

## I. A manera de introducción: hacia un instrumento internacional para proteger los derechos de las personas con discapacidad

---

*Sólo es cuestión de sobreponerse a las percepciones negativas [...] Debemos fijarnos en la persona y no en la discapacidad. Eso exige que todos hagamos un enorme cambio en nuestra percepción*

13

CHRIS SULLIVAN,  
Vicepresidente de Merrill Lynch

Hasta inicios del año 2008 sólo se contaba con un instrumento internacional de protección a los derechos de las personas con discapacidad: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad;<sup>1</sup> es decir, una convención regional (que sólo beneficia a las personas de ciertos países americanos<sup>2</sup>),

---

<sup>1</sup> Aprobada el 7 de junio de 1999 en Guatemala, durante el 29o. periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

<sup>2</sup> Fue firmada el 8 de junio de 1999 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, y pendiente de ratificación sólo por Dominica y Jamaica. México depositó su instrumento de ratificación el 25 de enero de 2001, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del siguiente 12 de marzo, con un inicio de vigencia a partir del 14 de septiembre de ese año.

cuyo alcance se limita a prevenir y eliminar ese tipo de discriminación.<sup>3</sup>

Para entonces, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos contaba ya con la Declaración Universal de Derechos Humanos y siete tratados internacionales —reconocidos por las Naciones Unidas— para su protección<sup>4</sup> que, en teoría, eran plenamente aplicables a las personas con discapacidad. No obstante, no existiendo un instrumento vinculante que explicara y defendiera detallada y específicamente sus derechos, las personas con discapacidad<sup>5</sup> —la minoría más grande del mundo— quedaba sujeta a la invisibilidad en la sociedad y en el escenario internacional, con mayor peligro de enfrentarse en forma cotidiana a serios obstáculos y prácticas discriminatorias.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Cf. Pablo Oscar Rosales, “La nueva Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, publicado en SJA11/4/2007-JA2007-II-817, Programa Universidad y Discapacidad, Universidad de Buenos Aires, en <http://www.uba.ar/extension/universidadydiscapacidad/download/convencionddhh.pdf> (última consulta: 20 de julio de 2011).

<sup>4</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

<sup>5</sup> Existían otros documentos en la materia, pero no contaban con vinculatoriedad. Entre ellos se encuentran las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, aprobadas durante el 48o. periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 46/96, del 20 de diciembre de 1993, que reflejan la intención de buscar instrumentos que permitan a las personas con discapacidad alcanzar la meta de igualdad de oportunidades. También, la Declaración del Decenio de las Américas: Por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016), y su Plan de Acción.

<sup>6</sup> Cf. Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “El tratado sobre los derechos de los discapacitados cierra la brecha en la protección de los derechos humanos”, DPI/2507B, mayo,

Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, en 2009 aproximadamente 10 % de la población mundial, es decir, alrededor de 650 millones de personas, sufría algún tipo de discapacidad. Y, considerando a los familiares inmediatos, dicha Organización calculó más de mil millones de personas afectadas por una discapacidad. Cabe anotar que, de ellos, 80 % vive en países pobres y, desafortunadamente, menos preparados para atender sus necesidades.<sup>7</sup>

Más aún, la Organización Mundial de la Salud determinó este año que más de mil millones de personas en el mundo tienen alguna discapacidad, y que ésta se encuentra en aumento, ante el envejecimiento de la población y el incremento de las enfermedades crónicas.<sup>8</sup>

A pesar de la existencia de normas internas que regulan sus derechos en algunos países, en general la ausencia de legislación coloca a las personas con discapacidad en situación de desigualdad de oportunidades frente a la demás población;<sup>9</sup> esto es, se enfrentan a obstáculos físicos y sociales que les impiden —entre otros— recibir educación; desplazarse; conseguir empleo (aún estando bien calificados); tener acceso a la información; gozar de un cuidado médico y sanitario adecuado, e integrarse y participar en la sociedad y ser plenamente aceptados por ésta.<sup>10</sup>

2008, en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=614> (última consulta: 3 de agosto de 2011).

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *Vid.* Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, 2011.

<sup>9</sup> Según estimación de la Unión Interparlamentaria, sólo la tercera parte de los países cuenta con normas internas especializadas en las materias de discriminación y discapacidad. *Vid.* Inter-Parliamentary Union, en <http://www.ipu.org> (última consulta: 10 de agosto de 2011).

<sup>10</sup> *Cf.* Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “¿Por qué una Convención?”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, en <http://www.un.org/spanish/disabilities> (última consulta: 15 de agosto de 2011).

Ante tales hechos, México propuso a la Asamblea General de las Naciones Unidas la creación de un Comité *Ad Hoc* encargado de diseñar un instrumento internacional destinado a proteger los derechos de las personas con discapacidad. Con ello, se puso a consideración la necesidad de generar una norma universal jurídicamente vinculante, que asegurara los derechos de las personas con discapacidad en todo el mundo.

Por tal motivo, el 19 de diciembre de 2001, durante la 88a. sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó la Resolución 56/168, acordando establecer un comité especial que examinara propuestas relativas a una convención internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.<sup>11</sup>

El Comité especial contó con delegados, tanto de los gobiernos y los órganos nacionales defensores de derechos humanos, como de los organismos internacionales, destacando la representación de las Organizaciones No Gubernamentales, por ser la primera vez que se contó con su participación activa —y verdaderamente significativa— en la formulación de un tratado internacional de protección a los derechos humanos. El Comité se reunió por primera vez en agosto de 2002, e inició la redacción del texto en mayo de 2004, llegando a un acuerdo sobre su contenido en agosto de 2006.<sup>12</sup>

El trabajo del Comité especial no pudo ser sencillo en forma alguna. Las diferencias de desarrollo entre los países

---

<sup>11</sup> *Vid.* Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>12</sup> *Cf.* P. O. Rosales, *op. cit.*, y Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “El tratado sobre los derechos de los discapacitados cierra la brecha en la protección de los derechos humanos”, *op. cit.*

generaban una enorme distancia entre aquellos que tenían todo lo necesario para cumplir con la Convención prácticamente desde el inicio de su vigencia (como lo eran la mayoría de los países de la Unión Europea), frente a los que se enfrentarían a graves dificultades para ello (como India que, con 1,000 millones de habitantes, tenía un aproximado de 100 millones de personas con discapacidad).<sup>13</sup>

La participación y liderazgo de la diplomacia mexicana durante todo el proceso de elaboración de la Convención, y su estratégico papel como apoyo al Presidente de la Mesa, puente de debates y facilitador de concesos, fue ampliamente reconocido.<sup>14</sup>

Así, tras cinco años de negociaciones, el 13 de diciembre de 2006 el Comité *Ad Hoc* presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas su Informe Final, que se convirtió en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante la "Convención" o CDPD), primera integral sobre esta temática y primer tratado sobre derechos humanos del siglo XXI. Dicho documento, diseñado a fin de considerar una amplia gama de situaciones a que se enfrentan las personas con discapacidad, tiene como propósitos promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos sus derechos y libertades, y el respeto a su dignidad inherente.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Cf. Juan Manuel Gómez Robledo, "Antecedentes y contenido de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad", en Juan Carlos Gutiérrez Contreras, coord., *Memorias del Seminario Internacional. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por una cultura de implementación*, p. 20.

<sup>14</sup> Cf. Matilde García Verastegui y Othmar Gispert Peláez, "Acerca de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", en Juan Carlos Gutiérrez Contreras, coord., *op. cit.*, p. 30.

<sup>15</sup> Cf. Organización Mundial de Personas con Discapacidad, "Histórica Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad será aprobada el 13 de diciembre", 11 de diciembre de 2006, en <http://www.dpi.org/>

También se aprobó un Protocolo Facultativo, destinado a ampliar las facultades del órgano supervisor del cumplimiento de la Convención, a fin de garantizar su eficacia.

Desde su planeación, la intención de la Convención fue más allá de la sola protección. Se buscó generar un cambio en la forma de considerar socialmente a las personas con discapacidad, para reconocer a cada una su carácter de titular y sujeto de derechos, así como la facultad y capacidad de tomar decisiones sobre su vida, y su total participación en la formulación e implementación de políticas públicas que puedan afectarle. Se trata de entender que las barreras que sufren las personas con discapacidad son un problema creado por la sociedad. De ahí que la Convención no se limite a cuestiones relacionadas con el acceso al entorno físico, sino que plantee determinaciones sobre temas más amplios, como la igualdad y la eliminación de obstáculos legales y sociales impuestos a la participación, las oportunidades, la salud, la educación, el empleo o el desarrollo personal.<sup>16</sup>

En ese sentido, la Convención genera disposiciones en materia de discapacidad desde una perspectiva de derechos humanos y, por tanto, exige a los Estados Partes adaptar la normativa interna a la internacional, fomentando la igualdad después de una larga historia de discriminación, y tratar a las personas con discapacidad no como víctimas o miembros de una minoría, sino como titulares de derechos claramente definidos.<sup>17</sup>

---

lang-sp/resources/details.php?page=777 (última consulta: 1 de julio de 2011).

Cf. P. O. Rosales, *op. cit.*

<sup>16</sup> Cf. Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, "El tratado sobre los derechos de los discapacitados cierra la brecha en la protección de los derechos humanos", *op. cit.*

<sup>17</sup> *Idem.*

Se trata, pues, de un instrumento internacional vinculante que, a través de medidas contra la discriminación y acciones positivas diseñadas específicamente para evitar los casos de marginación de las personas con discapacidad, busca garantizarles condiciones de igualdad de oportunidades, acceso a servicios y pleno goce de sus derechos.

Por ello, en la Convención se estableció la obligación de los Estados de actuar en el ámbito de la prevención, tomando medidas que les permitan identificar los factores generadores de la discriminación y de las principales violaciones de que son objeto las personas con discapacidad, con la intención de trabajar para remover los obstáculos que les impiden ejercer plenamente sus derechos.<sup>18</sup>

Se trata de impulsar el compromiso con la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida cotidiana, manifestado —en un primer momento— en el traslado a un ámbito concreto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales ya reconocidos internacionalmente, a fin de eliminar las barreras específicas que enfrentan las personas con discapacidad y, con ello, asegurarles el ejercicio efectivo de sus derechos y libertades.<sup>19</sup>

La Convención no suple a los demás tratados: sigue y complementa el sistema internacional de los derechos humanos, regulando situaciones específicas de discriminación y desigualdad que enfrentan las personas con discapacidad en todo el mundo.

---

<sup>18</sup> Cf. Liliana Valiña (Representante Adjunta en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad), “Desafíos de la armonización legislativa”, intervención ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/6-A-1-A.pdf> (última consulta: 29 de septiembre de 2011).

<sup>19</sup> Cf. Nuria González Martín, “Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XL, Núm. 120, p. 952.

Tampoco exige a los países la adopción de medidas que no puedan costear, pero sí les demanda trabajar en estrategias que ofrezcan a las personas con discapacidad un mejor acceso al transporte, a la educación, al empleo y a la recreación.<sup>20</sup> Plantea, además, estrategias aplicables a corto plazo y, en especial, instruye a los Estados a generar una nueva visión de la discapacidad, entendiendo que las barreras a que se enfrenta la población con discapacidad son producto del rechazo, la discriminación y la segregación.

Con la Convención, las personas con discapacidad son reconocidas internacionalmente como titulares de derechos; que pueden participar en el desarrollo de la sociedad y de la economía, asumir el control de su vida, tomar sus propias decisiones e integrarse plenamente a su comunidad. Esto, bajo una protección plena del Derecho Internacional de los Derechos Humanos frente al Estado y, en general, frente a una visión de discapacidad que debe transformarse.

Para ello, al ratificar la Convención, los países se obligan a promulgar, reformar o derogar la normativa vigente, a fin de mejorar jurídicamente los derechos de las personas con discapacidad, y a adoptar todas las medidas necesarias para abolir las costumbres y prácticas que las discriminan.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Vid. Organización Mundial de Personas con Discapacidad, "Histórica Convención sobre los Derechos...", *op. cit.*

<sup>21</sup> *Idem.*