

Acciones de armonización para la implementación de la Convención

Esperanza Morelos Borja*

Introducción

En la historia de nuestro país, la legislación para personas con discapacidad comienza en los ochenta. En esa época los países miembros de las Naciones Unidas iniciaron un proceso dinámico de transformación de legislación y políticas públicas para personas con discapacidad bajo una perspectiva de igualdad de derechos y con base en la equiparación de oportunidades. Estos compromisos internacionales conducidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han contribuido a formar una conciencia de comunidad internacional, en la que es posible el diálogo político intercultural para mantener la paz y la seguridad por medio de la amistad, la diplomacia y la cooperación.

Entre los frutos están: visualizar a las personas con discapacidad y sus derechos, originar instrumentos para que estos derechos se orienten a la igualdad de oportunidades y la no-discriminación, generar documentos que tengan carácter declarativo no vinculatorio, erigiéndose en compromiso moral y político para los Estados, por lo que son guías para la redacción de leyes o la formulación de políticas públicas.

En México, el Senado de la República y el Ejecutivo Federal, ratificaron el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo para Personas Inválidas de 1983, y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad del 22 de noviembre de 1999. El 10 de julio de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de las Personas con Discapacidad, instrumento que deberá catalizar y unificar los preceptos que las legislaciones de los estados incorporarán en materia de sus derechos. Un espacio recurrente de escucha de las demandas y propuestas de las organizaciones de y para personas con discapacidad desde 1994, ha sido la H. Cámara de Diputados. Inicialmente por medio de la Comisión Especial de Atención y Apoyo a Discapacitados, actualmente con la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, donde nos hemos reunido en mesas y juntas de trabajo que han producido un buen número de reformas y adiciones a nuestro marco jurídico.

La interacción de las organizaciones de y para personas con discapacidad con los poderes legislativo y ejecutivo, han logrado que el

* Diputada Federal y Presidenta de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la H. Cámara de Diputados.

marco jurídico federal para las personas con discapacidad en nuestro país cuente con avances importantes al prohibir la discriminación por condición de discapacidad, el cual establece derechos civiles, sociales, económicos y políticos; servicios, asistencia social, seguridad social, vivienda, deporte, turismo, salud, entre otros. Sin embargo, aun siendo amplio, es insuficiente, además de que algunas leyes requieren de actualización o tienen un carácter enunciativo por no contar con una reglamentación expresa que permita su aplicación plena por las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal. Las legislaciones estatales para las personas con discapacidad tienen tales similitudes que no reflejan rasgos que debieran distinguirlas, como circunstancias culturales, regionales y presupuestarias; por lo que se requiere que los estados de la República armonicen con la Convención sobre los Derechos para las Personas con Discapacidad y sus leyes secundarias.

El marco jurídico mexicano que atiende a las personas con discapacidad es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su capítulo I de las Garantías Individuales, en su artículo 1, ordena en su tercer párrafo:

queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Aquí lo que tendríamos que analizar es si trasformamos y regresamos a la expresión de *discapacidad* en lugar de *capacidades diferentes*. También tenemos 18 constituciones políticas de los estados que incorporan a las personas con discapacidad; 31 estados de la República que cuentan con una ley específica para las personas con discapacidad; cinco estados que tienen reglamento de aplicación de la ley específica, 41 leyes federales que regulan diferentes aspectos que afectan a las personas con discapacidad; 10 Normas Oficiales Mexicanas. Actualmente la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables está identificando las leyes estatales continuaremos con los reglamentos municipales. Asimismo, el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad está elaborando una norma mexicana de accesibilidad.

El estudio *Discapacidad y Exclusión Social en la Unión Europea, Tiempo de Cambio, Herramientas para el Cambio*, publicado en 2003 por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, aborda la relación que guardan la exclusión y la discapacidad. Advierte que la exclusión social no sólo se debe a razones de orden económico, sino que es un fenómeno multidimensional que está vinculado a los ingresos y a los gastos, al tipo de actividad que se desempeña, a los estudios cursados, a la

vivienda, a la salud, a la valoración subjetiva de cómo se llega a final de mes, y a la satisfacción de los ciudadanos con los servicios sanitarios y sociales.

En este estudio, las organizaciones de personas con discapacidad respondieron que les afecta: en un 94% la falta o el acceso limitado al entorno social y desempleo, el 85% la falta o el acceso limitado a los servicios, el 83% la estigmatización de las personas discapacitadas, el 81% la formación inadecuada, el 80% ausencia de servicios especializados, el 77% los sistemas educativos, el 75% la falta de políticas económicas para compensar el gasto extra que implica la discapacidad, y el 75% la estructura del sistemas de subsidios. El estudio concluye que la discriminación y la violación a los derechos humanos conducen a la exclusión social y a la pobreza, de igual forma la discapacidad es uno de los factores que conducen a lo mismo, formando así un círculo perverso contra las personas con discapacidad.

Amartya Sen, afirma que la pobreza mina gravemente todas las capacidades que tiene una persona, es decir, las libertades sustantivas que esa persona posee para llevar a cabo el tipo de vida que valora. Discapacidad y pobreza son un binomio trágico que desgarra a las sociedades; cuando la discapacidad debiera ser, y representar, una oportunidad para aumentar el conocimiento, la conciencia que se tiene sobre ella y para combatir las actitudes negativas y los prejuicios. Sin embargo, en nuestra cultura convertimos las diferencias biológicas, físicas, intelectuales, sensoriales o emocionales, en desigualdades sociales. Nuestra lucha es transformar esta cultura.

I. Sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la labor de armonización en México

Respecto al Proyecto de Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es de todos conocido que en la 56^a Asamblea de las Naciones Unidas, el 10 de noviembre de 2001, el presidente Vicente Fox Quesada, a nombre de la ciudadanía mexicana con discapacidad, se expresó en favor de la comunidad mundial de personas con discapacidad. En su intervención afirmó:

Será igualmente imposible lograr un mundo más justo si permitimos la exclusión de los grupos más vulnerables, por ello mi gobierno presentó ayer una propuesta para que se establezca un comité especial encargado de la elaboración de una convención internacional, amplia e integral para la promoción y protección de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad" [y afirmó que] el objetivo último era el establecimiento de un instrumento de carácter jurídico, de carácter obligatorio y universal a favor de los discapacitados, que garantice los derechos fundamentales de los derechos de millones de hombres y mujeres y niños en el mundo.

México ha sido y sigue siendo un protagonista en la transformación y en el logro de los derechos. Continuar con el esfuerzo por lograr consensos entre los países del mundo en torno a los derechos de las personas con discapacidad es de alta prioridad, ya que no sólo les beneficia a ellas y sus familias, sino que contribuye a reducir factores que originan las discapacidades, como son: los conflictos armados, el hambre, la pobreza, las epidemias, y los movimientos de población. Los derechos generan respeto a la dignidad humana, civilidad y paz en el mundo.

La Convención ha implicado una ardua labor del Comité de Expertos y de las representaciones internacionales de las organizaciones de y para personas con discapacidad. En su preámbulo hace ineludible referencia a la normatividad internacional que marca el respeto y la protección de los derechos de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad.

Además identifica la existencia de los factores que nos llevan a concluir una prevaleciente falta de inclusión plena de las personas con discapacidad, como son barreras físicas y de actitud; falta de oportunidades para la participación activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas; discriminaciones por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquiera otra índole, origen nacional, étnico o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición; riesgos en niñas y mujeres en materia de violencia, lesión, abuso, abandono, trato negligente, malos tratos o explotación; condiciones de pobreza; obstáculos en el acceso al entorno físico, social, económico y cultural; a los servicios de salud, educación, información y a las comunicaciones. Todo ello hace a la Convención a reconocer la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, más aún, observa la preocupación de que a pesar de existir otros instrumentos y actividades, aún las personas con discapacidad siguen encontrado barreras para participar de manera igualitaria en la vida social y productiva, y además enfrentan violaciones a sus derechos humanos en todas las partes del mundo.

En este tenor, la Convención manifiesta como sus propósitos fundamentales:

1. Promover, proteger y asegurar el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad; y
2. Promover el respeto de su dignidad inherente.

Quiero destacar dos definiciones que van a transformar y que van a implicar armonización particular en las leyes mexicanas. La definición de discriminación por motivos de discapacidad se refiere a todas las formas de discriminación, y esto incluye la denegación de ajustes razonables. Por ajustes razonables se entienden:

las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida cuando se requieran en un caso particular para garantizar a las personas con discapacidad el disfrute o ejercicio en pie de igualdad con los demás de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por ello tenemos que iniciar investigaciones, desarrollar nuestra imaginación para poder analizar en México qué significa y cómo podemos transformar nuestra realidad con esos ajustes razonables. La otra expresión es el diseño universal y el diseño inclusivo. La Convención afirma que por éstos se entenderá:

el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas en la mayor medida posible sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El diseño universal y el diseño inclusivo no excluirán las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad cuando se necesiten.

Estas definiciones necesariamente tienen que ser incluidas en nuestra legislación, pero tenemos que hacerlos también en la vida diaria, en el hogar, en la comunidad, en el trabajo. Requiere de enorme participación de todas las personas con discapacidad, porque son ellos quienes particularmente pueden decir qué es lo que se puede mejorar. Muchas veces a través de cambios muy elementales, no costosos, pero ingeniosos, los cuales dependen sólo de la voluntad política.

Sin duda alguna es fundamental en ordenamientos como éste, la existencia de obligaciones de los Estados Parte, así como los mecanismos de control y monitoreo, sugerencias y recomendaciones, para aquellos que por diversas razones no cumplen plenamente sus compromisos.

A partir de la vigencia de la Convención, nuestro país deberá:

- Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, y de otra índole, en los tres órdenes de gobierno, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres, prácticas existentes que constituyan discriminación.
- Tendrá que tomar en cuenta en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de las personas con discapacidad.
- Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención, y asegurar que las autoridades y las instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella.
- Tomar las medidas que correspondan para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad.
- Emprender o promover la investigación o el desarrollo, la disponibilidad y uso de bienes, servicios, equipos, instalaciones de diseño

universal para satisfacer sus necesidades específicas, las que requieran la menor adaptación y el menor costo posibles.

- Promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices, nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos, y tecnologías de facilitación adecuados para que las personas con discapacidad tengan prioridad y les sea accesible la vida igual que a los demás.

La Ley de las Personas con Discapacidad es una de nuestras leyes fundamentales y es una de las que primero tendremos que revisar y adecuar. Es muy reciente pero ya se realizó un estudio de análisis de armonización, y ahí se encontraron muchas oportunidades de mejora.

Quiero informarles que no basta con la aprobación de esta Convención, el avance en la igualdad de las personas con discapacidad depende en buena medida de la capacidad y voluntad de los poderes legislativos, estatales y federal, para incorporarlas a su normatividad:

Del poder ejecutivo en los tres órdenes de gobierno:

- Aplicar y generar políticas públicas dirigidas a sumar al desarrollo, mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, así como combatir la violación a sus derechos y superar la discriminación que los afecta.

Del poder judicial:

- Sancionar a quienes no respeten sus derechos establecidos en las leyes, lo que también depende de la capacidad de la ciudadanía para organizarse y exigir sus derechos y cumplir con sus obligaciones.

Por lo que toca al poder legislativo, particularmente a esta Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la H. Cámara de Diputados que represento, a partir de la vigencia de la Convención de Personas con Discapacidad:

- Armonizar la normatividad federal, estatal, incluso reglamentos y acuerdos que incidan en su calidad de vida.
- El impulso en foros de trabajo, para sensibilizar a la ciudadanía sobre la situación y los retos de las personas con discapacidad, y promover el cambio de actitudes hacia ellas.
- Revisar el marco jurídico y su aplicación para valorar los resultados obtenidos.
- Dialogar y conocer las propuestas de las organizaciones de y para personas con discapacidad, sobre la armonización de la legislación mexicana con la Convención, particularmente en los artículos que

nosotros detectamos que están más frágiles: 4, 5, 11 y 23 de la Convención.

- Promover el inicio, fortalecimiento y consolidación de organizaciones de y para personas con discapacidad, para que sean espacios de convivencia y de compromiso en el cambio de estructuras.
- Promover que instituciones académicas y de investigación realicen estudios sobre temas como ajustes razonables, diseño universal y diseño inclusivo y que las personas con discapacidad conozcan y exijan sus derechos.
- Difundir medidas preventivas de discapacidades a corto plazo, así tendríamos acuerdos sobre iniciativas, reformas y adiciones que armonicen las normas mexicanas con la Convención.
- Impulsar que las legislaturas estatales hagan lo correspondiente.
- Ejercer la facultad de fiscalización al ejecutivo para evaluar la aplicación de leyes vigentes y los programas en la materia.
- Promover que el presupuesto de egresos de la Federación otorgue recursos a programas dirigidos directamente a personas con discapacidad.
- Revisar leyes federales que no incorporan o lo hacen de forma limitada, los derechos de las personas con discapacidad, para reforzar en nuestra legislación el contenido de la Convención.
- Particularmente solicitar al ejecutivo que fortalezca y consolide las políticas públicas dirigidas a personas con discapacidad, desarrolle indicadores de impacto de desempeño de estas políticas, instrumente las leyes vigentes que no están siendo aplicadas; elabore la reglamentación faltante, e impulse los trabajos para concluir la clasificación internacional del funcionamiento de discapacidad, y de salud, para así tener referentes internacionales que puedan ser trabajados en toda la legislación nacional y estatal.

Miguel Estrada Iturbide, del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional (PAN), realizó un estudio para la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en donde se comparaba la Convención con nuestras leyes federales que tienen disposiciones acerca de personas con discapacidad. Es un esfuerzo que no está concluido. Estamos identificando la Constitución, 41 leyes y 10 normas oficiales, estamos seguros de que nos faltan algunas, pero éste ya es un buen documento de trabajo que permite analizar artículo por artículo de la Convención.

Por ejemplo el artículo 3 de la Convención, que se refiere a los principios generales de la misma, como el respeto a la dignidad, la no-discriminación, la participación e inclusión, el respeto por la diferencia y la aceptación de la discapacidad, como parte de la diversidad, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad, etcétera. En segundo término se contemplan las leyes que atienden esa solicitud, en este caso son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar

la Discriminación en el artículo 4, la Ley General de las Personas con Discapacidad, en su artículo 1, la Ley General para la Igualdad entre los Hombres y las Mujeres, en su artículo 3. El mismo estudio señala el contenido del artículo y su descripción, así como lo que éste dice con respecto a la Convención. En el tercer apartado de cada artículo analizado se incluyen algunas observaciones como en las áreas de salud, fertilidad, en aspectos del hogar, en los aspectos de familia, siendo ésta una de las áreas que más deben ser fortalecidas por ser la familia la que brinda a las personas con discapacidad cariño, comprensión y atención. Además ustedes no me dejarán mentir, las personas con discapacidad son una bendición en las familias y en sus comunidades, por la fortaleza que desarrollan, por su capacidad de amar y evolucionar aún más que muchas de las personas que no tienen ese problema.

Estoy convencida de que la trascendencia de estos esfuerzos es fundamental, pues contribuyen a la humanización, promueven la convivencia, es decir, nos enseñan a querernos, a no hacernos daño, a cuidarnos y ayudarnos unos a otros, no generando relaciones de dependencia, sólo de libertad, entendida ésta como capacidad de compromiso, de construcción de una cultura de respeto a la dignidad de las personas en la que todos nos hablemos de tú a tú. Una cultura en la que la persona con discapacidad no sea objeto, sino sujeto, y no sujeto pasivo sino activo; no espectadora, sino protagonista de su vida, no sólo exigiendo derechos, sino asumiendo responsabilidades y deberes. En fin, una cultura en donde cada persona desarrolle sus potencialidades, haga su aporte al bien común y así resplandezca la plenitud del ser, de todas y de cada una de las personas con discapacidad.