

VI. Los informes inicial y alternativo

1. LAS ESTADÍSTICAS

Conforme a los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, durante el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado del 31 de mayo al 25 de junio de 2010, en México existen 5,739,270 personas con alguna limitación para realizar sus actividades cotidianas, equivalente a 5.13 % de la población nacional (5.10 % de las mujeres y 5.15 % de los hombres). De ellas, 3,347,849 tienen dificultades para caminar o moverse; 1,561,466 para ver; 694,464 para escuchar; 477,104 para hablar o comunicarse; 315,598 para atender el cuidado personal; 252,942 para poner atención o aprender, y 490,472 tienen una discapacidad intelectual.⁸⁷

El Censo permitió conocer que, en México, la causa de dichas limitaciones surge con el nacimiento para 16.32 % de la población con discapacidad; para 39.42 % por enfermedad; por accidente para 14.99 %; por edad avanzada para 23.14 %; por otras causas para 7.60 %, y para 2.19 % no se cuenta con especificación. El Censo también arrojó que tienen algún tipo de limitación 58.72 % de la población de 85

ciudad (Ginebra, 19 a 23 de septiembre de 2011), y oficio CRPD/C/ESP/CO/1, distribuido el 19 de octubre de 2011, "Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 35 de la Convención. Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. España", Sexto periodo de sesiones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (19 a 23 de septiembre de 2011), en Office of the High Commissioner for Human Rights, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, United Nations-Human Rights, en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session6.aspx> (última visita: 16 de octubre de 2011).

⁸⁷ *Vid.* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>, resultados definitivos: 3 de marzo de 2011; (última visita: 17 de agosto de 2011).

años o más; 23.85 % de las personas de entre 60 y 84 años de edad; 4.81 % de los adultos de 30 a 59 años; 1.91 % de los jóvenes de 15 a 29 años, y 1.60 % de los niños y adolescentes de cero a 14 años (no hay especificación de edad sobre 4.71 por ciento). Además, dicho ejercicio reportó que 3,871,222 personas tienen una limitación en su actividad cotidiana; 449,377 tienen dos; 129,249 tienen tres, y 77,936 tienen cuatro o más limitaciones.⁸⁸

A nivel práctico, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de 2005 reportó que 94.4 % de las personas con discapacidad manifestó que existe discriminación en su contra; 52.1 % señalaron que no se han respetado sus derechos; 32.9 % dijo haber sido víctima de actos de discriminación en ese año; 58.7 % afirmó sentir rechazo de la sociedad, y, en general, los encuestados consideraron tener menos libertades para tomar decisiones que los demás. Y, según reportó la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010,⁸⁹ la mayores preocupaciones de las personas con discapacidad son el desempleo (27.5 %), la discriminación (20.4 %), y no ser autosuficiente (15.7 %), y su mayor fuente de ingresos proviene de sus familiares (43.1 %), de su trabajo (37.5 %) y una pensión (28.6 %).⁹⁰

2. EL INFORME INICIAL DE MÉXICO

Como dijimos, los Estados Parte se comprometieron a elaborar un informe de las medidas de cumplimiento de la Con-

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Desarrollada por especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a solicitud del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

⁹⁰ Según refiere el *Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*

vencción que adoptaron en los primeros dos años de su vigencia.

Por ello, el 26 de abril de 2011 el Gobierno de nuestro país presentó el *Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*⁹¹ (en adelante el “Informe Inicial de México”).

En dicho documento se destaca la incorporación de una política nacional para el desarrollo de las personas con discapacidad en México desde 1994, con continuidad hasta el día de hoy. No obstante, se reconoce que la mayoría de la población con discapacidad sufre limitaciones para acceder en igualdad de condiciones a la educación, el empleo, la protección social, la salud, la cultura, el transporte, la información, la vida política, el derecho a formar una familia, disfrutar de la sexualidad, votar o disfrutar de la vida social.

Por ello —señala— se han tomado medidas legislativas para prohibir la discriminación y promover el cambio de patrones hacia relaciones igualitarias. Entre ellas se encuentra la reforma de 2001 al artículo 1o. de la Constitución, que prohíbe todo tipo de discriminación, entre otros, la generada por motivos de discapacidad.

Al hacerlo, se refiere a la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de agosto de 2001, que agrega al artículo 1o. —además de un segundo párrafo, que prohíbe la esclavitud— un tercer párrafo para prohibir la discriminación por distintas motivaciones, incluidas las “capacidades diferentes”. Este término se cambió por el de “discapacidades”, mediante reforma publicada el 4 de diciembre de 2006.

Además, el 10 de junio de 2011 se publicó oficialmente la —hasta el día de hoy— reforma más importante en mate-

⁹¹Visible en la página del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, <http://www.conadis.salud.gob.mx> (última visita: 13 de septiembre de 2011).

ria de derechos humanos en México, que modifica el sistema por el cual son protegidos por el Estado mexicano, al pasar del concepto de *garantías otorgadas* al de *derechos humanos constitucionalmente reconocidos* y, en congruencia, da pleno valor y vigencia a todos los incluidos en la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México es Parte.

Cuando el Informe Inicial de México se refiere a esta reforma como última estrategia legislativa adoptada en cumplimiento de la Convención, destaca el tránsito de la legislación mexicana de un modelo dualista a un modelo monista, al asimilar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos al Derecho Interno, al nivel de la Constitución, ocupando la máxima jerarquía en el orden jurídico interno.

Otras medidas legislativas citadas en el Informe Inicial de México son la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003); la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2004); la Ley General de las Personas con Discapacidad (2005), y su derogación por la entrada en vigor de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada el 3 de marzo de 2011 con la intención de armonizar la legislación nacional con la Convención.

Entre las medidas programáticas comunicadas, el Informe Inicial de México presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012; el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012; la asignación de un presupuesto extraordinario al Fondo de Atención a las Personas con Discapacidad en el ejercicio fiscal 2010; el Programa Nacional de Trabajo y Capacitación para Personas con Discapacidad 2009-2012; el Programa de Atención a Personas con Discapacidad y el Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable, y la autorización del Programa Presupuestario E042, "Atención a Personas con Discapacidad".

Además, el Informe refiere que toda persona puede presentar quejas ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discrimi-

minación por presuntas conductas discriminatorias realizadas por servidores públicos federales, pudiendo el Consejo actuar de oficio.

El Informe Inicial de México destaca la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la elaboración de análisis legislativos para determinar las necesidades de armonización de la legislación nacional relacionada con los derechos de las personas con discapacidad; la recepción y clasificación de quejas por presuntas violaciones a esos derechos; la interposición de acciones de inconstitucionalidad en la materia; la celebración de foros y espacios similares; la creación de campañas de sensibilización; la puesta en marcha de programas de supervisión de atención a personas con discapacidad en la prestación de servicios de salud mental; el desarrollo en 2009 —con otras instituciones— de la Muestra Diagnóstico Nacional de Accesibilidad en Inmuebles de la Administración Pública Federal; la creación en 2010 de la Dirección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, y la emisión de varias publicaciones sobre discapacidad.

Cabe anotar que, apenas el 25 de octubre de 2011 (con posterioridad a la presentación del Informe Inicial de México), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 56/2011. Sobre la omisión de proveer libros de texto gratuitos actualizados en Braille a nivel primaria para los niños con discapacidad visual, en la que sugiere al titular de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal tomar las medidas necesarias para que en forma inmediata se revisen, adecuen, actualicen e impriman los libros de texto gratuitos para los alumnos con discapacidad visual, brindando —mientras tanto— material educativo alterno, viable y eficaz que asegure que todos los niños tengan acceso a la educación sin que sufran rezago académico por la omisión reclamada.

El Informe Inicial de México también reconoce la actuación de las Comisiones de Derechos Humanos Locales y las acciones de las entidades federativas. Cita, por ejemplo, al Gobierno del Distrito Federal, que estableció un Programa de Derechos Humanos que incluye un capítulo sobre los derechos de las personas con discapacidad, orientado a la implementación de la Convención, y a su Asamblea Legislativa, por aprobar la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.⁹²

Entre las conclusiones del Informe Inicial de México, el gobierno reconoce que se requiere avanzar en cuestiones estructurales considerando la opinión de organizaciones sociales, y se plantea como retos pendientes la profundización de las metodologías para prevenir la discriminación múltiple; el fortalecimiento de las estrategias para que las personas con discapacidad mental logren su inclusión laboral mediante ajustes razonables; la promoción de la educación inclusiva en todo el sistema educativo nacional; la mejora de los servicios relacionados con la salud de las personas con discapacidad intelectual, y la lucha por un trato justo, equitativo y sin discriminación por parte de las instituciones de seguros.

3. EL INFORME ALTERNATIVO

El 25 de octubre de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos celebró la Primera Jornada Nacional sobre Derechos Humanos y Discapacidad, en la que, entre otros actos, se le hizo entrega del Informe Alternativo sobre la Situación de los Derechos a la Salud, Trabajo y Educación de

⁹² Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* número 924, del 10 de septiembre de 2010.

las Personas con Discapacidad en México⁹³ (en adelante el “Informe Alternativo”), elaborado por la Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Coamex),⁹⁴ con apoyo del Fondo por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Cabe señalar que la preparación de este tipo de informes es impulsada por la Organización de las Naciones Unidas para conocer la visión de las organizaciones de la sociedad civil sobre la aplicación del Derecho Internacional en cada país, a fin de contar con una perspectiva distinta a la oficial y, con ello, tener una mejor comprensión de las condiciones de vida de la población.

Algunas de las observaciones presentadas en el Informe Alternativo son las siguientes:

A un año del vencimiento del Plan Nacional para el Desarrollo (y del periodo presidencial actual), sus principios⁹⁵ no han sido llevados a la práctica ni materializados en acciones concretas del Estado. Además, no se ha emitido el Reglamento a la Ley General en la materia, y existen graves omisiones en la armonización de la legislación estatal en el ámbito educativo y, a nivel federal, de las normas laborales y de seguridad social, que no contienen protección a los derechos específicos de las personas con discapacidad.

⁹³Visible en la página oficial de la Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad, <http://www.coalicionmexico.org.mx/informe1.html> (última visita: 1 de noviembre de 2011).

⁹⁴Integrada por la Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, A. C.; la Fundación Paso a Paso, A. C.; la Asociación Pro Personas con Parálisis Cerebral, y Libre Acceso, A. C.

⁹⁵Como el apoyo integral a las personas con discapacidad para su total inclusión a las actividades productivas y culturales, con plenos derechos e independencia; el establecimiento de acciones diferenciadas acordes al tipo de discapacidad para mejorar el acceso a los servicios de salud, bajo los conceptos de oportunidades de recreación e inserción en el mercado laboral, y la inclusión de las personas con discapacidad en el diseño de las políticas públicas.

Debe decirse que, con motivo de la Convención, el Congreso de la Unión emitió la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad,⁹⁶ vigente a partir del 31 de mayo de 2011, que derogó la anterior Ley General de las Personas con Discapacidad,⁹⁷ y ordenó al Ejecutivo Federal la instalación de un Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Al respecto, el Informe Alternativo señala que la nueva Ley General continúa sin establecer una sanción específica por la violación de los derechos de las personas con discapacidad en México, y no regula ni armoniza ciertos derechos. Y destaca que el nuevo Consejo Nacional no cuenta con facultades para investigar, sancionar o emitir recomendación alguna para el respeto y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

82

También, que son muy pocos los edificios públicos que cuentan con accesibilidad universal: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las instalaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En su mayoría —indica— la infraestructura de los demás es de mejoras y no de accesibilidad, pues se reduce a la colocación de rampas. Por ello, el derecho a la accesibilidad debe elevarse a rango constitucional, establecerse en los programas públicos, considerarse en la planeación y tener un referente presupuestal.

Además, ni la Constitución ni la Ley General de Educación garantizan una educación inclusiva a las personas con discapacidad. En su lugar, la Ley pone a su disposición la modalidad de “educación especial”, sistema que conlleva segregación y discriminación, y dicha norma no contiene linea-

⁹⁶ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 30 de mayo de 2011. Sin reformas al día de hoy.

⁹⁷ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 10 de junio de 2005.

mientos de accesibilidad universal para la construcción de nuevos planteles educativos o la remodelación de los ya existentes.

Por otro lado, el derecho a la salud de las personas con discapacidad aún sigue ligado a la perspectiva médica de la discapacidad, sin que existan servicios orientados al fortalecimiento de los derechos. Además, un alto porcentaje de la población con discapacidad padece la inaccesibilidad o la falta de disponibilidad de los servicios públicos de salud.

Por todo ello, el Informe Alternativo recomienda la implementación de un Plan Estructural de Desarrollo para las Personas con Discapacidad, elaborado bajo una perspectiva amplia de derechos humanos, con la participación efectiva y trascendente de quienes tienen experiencia para guiar el proceso. La intención es generar una planeación real, democrática, a fondo y estructural de las políticas públicas en la materia, que garantice su continuidad transexenal y responda a los criterios de la Convención.

También, sugiere contar con un programa intensivo de elaboración de estadísticas confiables sobre temas relacionados con la discapacidad; asegurar la participación de la sociedad civil y, en particular, de las personas con discapacidad, en la adopción de medidas acordadas en cumplimiento de la Convención; fortalecer una cultura incluyente y de respeto a los derechos humanos; asegurarse de que las instancias públicas usen adecuadamente la terminología relacionada con las personas con discapacidad, y generar en ellas una cultura de trato digno, e incorporar al Programa Nacional de Derechos Humanos el tema, la naturaleza y los alcances de la Convención.

Está pendiente identificar las mejores prácticas públicas en materia de accesibilidad; reformar la legislación para reconocer el derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, y prever las partidas presupuestarias necesarias

a ese fin; aplicar y revisar la política nacional de empleo de las personas con discapacidad y prohibir la discriminación por motivos de discapacidad en todas las facetas laborales; alentar sus oportunidades de empleo y promoción profesional; fomentar el empleo por cuenta propia y emplear personas con discapacidad en el sector público, y garantizar que la planeación democrática y la legislación aplicable articulen los servicios de salud, habilitación y rehabilitación.

Además, se convoca al retiro de la Declaración Interpretativa del Estado mexicano al artículo 12 de la Convención, por considerarla contraria al objeto y fines de dicho instrumento internacional, “al establecer sustantivamente que el estado de interdicción previsto actualmente en las leyes locales en México puede ser superior a la plena capacidad jurídica establecida” por el citado numeral convencional, conforme a cuyo contenido debe reconocerse constitucionalmente la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. No sobra recordar que —como vimos anteriormente— dicha Declaración Interpretativa fue posteriormente retirada (mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 8 de diciembre de 2011).