facilitación de una movilidad personal que sea asequible; la capacitación al respecto, y el acceso a ayudas para la movilidad, a través de: aparatos, tecnologías de asistencia y asistencia personal (artículo 20).

Los países deben promover el derecho a un nivel de vida y de protección social adecuado, incluso mediante viviendas, servicios y asistencia pública relacionada con las discapacidades, y asistencia para el pago de los gastos conexos en caso de pobreza (artículo 28).

Los países deben promover el acceso a la información. Para ello, deben facilitar a las personas con discapacidad el acceso a la información prevista para el público en general, a través de formatos y tecnologías accesibles, así como el uso del braille, el lenguaje de señas y otras formas de comunicación. Esto además de alentar a los medios de comunicación y a los proveedores de la Internet a ofrecer información en línea en formatos accesibles (artículo 21).

Se debe eliminar la discriminación relacionada con el matrimonio, la familia y las relaciones personales. Las personas con discapacidad disfrutarán de igualdad de oportunidades para tener relaciones sexuales e íntimas; experimentar la procreación; contraer matrimonio y fundar una familia; decidir el número y el espaciamiento de sus hijos; tener acceso a educación y medios en materia reproductiva y de planificación familiar, y disfrutar de igualdad de derechos y responsabilidades

con respecto a la tutela, la tutoría, el régimen de fideicomiso y la adopción de niños (artículo 23).

Los Estados deben asegurar la igualdad de acceso a la educación, la formación profesional, la enseñanza de adultos y el aprendizaje permanente. La educación debe emplear los materiales, las técnicas educacionales y las formas de comunicación adecuados. Los alumnos que las necesiten deben recibir las medidas de apoyo pertinentes. Los alumnos ciegos o sordos deben recibir su educación en las formas más apropiadas de comunicación, de parte de maestros que cuenten con fluidez en el lenguaje de señas y el braille. La educación de las personas con discapacidad debe promover su participación en la sociedad; su sentido de dignidad y valor personal, así como el desarrollo de todo su potencial en lo que se refiere a la personalidad, la creatividad y las habilidades (artículo 24).

Con arreglo al artículo 25, las personas con discapacidad tienen el derecho al más alto nivel posible de salud, sin discriminación debido a sus discapacidades. Deben recibir la misma gama, calidad y nivel de servicios de salud gratuitos o asequibles que se proporcionan a otras personas; los servicios de salud que necesiten debido a su discapacidad, y no deben ser discriminadas en el suministro de seguro de salud.

Para que las personas con discapacidad logren la máxima independencia y plena capacidad física, mental, social y profesional, los países deben proporcionar servicios amplios de habilitación y rehabilitación en las esferas de la salud, el empleo y la educación (artículo 26).

Con arreglo al artículo 27, las personas con discapacidad tienen igualdad de derechos para trabajar y ganarse la vida. Los países deben prohibir la discriminación en cuestiones relacionadas con el empleo; promover el autoempleo; el desarrollo de la capacidad empresarial, y el establecimiento de negocios propios. Esto además de emplear a personas con discapacidad

en el sector público; promover su empleo en el sector privado, y asegurar que se proporcione un ajuste razonable en el lugar de trabajo.

Los países deben garantizar la igualdad de participación en la vida política y pública, incluso el derecho al voto, a ser candidato a elecciones y a ocupar puestos públicos (artículo 29).

Los países deben promover la participación en la vida cultural, la recreación, el tiempo libre y los deportes. Para ello, deberán asegurar el suministro de programas de televisión, películas, material teatral y cultural en formatos accesibles; hacer accesibles los teatros, los museos, los cines y las bibliotecas, y garantizar que las personas con discapacidad tengan oportunidad de desarrollar y utilizar su capacidad creativa, no sólo en su propio beneficio sino también para enriquecimiento de la sociedad (artículo 30).

En virtud del artículo 32, los países reconocen la importancia de la cooperación internacional para apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a poner en práctica la Convención, e identifican medidas o actividades de cooperación que podrán ser realizadas tanto entre Estados como entre éstos y organismos especializados, regionales o con la sociedad civil. Con objeto de asegurar la aplicación y la vigilancia de la Convención a nivel nacional, los países deben designar uno o varios centros de coordinación local, y crear un mecanismo nacional independiente que se encargará de velar por la aplicación de la misma. Este mecanismo deberá ser amplio, incluyente, plural, y contar con la participación de instancias gubernamentales y no gubernamentales, así como de personas con discapacidad (artículo 33).

Si bien hoy podemos celebrar que se han concluido las negociaciones del instrumento internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, en su 61 periodo de sesiones, después de que se revisó la consistencia de la terminología jurídica y se dispuso de las

traducciones a los distintos idiomas oficiales de la ONU, se considera importante hacer un recuento de los temas sustantivos y los enfoques antagónicos que tuvieron que ser conciliados para alcanzar este resultado y que, en su oportunidad, fueron catalogados por el presidente del Comité Especial, embajador Don Mackay, en las siguientes tres categorías: a) aquellos artículos en los que “no existían asuntos significativos” por resolver y que se solucionarían con redacciones adecuadas; b) los artículos en los que quedaban “algunos asuntos específicos” por resolver, pero que no planteaban mayores dificultades al existir un acuerdo básico entre los participantes, y c) pocos artículos donde existían “asuntos difíciles” que debían ser resueltos y que tenían que ver con el sentido y la orientación del contenido del artículo, además de necesitar una redacción adecuada que reflejara los acuerdos que habían sido alcanzados.

Temas sustantivos negociados dentro de la Convención

A continuación se mencionan los artículos de la segunda categoría en los que quedaban “algunos asuntos específicos” por resolver, y se incluye un pequeño resumen que trata de capturar las grandes tendencias o posiciones que estuvieron presentes en el debate y la forma en que fueron resueltas durante las negociaciones del Comité Especial.¹⁷

Preámbulo. Consiste en un recuento de las acciones y actividades realizadas por la comunidad internacional para el avance del tema de la discapacidad, así como el reconocimiento de la necesidad de contar con un instrumento jurídicamente vinculante. Si bien siempre existió un acuerdo casi unánime

¹⁷ Para contar con una visión más detallada de las discusiones y las distintas propuestas que fueron presentadas por los países en el debate de cada artículo, se sugiere ver los Daily Summaries, preparados por ONG y que se encuentran disponibles en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/>.

en cuanto a su contenido y los temas que serían incluidos, un tema para el cual fue necesario buscar una redacción adecuada fue el del papel de la familia y su relación con las personas con discapacidad para que puedan efectivamente disfrutar de todos los derechos humanos. Al respecto es importante mencionar que las discusiones en el marco del Comité Especial nunca estuvieron orientadas a modificar o influir en consideraciones o creencias específicas, sino en reflejar situaciones de facto que influyen de manera importante en la vida de las personas con discapacidad.

Definiciones. Uno de los retos a los que se enfrentó el Comité Especial a lo largo de sus periodos de sesiones fue el de lograr un acuerdo en torno a la necesidad o no de incluir definiciones en el texto. El problema consistía en que las definiciones existentes hasta el momento en materia de discapacidad no son amplias, o simplemente no reconocen la evolución que ha habido en el tema, o sólo abarcan aspectos específicos como la de la Organización Mundial de la Salud, que se centran en el carácter médico de la discapacidad.

Asimismo, y conforme se avanzó en la negociación del contenido de los distintos artículos, se identificaron algunos términos que fue necesario incluir para entender el alcance de las disposiciones a las que hace referencia la Convención. Es a partir de ello que el Comité Especial decidió incluir en el artículo 2 las definiciones o en algunos casos listados para clarificar ciertos conceptos como “comunicación”, “discriminación sobre la base de la discapacidad”, “lenguaje”, “acomodo razonable” y “diseño universal e inclusivo”.

Otros de los temas que estuvieron pendientes de negociar a lo largo de los trabajos fueron la definición del concepto de “discapacidad” y el término mismo de “personas con discapacidad”. En distintos momentos, varios participantes se manifestaron a favor de definir estos conceptos con objeto de identificar

claramente al grupo de la población que quedaría cubierto por la Convención, y no dejar este asunto al criterio o a la interpretación de cada uno de los países firmantes.

La definición de *persona con discapacidad* quedó incluida en el párrafo 2 del artículo 1 sobre los Propósitos en los siguientes términos: “La persona con discapacidad incluye a aquellas que tienen un impedimento físico, mental, intelectual o sensorial de largo plazo que, en interacción con otras barreras, pueden impedir su plena y efectiva participación en la sociedad, en igualdad con los demás”.

Otro tema importante que tuvo que ser resuelto fue la cuestión de las “leyes nacionales de aplicación general”. Como bien señaló el presidente en sus reflexiones finales, fue necesario trabajar en una fórmula que permitiera reflejar las discusiones, ya que, a través de este concepto, no se trata de “afectar la capacidad de los Estados para determinar sus propias políticas y legislación”. De acuerdo con lo anterior, “la intención de los negociadores al hacer referencia a este concepto ha sido el obligar a los Estados a asegurar que las libertades o restricciones que sean adoptadas se apliquen sin discriminación por cuestiones relacionadas con la discapacidad”.

Obligaciones generales. El artículo 4 de la Convención es fundamental, ya que enumera las obligaciones generales que los Estados asumirían al ratificar o ser parte de este instrumento internacional, y que deberán aplicar de manera transversal a fin de poner en práctica las distintas disposiciones contempladas en la Convención. Asimismo, aborda el carácter progresivo para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, sin establecer una jerarquía o prioridad entre éstos y los derechos civiles y políticos. Entre las obligaciones incluidas en este artículo destacan: la adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole para la consecución de los derechos reconocidos en la Convención; la derogación de le-

yes, reglamentos, costumbres o prácticas que discriminen a las personas con discapacidad; la promoción de la investigación, el desarrollo y la utilización de bienes, servicios y nuevas tecnologías en beneficio de las personas con discapacidad, y cuestiones relacionadas con la información y la capacitación.

Este artículo fue objeto de varias revisiones, con el propósito de focalizar las disposiciones y evitar duplicaciones innecesarias. Uno de los aspectos que hubo que resolver fue el tema de la capacitación, a fin de evitar menciones en distintos artículos de la Convención, y que con esto se perdiera la importancia de la capacitación para mejorar muchos aspectos de la vida de las personas con discapacidad.

Artículos 6 y 7 sobre las Mujeres y los Niños y niñas con discapacidad. En las discusiones que tuvieron lugar en el Comité Especial existió cierto consenso en cuanto a la necesidad de incorporar tanto en el Preámbulo como en algunos artículos relevantes menciones específicas relacionadas con el género y la edad. No obstante, se produjo una división en cuanto a la necesidad o no de contar con artículos específicos para cubrir los derechos y las necesidades de las mujeres y los niños con discapacidad.

Las delegaciones que se pronunciaron a favor de su incorporación, señalaron que los niños y las mujeres con discapacidad tienen necesidades especiales al ser objeto de múltiples formas de discriminación, las cuales deben ser cubiertas por la Convención. Asimismo estimaron que el contenido de los artículos supera las disposiciones que ya existen en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la propia Convención de los Derechos de los Niños, por lo que sería relevante incluirlos en este instrumento internacional.

Por su parte, a las delegaciones que se oponían a su inclusión les preocupaba mantener en condiciones de igualdad a

todas las personas con discapacidad y evitar dar una señal negativa a otros grupos con discapacidad y que se encuentran en situación de desventaja, como los adultos mayores, las poblaciones indígenas, los migrantes, los desplazados internos, entre otros, por lo que en distintos momentos de la negociación se pronunciaron a favor de incorporar menciones o referencias para abordar estas problemáticas específicas en el Preámbulo y en el artículo 4, que se refiere a obligaciones generales de los Estados, y que por ende aplicaría de manera transversal a todo el instrumento.

Al no existir problemas de sustancia en cuanto a estos artículos, se decidió trabajar el lenguaje que permitiera contar con artículos específicos para abordar la situación de las mujeres y los niños con discapacidad.

Artículo 11 sobre las Situaciones de riesgo y las emergencias humanitarias. Este artículo reconoce que en situaciones de riesgo para la población en general, las personas con discapacidad constituyen un grupo especialmente vulnerable; de ahí que solicita a los Estados a que adopten todas las medidas posibles en estas circunstancias para su protección. El asunto pendiente en este artículo tuvo que ver con si se incluía o no una lista que ejemplificara las situaciones de riesgo en las que se debe dar esta protección como, por ejemplo, los desastres naturales, las guerras, el terrorismo, la ocupación extranjera, entre otras.

La dificultad que presentó un listado de esta naturaleza consistió en el riesgo que se corrió de politizar las discusiones del Comité Especial, al identificar la ocupación extranjera con el añejo conflicto que tiene lugar en Medio Oriente. A través de una votación de 102 votos a favor, cinco en contra y ocho abstenciones, se decidió mantener la referencia a la ocupación extranjera en el texto.¹⁸ Cabe mencionar que ésta fue la única ocasión en que

¹⁸ El patrón de voto desglosado se encuentra contenido en el informe preliminar del octavo periodo de sesiones del Comité Especial (documento A/AC.265/2006/L.6), en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/>.

el Comité recurrió a la votación y no al consenso para acordar el contenido de alguna de las disposiciones de la Convención.

Artículo 23 sobre el Respeto del hogar y de la familia. En este artículo, se incluyen aspectos muy sensibles para los Estados, que tienen que ver con el matrimonio, la familia y las relaciones personales. Para disipar cualquier duda respecto al espíritu y alcance de su contenido en distintas ocasiones el presidente del Comité Especial señaló que el mismo:

No tiene por objeto afectar la capacidad de los Estados Parte para determinar sus propias políticas y leyes sobre matrimonio, familia y relaciones personales. Más bien, el objeto de este artículo es obligar a los Estados Parte a asegurar que, cuando haya libertades o restricciones relativas a esas cuestiones, se apliquen sin discriminar por motivos de discapacidad.

De acuerdo con el derecho internacional de los tratados, se incluirá el informe del Comité Especial como fuente o guía para interpretar su contenido y evitar interpretaciones erróneas que pudieran confundir o desacreditar el propio contenido de la Convención.

Artículo 24 sobre la Educación. El tema de la educación fue considerado como fundamental en los trabajos del Comité, ya que resulta indispensable para cimentar las bases que permitan la participación de las personas con discapacidad en el conjunto de la sociedad a lo largo de su vida. En buena medida, este artículo refleja el cambio de paradigma o enfoque que se buscó a lo largo de los trabajos del Comité Especial para lograr la inclusión de las personas con discapacidad en distintos ámbitos, que es el objetivo último de la Convención.

El acuerdo alcanzado por el Comité Especial en este artículo fue reconocer que la educación incluyente es un derecho de las personas con discapacidad en todos los niveles y etapas

de la educación, y que sólo en algunos casos se recurrirá a la educación especial a partir de ajustes curriculares y no a través de la segregación de los alumnos.

En cuanto a los asuntos difíciles que fueron resueltos por el Comité Especial destacaron:

Artículo 12 sobre el Igual reconocimiento como persona ante la ley. Éste fue uno de los artículos más delicados dentro de la Convención. Aquí, como en otros, se buscó incorporar un nuevo paradigma, con base en el reconocimiento de que todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica, y que en algunos casos requerirán de apoyo para ejercerla. Las principales divergencias que hubo que resolver tuvieron que ver con el grado de detalle o prescripción de las salvaguardas que serían adoptadas para evitar el abuso en el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad y su temporalidad.

Artículo 17 sobre la Protección a la integridad de la persona. Las divergencias que surgieron con respecto a este artículo fueron en torno a las restricciones o protecciones que se deben brindar cuando una persona con discapacidad es sometida a un tratamiento médico involuntario.

Algunas de las dificultades que se presentaron para abordar este tema se debieron a la duplicación que se presentó con respecto a otras medidas incluidas en la Convención, y que se relacionaban con la capacidad jurídica de las personas con discapacidad; la eliminación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la libertad y seguridad de las personas; el derecho a vivir en la comunidad, y los servicios de salud.

A partir de las disposiciones contenidas en los artículos antes mencionados, el Comité Especial optó por la siguiente redacción como fórmula de compromiso para este artículo: “Toda persona con discapacidad tiene derecho a ser respetado o respe-

tada en cuanto a su integridad física y mental sobre la base de igualdad con los demás”.

Artículo 25 sobre la Salud. Este artículo reconoce que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, sin discriminación por motivos de su discapacidad. Asimismo, describe las distintas medidas que los Estados deben adoptar para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud, con calidad y a precios accesibles, en las distintas etapas de la vida.

Como en otros artículos de la Convención, el tema que causó inquietud dentro de algunos de los miembros del Comité Especial fue el uso de la frase “servicios de salud sexual y reproductiva”. A fin de despejar cualquier duda, el Comité ha señalado que el uso de la frase no constituye el reconocimiento de nuevos derechos humanos o nuevas obligaciones jurídicas internacionales, por lo que no implica la modificación de las legislaciones nacionales en materia de salud reproductiva y temas afines como el aborto.

Asimismo, el Comité Especial manifestó que esta disposición no discriminatoria no añade nada al derecho a la salud contenido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ni lo modifica. Más bien, el efecto del apartado sería hacer que los Estados aseguraran que cuando se presten servicios de salud, esto se haga sin discriminar por motivos de discapacidad.

En este contexto, el problema de la utilización de la frase y la explicación correspondiente no radican en la redacción, sino en la forma en que ésta pueda ser malinterpretada, más allá del espíritu y la intención real que tuvieron las delegaciones al negociar su contenido.

Otros asuntos relevantes dentro de la Convención

Cooperación internacional. Es importante destacar que, a diferencia de lo que ocurre en distintos instrumentos internacionales en materia de medio ambiente, desarme, minas antipersonales, drogas, corrupción y crimen transnacional organizado, entre otros,¹⁹ el tema de la cooperación internacional en los instrumentos internacionales de derechos humanos prácticamente se había mantenido ausente, salvo por algunas referencias indirectas o tangenciales, bajo el supuesto de que son los Estados quienes asumen el compromiso de cumplir con las obligaciones que derivan de los tratados internacionales.²⁰

En este contexto, vale la pena destacar el ejercicio emprendido por la delegación de México en el Comité Especial para promover la inclusión de un artículo específico que abordara este tema como un elemento esencial para el logro de los objetivos de la Convención. Asimismo, se buscó promover la cooperación internacional no sólo entre Estados sino entre éstos y organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil y el sector privado. También se buscó que el tema fuera abordado de manera amplia para incluir los distintos componentes de

¹⁹ A manera de ejemplo se mencionan los siguientes instrumentos internacionales y los artículos en los que se encuentran de manera explícita las disposiciones específicas sobre cooperación internacional: la Convención sobre la Prohibición, el Uso, el Almacenamiento, la Producción y la Transferencia de Minas Antipersonales y su Destrucción (artículo 6); la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (capítulo IV, artículos 43 al 50 y capítulo VI, artículos 60 al 62); el Protocolo de Kioto (artículo 9); la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional (artículo 30), y el Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Dañan la Capa de Ozono (artículos 9 y 10).

²⁰ Estas referencias indirectas o tangenciales se encuentran contenidas en el artículo 23 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el sexto párrafo preambular de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como en el último párrafo del Preámbulo y en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de los Niños.

la cooperación internacional y no únicamente limitar ésta a la transferencia de recursos económicos.

Con objeto de cubrir las preocupaciones de la responsabilidad ineludible de los Estados para el cumplimiento de la Convención, el texto finalmente aprobado incluye un párrafo en el que se establece que “las previsiones de este artículo son sin perjuicio de las obligaciones que corresponden a los Estados Parte para cumplir con las obligaciones contraídas bajo esta Convención”.

Mecanismo de Monitoreo Internacional. Éste fue uno de los temas que en distintos momentos llamaron la atención de los participantes del Comité Especial, principalmente de la sociedad civil y de las instituciones nacionales de derechos humanos, ante la expectativa de que esta convención dispusiera de un mecanismo fuerte de monitoreo internacional, en igualdad de condiciones con otros instrumentos internacionales.

La preocupación se acrecentó ante la negativa de algunos Estados de considerar el tema durante los primeros periodos de sesiones, bajo el argumento de que la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos estaba llevando a cabo una revisión de todos los mecanismos creados en virtud de tratados internacionales, con el propósito de mejorar su coordinación, funcionamiento y contribución para la promoción y protección de los derechos humanos, y que habría que esperar los resultados de un estudio que se estaba elaborando, antes de iniciar un ejercicio de negociación a fin de incluir un artículo específico que estableciera un mecanismo de monitoreo internacional en esta convención. Algunos otros Estados se pronunciaron a favor de que la supervisión de la aplicación de este tratado fuera realizado por los mecanismos ya existentes.

Un fuerte respaldo e impulso a este tema fue otorgado por la alta comisionada para los Derechos Humanos, Louise Arbour, en su intervención ante el séptimo periodo de sesiones

del Comité Especial, en el que presentó el estudio con recomendaciones elaborado por los expertos independientes,²¹ e invitó a los Estados a que, en cualquier mecanismo internacional que fuera establecido, tomaran en cuenta las lecciones y mejores prácticas aprendidas del sistema de monitoreo internacional.

Asimismo, solicitó a los Estados que durante sus negociaciones tuvieran presentes los siguientes principios con el propósito de garantizar que se contara con un mecanismo fuerte de monitoreo: a) la necesidad de que cualquier mecanismo de monitoreo internacional provea de un espacio idóneo para llevar a cabo una discusión informada y la reflexión correspondiente que permita mejorar la promoción y el disfrute de los derechos humanos; b) proveer de orientación y asesoría a los Estados; c) contribuir a crear una conciencia internacional; d) promover la cooperación internacional; e) facilitar la plena participación de las personas con discapacidad, y f) proveer remedios efectivos a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, en su interlocución, la alta comisionada también urgió a los Estados a que cualquier mecanismo que se estableciera, fuera lo suficientemente flexible para poder adaptarlo en el contexto de cualquier ejercicio futuro de fortalecimiento del sistema de monitoreo internacional que se emprenda en las Naciones Unidas.

Cabe destacar que, al igual que en otros temas de la Convención, la delegación de México jugó un papel muy importante como facilitador de este tema, lo mismo que en la construcción de los consensos necesarios para contar con un mecanismo fuerte de monitoreo, en condiciones de igualdad con otros instrumentos de derechos humanos.

²¹ El estudio completo elaborado por los expertos independientes (documento A/AC.265/2006/CRP.4) se encuentra en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/>.

Consideraciones finales y retos para México

La conclusión de las negociaciones de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad ha sido calificada por el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, como un logro histórico que beneficiará a alrededor de seiscientos cincuenta millones de personas con discapacidad en el mundo.

Se trata del primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que será adoptado en el siglo XXI y que busca establecer un nuevo paradigma en materia de derechos humanos, al reconocer que las personas con discapacidad son sujetos de derechos, e identificar las medidas concretas que permitan eliminar las barreras y los obstáculos discriminatorios que han impedido que este importante sector de la población mundial pueda ejercer los derechos humanos internacionalmente reconocidos y participar en las distintas esferas que conforman la vida de las sociedades.

Si bien la Convención no crea nuevos derechos humanos o prerrogativas, es importante mencionar que expresa de manera clara y detallada la forma en la que los derechos deben ser abordados para que atiendan las necesidades o la situación específica de las personas con discapacidad, a fin de que éstas puedan gozar y ejercer los derechos reconocidos en el ámbito internacional.

Comparada con otras convenciones o instrumentos internacionales de derechos humanos, podemos concluir que la Convención para Personas con Discapacidad resulta de primer nivel al concentrar en un solo texto los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, bajo un enfoque holístico que incorpora también disposiciones de desarrollo social y de no discriminación, tal y como se hizo

en la propuesta original de México contenida en la resolución 56/168 de la Asamblea General.

Asimismo, se considera muy favorable el hecho de que el texto reconozca la evolución en el tema y haya adoptado un enfoque atemporal. Se estima que la inclusión de un artículo especial sobre cooperación internacional podrá contribuir de manera significativa para coadyuvar con los esfuerzos nacionales que sean emprendidos para poner en práctica las distintas disposiciones de la Convención. Una innovación importante, que seguramente servirá en los esfuerzos de difusión y concientización, es la utilización de títulos en cada uno de los artículos del instrumento internacional, y que el texto haya sido publicado en braille.

En cuanto al mecanismo de monitoreo, el Comité de Expertos encargado de dar seguimiento a la aplicación de la Convención es muy similar a los establecidos por otras convenciones, tanto en mandato como en funciones. Por esta razón, se esperaría que, una vez que opere, funcione de manera similar a los otros comités existentes. Lo anterior no implica que estos últimos no deban mejorar su funcionamiento y métodos de trabajo para promover de manera más efectiva los derechos humanos, y lograr un diálogo de mayor calidad y más fluido con los gobiernos que presentan informes en cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Dadas las dificultades que se enfrentan para negociar nuevos instrumentos internacionales, fue muy positivo que en forma paralela se negociara el Protocolo Facultativo a la Convención, con lo cual se reconoce la competencia del Comité de Expertos para recibir quejas individuales por supuestos casos de violación, por los Estados Parte, a las disposiciones de la Convención.

La primera meta que deberá alcanzarse en el corto plazo por parte de la comunidad internacional es que, una vez que

la Convención sea adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que sea abierta a firma y a ratificación por parte de los Estados y otros organismos regionales, se logre su pronta entrada en vigor,²² y que un importante número de Estados formen parte de este instrumento internacional para avanzar en la materialización de sus disposiciones.

Lo anterior podría tomar cierto tiempo, probablemente hasta 2007 o 2008, ya que los Estados que cuentan con legislaciones deberán asegurarse de que éstas cumplan con las normas o estándares internacionales establecidos. En su defecto, deberán adoptar las medidas que correspondan o elaborar los ordenamientos legales pertinentes que les permitan cumplir con los compromisos asumidos. Esto último dependerá del sistema jurídico de cada país y de sus tiempos legislativos. Hoy en día sólo 45 países en el mundo cuentan con legislaciones no discriminatorias en materia de discapacidad.²³

A la par de los esfuerzos legislativos, sería importante que los Estados que decidan ser Parte de la Convención emprendan simultáneamente otras medidas en los ámbitos cultural, educativo, administrativo, judicial, de no discriminación, de asignación de presupuestos, de capacitación, de concientización, por mencionar los más relevantes, con objeto de avanzar en el cambio de paradigma que se requiere para que la Convención pueda ser aplicada e instrumentada. Esto último no sólo dependerá de los recursos económicos disponibles con que cuente cada uno de los Estados, sino también de la voluntad política y de la velocidad con la que se logre operar el cambio cultural

²² El artículo 45 establece que la Convención entrará en vigor el trigésimo día en que se haya depositado en poder del secretario general de las Naciones Unidas el 20 instrumento de ratificación o adhesión.

²³ Véase http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/in_depth/5274354.stm, "UN Agrees Disability Treaty Text", by Geoff Adams-Spink, 26 de agosto de 2006.

que es preciso llevar a cabo dentro de la sociedad para dejar de discriminar a las personas con discapacidad.

Conforme con las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud, entre el 7 y el 10% de la población mundial tiene algún tipo de discapacidad, lo que significa que en México alrededor de diez millones de mexicanos tienen alguna discapacidad. Según el 12 Censo General de Población y Vivienda 2000 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se concluyó que la población con discapacidad en México se encuentra integrada por un 44.9% que presenta limitaciones relacionadas con los brazos o piernas; 28.6% es invidente o sólo percibe sombras; 16.5% es sorda o escucha con ayuda de un aparato; 14.6% tiene algún retraso o deficiencia mental; 4.5% es muda, y el restante 0.7% presenta otra clase de discapacidad.

Las causas de la discapacidad en México se dividen en: un 31.6% adquirió esta condición derivada de alguna enfermedad; el 22.7% como consecuencia de problemas relacionados con la edad avanzada; el 14.9% nació con ella; un 17.7% como resultado de algún accidente, y 1.9 % debido a otras causas. El 11.5% de la población con discapacidad tiene entre 0 y 14 años; un 13.6% de 15 a 29; el 30% se ubica entre los 30 y 59 años, y el 44 % tiene 60 y más años.

Entre las acciones legislativas y de política pública que nuestro país ha emprendido en el pasado reciente en materia de discapacidad destacan:²⁴

En 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común,

²⁴ Véase el dictamen correspondiente a la Minuta con Proyecto de la Ley General de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, de la Cámara de Diputados, el 31 de mayo de 2005.

y para toda la República, en materia federal, así como del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el que se eliminaron términos peyorativos para las personas con discapacidad intelectual, como loco, idiota o imbecil.

En julio de 1993 la Ley General de Educación se reformó para que contemplara la educación especial; en julio de 1994 la Ley de Estímulos y Fomento al Deporte incorporó, en su cuerpo normativo, preceptos para eliminar la discriminación; insertar el deporte adaptado dentro de las prioridades deportivas nacionales, en los programas y planes, y adaptar las instalaciones deportivas para el uso integral por parte de los deportistas con discapacidad.

Además de las leyes mencionadas, se han reformado y adicionado la Ley General de Asentamientos Humanos, de Adquisiciones y Obras Públicas, Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Aduanera, del Seguro Social, de Aeropuertos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y, recientemente, el artículo primero constitucional y su Ley Reglamentaria en materia de no discriminación. Todo esto constituye, hasta el momento, un marco jurídico que tutela los derechos de las personas en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Asimismo, el Estado mexicano ha desarrollado políticas públicas en la materia, mismas que han evolucionado. En una primera fase se brindó atención exclusivamente en el área de la salud. Se crearon el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI) y el Instituto Nacional de Rehabilitación. A nivel nacional, en los estados de la República había una ausencia de servicios especializados para atender a esta creciente población. Por su parte, en materia educativa, el Estado brindó atención mediante un enfoque de educación especial.

Las últimas dos administraciones federales han brindado atención a las personas con discapacidad, a propósito de lo cual han privilegiado la integración de este importante sector. Al respecto destacan el Programa Nacional para la Incorporación al Bienestar y al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, de 1995 a 2000, y en este mismo periodo, la Comisión Nacional Coordinadora del Programa Nacional para la Incorporación al Bienestar y al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CONVIVE). En el año 2000 se creó la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad y, en febrero de 2001, el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad, como instrumentos para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas.

Finalmente, en 2005 fue adoptada la Ley General para las Personas con Discapacidad que, si bien representó un importante esfuerzo legislativo, deberá ser adecuada para cubrir toda la gama de derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), y no sólo algunos, con objeto de que la legislación de nuestro país cumpla con las normas y los estándares internacionales reconocidos a nivel internacional y que han sido aceptados a través de la firma y la ratificación de distintos instrumentos internacionales, tanto los de carácter general en materia de derechos humanos como los específicos en materia de discapacidad.²⁵

²⁵ La Ley General para las Personas con Discapacidad aborda solamente algunos de los derechos económicos sociales y culturales (Título I. De la salud; Título II. Del trabajo y la capacitación; Título III. De la educación; Título IV. Facilidades arquitectónicas, de desarrollo urbano y vivienda; Título V. Del transporte público y las comunicaciones; Título VI. Del desarrollo y la asistencia social; Título VII. Del deporte y la cultura). Omite por completo los derechos civiles y políticos (salvo por lo que se refiere al Título VIII. De la seguridad jurídica. Un elemento importante de esta ley es la creación del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, que debe contribuir a la formulación de una política de Estado en la materia, así

En este contexto, resulta bastante alentador el hecho de que el Senado de la República al igual que la Cámara de Diputados hayan adoptado, en octubre de 2006,²⁶ sendos puntos de acuerdo en los que, a partir del pleno respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad, se exhorta respetuosamente al Ejecutivo federal a que, una vez que se abra el proceso correspondiente, se suscriba la Convención Internacional. Asimismo, se reconoce que tan pronto sea ratificada por el Senado, se procederá con la armonización tanto de la legislación como de las políticas públicas que sean necesarias para implementar este tratado internacional en nuestro país.

Este último punto se considera sumamente relevante ya que, a partir de la notable evolución que ha registrado el tema de la discapacidad en los últimos años, en la revisión o análisis que se lleve a cabo para adecuar la legislación, políticas y prácticas, se deberá vigilar que se abandone la perspectiva médica o de bienestar social o asistencialista que hoy prevalece en nuestra legislación, para dar paso a la consolidación de la pers-

como a promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas derivados de la Ley. Asimismo, propone la creación de un consejo consultivo de personas con discapacidad, que estará integrado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y será un órgano de asesoría y consulta para el Consejo Nacional. Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, del 31 de mayo de 2005. Por otra parte, y en lo que concierne a los instrumentos específicos en materia de discapacidad de los que México es Parte, nos referimos al Convenio (No. 159) sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (personas inválidas), de 1983, y a la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, de 1999.

²⁶ Véase <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index.php?sesion=2006/10/17/1&documento=17>, que contiene el punto de acuerdo adoptado por el Senado de la República el 17 de octubre de 2006, y http://201.147.98.14/camara/005_comunicacion/a_boletines/2006_2006/010_octubre/14_14/0176_piden_diputados_que_el_ejecutivo_firme_la_convencion_sobre_los_derechos_de_las_personas_con_discapacidad_favor_de_utilizar_de_sabado_para_domingo, para el punto de acuerdo sobre el mismo tema, adoptado por la Cámara de Diputados el 14 de octubre.

pectiva de derechos humanos, con base en el nuevo estándar establecido por la comunidad internacional.

Dado que los compromisos que México adopta conforme a instrumentos internacionales son Ley suprema de la Nación de acuerdo con el artículo 133 constitucional, se considera que cualquier nueva iniciativa que sea adoptada en la materia, deberá incluir una cláusula o artículo transitorio que prevea también la armonización de las legislaciones estatales en un tiempo razonable, a fin de garantizar que este instrumento internacional sea aplicado en todo el territorio nacional.

Asimismo, sería deseable que nuestro país ratificara este instrumento internacional sin introducir ninguna reserva o, en el peor de los casos, limitara su alcance. No se trata de anclar el tratado a nuestras leyes o prácticas que pueden estar caducas o rebasadas, sino reconocer la evolución en el tema y avanzar en el cambio de paradigma que ha sido acordado por la comunidad internacional, independientemente de los cambios que se deban realizar.

La ratificación de esta convención presenta una oportunidad única para demostrar el compromiso real de México con la promoción y la protección de los derechos humanos, y demostrar que cumplimos en los hechos con los compromisos internacionales que hemos asumido.

Como segunda meta, en el mediano plazo, nuestro país, al igual que otros, deberá establecer, conforme al artículo 32 de la Convención, un mecanismo nacional fuerte que coordine los esfuerzos nacionales en los distintos niveles (federal, estatal y municipal), y que mantenga relación con todos los actores involucrados, a fin de asegurar la aplicación de la Convención y evaluar las medidas que deban ser adoptadas.

Como tercera meta, probablemente en el largo plazo o por lo menos seis meses después de que haya entrado en vigor la Convención, se deberá establecer el Comité de Expertos que se

encargará de monitorear la aplicación de la Convención a nivel internacional. La efectividad de este mecanismo dependerá no sólo de la evaluación que se haga de cada caso nacional, sino de que se logre consolidar como el foro idóneo para el diálogo y la asesoría, que contribuya a los esfuerzos emprendidos a nivel nacional, además de que sirva para elevar la visibilidad y la conciencia en el tema de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Asimismo, entre los distintos actores se deberá promover el intercambio de información y mejores prácticas, a la par de la cooperación internacional bajo una perspectiva amplia e integral.

Finalmente, podemos señalar que, si bien los retos son enormes a nivel nacional, regional e internacional, hoy en día se cuenta con una gran herramienta que contribuirá enormemente a la consolidación de los derechos humanos.

La experiencia del Comité Especial nos ha demostrado que los sueños y los objetivos son alcanzables si forjamos una gran alianza mundial que nos permita, desde diferentes trincheras, involucrar a todos los actores interesados (gobiernos, sociedad civil, organizaciones internacionales, instituciones financieras, sector privado, expertos y personas con discapacidad). Habrá que seguir trabajando, de manera individual y colectiva, a fin de alcanzar un “mundo para todos”, en el que los derechos humanos ocupen el lugar que les corresponden, junto con la paz y el desarrollo.