

Acerca de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Matilde García Verastegui*
Othmar Gispert Peláez**

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, planteó como objetivo rector en el apartado sobre Desarrollo Social y Humano, promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.

En este contexto, durante la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001, se recomendó a la Asamblea General de las Naciones Unidas considerar la elaboración de una Convención Internacional sobre las Personas con Discapacidad, incluidas disposiciones especiales para hacer frente a las prácticas y tratos discriminatorios que las afectan.

Frente a este compromiso, el gobierno de México hizo un llamado a la comunidad internacional ante la 56 Asamblea General de las Naciones Unidas, en noviembre de 2001, para que se reconocieran en un tratado internacional aquellas normas y prácticas que habrían de mejorar la calidad de vida de alrededor de 600 millones de personas en el mundo que sufren algún tipo de discapacidad. Fue a partir de entonces que el gobierno de México inició un intenso cabildeo diplomático que derivó en un mandato de la Asamblea General para que los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propusieran textos y negociaran el instrumento.

A raíz de lo anterior, en diciembre del mismo año, se estableció el Comité Especial encargado de elaborar una Convención de las Naciones Unidas Amplia e Integral, para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad. Igualmente, a iniciativa de México se adoptaron resoluciones tanto en la Asamblea General (diciembre de 2002, 2003, 2004 y 2005), como en la Comisión de Desarrollo Social (febrero de 2003, 2004, 2005 y 2006) y en la Comisión de Derechos Humanos (abril de 2003, 2004 y 2005), impulsando así el tema de las personas con discapacidad en el sistema de la ONU.

En preparación a los trabajos del Comité Especial, el gobierno de México organizó en junio de 2002, una Reunión de Expertos sobre la Convención, con la participación de expertos internacionales —individuos y organizaciones no gubernamentales (ONG)— en materia de discapacidad, ante quienes se sometió un borrador mexicano. Como resultado de los

* Directora General Adjunta para Temas Globales, Secretaría de Relaciones Exteriores.

** Colaborador. Dirección General para Temas Globales, Secretaría de Relaciones Exteriores.

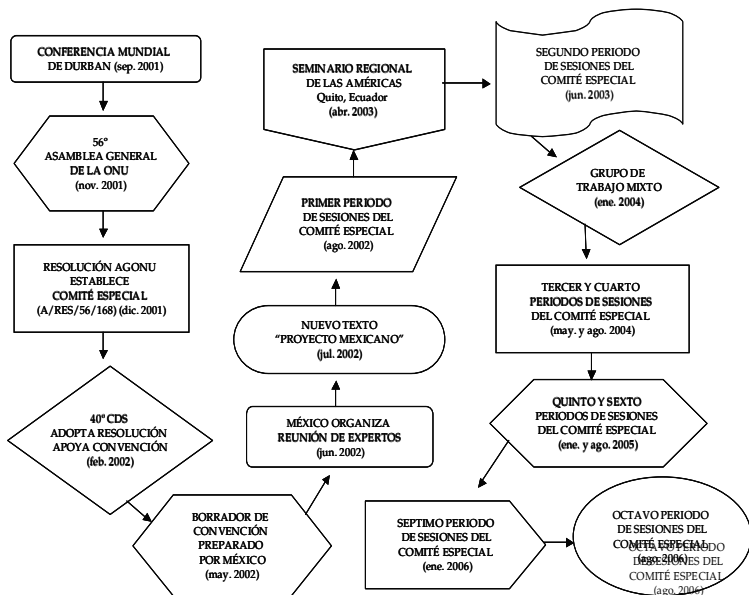
comentarios y observaciones, el gobierno de México elaboró un nuevo texto que se convirtió en el “Proyecto Mexicano”.

El Comité Especial llevó a cabo su primera reunión en agosto de 2002, donde se trabajó sobre la base del citado Proyecto Mexicano. De dicha reunión del Comité Especial, cabe destacar la adopción de dos resoluciones: una que garantiza a las ONG participar en las negociaciones, y otra para adaptar las instalaciones de la ONU para el acceso de las personas con discapacidad.

A nivel regional, en abril de 2003 se realizó en Quito, Ecuador, el Seminario de las Américas donde se intercambiaron opiniones, conocimientos y experiencias en materia de personas con discapacidad y se adoptó por consenso la Declaración de Quito, la cual subraya la importancia de contar con un instrumento jurídicamente vinculante para las personas con discapacidad.

El Segundo Periodo de Sesiones del Comité, se celebró en junio de 2003. En esa ocasión, se creó un Grupo de Trabajo Mixto, que se reunió en enero de 2004, compuesto por gobiernos (México incluido), ONG y representantes de instituciones nacionales, encargado de preparar un texto de Convención que sirviera de base para las negociaciones posteriores.

A lo largo de los ocho Periodos de Sesiones del Comité Especial, se estableció una Presidencia y cuatro Vicepresidencias. Hasta el quinto Periodo de Sesiones, la Presidencia de la Mesa del Comité estuvo a cargo del Embajador Luis Gallegos Chiriboga (Ecuador), los tres periodos de sesiones subsecuentes fueron presididos por el Embajador Don MacKay (Nueva Zelanda).



En las reuniones del Comité y conforme a lo acordado en su Tercer Periodo de Sesiones, la metodología conservó la misma dinámica en lo que se refiere a la participación de las ONG. En cada reunión se asignó una hora y treinta minutos en sesiones oficiales para el debate general de los Estados Parte, y 30 minutos en sesiones oficiosas para intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil, que participaron bajo el lema “Nada sobre nosotros, sin nosotros”. Las ONG mantuvieron una activa participación coordinada por el International Disability Caucus (IDC), que aglutinó a más de 70 organizaciones de todas las regiones del mundo, que proporcionaron importantes insumos a lo largo del proceso negociador.

Así, en la dinámica de los trabajos se mantuvo una actitud incluyente y participativa por parte de los diversos actores involucrados en el proceso.

En el séptimo Periodo de Sesiones (enero 2006), se inició el trabajo para cerrar el texto. Se debatió sobre el documento del Presidente de la Mesa del Comité Especial, Embajador Don MacKay, bajo la consigna de no introducir nuevas modificaciones, no añadir textos nuevos y, de ser el caso, entregar propuestas por escrito, con la idea de reducir los párrafos no resueltos en el Proyecto de Convención.

Se pidió evitar discusiones sobre cambios de forma en el documento, ya que ello podría ser ventilado posteriormente en un grupo de redacción. Además se advirtió que las sugerencias de modificación que no logran un consenso se dejarían de lado.

Como parte de la metodología para organizar los trabajos, las discusiones sobre algunos artículos se efectuaron a través de consultas oficiosas coordinadas por el Presidente de la Mesa, con el apoyo de algunos facilitadores designados para diferentes artículos.

En ese sentido, se solicitó a la Delegación de México que, en su capacidad de facilitadora para el artículo 24*bis* Cooperación Internacional, realizara una serie de consultas informales en las que se acordaron los principios y elementos a ser incorporados en una disposición sobre cooperación internacional. Una amplia mayoría de las delegaciones mantuvieron su apoyo a la elaboración de un artículo independiente en la materia.

Posteriormente, se encargó a México llevar a cabo una serie de consultas intersesiones, a fin de preparar y presentar un documento consolidado sobre el artículo 32 Cooperación Internacional y el artículo 34 Monitoreo Internacional. Asimismo, se solicitó a Liechtenstein trabajar con los expertos legales de las distintas representaciones ante Naciones Unidas, a fin de integrar un texto definitivo sobre la Parte IV de la futura Convención, donde se incluyen artículos de procedimiento para la firma y ratificación de los Estados Parte, así como disposiciones finales específicas relacionados con su entrada en vigor.

Para México, el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC), fue el marco idóneo para intercambiar información y comentar cotidiana y sistemáticamente posiciones y opiniones, tanto sobre las deliberaciones, como en torno al proceso y sobre los temas sustantivos de la Convención.

El mecanismo resultó una plataforma privilegiada para introducir y fortalecer propuestas individuales endosadas, por varios países de la región en el texto de la Convención.

Originalmente, en la propuesta de México, el título de este instrumento era *Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*. Sin embargo, en un esfuerzo por darle un nombre más corto y sencillo, la comunidad internacional decidió llamarla *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

La Convención cuenta con un Preámbulo; los cuatro primeros artículos se refieren al propósito, definiciones, principios y objetivos generales. En esta primera parte los Estados se comprometen a tomar medidas legislativas para ajustarse a los nuevos estándares internacionales, y promover y asegurar la igualdad y el respeto para el disfrute amplio e integral de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Los artículos 5, 12, 13, 23 y 29 incluyen elementos relacionados con los temas más delicados de la Convención como: igualdad, acceso a la justicia, discapacidad intelectual, capacidad jurídica de las personas, y normas y procedimientos específicamente diseñados en cada país para brindar protección legal, asegurar la integridad física y proteger la dignidad de las personas con discapacidad.

Los artículos 6 Mujeres con discapacidad y 7 Niñas y niños con discapacidad, se ocupan específicamente de los grupos más vulnerables.

Por otra parte, el artículo 8 Toma de conciencia, representa un cambio profundo, ya que promueve nuevas percepciones y fomenta nuevas actitudes en la sociedad.

Cuando se habla de accesibilidad en el artículo 9, no sólo es en materia de arquitectura y urbanismo, sino acceso a nuevas tecnologías y acceso a la información.

El artículo 10 Derecho a la vida, mantuvo la redacción en términos similares a los de los artículos 4 (2) y 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con el objeto de no entrar en polémica en este tema.

El artículo 11 Situaciones de riesgo, sobre la vulnerabilidad de las personas con discapacidad en conflictos armados y desastres naturales, suscitó un debate sumamente politizado, debido al conflicto de Medio Oriente. Como resultado de una intensa negociación influida por la compleja coyuntura internacional, se hizo mención a los territorios ocupados en el preámbulo del instrumento.

Los artículos del 14 al 23 versan sobre aspectos relacionados a la libertad y la seguridad, la integridad personal, la integración en la comunidad, la movilidad personal, la libertad de expresión, la privacidad, la protección contra explotación, abusos y tortura, el disfrute de la vida privada e independiente, el hogar y la familia.

Los artículos 24 a 30 tratan sobre disposiciones sectoriales en materia de educación, salud, trabajo, cultura y recreación, deporte, protección social, nivel de vida, rehabilitación y participación en la vida política y pública; todos bajo un enfoque incluyente.

Por otra parte, el artículo 31 Recopilación de datos y estadísticas, dispone a los Estados Parte la necesidad de integrar estadísticas desgregadas, a fin de conocer la especificidad y características de las personas con discapacidad, para fundamentar, guiar y ejecutar políticas públicas adecuadas.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 32 sobre Cooperación Internacional, propuesto y facilitado por México, se trata de un artículo novedoso en el contexto de los tratados de derechos humanos.

En los artículos 34 a 39, se detalla que para efectos de monitoreo y seguimiento se prevé la creación de un Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dicho Comité constará, en el momento en que entre en vigor la Convención, de 12 expertos, posteriormente, después de que la Convención obtenga 60 ratificaciones o adhesiones, la composición del Comité se incrementará en seis miembros más, con lo que alcanzará un máximo de 18 miembros, al igual que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, cuyos miembros son electos cada cuatro años —rotando cada dos años, de 9 en 9—.

Los miembros del Comité desempeñarán sus funciones a título personal y serán elegidos por los Estados Partes, tomando en consideración una distribución geográfica equitativa, una representación de género equilibrada y la participación de expertos con discapacidad.

El Comité comprenderá los principales mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos, a saber, el sistema de informes periódicos —existente en todos los órganos de supervisión de tratados internacionales de derechos humanos— y la facultad de recibir quejas interestatales y de formular investigaciones de oficio —ésta última existe a la fecha únicamente en el Comité contra la Tortura—.

La Convención incluye una disposición que promueve que los Estados Parte consulten con los órganos nacionales competentes, así como con las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de sus informes al Comité. En la pasada administración, México siguió dicha práctica, lo cual resultó útil para identificar a través de un diálogo nacional y transparente, los obstáculos y las posibles alternativas del Estado para cumplir con las obligaciones que le confieren los instrumentos internacionales.

Asimismo, se incluye una disposición relativa a la posibilidad de que actores no-estatales —particularmente organizaciones de la sociedad civil—, presenten informes “sombra” o alternativos al Comité. En la práctica actual, dichos informes son de gran utilidad para el análisis que realizan los distintos órganos de tratados a los informes que les son presentados, y evita la manipulación de la información por parte de los Estados. En virtud de que el Consejo de Derechos Humanos es un órgano subsidiario de la Asamblea General, el Comité reportará anualmente a dicha Asamblea.

En la Convención se prevé además un Protocolo Facultativo, que se adoptará simultáneamente con la Convención y que reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por

personas o grupos de personas sujetos a su jurisdicción que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de las disposiciones de la Convención.

Dadas las disposiciones sustantivas de la Convención y los mecanismos de seguimiento y monitoreo que forman parte de la misma, el instrumento está al mismo nivel que los demás tratados y convenciones en materia de derechos humanos. La estructura del texto observa el carácter indivisible de los mismos, no jerarquiza y sobre todo es consistente en estructura y contenido con otros instrumentos internacionales en la materia. Se trata del octavo instrumento de derechos humanos a escala universal y el primer tratado que se acuerda en el siglo XXI, cuyo enfoque novedoso sustituye planteamientos médicos y asistencialistas para abordar el tema de la discapacidad.

El liderazgo de la diplomacia mexicana en el ámbito multilateral a lo largo de todo el proceso fue notorio y ampliamente reconocido. Nuestra Delegación mantuvo un papel estratégico de apoyo al Presidente de la Mesa, para fungir como puente en los debates y facilitar los consensos.

A fin de normar nuestra participación en las discusiones, se realizaron consultas intersecretariales coordinadas por la Dirección General para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para introducir criterios y elementos técnicos sobre los distintos artículos. Con dichos insumos, se propuso la idea de aplicar progresivamente la Convención, una óptica que considera también el ámbito rural, y aspectos como: turismo, recreación y capacitación, entre otras innovaciones. Además, México mantuvo posiciones de vanguardia, en materia de sexualidad y familia, acorde con el debate internacional, fuera de estigmas y prejuicios, que es uno de los mayores retos frente al mundo de la discapacidad.

Una vez adoptada la Convención en el octavo Periodo de Sesiones del Comité Especial, el texto pasó por un proceso de redacción jurídica y traducción a las seis lenguas oficiales de la ONU. Posteriormente, fue aprobado por los Estados Parte en una sesión reanudada del Comité Especial, y pasó a la Asamblea General de la ONU, donde el 13 de diciembre de 2006, durante su 61° Periodo de Sesiones, fue adoptada definitivamente.

La Convención y su Protocolo Facultativo estarán abiertos a la firma y ratificación de los Estados Parte a partir del 30 de marzo de 2007. La Convención entrará en vigor 30 días después del depósito del vigésimo instrumento de ratificación o adhesión ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

Este instrumento dotará al derecho internacional de una herramienta vinculante. Corresponde ahora a los gobiernos introducir cambios en sus legislaciones referentes a mejorar, proteger y garantizar la igualdad plena de las personas con discapacidad con las demás personas. Más aún, la Convención no sólo implica para los Estados que la ratifiquen, la elaboración de leyes y medidas para mejorar los derechos de las personas con discapacidad, sino que además representa un cambio de paradigma hacia

dichas personas, en tanto que acuerda eliminar legislaciones, prácticas y costumbres que las discriminan.

A pesar del liderazgo internacional de nuestro país en la materia, México mantiene estándares contradictorios, ya que existe una baja conciencia nacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y aún falta un largo camino por recorrer en el ámbito institucional y normativo, a fin de arraigar una auténtica cultura de implementación de la nueva Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, que es ahora el reto que nos espera a todos.