

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: esperanza e instrumento para construir un mundo más accesible e inclusivo

**Luis Fernando
Astorga
Gatjens***

El sábado 3 de mayo de 2008 entró en vigor internacional la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, lo que significa un hito histórico para las personas con discapacidad del mundo entero y para todas aquellas entidades e individuos interesados en este tipo de derechos. Exactamente un mes antes, un país latinoamericano, Ecuador, había depositado el vigésimo instrumento de ratificación de este primer tratado de derechos humanos del siglo XXI ante el secretario general de Naciones Unidas, señor Ban Ki-moon. Con ello se activó el mecanismo contemplado en el artículo 45 de esta Convención, en lo que se refería a su entrada en vigor. Por su parte, el Protocolo Facultativo, aun cuando desde el 8 de febrero del 2008 ya contaba con el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigencia (Guinea fue el décimo país en depositar el instrumento de ratificación), tuvo que esperar a la entrada en vigor del tratado con el que está relacionado.

Palabras claves: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Protocolo Facultativo, Convención sobre los Derechos del Niño, Organización Mundial de la Salud (OMS), discriminación, exclusión.

Información

131 | AÑO III | Número 4 | DICIEMBRE DE 2008

* Luis Fernando Astorga Gatjens. Correo electrónico: lufereg@ice.co.cr. Costarricense. Periodista. Activista social y de derechos humanos. Consultor en Discapacidad y Derechos Humanos. Director Ejecutivo para América Latina del Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IIDII). Articulista y conferencista. Participante activo en el proceso de Naciones Unidas por Convención Internacional e impulsor del Proyecto Sur. Fundador del Caucus Internacional sobre Discapacidad y representante por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de las Américas en el Grupo de Trabajo y redactor de la Convención de la ONU. Director y editor de varias publicaciones, incluida "Disability World", en su versión en español. Investigador del Centro Internacional de Rehabilitación (CIR). Fundador de la Red Latinoamericana de Organizaciones No Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS), Fundador y Ex Presidente del Foro por los Derechos de las Personas con Discapacidad de Costa Rica.



Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: esperanza e instrumento para construir un mundo más accesible e inclusivo

Introducción: subestimación y discriminación

En los informes del presente y del pasado reciente, los cuales se elaboran sobre la situación en que viven (o sobreviven) las personas con discapacidad, se coincide en que son excluidas de las principales actividades de la sociedad y se les niega el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos humanos.

Las consecuencias de la discriminación basada en la discapacidad son muy graves en ámbitos tan diversos como el disfrute de una ciudadanía plena, el acceso al empleo, a la educación, a la salud, a la vivienda, al transporte público, a la información y la comunicación; a la vida cultural y a la recreación y, en general, el acceso a lugares y servicios públicos. Asimismo, existen otras manifestaciones más sutiles de discriminación, las cuales van desde el aislamiento hasta la segregación a través de la imposición de barreras físicas y sociales.



Indudablemente, las prácticas discriminatorias y las violaciones a derechos, los cuales afectan a las personas con discapacidad, son el resultado de normas sociales y culturales que, en no pocas ocasiones, las leyes han institucionalizado.

No obstante los progresos que se han alcanzado durante los últimos lustros del siglo XX, los Estados y las sociedades no han sido capaces de avanzar, de manera sistemática y efectiva, en la lucha contra las violaciones a los derechos de las personas con discapacidad, cuya población en el mundo oscila los 650 millones, según las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que demuestra la trascendencia, tanto cuantitativa como cualitativa, de esta situación de injusticia prevaleciente.

Indudablemente, las prácticas discriminatorias y las violaciones a derechos, los cuales afectan a las

personas con discapacidad, son el resultado de normas sociales y culturales que, en no pocas ocasiones, las leyes han institucionalizado. En todas las sociedades han prevalecido visiones y paradigmas que subestiman a las personas con discapacidad, considerándolas sin mayor análisis, inferiores y dependientes. Tales modos de pensar han incidido, de manera determinante, para que estas violaciones a derechos humanos no se dimensionen como tales o se disminuya su importancia y gravedad. Por estas razones, se ha afirmado por mucho tiempo que la discapacidad no ha sido un tema de derechos humanos.

Pobreza, discapacidad y exclusión

Tal y como lo señaló el ex relator especial de Naciones Unidas sobre discapacidad, el sueco Bentg Linqvist, "la pobreza produce discapacidad y la discapacidad genera pobreza", en un círculo vicioso, el cual anula las esperanzas e ilusiones de millones de personas y sus familias en todo el mundo, pero especialmente en los llamados países en desarrollo.

Las personas con discapacidad viven en la pobreza y extrema pobreza en proporciones mucho mayores que el resto de la población. Este círculo se genera en virtud de que la pobreza amplía las causas de la discapacidad, ya sea por condiciones higiénicas y ambientales deplorables que exponen a que se adquieran enfermedades discapacitantes; por hambre o mal nutrición en etapas cruciales del desarrollo o por condiciones laborales riesgosas o insalubres, entre otros factores.

Observemos ahora cómo la discapacidad genera pobreza. Las familias con miembros con discapacidad tienden a reducir sus ingresos por varios factores combinados:

- algún miembro adulto debe quedarse en casa cuidando al individuo con discapacidad;
- el sujeto con discapacidad no consigue empleo (o su condición le impide trabajar);
- la discapacidad genera gastos adicionales para esa familia, cuyo ingreso se ha visto disminuido.

Luis Fernando Astorga Gatjens

El Premio Nobel de Economía de 1998, Amartya Sen, señaló en relación con este tema que “la línea de pobreza para las personas con discapacidad debe de tomar en cuenta los gastos adicionales en los que incurren cuando traducen sus ingresos en posibilidades de vivir bien”. Se llega a esa conclusión a partir de lo observado en el Reino Unido, ya que el índice de pobreza entre las personas con discapacidad es del 23,1%, comparado con un índice general del 17,9% para el país, pero cuando los gastos adicionales asociados a tener una discapacidad son considerados, el índice de pobreza para las personas con discapacidad se dispara hasta un 47,4%.

Es pertinente indicar que de las 650 millones de personas con discapacidad, alrededor de 520 millones habitan los países del Sur; y que en los países en desarrollo, cerca del 82% de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza. La mayoría de las personas con discapacidad están entre las más excluidas y al margen de la agenda del desarrollo social de los países. Esta situación se traduce en múltiples violaciones a los derechos económicos y sociales, los cuales no han sido suficientemente visibilizados.

Necesidad de un tratado

Hasta emerger el nuevo tratado temático, las personas con discapacidad no habían sido mencionadas en los tratados de derechos humanos del Sistema Universal, con la única salvedad de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. En su artículo 23 hace una mención específica a lo que denomina “el niño mental o físicamente impedido”. Tal mención, si bien representa un avance en relación con los pactos y convenciones precedentes, tiene la enorme limitación de separar a ese “niño con discapacidad” del resto de los niños y niñas, confiriéndole un ámbito de protección de sus derechos restringido y no posicionándolo, de manera transversal, a lo largo de toda la Convención.

En la década de los años ochentas hubo un esfuerzo orientado a que las Naciones Unidas adoptaran un tratado de derechos de las personas con discapacidad. Producto de una reunión de expertos, la cual se realizó en Suecia en 1987 para efectuar un balance del Programa de Acción Mundial para los Impedidos, surgió la idea de impulsar una convención internacional. Rita Saule, de Italia, y Barbra Carlsson, de Suecia, la propusieron y fueron apoyadas por sus respectivos Gobiernos.

Esta reunión recomendó a la Asamblea General de Naciones Unidas la convocatoria de una conferencia especial con el fin de redactar la Convención. Italia y Suecia trabajaron en la iniciativa, pero no encontraron la respuesta esperada. Según el criterio de muchos representantes de Estados en la Organización de Naciones Unidas (ONU), “los documentos sobre derechos humanos ya existentes parecían garantizar a las personas con discapacidad los mismos derechos que a las demás”¹. Se convino entonces, en la ONU, la elaboración de un instrumento internacional de otra naturaleza. De esta manera, surgieron en el año 1993 las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, las cuales han desempeñado un importante papel en el impulso de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, han tenido como principal debilidad no ser un instrumento de carácter vinculante. Por tal razón, se mantuvo la idea de que Naciones Unidas adoptara una Convención, como la que finalmente se aprobó. Una idea crucial que inspiró a las y los impulsores del nuevo tratado fue que, considerando la experiencia desarrollada en el siglo anterior, el reconocimiento del derecho ha servido como instrumento de cambio social.

Génesis y apertura de un proceso

En los años anteriores al proceso que abrió las Naciones Unidas, tras un tratado internacional sobre derechos de las personas con discapacidad, muchas organizaciones, especialmente las internacionales, pugnarón para que se impulsara una iniciativa en este organismo

1 85.º Sesión Plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, *Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, 20 de diciembre de 1993, vínculo electrónico: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres1.htm>





Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: esperanza e instrumento para construir un mundo más accesible e inclusivo

internacional que desembocara en la aprobación de un nuevo tratado.

La Alianza Internacional sobre Discapacidad (IDA, su sigla en inglés), la cual agrupa a organizaciones internacionales que representan los distintos tipos de discapacidad, en una reunión celebrada en Beijing, China, en marzo del año 2000, reivindica la necesidad del tratado por medio de una declaración que, entre otras ideas, expresa: "Compartimos la convicción de que la plena inclusión de personas con discapacidad en la sociedad, requiere nuestra solidaridad al trabajar en pro de una convención internacional que vincule legalmente a las naciones, a fin de reforzar la autoridad moral de las Normas Uniformes de las Naciones Unidas para la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad"².



La mayoría de las personas con discapacidad están entre las más excluidas y al margen de la agenda del desarrollo social de los países.

Pero más allá de este justo reconocimiento a la preocupación de las organizaciones de personas con discapacidad, es necesario situar la génesis de este proceso internacional en un momento y un acontecimiento específicos. Tal punto de partida debe ser ubicado en la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se llevó a cabo en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 8 de septiembre del año 2001. Esta actividad organizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos congregó a miles de representantes de Gobiernos, delegados de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones procedentes de todos los países del mundo.

En esta conferencia, la delegación de México, a través de su copresidente, Gilberto Rincón Gallardo, persona con discapacidad y destacado luchador contra la discriminación en su país, presentó una propuesta para que fuera incorporada en el plan de acción, en la que se invita a las Naciones Unidas a abrir un proceso por un nuevo tratado internacional. Esta iniciativa fue aprobada por aclamación y se convirtió en el punto 180 del Plan de Acción de Durban, el cual reza: "Invita a la Asamblea General de las Naciones Unidas a que considere la posibilidad de elaborar una convención integral y amplia para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas discapacitadas, que comprenda específicamente disposiciones para abordar las prácticas y tratos discriminatorios que las afectan"³.

Con este pequeño texto en mano, la delegación de México en Nueva York, en septiembre de 2001, empezó a trabajar intensamente para que Naciones Unidas arrancara con un proceso que adoptara el nuevo tratado. La iniciativa mexicana se enfrentó con la fuerte resistencia de varios Estados, particularmente de los países desarrollados. Esa información llegó al Instituto Interamericano sobre Discapacidad (IID). Esta entidad, fundada en 1997 por la reportera y activista brasileña Rosángela Berman Bieler, y a la cual pertenece el suscriptor del presente artículo, se ocupaba, entre otras actividades, de la promoción de los derechos de las personas con discapacidad. De esta manera, la información sobre los obstáculos iniciales que se levantaban en la ONU para darle vida a este proceso cayó en oídos muy receptivos. De inmediato, el IID se puso en contacto con la delegación mexicana en Nueva York. Esta delegación solicitó al IID la realización de una campaña internacional con el fin de lograr que líderes con discapacidad y organizaciones de todo el mundo se movilizaran con el propósito de vencer la resistencia de los Estados que se oponían a la apertura de dicho proceso.

De inmediato, el IID diseñó una campaña internacional en español, inglés y portugués, la cual se hizo llegar a más de cuatro mil quinientas direcciones electrónicas. La telaraña telemática entró en acción y tales mensajes se multiplicaron en proyección geométrica.

2 "Alianza Internacional sobre Discapacidad", *Declaración de Beijing*, marzo, 2000.

3 "Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia", *Declaración Final y Plan de Acción*, Durban, Sudáfrica, 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001, pp. 57 vínculo electrónico: http://www.unhchr.ch/pdf/Durban_sp.pdf

Luis Fernando Astorga Gatjens

Por su parte, el intenso trabajo diplomático de México, finalmente, dio sus buenos frutos cuando la Asamblea General de la ONU aprobó, el 20 de diciembre de 2001, la Resolución 56/168, que constituye la llave mediante la cual se abrió el proceso para que se negociara la Convención.

Entre otros importantes aspectos, esta resolución determinó:

Establecer un comité especial abierto a la participación de todos los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas para que examine propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, sobre la base de un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Desarrollo Social⁴.

El proceso de construcción

La ONU fijó la celebración del primer período de sesiones de ese comité especial del 29 de julio al 9 de agosto de 2002. Bajo la presidencia del embajador ecuatoriano, Luis Gallegos, el Comité Especial empezó su trabajo con alrededor de 80 delegaciones de países. Asimismo, contó con un grupo de representantes de organizaciones internacionales y regionales de personas con discapacidad, más algunos otros de organismos especializados de Naciones Unidas, quienes participaron en calidad de observadores.

En esta primera reunión, los debates se centraron en conceptos sobre discapacidad y sobre la necesidad del nuevo tratado temático. Se manifestaron opiniones a favor y en contra de la Convención. Al finalizar este período de sesiones no aparecía un horizonte claro y bien definido para el nuevo instrumento que se proponía.

El segundo período de sesiones, celebrado entre el 16 y el 27 de junio de 2003, fue muy importante

en virtud de que los debates y las intensas negociaciones despejaron la principal incógnita del proceso: ¿se trabajaría o no por la adopción del nuevo tratado? La respuesta fue favorable. La presencia del secretario general de la ONU, en ese momento el señor Kofi Annan, y su breve discurso, avalaron tal respuesta afirmativa.

Aun cuando ya algunos países habían propuesto borradores completos o parciales de la Convención, no se consideraron como base para la negociación, la cual empezaba a tomar forma. Se plantearon dos caminos: por un lado, la creación de un comité de expertos para que trabajara en la redacción del borrador del tratado, el cual se negociaría ulteriormente. Por otro lado, la creación de un grupo de trabajo de composición mixta, conformado por 40 personas, distribuidas de la manera siguiente: 27 representantes de Estados distribuidos equitativamente, a partir del mapa de regiones con el que la ONU tiene dividido al mundo; 12 delegados y delegadas de organizaciones de personas con discapacidad y un representante de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Desde la primera reunión del Comité Especial hubo presencia de personas con discapacidad, quienes representaban a organizaciones internacionales y regionales, en su gran mayoría procedentes de países desarrollados. La sede de la ONU mostró todas sus debilidades en accesibilidad ante un contingente diverso que incluía variadas formas de discapacidad.

Después de intensas negociaciones, se decidió avanzar por el segundo camino: una decisión trascendental e inédita, que mostró una apertura hacia la sociedad civil no observada antes en las Naciones Unidas. En el difícil invierno neoyorquino de enero de 2004, durante dos semanas trabajó duramente el Grupo de Trabajo, cuyo mandato era

4 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 56/168. *Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*, aprobada [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/56/583/Add. 2)], vínculo electrónico: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168s1.htm>



Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: esperanza e instrumento para construir un mundo más accesible e inclusivo

elaborar un borrador de convención. La tarea era desafiante y no pocos dudaban sobre el éxito del experimento. Se pensaba que iba a ser muy difícil, si no imposible, que con la presencia de la sociedad civil se alcanzara el consenso.



La discapacidad se caracteriza por ser un producto social que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras actitudinales y del entorno, las cuales evitan la participación plena y efectiva, y la inclusión y el desarrollo de estas personas en la sociedad en que viven, en condiciones de igualdad con las demás.

Sin embargo, los pronósticos sombríos fallaron, ya que al cerrarse el período de sesiones del Grupo de Trabajo, el viernes 16 de enero de 2004 ya se contaba con el Proyecto de Convención Internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Este logro se debió a una combinación de factores, entre los que se destacan: primero, la acertada y hábil conducción del presidente del Grupo de Trabajo, el embajador de Nueva Zelanda, Don MacKay; segundo, la madura, seria y propositiva labor de la sociedad civil, particularmente de las y los representantes de las organizaciones (internacionales y regionales) de personas con discapacidad y, tercero, el compromiso de todos los miembros de sacar adelante la tarea, incluidos las y los representantes de los 27 países participantes.

Este borrador sería la base fundamental de las negociaciones para los sucesivos períodos de sesiones del Comité Ad Hoc (III, IV, V y VI), que se desarrollaron en los años 2004 y 2005. En tales escenarios, con una participación igualmente relevante de la sociedad civil, se fue puliendo el tratado en medio de debates intensos; algunos productivos, otros no tanto. Al concluir el VI período de sesiones del Comité Especial, se acordó que el presidente de ese comité, ahora el embajador MacKay, elaborara un

documento-síntesis que recogiera los aportes de las cuatro reuniones (incluida la VI), a partir de lo propuesto en el borrador del tratado. El “borrador del Presidente” fue el documento que se adoptó como centro de negociación del VII período de sesiones, el cual se celebró en el Palacio de Cristal, sede neoyorquina de la ONU, entre el 15 de enero y el viernes 3 de febrero. Este período de sesiones fue tan intenso como prolijo en resultados. El presidente MacKay lo resumió así al finalizar los trabajos: “Creo que ahora podemos concluir que nuestro trabajo alrededor de los artículos (de la Convención) está extremadamente bien avanzado y que estamos listos para entrar a la etapa final de nuestro trabajo”.

Se avanzó en la solución de muchos temas aunque quedaban algunos otros, todavía espinosos, en los que no se había alcanzado el deseado consenso. Entre ellos, se pueden citar la definición de personas con discapacidad, el artículo sobre capacidad legal y el tema de salud sexual y reproductiva para las mujeres con discapacidad.

Fin del proceso: ¡tenemos convención!

De la VII reunión emergió un nuevo documento denominado Borrador de la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad del Comité Ad Hoc, el cual fue la base para la negociación final desarrollada en la VIII y última reunión del Comité Especial. Esta reunión se celebró en dos etapas, la primera en agosto y la segunda en diciembre de 2006.

El viernes 25 de agosto, después de unas densas y a veces difíciles negociaciones, se aprobó —por consenso—, por parte del Comité Ad Hoc, el proyecto de Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo. Obviamente, este no era el documento definitivo, ya que antes de ser trasladado a la Asamblea General de la ONU debió ser sometido a la revisión de “un grupo de redacción de composición abierta encargado de asegurar la uniformidad de la terminología empleada en los proyectos de Convención y de protocolo facultativo, armonizando las versiones en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, y de informar sobre los resultados de su labor al comité en la continuación de su

Luis Fernando Astorga Gatjens

octavo periodo de sesiones⁵. Este grupo desarrolló su trabajo correctivo entre el 6 de septiembre y el 17 de noviembre de 2006. El resultado de su labor fue presentado en las dos sesiones complementarias de la VIII reunión del Comité Especial, que se celebraron el 5 de diciembre de 2006.

De ahí emerge el informe que fue visto y aprobado por el 61.º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el 13 de diciembre de 2006, el cual incluyó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo opcional de ese tratado. De esta manera, el proceso que se inició formalmente el 19 de diciembre de 2001 con la aprobación de la Resolución 56/168 culminó, de manera exitosa, cinco años después con la aprobación de la Convención.

¡Nada acerca de las personas con discapacidad sin las personas con discapacidad!

Este grito de reclamo de participación y protagonismo en todos los procesos que le incumben, después de cientos de años de discriminación y exclusión, fue resuelto favorablemente en la construcción del nuevo tratado.

Desde la primera reunión del Comité Especial hubo presencia de personas con discapacidad, quienes representaban a organizaciones internacionales y regionales, en su gran mayoría procedentes de países desarrollados. La sede de la ONU mostró todas sus debilidades en accesibilidad ante un contingente diverso que incluía las variadas formas de discapacidad. Igualmente, para muchos funcionarios de la ONU era la primera ocasión en que se encontraban con un grupo, reflejo directo de la diversidad humana, que en vez de presentarse sufriente aparecía con energía, reclamando sus postergados derechos.

Fue durante la segunda reunión del Comité Especial que, con la participación de 25 organizaciones internacionales, regionales y nacionales, fue creado el *caucus*

Internacional sobre Discapacidad (IDC, su sigla en inglés). Desde ese momento y hasta lograrse la aprobación del tratado y aun después, ese *caucus* desempeñaría un papel estelar de incidencia para contribuir, con su sello, a darle cuerpo a la Convención.

Ese grupo fue creciendo tanto cualitativa como cuantitativamente. En la octava reunión del Comité Ad Hoc, 70 organizaciones ya lo integraban. Es oportuno señalar aquí que gracias al Proyecto Sur, iniciativa impulsada por el IID-Red Latinoamericana de Organizaciones No Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS) y Handicap International, ese *caucus* se llenó de líderes de países en desarrollo, especialmente de Latinoamérica, en los dos últimos y decisivos períodos de sesiones del Comité Especial. Esta iniciativa le permitió alcanzar una mayor legitimidad política y una visión más amplia y diversa.

Efectivamente, la influencia de este grupo de la sociedad civil se fue acrecentando por su carácter unitario, por la pertinencia de sus criterios técnicos relacionados con el universo de la discapacidad y por su capacidad política de penetrar ese mundo de vericuetos y códigos, el cual caracteriza al sistema diplomático de Naciones Unidas.

A través de procedimientos como la curatela y la interdicción, se han cometido, y se cometen, muchos abusos y despojos a personas con discapacidad, especialmente a personas con discapacidad psicosocial o intelectual.

Es por esa razón que se puede concluir que sin la madura intervención y los fundamentados aportes de la sociedad civil, particularmente del IDC, no se hubiera desarrollado un proceso tan abierto y participativo ni se hubiera logrado el texto de Convención que se aprobó en diciembre de 2006. De manera tan acertada como generosa lo ha resumido el presidente MacKay, al expresar que el 70% del texto aprobado fue gracias al aporte de la sociedad civil.

5 Asamblea General de la ONU, *Informe final del Comité Especial encargado de preparar una Convención Internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*, diciembre de 2006.



Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: esperanza e instrumento para construir un mundo más accesible e inclusivo

Firma y entrada en vigor

Esta Convención ha estado, afortunadamente, bajo el signo de la ruptura de marcas favorables. La primera de estas fue el tiempo de negociación, debido a que en el marco de la ONU es la que tardó menos en aprobarse. La segunda marca está relacionada con la firma: este tratado establece en su artículo 42 que se abre a la firma a partir del 30 de marzo de 2006; en esa misma fecha, 82 países firmaron el tratado, Jamaica también lo ratificó y 45 Estados firmaron el Protocolo Facultativo. En la actualidad, más de 120 países ya firmaron la Convención (más del 60% del total de 192 países) y más de 66, el Protocolo Facultativo. Ninguno de los tratados anteriores alcanzó un número tan alto de países signatarios en tan poco tiempo.

La entrada en vigor también suma otro récord. Después de poco más de un año de que se abrieran a la firma, tanto la Convención como el Protocolo Facultativo entraron en vigor.

Costa Rica, con lo cual la región latinoamericana lidera este proceso con 14 de 36 ratificaciones.

Un examen general del nuevo tratado

A partir del 3 de mayo de 2008 algo cambió: el modelo social de la discapacidad cuenta, por primera vez, con un instrumento universal de derechos humanos de aplicación obligatoria. Este cambio de paradigma es un hecho de un valor inmenso, ya que en este modelo la discapacidad es colocada como una característica más dentro de la diversidad de los seres humanos y no como la característica que debe definir la vida de una persona en un marco de discriminación y exclusión. La discapacidad se caracteriza por ser un producto social que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras actitudinales y del entorno, las cuales evitan la participación plena y efectiva, y la inclusión y el desarrollo de estas personas en la sociedad en que viven, en condiciones de igualdad con las demás.

Esta reforma —en el ámbito jurídico, por ahora— se refleja en un cambio de papeles para las personas con discapacidad. Se trata de pasar de la invisibilidad y la discriminación, a la participación activa en todos los procesos que les conciernen.

El artículo 4, inciso 3, relativo a las obligaciones de los Estados partes indica que “en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”.

Otro tema de avance que representa este cambio paradigmático es el incluido en el artículo 12: “Igual reconocimiento como persona ante la ley”. El ámbito del reconocimiento a la personalidad jurídica y de respeto a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, ha sido hasta el presente una fuente abundante de discriminación y de violación a los derechos. A través de procedimientos como la curatela y la interdicción, se han



Existe por lo menos un derecho que emerge como nuevo en este tratado. Se trata del derecho a la habilitación y rehabilitación. Del primero son beneficiarias las personas que al nacer tienen una deficiencia y, del segundo, todas las personas con deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o psicosociales.

Cabe resaltar el destacado papel que han desempeñado los países agrupados en el GRULAC (América Latina y el Caribe) en la entrada en vigor de esta Convención. Al igual que algunos países de la región, se destacaron en el impulso inicial del proceso y en el desarrollo de las negociaciones: sus aportes en materia de ratificación han resultado claves. De las veinte ratificaciones que la posibilitaron, ocho salieron de nuestra región. En orden cronológico, entregaron el correspondiente instrumento de ratificación Jamaica, Panamá, Cuba, Nicaragua, El Salvador, México, Perú y Ecuador. Después se han sumado otros países como Honduras, Chile, Brasil, Argentina, Paraguay y

Luis Fernando Astorga Gatjens

cometido, y se cometen, muchos abusos y despojos a personas con discapacidad, especialmente las a personas con discapacidad psicosocial o intelectual. Gran parte del despunte que se recoge en el citado artículo, se expresa en las salvaguardas, las cuales se colocaron en función de evitar los abusos contra las personas que, en razón de su discapacidad, requieren, efectivamente, de la intervención de un representante.

Otro elemento que vale examinar es que esta Convención requiere de una descripción de las personas beneficiarias de los derechos que reconoce y busca proteger. A diferencia de otros tratados, el tema de las personas beneficiarias fue motivo de un intenso debate. Esta situación se debió a que en el mundo existe una amplia gama de definiciones acerca de “una persona con discapacidad”. No es casual, por ello, que haya países como los escandinavos, en los que el porcentaje de discapacidad supera el 20%. Mientras tanto, otros países, como el mismo México, donde no alcanza ni siquiera el 2%. Este acordeón estadístico se buscó superar en el nuevo tratado con la siguiente descripción, fijada en su primer artículo: “Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

El tema del desarrollo social muestra su fuerza en este tratado. Las personas con discapacidad han estado muy al margen, por lo que la inclusión de varios artículos relacionados con este tema en particular fue una necesidad imperiosa. De esta manera, este tratado fue construido teniendo como base un trípode: los derechos humanos, la no discriminación y el desarrollo social.

Esta Convención plantea el interrogante sobre si se crearían nuevos derechos o eran los mismos derechos humanos. Asimismo, si el tratado no solo debía reconocerlos sino también fijar mecanismos y medios que protegieran y aseguraran “el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales

por todas las personas con discapacidad...⁶. Se discutía entonces si habría un “derecho a la accesibilidad”, o si la *accesibilidad* era un medio para que las personas con discapacidad disfrutaran, por ejemplo, de derechos como el de la libre movilidad o el de libertad de expresión y de opinión, y de acceso a la información. Creo que esta discusión no está cerrada. Existe por lo menos un derecho que emerge como nuevo en este tratado. Se trata del derecho a la habilitación y rehabilitación. Del primero son beneficiarias las personas que al nacer tienen una deficiencia, y del segundo, todas las personas con deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o psicosociales.

Comparto plenamente la idea de que “la discapacidad es una de las esferas en la que mejor se comprueban y demuestran la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales⁷”. En relación con este planteamiento, se lanzó esta inquietud: ¿cómo las personas con discapacidad física pueden ejercer plenamente la libertad de movimiento o de participación política si el entorno arquitectónico y el transporte no son accesibles?

Dos elementos más de la nueva Convención resultan novedosos. El primero es que este tratado, a diferencia de los anteriores, incluye el monitoreo nacional en el artículo 33, en función de su más eficaz implementación y la correspondiente vigilancia, tanto desde las instancias independientes del Estado como desde la sociedad civil. El segundo es la posibilidad que se abre en el artículo 44, la idea de “organizaciones regionales de integración” (como la Unión Europea o la OEA), las cuales deben declarar su adhesión o confirmación oficial de cara a este tratado, fijando, claro está, su grado de competencia con respecto a las cuestiones establecidas en la Convención.

Palabras finales

Como puntos centrales en la introducción de esta nueva Convención, se pueden subrayar las siguientes ideas: en primer orden, se cuenta con una

6 Artículo 1, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 2006.

7 Quinn, Gerard y Degener, Theresia, “*Derechos humanos y discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*”, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2002.



Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: esperanza e instrumento para construir un mundo más accesible e inclusivo

valiosa herramienta jurídica que se debe conocer y estudiar, para saber aprovecharla en función de lograr avances en los derechos de las personas con discapacidad en todo el mundo y, más aún, en los países en desarrollo.

La segunda consideración final es que la lección aprendida está muy clara. Si las organizaciones de personas con discapacidad (internacionales, regionales y nacionales) desempeñaron un papel tan valioso y recono-

cido en la construcción del tratado, sin duda que deben y pueden desempeñar el mismo papel en sus respectivos países, dando un vigoroso impulso a su ratificación y entrada en vigor, y manteniéndose activas y vigilantes para que la Convención cobre vida y materialice la idea de que otro mundo, cada vez más accesible e inclusivo, es posible para las personas con discapacidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

"Alianza Internacional sobre Discapacidad", *Declaración de Beijing*, marzo, 2000.

Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 56/168, Convención Internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, aprobada [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/56/583/Add.2)]*, vínculo electrónico: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168s1.htm>

Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Declaración Final y Plan de Acción, Durban, Sudáfrica, 31 de agosto al 8 de septiembre 2001, pp. 57, vínculo electrónico: http://www.unhchr.ch/pdf/Durban_sp.pdf

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006.

Quinn, G. y T. Degener, *Derechos humanos y discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2002.

85.º Sesión Plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, *Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, 20 de diciembre de 1993, vínculo electrónico: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres1.htm>