

SIN ACCIÓN | NO HAY DERECHO

Lo que debemos saber y hacer para lograr avances en los derechos de las personas con discapacidad



SIN ACCIÓN, NO HAY DERECHO

Lo que debemos saber y hacer para lograr avances
en los derechos de las personas con discapacidad



HRE/KOND/5R/14



Origen: El libro "Sin acción, no hay derecho" es un producto del Proyecto "Hacia el fortalecimiento organizativo y político del movimiento centroamericano de personas con discapacidad y el incremento de su capacidad de incidencia política" que fue ejecutado en el marco del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA II) que financia la Unión Europea. Este esfuerzo general contó asimismo con el apoyo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en calidad de Secretaría Técnica.

Ejecutores: Las organizaciones ejecutoras del proyecto que hizo posible la impresión de la presente publicación, fueron el Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IIDI) y el Colectivo Vida Independiente (CVI), de Guatemala.

Elaboración de contenidos: Los contenidos del libro "Sin acción, no hay derecho" fueron redactados y editados por Luis Fernando Astorga Gatjens, Director Ejecutivo del IIDI y Director General del Proyecto del IIDI-CVI. El artículo "El marco institucional del SICA, la agenda integracionista y el rol del órgano de consulta a la sociedad civil", fue elaborado por el especialista en integración regional y participación ciudadana, Ricardo Sol Arriaza. La presentación del libro estuvo a cargo de Ana Patricia Vázquez Chaves, Directora a.i. del Centro Nacional de Recursos para la Educación

Inclusiva (CENAREC), de Costa Rica, quien también participó como tutora de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), de Costa Rica, en el curso virtual sobre discapacidad y derechos humanos, que se desarrolló dentro de las actividades del proyecto.

Asesoría psicopedagógica: La revisión final de los materiales, desde la perspectiva psicopedagógica, estuvo a cargo de la Máster en Psicopedagogía y Terapeuta Ocupacional, Madeline Matarrita Castrillo.

Ilustraciones: Todas las ilustraciones del libro fueron realizadas por el dibujante nicaragüense, Francisco Torres.

Diseño gráfico y diagramación: Carlos Jácamo Zamora.

Impresión: Procesos Litográficos de Centroamérica S. A. (PROLITSA).

Responsabilidad: Los contenidos del presente libro son de responsabilidad exclusiva del IIDI y el CVI y en ningún caso debe considerarse que reflejan los puntos de vista de la Unión Europea, ni de las otras instituciones, que respaldaron el proyecto ejecutado por el IIDI y el CVI.

Reproducción: La presente publicación puede ser reproducida en parte o en su totalidad, con fines educativos, siempre y cuando se mencione la autoría original.

INDICE

Presentación	5
Introducción	7
 Capítulo 1	
El Sistema de Integración Centroamericana: Propuesta, realidad y desafío.....	11
I. ¿Qué es el SICA?	11
II. El marco institucional del SICA, la agenda integracionista y el rol del órgano de consulta a la sociedad civil	14
 Capítulo 2	
Derechos humanos, lenguaje y cemento universal para construir un mundo mejor.....	21
1. Definición, principios y características	21
2. Clasificación de los derechos humanos	22
3. Algunas preguntas relacionadas con derechos humanos.....	25
4. Enfoque basado en derechos humanos	25
 Capítulo 3	
Personas con Discapacidad:	
De objetos de lástima y rehabilitación a sujetos plenos de derechos humanos	27
1. Tres miradas, tres modelos	27
2. Ebullición y cambio	32
Cuadro comparativo (Modelos sobre discapacidad y enfoque en derechos humanos).....	33

Capítulo 4

Un tratado para edificar un mundo más inclusivo, justo y solidario	37
I. Historia de un proceso exitoso: Las negociaciones en New York de la Convención sobre los derechos humanos de personas con discapacidad	37
II. Documentos orientador para la lectura y estudio general de la Convención sobre los derechos humanos de personas con discapacidad	41

Capítulo 5

Políticas públicas y desarrollo inclusivo	53
I. Exclusión, inclusión y pobreza asociada a discapacidad	53
II. Desarrollo inclusivo y políticas públicas	56

Capítulo 6

La incidencia política, un camino para hacer cumplir los derechos	67
I. Incidencia e incidencia política	67
II. Los ocho pasos de la metodología básica para la incidencia	70

Capítulo 7

Espacios, instrumentos y estrategias: Aplicación práctica en la causa de los derechos de personas con discapacidad	81
Introducción: Los escenarios de una justa causa, los derechos de las personas con discapacidad	81
I. Mecanismos y estrategias a utilizar en los ámbitos nacionales para impulsar avances en los derechos de las personas con discapacidad	83
II. Instancias políticas del SICA: propuestas públicas/resoluciones	88
II. Instrumentos, mecanismos y espacios del Sistema Interamericano (OEA) para impulsar avances en los derechos de las personas con discapacidad	90
III. Mecanismo para utilizar dentro del sistema universal o de la ONU para impulsar avances en los derechos de las personas con discapacidad	96

Bibliografía	112
---------------------------	-----

Presentación

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es una instancia que permite, a las personas con discapacidad y a sus organizaciones, en los ocho países que lo componen, generar un espacio para el intercambio de información y de experiencias así como para el manejo de la normativa internacional, con el fin de garantizar el cumplimiento y ejercicio de los derechos inherentes a la condición humana, lo cual no siempre es una realidad para mucha de esta población; históricamente excluida y vulnerable.

La importancia que tiene que los países integrantes del SICA ratificaran la Convención de los derechos de las personas con discapacidad (ONU, 2006), es vital para abrir el camino hacia la búsqueda, constante e imperiosa, de que estas sociedades sean cada vez más inclusivas y atentas de la diversidad humana.

Si bien esa ratificación es solo un paso, para hacer realidad la legitimación de los derechos de las personas con discapacidad, los cambios sustantivos deben de ser paulatinos y a largo plazo, es decir, las transformaciones en las sociedades deben ser estructurales, profundas y permanentes. Muchas de las políticas públicas de los Estados deben orientarse al Desarrollo Inclusivo, de forma tal que todos los ámbitos de la vida en sociedad se vean articulados y vinculados con acciones puntualizadas que permitan el desarrollo pleno de la ciudadanía en su totalidad, sin ningún tipo de exclusión por ninguna razón o condición.

Este proceso implica la responsabilidad compartida de los Estados y de la sociedad civil, para eliminar cualquier barrera: física y/o actitudinal, que impida la participación, el aprendizaje y la inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos del quehacer humano: económico, social, educativo, político, recreativo, entre otros; que les permitan el desarrollo pleno e integral.

En esta dinámica, las personas con discapacidad y sus organizaciones tienen, del mismo modo, el compromiso de asumir un rol activo, autodeterminado

tanto en la toma de decisiones que le atañen, como en la realización de acciones que les permitan la exigibilidad de sus derechos, e incidir porque los mismos se cumplan y se respeten.

A nivel centroamericano y del Caribe, dichosamente se destacan, en esta lucha, muchas personas con discapacidad y sus organizaciones. Uno de ellos es el autor de este Manual, don Luis Fernando Astorga Gatjens, costarricense que se ha convertido en un líder, en un activista político, en la voz de muchas de las personas con discapacidad, que no tienen la oportunidad de denunciar y de hacer conciencia de la importancia que tienen, tanto el conocimiento como la acción, en el ejercicio pleno de los derechos de este colectivo. Como consultor internacional, es un ejemplo del papel diligente como también del empoderamiento de las personas con discapacidad en la defensa de los derechos humanos.

En Costa Rica, hay gestiones concretas que, tanto el Estado como algunas de las instituciones e instancias públicas, han iniciado con el fin de transitar hacia el cumplimiento de lo ratificado en la Convención de los derechos de las personas con discapacidad. Entre otras, dos de las instituciones comprometidas en la búsqueda de espacios y condiciones para la inclusión en el ámbito educativo y académico son el Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (CENAREC) del Ministerio de Educación Pública y la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Ambas entidades intentan contribuir en cerrar las brechas generadas por la discriminación y la exclusión.

El CENAREC, cuyas acciones giran en torno de la investigación, la capacitación, la información y asesoría en ayudas técnicas para todos los actores vinculados con la población estudiantil con discapacidad del Sistema Educativo Nacional, procura proveer de recursos y herramientas a este sector para que la educación sea inclusiva y de mayor calidad.

La UNED, como casa de formación, es fundamental en la transmisión de

conocimientos a sus estudiantes que les permitan la toma de conciencia de la inclusión como futuros profesionales, igualmente, tiene otro componente que se relaciona con la presentación de este Manual y es el trabajo de extensión que realiza. Es a través de la extensión y de la virtualización de los procesos de aprendizaje y de capacitación que se hace posible que líderes con discapacidad de los ocho países del SICA, participaran de un diplomado virtual.

La experiencia concreta del curso virtual ofrecido por la UNED, a través de la Cátedra de Educación Especial y mediado por don Luis Fernando Astorga Gatjens, a las organizaciones de personas con discapacidad de los ocho países del SICA, es el que generó la idea de los excelentes productos del presente Manual.

El Manual se convierte en una herramienta valiosa e inédita, ya que por una parte, permite conocer el marco conceptual, la normativa así como los instrumentos internacionales que permiten vigilar y prestar atención a cualquier acción o decisión que, tanto los Estados como la sociedad civil, realicen en perjuicio de los derechos del colectivo de personas con discapacidad; y por otra, el empoderamiento de estas personas y la realización de labores concretas en las comunidades o contextos en los que se desenvuelven.

Este documento, además, en su versión digital, tiene una característica que lo hace muy importante, y es que es accesible, ya que se presenta en formatos que pueden ser leídos por lectores de pantalla o bien, con apoyos visuales para beneficio de personas con discapacidades sensoriales. Este esfuerzo realizado

por el autor, es un modo concreto de hacer cambios significativos para garantizar el acceso a la información en equiparación de oportunidades, tal y cual lo exige la Convención.

El contenido y aplicación de este Manual, es una manera específica de validar el lema de la Convención: "Nada acerca de nosotros, sin nosotros". El conocimiento lleva a la acción y las acciones a la toma de decisiones, lo cual permite velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos como países en la Convención de una manera activa, denunciante y propositiva. Es una tarea compartida, la cual se debe asumir con respeto y responsabilidad.

Se le invita, a adentrarse en la lectura de los documentos y recursos que se le presenta en este Manual, para que se anime a asociarse en la lucha de quienes creemos en una sociedad para todos, inclusiva, interactiva y democrática, en donde todos los actores, consideren las diferencias como un valor agregado y a toda la ciudadanía, independientemente de su condición, como sujetos de derechos.

Esa es nuestra convicción...

Ana Patricia Vázquez Chaves,
Directora a.i. del Centro Nacional de Recursos para la Educación
Inclusiva, Tutora de la Cátedra de Educación Especial,
Universidad Estatal a Distancia

Introducción

Un manual que trata sobre lo que debemos saber y hacer para lograr avances en los derechos de las personas con discapacidad

Las marcas de la discapacidad: Discriminación y pobreza

En el presente, los ocho países que forman parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) suman una población cercana a las 55 millones de personas. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial, en su “Informe Mundial sobre Discapacidad” (junio, 2011), estiman en un 15 % la cantidad de personas con discapacidad en países con las características de los que integran el SICA. Consecuentemente, nuestra región tiene alrededor de ocho millones de personas con discapacidad; algo así como la población total de Costa Rica y Panamá juntos.

Como es apreciable es un número muy significativo, pero lo grave es que la gran mayoría de esas personas con discapacidad, enfrenta distintas y muy acentuadas formas de discriminación, exclusión social e invisibilización. De esta manera una gran mayoría vive sometida al círculo vicioso que vincula discapacidad con pobreza como causa y secuela.

En general, las políticas públicas que han impulsado los países del SICA para reducir la pobreza asociada a discapacidad y promover la inclusión social de este sector de la población, son muy limitadas y poco eficaces, y la gran mayoría están influenciadas por la visión caritativa o la mirada médica-rehabilitadora de la discapacidad. Que se empiece a mirar el tema de discapacidad como un tema de derechos humanos y se impulsen políticas y acciones públicas, teniendo a las personas con discapacidad como sujetos de derechos humanos, es una tendencia muy reciente, cuyos resultados e impacto está más en el orden de las esperanzas que en el de la realidad.

En nuestras sociedades prevalece la idea de que las personas con discapacidad deben ser más objetos de lástima que sujetos de derechos y todavía los Estados y gobiernos están en deuda con esfuerzos comunicacionales y campañas mediáticas que contribuyan a modificar el entorno subestimativo y los prejuicios discriminatorios que estigmatizan y marcan a las personas por el simple hecho de tener una deficiencia, que los hace distintos.

Normativa de derechos de las PcD: El desafío de su aplicación

Un común denominador de los países es la enorme distancia que prevalece entre la normativa nacional e internacional de protección de los derechos de las personas con discapacidad y su aplicación efectiva. En los países se han aprobado leyes nacionales especiales relacionadas con las personas con discapacidad, muy influenciadas por el modelo médico, cuya implementación es deficitaria.

Por otra parte, todos los países del SICA (excepto Belice), han ratificado la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA), en junio de 1999, empero este tratado interamericano no ha impactado, significativamente, en la reducción de la discriminación que afecta a las personas con discapacidad.

En diciembre del 2006, las esperanzas de un cambio significativo en la vida de las personas con discapacidad reverdecieron a partir de la aprobación por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Este tratado es una valiosísima herramienta que da bases sólidas para impulsar el cambio que mejore las condiciones de vida y asegure la inclusión social efectiva de las personas con discapacidad.

Esta convención se orienta claramente por el modelo social de la discapacidad que reconoce que la discapacidad es generada por los Estados, los gobiernos y las sociedades de los países al no crear las condiciones adecuadas para incluir, en pie de igualdad que las demás personas, a las personas con discapacidad. Esto bien lo dice el preámbulo de este tratado, en su inciso e, cuando expresa: “Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Algo importante a recordar es que los ocho países del SICA ya ratificaron esta convención y hoy el desafío que tienen, es implementarla a través de planes, políticas y acciones públicas, inclusivas y transversales. De esta manera, el modelo social sobre discapacidad se convierte en legalmente vinculante para los países del SICA y forma parte de una norma superior, en los sistemas jurídicos de estos países.

El movimiento de PcD tiene la palabra: Sin acción, no hay derecho

El existir la normativa jurídica específica, que reconoce y protege los derechos de las personas con discapacidad, como se indica más arriba, todavía no ha establecido una diferencia significativa, ya que la situación de los derechos de las personas con discapacidad en los países de nuestra región, se caracteriza por distintas y reiteradas violaciones de derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

Vale la pena subrayar que esta caracterización es de data reciente ya que hasta hace poco tiempo, las personas con discapacidad ni siquiera eran consideradas en los informes sobre la situación de los derechos humanos de los países, elaborados ya fuera por los gobiernos o actores de la sociedad civil; era el sector poblacional más invisibilizado de todos.

Lo valioso entonces que exista un instrumento jurídico como la convención de la ONU; lo que hace falta es que distintos actores políticos, institucionales y de la sociedad civil, lo esgrimamos para promover el cambio necesario orientado a la inclusión social efectiva —no simplemente declarativa— de las personas con discapacidad de nuestros países.

Aquí es donde emergen (o deben emerger) las organizaciones de personas con discapacidad como un actor relevante para exigir el cumplimiento de la normativa relacionada con derechos de las personas con discapacidad (especialmente, la Convención). La experiencia histórica nos enseña que cuando se adopta un instrumento jurídico internacional que reconoce y protege los derechos de un sector y las organizaciones sociales que representan a ese sector, impulsan luchas para hacer efectivo su cumplimiento, se alcanzan logros y se avanza en los derechos de ese sector.

En este sentido, las organizaciones que defienden y promueven los derechos de las mujeres, han trazado un aleccionador sendero. En todos los países que

conforman el SICA, las personas con discapacidad han creado organizaciones de distinto tipo, pero todavía no son mayoría las que tienen como propósito y actividad principales, la defensa y promoción de los derechos de los derechos humanos. Asimismo el entorno socio-cultural subestimativo y de discriminación hacia las personas con discapacidad ha contribuido a que no se desarrollen movimientos fuertes, que luchen en todos los escenarios para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.

Se convierte, entonces, en una necesidad impostergable el desarrollar iniciativas que contribuyan a fortalecer organizativa, conceptual y políticamente, a las personas con discapacidad (particularmente a líderes y activistas), con el norte de fortalecer a sus organizaciones para que utilizando diversas estrategias de incidencia política, presionen a los gobiernos, por políticas públicas inclusivas y vigilen su cumplimiento efectivo.

Sin acción, no hay derecho, reza la máxima jurídica. Hoy la revitalizamos con la idea y propósito de que sin la acción de lucha, consciente, clara y bien concebida por parte de las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas, no se alcanzarán avances sostenidos en los derechos de las personas con discapacidad, por mejor escritos que estén en las normas nacionales e internacionales que los contienen.

Un proyecto para contribuir en esta justa causa

Precisamente, con el propósito de contribuir en esta causa de lograr avances en los derechos humanos de las personas con discapacidad en la región del SICA, a través del fortalecimiento y las acciones de organizaciones de personas con discapacidad, es que fue concebido y ejecutado el proyecto “Hacia el fortalecimiento organizativo y político del movimiento centroamericano de personas con discapacidad y el incremento de su capacidad de incidencia política”. Esta iniciativa fue impulsada por el Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IIDDI) y su desarrollo se dio entre junio del 2013 y febrero del 2014. En la ejecución del proyecto participaron el IIDDI, en calidad de entidad coordinadora y el Colectivo Vida Independiente (CVI), en condición de organización co-ejecutora.

El proyecto del IIDDI se ejecutó junto a 14 proyectos regionales más, gracias al del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA II) auspiciado por la Unión Europea. Este esfuerzo general contó asimismo con el apoyo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA),

el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en calidad de Secretaría Técnica.

El proyecto del IIDI-CVI se orientó, fundamentalmente, a contribuir en el fortalecimiento del movimiento regional de personas con discapacidad. Para empujar a tal fortalecimiento se trabajó en los siguientes ámbitos: informativo, comunicacional, educativo, organizativo y político (especialmente, en la promoción de la incidencia política).

El propósito de todo este esfuerzo ha sido el dotar a organizaciones de personas con discapacidad de los ocho países que actualmente conforman el SICA, de conocimientos, experiencias y herramientas que les amplíen su capacidad de incidir políticamente, en sus propios países y en el SICA, en función de lograr avances efectivos en los derechos de las personas con discapacidad.

El curso virtual sobre discapacidad y derechos humanos: Una experiencia rica y multiplicadora

Un componente muy valioso del proyecto del IIDI-CVI fue la organización de un curso virtual sobre discapacidad y derechos humanos. Fue por ello que en el marco del proyecto, lo primero que se hizo fue seleccionar a organizaciones de personas con discapacidad de los ocho países, procurando y logrando que todos los tipos de discapacidad fueran incluidos.

Una vez seleccionadas 35 organizaciones, a partir de varios criterios prefijados, siendo el principal su interés y compromiso con el proceso que generaba el proyecto, se organizó el curso virtual. Para este curso se les solicitó a cada organización el nombre de dos representantes.

Valga indicar que al completar la matrícula del curso, las entidades organizadoras nos comprometimos en asegurar equilibrio de género; el cual se alcanzó de manera satisfactoria.

El curso virtual, además de las instrucciones técnicas, la familiarización e intercambio social de las y los participantes, incluidas en el Módulo 0, contempló los seis módulos siguientes: El primero sobre el SICA y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del SICA (CC-SICA); el segundo sobre derechos humanos, conceptos, sistemas e instrumentos; el tercero centrado en la Convención de la

ONU; el cuarto sobre políticas públicas y desarrollo inclusivo; el quinto sobre

incidencia política y el sexto sobre estrategias e instrumentos para impulsar los derechos de las personas con discapacidad en distintos escenarios (nacionales, regionales e internacionales).

Para el desarrollo del curso virtual, el proyecto contó con el apoyo de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), de Costa Rica, a través de la Carrera y Cátedra de Educación Especial. El valioso respaldo técnico se dio como parte de su política de extensión universitaria. La UNED facilitó la mediación para el uso de la plataforma Moodle, el recurso humano de apoyo didáctico, la asesoría técnica para su desarrollo, así como la certificación de este curso virtual de capacitación.

Este diplomado virtual se inició en setiembre y culminó a finales de noviembre del año 2013. La rica experiencia formativa acumulada en el curso virtual, el cual fue muy bien valorado y evaluado por las y los participantes, impulsó la idea de elaborar un manual, que contuviera los ricos materiales elaborados para el curso.

El manual que tiene en sus manos...

Es así cómo surgió la idea que se convirtió en el manual que tiene en sus manos, estimado lector o lectora. El manual tiene dos componentes:

- **El libro impreso** que reproduce los principales documentos compartidos en el curso virtual mencionado --los cuales fueron mejorados en un intenso trabajo de edición y pulimiento-- y otros que se agregaron, específicamente para el manual impreso.
- **Un disco compacto** que acompaña al manual impreso, que contiene todos los contenidos incluidos en el curso virtual. Este disco compacto es un valioso complemento del libro para quienes trabajan o son estudiosos del tema de derechos de las personas con discapacidad, así como el vehículo adecuado para que personas ciegas que utilizan lectores de pantalla, aprovechen todos los materiales que se ponen a su disposición ahí. El disco contiene asimismo instrucciones para organizar actividades educativas y archivos "Power Point" que pueden dar base a presentaciones sobre diversos temas. Quienes elaboramos y seleccionamos los documentos para el curso virtual y para el disco compacto, tuvimos el cuidado de asegurar que los materiales fueran accesibles para las personas ciegas.

El manual cuenta con una introducción que fija su origen y subraya el propósito general del proyecto del cual se deriva: Ofrecer herramientas conceptuales y

prácticas para lograr avances en la efectivización de los derechos de las personas con discapacidad en la región del SICA, a través de la incidencia política, tanto mediante la vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ONU, 2006) y otras normas jurídicas como por medio de la propuesta de políticas públicas inclusivas y transversales (Desarrollo Inclusivo).

Seguidamente, aparecen los siete capítulos que componen el manual impreso. Son los siguientes:

El primero se titula: “**El SICA, propuesta, realidad y desafíos**”, y tiene dos componentes:

-Uno, de carácter general sobre el SICA y sus instituciones

-Otro centrado en la realidad y los desafíos del SICA, tal como es, que está elaborando Ricardo Sol.

El **segundo** es un acercamiento general acerca de los derechos humanos, más desde el punto de vista conceptual y se titula: “**Derechos humanos, lenguaje y cemento universal para un mundo mejor**”). Está conformado por un único documento que habla sobre el concepto de los derechos humanos, los principios, su clasificación y sobre las obligaciones que tienen los Estados con respecto a los derechos humanos (respetar, garantizar y hacer efectivos).

El **tercero** presenta las tres miradas principales acerca de la discapacidad (Título: “**Personas con discapacidad: De objetos de lástima y rehabilitación médica a sujetos plenos de derechos humanos**”). Está compuesto de dos elementos: Un documento que expone sobre los tres modelos sobre discapacidad (Caritativo, médico y social-enfoque de derechos humanos) y un cuadro que los sintetiza.

El **cuarto** capítulo se centra en la Convención de la ONU. Se titula: “**Un tratado para edificar un mundo más inclusivo, justo y solidario**”. Está compuesto por una breve historia del proceso de construcción de la Convención y un documento orientador para el estudio del tratado, que se hace acompañar de un instrumento didáctico que fue diseñado para este propósito.

El quinto trata sobre qué son políticas públicas y que es desarrollo inclusivo (desde la visión de las personas con discapacidad). Título: “**Políticas públicas y desarrollo inclusivo**”). Contiene dos documentos: Uno sobre el concepto y proceso de las políticas públicas y otro acerca del concepto general de desarrollo y de desarrollo inclusivo.

El sexto capítulo está compuesto de dos documentos sobre incidencia, en general e incidencia política y otro que contiene los ocho pasos del proceso de incidencia política. Título: “**La incidencia política, un camino para hacer cumplir los derechos humanos**”.

Finalmente, aparece el capítulo séptimo sobre espacios, iniciativas e instrumentos de derechos humanos, que recoge, de manera muy práctica, el bagaje de conocimientos expuestos en los capítulos anteriores, en función de su aplicación efectiva. En este capítulo se expone sobre los espacios nacionales, el espacio regional que ofrece el SICA, así como los espacios de la OEA (Sistema Interamericano) y la ONU (Sistema Universal. Su título es “**Instrumentos y estrategias para aplicar en la lucha por los derechos de las PcD**”.

En general le agradecemos a la UNED por el valioso apoyo prestado en el curso virtual y, muy especialmente, el aporte de Ana Patricia Vázquez Chaves, Directora a.i. del Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (CENAREC), de Costa Rica, quien elaboró la presentación de este libro y participó como tutora de la UNED en el curso virtual. Le agradecemos, asimismo, a Ricardo Sol Arriaza, especialista en temas de integración y participación ciudadana quien contribuyó en el manual, elaborando un documento sobre el marco institucional del SICA, la agenda integracionista y el rol del órgano de consulta a la sociedad civil.

Corresponde también agradecerle a Madeline Matarrita Castrillo, quien contribuyó con mirada psicopedagógica en sugerencias valiosas para hacer más accesibles y didácticos los documentos y en la revisión general del texto, para reducir errores y evitar gazapos.

Es justo y necesario agradecer a las y los participantes del curso virtual sobre discapacidad y derechos humanos, cuyas ideas expresadas en sus evaluaciones del curso dieron insumos y aliento en la elaboración del manual.

Por último, agradecemos al Programa PAIRCA, a la Unión Europea, al PNUD y FLACSO, que han permitido que el proyecto que le dio cabida al impulso de este manual impreso y en disco compacto, se haya podido desarrollar, con la mira en contribuir a que la región del SICA se convierta en un escenario más inclusivo, accesible y amigable para las personas con discapacidad que lo habitamos.

*Luis Fernando Astorga Gatjens,
Director Ejecutivo del Instituto Interamericano
sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IID)*

CAPÍTULO 1

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA): propuesta, realidad y desafíos

1. Antecedentes y membresía del SICA

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado originalmente, por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirió Belice como miembro pleno. Por su parte, República Dominicana participó como Estado Asociado hasta julio del 2013, cuando se convirtió en el octavo miembro pleno.

México, Chile, Brasil, Argentina, Perú y los Estados Unidos de América, participan como Observadores Regionales. Mientras tanto China (Taiwán), España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia y la Santa Sede, forman parte del Sistema como Observadores Extra regionales. La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador.

Actualmente se encuentran en proceso de incorporación en la categoría de Observador Regional Colombia, Ecuador, Haití y Uruguay, y como Observador Extra Regional, el Reino Unido. Estas incorporaciones fueron aprobadas durante la XL Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en diciembre de 2012.

El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962; y entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993.

La creación del SICA fue respaldada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución A/48 L del 10 de diciembre de 1993, quedando el Protocolo de Tegucigalpa debidamente

inscrito ante la misma. Esto permite que sea invocado internacionalmente y, además, le permite a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas.

El SICA tiene categoría de Observador Permanente de dicha Organización y mantiene vínculos de diálogo y cooperación con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Unión Europea (UE) y otros esquemas de integración a nivel mundial, así como diversas instituciones internacionales.

El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias anteriores para la unificación de la región, así como las lecciones legadas por los hechos históricos de la región, tales como las crisis políticas y los conflictos armados. Con base en esto, y sumadas las transformaciones constitucionales internas y la existencia de regímenes democráticos en Centroamérica, se estableció su objetivo fundamental, el cual es la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la en una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos.

2. Objetivos del SICA

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene por objetivo fundamental alcanzar la integración de Centroamérica para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. En ese sentido, se reafirman los siguientes propósitos:

- Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y

del estricto respeto a los Derechos Humanos.

- Concretar un nuevo modelo de seguridad regional basado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil y la superación de la pobreza extrema; la promoción del desarrollo sostenido y la protección del ambiente; la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
- Lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
- Fortalecer la región como bloque económico para, de esa forma, ingresar triunfalmente en la economía internacional.
- Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones exteriores, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.
- Promover, en forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región.
- Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del ambiente mediante el respeto y la armonía con la naturaleza, asegurando el desarrollo equilibrado y la explotación racional de los recursos naturales, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
- Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

3. Principales órganos del SICA

Para la realización de los fines del SICA han sido establecidos los siguientes órganos:

- 1) La reunión de Presidentes. Es la autoridad superior del SICA. Está compuestas por los Presidentes de los ocho Estados miembros y es encabezada por una Presidencia Pro Tempore, que es ejercida durante un período de seis meses.
- 2) La reunión del Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros estará integrado por los Ministros del Ramo y, en caso extraordinario, por un

Viceministro debidamente facultado.

- 3) El Comité Ejecutivo (CE-SICA). El Comité Ejecutivo se integra con un representante de cada uno de los Estados Miembros. Estos serán nombrados por sus Presidentes, por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores.
- 4) El Secretario General (SG-SICA). La Secretaría General es una instancia regional operativa del SICA, creada por decisión de los presidentes Centroamericanos en el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, con el propósito de prestar servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en apoyo a los esfuerzos de integración regional, particularmente en la construcción gradual y progresiva de la Unión Centroamericana.

Forman también parte del Sistema:

- La Reunión de Vicepresidentes. La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República es un Órgano de Asesoría y Consulta.
- El Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Está conformado por 20 diputados por cada país miembro, los ex presidentes de los países y uno de los ex vicepresidentes de cada período.
- La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Es el órgano judicial principal y permanente del SICA. Inició sus funciones el 12 de octubre 1994, en Managua, ciudad que ya es su sede permanente.
- El Comité Consultivo del SICA, que se describe en la siguiente sección.

4. ¿Qué es el Comité Consultivo del SICA o CC-SICA?

El Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, CC-SICA, es el órgano de la sociedad civil, independiente y autónomo, convocado para fortalecer la integración, el desarrollo y la democracia en Centroamérica desde su fundación y constitución definitiva, como órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en el año de 1996.

El Comité Consultivo está integrado por los sectores empresariales, laboral, académico, mujeres, indígenas, afro caribeños y otras fuerzas vivas del istmo centroamericano, representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, que buscan promover y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana.

La misión del CC-SICA es promover la participación activa de la sociedad civil, para que el proceso de la integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa, los cuales guiarán sus recomendaciones, estudios y análisis.

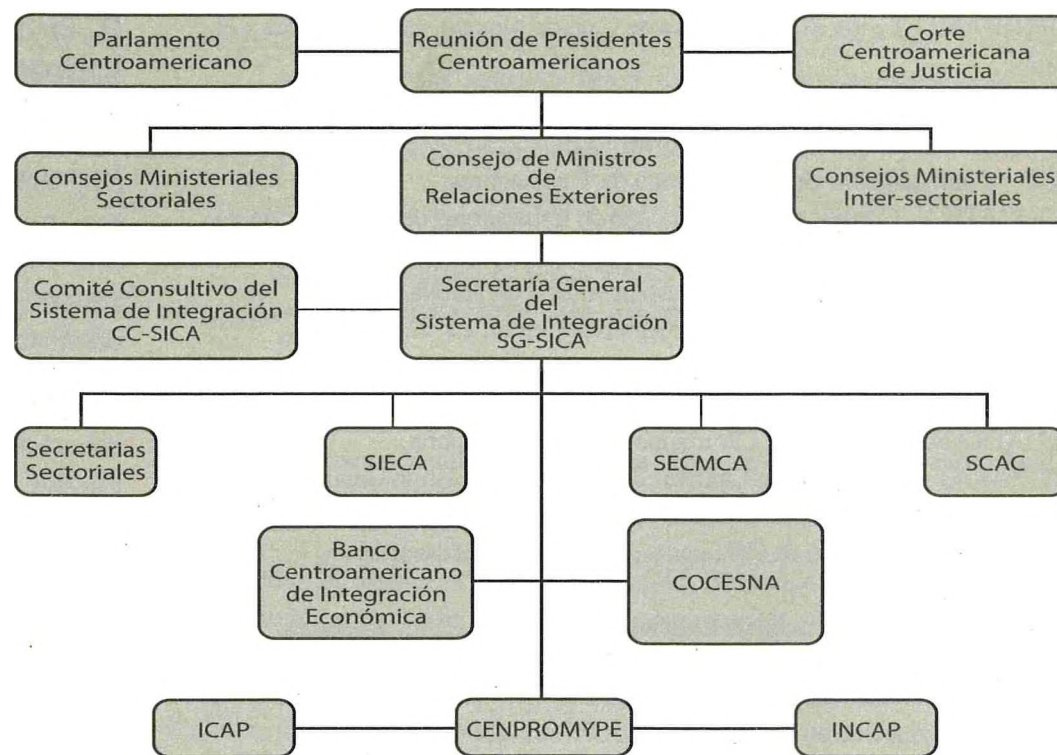
Las organizaciones que actualmente componen el CC SICA son las siguientes:

- Organizaciones de Productores y de Servicios,
- Organizaciones del Sector Laboral,
- Cámaras Empresariales,
- Organizaciones del Sector Académico,
- Organizaciones de Grupos Poblacionales,
- Organizaciones del Sector Descentralizado.

La Asamblea Plenaria es la instancia máxima en la estructura del CC-SICA, está conformada por todos los miembros del Comité Consultivo, en el ejercicio de sus plenos derechos. La Asamblea Plenaria se reúne ordinariamente una vez al año y de forma extraordinaria cuando sea necesario.

La Presidencia del CC-SICA es el más alto representante del Comité es elegida por la Asamblea Plenaria dentro de las organizaciones electas a ser miembros del Directorio, la presidencia se ejerce por dos años pudiendo ser reelecta por dos años más.

El Comité Consultivo del SICA (CC SICA) inauguró, en la tercera semana



Organigrama del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

de junio de 2008, su propia oficina en la sede del SICA, en San Salvador. El sitio Web del CC SICA es: <http://www.sica.int/ccsica/>

Las organizaciones que conforman al CC-SICA son las siguientes:

I. Organizaciones de Productores y de Servicios:

ASOCODE – Asociación de Organizaciones de Productores Agrícolas Centroamericanos para la Cooperación y el Desarrollo,
 FS – Asociación Latinoamericana de Pequeños Caficultores – Frente Solidario,
 CONFEPESCA – Confederación Centroamericana de Pescadores Artesanales,
 FECABOLSA – Federación Centroamericana, Panamá y el Caribe de Puestos de Bolsa,

UPROCAFE – Unión de Productores de Café de México, Centroamérica y el Caribe.

II. Organizaciones del Sector Laboral

CCT – Confederación Centroamericana de Trabajadores,
 CONCATEC – Consejo Centroamericano de trabajadores de la Educación y la Cultura,
 CONCENTRA – Coordinadora Centroamericana de Trabajadores,
 CSACC – Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe.

III. Cámaras Empresariales

FECATRANS – Federación Centroamericana de Transporte,
 FECAMCO – Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano,
 FECATUR – Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica,
 FECAICA – Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas,
 FEDEPRICAP – Federación de Entidades Privadas de Centroamérica.

IV. Organizaciones del Sector Académico

AUPRICA – Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica,
 CEPUCA – Confederación de Entidades Profesionales Universitarias de Centroamérica,
 CSUCA – Consejo Superior Universitario Centroamericano.

V. Organizaciones de Grupos Poblacionales

CICA – Consejo Indígena de Centroamérica,
 FEREPRODIS – Federación Red Pro-personas con Discapacidad,
 FMIC – Foro de Mujeres para la Integración Centroamérica,
 FUNDEHUCA – Fundación para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica,
 ONECA – Organización Negra Centroamericana.

VI. Organizaciones del Sector Descentralizado

FEMICA – Federación de Municipios del Istmo Centroamericano

II. El marco institucional del SICA, la agenda integracionista y el rol del órgano de consulta a la sociedad civil

Ricardo Sol Arriaza

El órgano de consulta a la Sociedad Civil

Las propuestas que surjan de las organizaciones de la Sociedad Civil, orientadas a incidir en el proceso de la integración regional, en principio y de acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa, deben ser canalizadas a través del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, conocido como CC-SICA. Más aún, este órgano de dicho sistema, ubicado en lo más alto de su organigrama, está llamado a incorporar las organizaciones que se constituyan en el ámbito regional para promover iniciativas integracionistas, en sus distintos ámbitos para esa sociedad civil organizada.

El Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, CC-SICA, se crea al tenor del artículo 12 del mencionado Protocolo, que lo define como uno de los órganos del Sistema, así: *“El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica”*.

Las organizaciones que lo integran, desde el momento mismo de su convocatoria, reclamaron un mayor ámbito de acción. El Estatuto Constitutivo del CC-SICA, depositado ante la Secretaría General y la Presidencia del SICA, en acto protocolario público, en la Cancillería del Gobierno de Costa Rica, que para entonces ostentaba la Presidencia del SICA y consecuentemente la Presidencia de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, define al CC-SICA como órgano de la sociedad civil organizada regionalmente en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual asegura la participación democrática regional con propósitos integracionistas.

¹ Protocolo de Tegucigalpa, SICA. <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=82677&idm=1>

No obstante, desde su constitución, el CC-SICA ha tropezado con una serie de dificultades para su desarrollo orgánico y para el cumplimiento de su misión, que no se originan precisamente solo en su dinámica interna, por lo que es más difícil modificar desde ese órgano de consulta, pero que son indispensables de tener en cuenta para bregar con ellos para fortalecer y saber orientar la participación de la sociedad civil organizada en los ámbitos de la Integración Regional Centroamericana. Entre éstos se identifican aquellos que provienen de la propia institucionalidad del Sistema Centroamericano de la integración, de la cual el CC-SICA es uno de sus órganos.

La institucionalidad del SICA

En un intento de reforzar esas apreciaciones, en poco párrafos, se sintetizan, a manera de ilustración o referente obligados algunos de las particularidades del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Para lograr una forzada síntesis recurrimos a una cita extensa de un estudio de Pedro Caldentey del Pozo ², quien identifica como problemas tradicionales de la integración centroamericana y particularmente el SICA:

*“...la dispersión institucional, las dudas sobre la voluntad política de los Estados centroamericanos de convertir el proceso regional en un marco de políticas de desarrollo y la desmesura de su agenda”.*³

Cabe mencionar que este analista ubica estos problemas tradicionales en el marco de lo que el identifica como un momento o *“etapa de renovada vitalidad de la integración centroamericana”*, y continúa este análisis identificando lo que define como factores críticos del desarrollo del SICA, así:

1. “La integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario.

2. Las agendas nacionales y la agenda regional no consiguen articularse; las instituciones y los procesos que éstas desarrollan pueden constituir un elemento articulador de los intereses regionales, nacionales y de la sociedad civil.
3. El problema principal es que la dinámica de la integración regional está desvinculada de los procesos y de los actores estratégicos en la región, y no respaldada por mecanismos institucionales de toma de decisiones.
4. La solución parece ser la mejora del proceso de toma de decisiones y su aplicación efectiva mediante el reforzamiento de las capacidades institucionales y la implicación de la sociedad civil.”⁴

Sin duda, las alusiones que se hacen a las Sociedad Civil en este análisis constituyen un enorme desafío y toda una agenda para el CC-SICA, esos señalamientos específicos deben ser motivo de preocupación de éste órgano y analizados para fortalecer su desarrollo institucional.

Por otra parte, como se señala en la “Propuesta de Acciones y Directrices en el proceso de reforma del Sistema de la Integración Centroamericana”, que actualmente se encuentra en proceso de análisis, los propios órganos superiores del SICA⁵, reconocen que “La reforma del Sistema de la Integración ha sido una constante en la agenda regional en las últimas dos décadas” y cita la primera reforma que surge de un acuerdo de la Reunión de Presidentes del 30 de mayo de 1995 y es formulada en 1997 BID/CEPA; la del 2004 “Diagnóstico sobre la institucionalidad centroamericana, beneficios y cuotas”, realizada con el aporte de BCIE, SIECA, entre otras instituciones y elaborada, precisamente, por Pedro Caldentey del Pozo y la de la Comisión Ad Hoc 2007/2008 que propuso un “Replanteamiento

² Caldentey, Pedro y Romero, José Juan. *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada*. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. El Salvador, Talleres UCA. 2010

³ *Ibid.* Pág. 223

⁴ *Ibid.*

⁵ *Hacemos referencia a la Reunión de Presidentes, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y a la propia Secretaría General.*

Integral de la Institucionalidad Regional”, que surge del “Diagnóstico sobre la Institucionalidad Centroamericana” se acuerda solicitar al BID/CEPAL hacer un diagnóstico a profundidad y elaborar una propuesta de reforma consonancia con este análisis.

Solamente esta recapitulación da una idea de las enormes dificultades que el SICA tiene para avanzar en una reforma de su institucionalidad.

La Agenda Regional Centroamericana

Como señala Solís: “El debate sobre las agendas de la integración está fuertemente condicionado (si no determinado) por las relaciones de poder entre el Sistema Regional y los Estados que lo conforman. En momentos en que ese balance es ampliamente favorable para los Estados en detrimento del Sistema, la posibilidad de concretar una agenda o varias agendas regionales queda inexorablemente cautivo de variables y voluntades domésticas, de difícil administración.” (p. 455).⁶

Este mismo autor destaca, a su vez, otro desafío en la definición de una estrategia regional centroamericana, al señalar que: “Desde hace décadas la integración regional se debate entre quienes abogan por una proceso de integración equilibrado y omnicompreensivo, y aquellos que favorecen más bien la senda de la integración económica, definida como la única “integración real”, y continua diciendo: “Los primero está por una integración regional inclusiva, es decir, que se manifiesta de manera sustantiva en acciones de armonización en los cinco ámbitos que abarca el Protocolo de Tegucigalpa (político, social, económico, educativo y cultural y ambiental).”⁷

Sobre este debate, el CC-SICA ha tomado posición y formuló y publicó lo que se denominó una Propuesta estratégica para orientar el desarrollo y la Integración centroamericana⁸. En este planteamiento, el CC-SICA, luego de hacer un análisis de la realidad socioeconómica de la región, en los que se identifican, como punto

de partida del análisis, “Los retos de Centroamérica”, para a realizar una “Análisis de la institucionalidad del SICA”, para pasar a proponer un “Decálogo para el fortalecimiento de la Integración regional” cuyos temas son:

1. Desarrollo integral;
2. Inserción inteligente y justa en la economía mundial;
3. Vinculación con otros procesos de integración;
4. Cohesión social y equidad;
5. Tolerancia y construcción de consensos;
6. Economía de escala y cooperación horizontal;
7. Desarrollo local y descentralización;
8. Financiamiento de los programas regionales;
9. Gobernabilidad;
10. Integración y unión centroamericana.

Enseguida, apegado al concepto de integralidad que debería tener la integración regional pasa a identificar “Temas sectoriales para una agenda de participación e incidencia”, desde el CC-SICA, estos son:

1. Fortalecimiento de la cultura e identidad de los pueblos centroamericano;
2. Equidad de género;
3. Protección del ambiente y manejo de recursos naturales;
4. Respeto a la multiculturalidad y reconocimiento de las etnias;
5. Trabajo y empleo digno;
6. Transformación agraria y seguridad alimentaria;
7. Educación integral e integradora.

Este documento del CC-SICA, concluye con un capítulo en el que se plantean “Políticas para avanzar hacia el desarrollo incluyente, equitativo y sostenible.”⁹

No está demás señalar que la capacidad de posicionar esta agenda, por parte del CC-SICA, sigue siendo precisamente un desafío pendiente.

⁶ Solís Rivera, Luis Guillermo, Cap. 14. Las agendas regionales de desarrollo. En Caldentey y Romero. El Sica la UE: La integración regional en una perspectiva comparada. Colección de estudios Centroamericanos No 1. Fundación ETEA las el Desarrollo y la cooperación, El Salvador. 2010

⁷ Íbid. (p 455)

⁸ Documento aprobado por la Asamblea Plenaria Extraordinaria del CC-SICA, Managua, Agosto 2007.

⁹ Íbid.

Por otra parte, desde un análisis más interno o institucional, sobre las “dificultades para establecer una Agenda de la Integración”, que sin duda es otro tema de alto interés para el CC-SICA, cabe citar a Mario René Villalobos ¹⁰, quien destaca tres grandes problemas, que en la práctica dificultan el proceso de la Planificación en el SICA y consecuentemente para asumir Agenda Programática Institucional orientada hacia el desarrollo integral de la región.

Estos problemas son:

- “Las jerarquías y las competencias funcionales o poderes de decisión,
- La autonomía funcional y
- La atomización del SICA” (p.148)

Dicho analista sintetiza así estos problemas:

“...la debilidad o ausencia de una jerarquía administrativa dificulta en la práctica la labor de coordinación, más allá de lo que se adopta a través de los diferentes actos normativos establecidos en los Tratados.”

“...la autonomía funcional, aun cuando es referida en el Protocolo de Tegucigalpa y en la Resolución No. 2 de la Cumbre de Panamá de 1992, su significado exacto no ha sido debidamente aclarado y por tanto, podrían dificultar un proceso de planificación integral que requieren altos niveles de coordinación.”

“...la atomización del SICA, existió hasta hace algunos años un aumento considerable de instituciones del SICA, creadas por decisiones del más alto nivel político, en respuesta a la multidimensionalidad del proceso. Sin embargo, en algunos casos no se establecieron vinculaciones orgánicas sólidas, por lo tanto, la consecuencia de tener relaciones sistémicas débiles entre las instituciones podría influir en la eficiencia de sus interacciones y por ende, en su coordinación.”

Sin duda estos factores han incidido en la poca o nula apropiación de ejercicios de construcción de una Agenda Regional del SICA, esto incluso a pesar de que se han realizado ejercicios que han permitido la construcción de lo que se ha dado en llamar un “Plan Plurianual del SICA”. No obstante, este ha sido un instrumento de poca aplicabilidad y en ocasiones de objeto de impases en su aprobación, que han hecho muy difícil su aprobación.

Al respecto podemos citar nuevamente a Caldentey quien señala que “...la Agenda Regional Centroamericana no es una agenda integral, cohesionada, con una definición de prioridades, sino que tiende a constituir la suma de las agendas que proponen cada uno de los países en el ejercicio de la PPT” (Presidencia Pro-témpore) ¹¹.

No obstante lo planteado por los analistas citados en este aparte, como señala Villalobos, en el trabajo ya citado antes, “en los últimos años ha habido esfuerzos importantes por dotar al Sistema de un instrumento marco –o agenda regional- que consolide las prioridades y metas del Proceso en los grandes temas que aborda” ¹². Este ejercicio se ha dado en llamar, “Proceso de Planificación Plurianual”, que se inició en el 2007 y su última versión corresponde al período 2010 -2013.

El contenido de este plan Plurianual 2010 -2013 ¹³ se resume en los siguientes ítems:

1. Política social
 - a. Integración Social
 - b. Educación
 - c. Cultura
 - d. Género
2. Política de seguridad democrática
3. Política de Integración Económica e inserción en la Economía internacional
 - a. Profundización de la integración económica

¹⁰ Villalobos, Mario René. Capítulo 5. Instrumentos de Planificación del SICA. En Caldentey y Romero. El SICA la UE: La integración regional en una perspectiva comparada. Colección de estudios Centroamericano No1. Fundación ETEA las el Desarrollo y la cooperación, El Salvador. 2010

¹¹ Caldentey óp cit. Página 324

¹² Villalobos óp cit. Página 151

¹³ Propuesta temática Grupo Ad Hoc 7-8 de junio 2010

- b. Inserción de Centroamérica en la Economía Internacional
- 4. Política de Desarrollo Sostenible
- 5. Política de Cooperación Internacional
- 6. Política de integración y Desarrollo energético
- 7. Política de Fortalecimiento institucional de la Integración Regional.

Ante este, sin duda meritorio esfuerzo, cabe retomar nuevamente a Solís Rivera ¹⁴, quien trata de explicar la distancia entre las propuestas recogidas en los documentos institucionales de la integración regional centroamericana y la realidad que se describe en los análisis críticos antes citados. Así, en el inicio de su estudio ya citado, señala que “Cualquier reflexión que se haga en torno a la integración centroamericana plantea un dilema ineludible: o bien ésta se realiza desde posiciones “voluntaristas” (valga decir desde el deber ser inexistente), o bien se aborda a partir de la realidad; desde lo que es o teniendo como sustrato los factores objetivos, históricos y políticos, que la define y condicionan. El “deber ser”, tan esencial como resulta en ejercicios académicos, considera contra una de las más esenciales verdades de la política en tanto “arte” (o ciencia) de lo posible”.

Este proceso, analizado en los párrafos anteriores, debe entenderse como un continuo con las propuestas de la “Declaración Conjunta y el Plan de Acción”¹⁵ de la Cumbre de San Salvador, del 20 de julio de 2010, en la que los Presidentes y Jefes de Gobierno, luego de “Ratificar que el objetivo fundamental que nos guía de manera inequívoca es la realización de la integración regional, para consolidar en la región la Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, como un todo armónico e indivisible, de conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa” pasan a aprobar una Plan de Acción para el “relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana”.

Cabe destacar que en el numeral 15 de dicha “Declaración Conjunta”, se plantea el lineamiento de “Promover la participación activa de los distintos sectores de la sociedad civil regional en este renovado proceso de integración.” El Plan de Acción mencionado, “facilita las orientaciones técnicas y políticas

encaminadas a dar viabilidad a nuestra iniciativa de relanzar el proceso” e identifica cinco grandes áreas de trabajo, así:

1. Seguridad Democrática

Para lo que se propone: “impulsar un gran movimiento regional contra la violencia y la criminalidad, elevando los niveles de participación de toda la sociedad en su conjunto, mejorando la toma de decisiones y el seguimiento a los acuerdos en esta materia.”

2. Cambio Climático y prevención de desastres

En este caso se propone “...asegurar la implementación y cumplimiento de las metas anuales del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) 2010 -2014 y concluir la fase de formulación y consulta de la Estrategia Regional de Cambio Climático y su inmediata puesta en marcha. De igual manera se instruye a los Ministros de Ambiente a “desarrollar políticas públicas, estrategias intersectoriales y planes de acción centrados en la mitigación y adaptación para enfrentar las amenazas del cambio climático”.

3. Integración Económica

En esta área se propone “continuar promoviendo el proceso de integración económica con miras a avanzar en el establecimiento de una Unión Aduanera” y avalar el “Plan de acción desarrollado por los Ministros de Integración Económica y Comercio Exterior.”

4. Integración Social

En este ámbito, se acuerda “desarrollar un programa de seguridad alimentaria y nutricional, que incluya en enfoque de desarrollo infantil temprano”, a su vez, propone “fortalecer los mecanismos para hacer efectivo y sostenible el proceso de negociación y compra de medicamentos esenciales para la región” y desarrollar “de manera gradual y progresiva programas para poblaciones móviles

¹⁴ Solís *op cit.* Página 455

¹⁵ *Declaración Conjunta y Plan de Acción. Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, para el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana. San Salvador, 20 de julio del 2010.*

y transfronterizas en educación, salud, vivienda, trabajo y cohesión social". Así mismo se propone "diseñar y ejecutar una política cultural regional 2011-2013 que promueva la identidad, la difusión de conocimientos, el sentido de pertenencia, el respeto a la diversidad cultural, y una cultura de paz, así como una visión centroamericana compartida..."

5. Fortalecimiento institucional

En esta declaración, se plantea "Continuar la revisión integral de la estructura y funcionamiento de la institucionalidad del SICA, como vista a su redefinición y fortalecimiento", para lo que se propone elaborar un diagnóstico y propuesta en un plazo de seis meses.

De manera relevante, cabe reiterar que, sin que sea exhaustiva la enumeración de propuestas surgidas desde el CC-SICA, en torno a una Agenda Centroamericana para la Integración, que se enuncian en este documento, queda claro el esfuerzo por tratar de incidir en ese proceso pero, también, su debilidad institucional para que su voz sea escuchada. De manera particular, cabe destacar la enorme responsabilidad del CC-SICA de, además de formular sus propias propuestas, generar condiciones y capacidades para darle seguimiento, y emitir criterio, sobre las iniciativas que emergen de las autoridades de los países de la región.

El CC-SICA en cuanto órgano del SICA

La conformación del CC-SICA como órgano del Sistema de la integración regional se remonta a la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, que dan origen a una nueva etapa de la integración centroamericana, con su nueva institucionalidad: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se proyecta con la visión de consolidar al Istmo como una región de paz, democracia y desarrollo.

Por tanto, la decisión política de crear el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, CC-SICA, debe de analizarse desde esa perspectiva. Es decir desde el compromiso de generar nuevas condiciones institucionales, políticas y económicas para alcanzar la democracia y el desarrollo en la región.

De entrada, cabe mencionar que dicho órgano del Sistema no se ha desarrollado exento de tensiones, restricciones y contradicciones, en ese intento de avanzar en la construcción de institucionalidad democrática. La creación y desarrollo del CC-SICA es un claro ejemplo de las dificultades y resistencias que las élites anteponen para el desarrollo de este tipo de espacios democrático.

Como se ha señalado el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, CC-SICA, encuentra su fundamento legal en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, que lo define como uno de los órganos del Sistema, así: "El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica".

La relevancia de este acto jurídico, que crea un órgano de participación ciudadana en el mismo artículo en el que se a su vez se definen las instancias de gobierno del Sistema, es sin duda un avance para la democracia en la región. Más allá de que esa iniciativa, como señalamos, va a desarrollarse inmersa en contradicciones.

Precisamente la primera determinante o condicionante para constituir este órgano, en tanto espacio efectivo de construcción de participación ciudadana, se encuentra en la propia definición del CC-SICA que se plasma en el Protocolo de Tegucigalpa o carta constitutiva del SICA y en las atribuciones que en él se le estipulan.

En este sentido, cabe destacar que las autoridades de los gobiernos centro-americanos nombradas para dirigir el SICA, en distintos períodos, han evidenciado diferentes expresiones de voluntad política para fortalecer el desarrollo de este órgano. Cada una de las cuales se ha sustentado en distintas lecturas sobre la relevancia de este órgano y sobre su rol.

Esto, por cuanto el citado Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, ubica al CC-SICA como órgano del Sistema, pero al señalar sus funciones lo limita a ser una instancia para "asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo".

No obstante, como se mencionó en los primeros párrafos de este artículo, las organizaciones que lo integran, desde el momento mismo de su convocatoria, reclamaron un mayor ámbito de acción. Tal restricción legal, al menos fácticamente, se ha resuelto por el hecho de que los Secretarios Generales del SICA no han insistido en una interpretación restrictiva de este postulado, e incluso han respetado la propuesta de Estatutos del CC-SICA que, efectivamente, recoge la voluntad de las organizaciones fundadoras de aspirar a ser reconocidos como un órgano de consulta de los distintos órganos del Sistema y no solo de la Secretaría General.

El Estatuto constitutivo del CC-SICA, depositado ante la Secretaría General y la Presidencia del SICA, en acto protocolario público, en la Cancillería del Gobierno de Costa Rica, que para entonces ostentaba la Presidencia del SICA y consecuentemente la Presidencia de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, define al CC-SICA como órgano de la sociedad civil organizada regionalmente en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual asegura la participación democrática regional con propósitos integracionistas.

Cabe destacar aquí la resolución del 2008 de la Corte Centroamericana de Justicia, en la que se señala que "...ninguna dimensión del desarrollo sostenible relativa a la integración regional, debe excluirse de la consideración del Comité Consultivo, ya que la misma es integral y abarca el Sistema y a los subsistemas económico, político, social, cultural y ambiental, pero también la seguridad democrática, conforme al Protocolo de Tegucigalpa que es el que le da vida al Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana"¹⁶. Esta resolución sin duda refuerza e impulsa los alcances del mandato institucional del CC-SICA.

Entre sus funciones destacan: "Formular recomendaciones y proponer iniciativas ante las instancias correspondientes sobre el proceso de integración centroamericana, a fin de promoverla e impulsarla. Evacuar las consultas formuladas por los diversos órganos del SICA y otras

instancias regionales e internacionales. Asesorar a la Secretaría General del SICA (SG-SICA) sobre la política de la organización regional y el proceso de integración centroamericana con el alcance que precisa el Protocolo de Tegucigalpa".

Este acto de entrega o depósito, hace referencia a otro tema, que tiene que ver con la seguridad jurídica del SICA. En este Sistema, desde el punto de vista legal, la instancia de depósito, que recibe y valida los estatutos de los órganos del SICA es el Comité Ejecutivo (CE). No obstante, dado que la constitución de dicho CE fue largamente postergada, los reglamentos constitutivos de varios órganos del Sistema aún no fueron sometidos a ese proceso; de esa manera, no solo el CC-SICA, sino varios órganos del SICA, han venido operando y generando una costumbre, que al no ser impugnada y ser aplicada en reiteradas oportunidades, puede interpretarse que se ha convertido en norma jurídica.

Sobre este tema, en el año 2008, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) hace una interpretación legítima de los postulados que dan paso a la creación de este órgano de consulta, reconociéndole atribuciones y responsabilidades en relación con el SICA en su conjunto. La CCJ sostiene que dada la naturaleza de la globalidad del actual proceso de integración regional, los Estados miembros han querido asegurar que dentro del Comité Consultivo exista la más amplia representatividad de toda la sociedad civil organizada en el ámbito regional, incluyendo, aunque no limitándose a los sectores empresarial, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano. Ello tiene por objeto que todos los sectores organizados de la sociedad civil centroamericana participen activamente en el esfuerzo por hacer realidad los propósitos, principios y fines del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos complementarios y actos derivados del mismo, mediante su efectiva observancia y ejecución, por lo que se concluye que el CC-SICA es el órgano de participación dentro del SICA de la sociedad civil centroamericana organizada.

¹⁶ Expediente 10-17-11-2008 *Solicitud de Opinión Consultiva del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en relación a varias interrogantes sobre la institucionalidad del mismo. Solicitante: Licenciado Carlos Eduardo Molina Molinero, Presidente, Directorio del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA).*

CAPÍTULO 2

Derechos humanos, lenguaje y cemento universal para construir un mundo mejor

1. Definición, principios y características

Los **derechos humanos** son aquellas libertades, facultades o valores básicos que, de acuerdo con diversas visiones filosóficas, corresponden a toda persona por el mismo hecho de su naturaleza y condición humana, para la garantía de una vida digna. Tales derechos los Estados deben respetar y garantizar o bien, satisfacer (Morales Gil de la Torre, Héctor).

Los derechos humanos son garantías jurídicas que protegen a las personas y grupos de personas contra los actos de los gobiernos, que afectan a las libertades fundamentales y a la dignidad humana. Las normas de derechos humanos obligan a los gobiernos a hacer determinadas cosas a favor de las personas y el pleno disfrute de sus derechos y les impiden hacer otras, que limiten, restrinjan o condicionen el goce y disfrute de sus derechos. También se puede decir que los derechos humanos son garantías jurídicas que protegen a las personas y grupos de personas contra los actos de los gobiernos, que afectan a las libertades fundamentales y a la dignidad humana.

Otra definición es la acuñada por la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos que expresa lo siguiente: "Los derechos humanos se pueden definir como garantías legales, universales que corresponden a todos los seres humanos y que protegen al individuo y/o los grupos frente a acciones u omisiones que afectan a la dignidad humana fundamental."

Entre las principales características de los derechos humanos, se pueden citar las siguientes:

- Son **universales**; es decir, cubren a todos los seres humanos sin excepción.
- Son **inalienables**: Nadie puede renunciar o ser despojado de ellos.
- **Intransferibles**: Los derechos no pueden cederse de una a otra persona.

- Se basan en la **dignidad** intrínseca (o en si misma) y la **igualdad** de todos los seres humanos.
- Son **indivisibles e interdependientes**. Son indivisibles porque se dividen para su mejor comprensión pero se deben de ver en conjunto y son interdependientes debido a que en su ejercicio, los derechos dependen unos de otros.
- No pueden ser **suspendidos o retirados**.
- Imponen **obligaciones**, particularmente a los Estados y a los agentes de los Estados.
- Deben ser **garantizados** por la comunidad internacional.
- Están **protegidos** por la ley.
- Protegen a los **individuos** y, hasta cierto punto, a los **grupos**.

Otro elemento relevante relacionado con los derechos humanos es la **participación** y la inclusión social. Los pueblos y las personas tienen el derecho a participar de manera libre, activa y en forma significativa, en el goce y disfrute del desarrollo civil, económico, social, cultural y político a través del cual se hagan efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales; asimismo tienen derecho a realizar contribuciones en función de la consecución de estos propósitos.

Las normas en el campo de los derechos humanos se han ido definiendo mejor en los últimos años. Han sido codificadas en ordenamientos jurídicos internacionales, regionales y nacionales; lo que se puede ejemplificar en pactos, convenciones, tratados, códigos, leyes y reglamentos.

Hoy día los derechos humanos están ordenados en un conjunto de normas de actuación. El cumplimiento o respeto de estas normas, se les debe exigir a los diferentes titulares de obligaciones. Entre los titulares que deben cumplir

estas obligaciones, se deben incluir, en primer lugar, a las instituciones del Estado (del gobierno central o Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y Ejército o Fuerzas Armadas, en los países que tienen esta institución). También se mencionan a las grandes empresas transnacionales como titulares de ese tipo de obligaciones de derechos humanos.

Otro componente importante vinculado con los derechos humanos es la rendición de cuentas en torno a su cumplimiento. Los Estados y otros titulares de deberes relacionados con los derechos humanos, deben responder por su efectivo cumplimiento. Es decir, deben cumplir con las normas y criterios legales consagrados en los instrumentos de derechos humanos, sean éstos nacionales o internacionales. Cuando no lo cumplan así, los titulares de derechos afectados, podrán impulsar procesos para obtener la adecuada reparación ante los tribunales o instancias competentes, de acuerdo con las reglas y procedimientos establecidos por la ley.

2. Clasificación de los derechos humanos

Los derechos humanos pueden clasificarse en dimensiones o generaciones. En general, se habla de tres grupos de derechos; sin embargo, la distinción más corriente es la que se establece entre los derechos civiles y políticos (llamados también derechos de primera dimensión) y los derechos económicos, sociales y culturales (o derechos de segunda dimensión). Aparece más recientemente una tercera categoría, denominada derechos de los pueblos o de tercera dimensión.

Es necesario indicar que el hecho de que a los derechos humanos, se les ubique en ese orden de primera, segunda y tercera dimensión, no significa, de ninguna manera, que se les fije un orden de valor o importancia, sino que establece su aparición y desarrollo en la historia.

Es también útil señalar que a los de primera dimensión se les denomina derechos fundamentales o individuales, y a los de la segunda, se les menciona como derechos sociales.

a. Derechos Civiles y Políticos

Están destinados a la protección del ser humano, considerado individual-

mente, contra cualquier agresión o abuso de algún órgano público.

Los derechos civiles y políticos son de aplicación inmediata; por lo tanto pueden ser reclamados en todo momento y en cualquier lugar, salvo en aquellas circunstancias de emergencia que permiten el establecimiento de ciertas limitaciones de sólo algunas garantías. Por ejemplo: Cuando hay una situación de grave emergencia en un país y se suspendan, provisionalmente, algunos derechos; sin embargo, la idea es que tal situación se mantenga en el menor plazo posible.

No vamos a enumerar, detalladamente, la amplia serie de este tipo de derechos humanos. En sentido general se recuerda que entre los derechos civiles y políticos, podemos encontrar:

- los derechos relativos a la vida, integridad personal, libertad y seguridad de la persona humana,
- los derechos respecto de la administración de justicia,
- el derecho a la vida privada,
- la capacidad jurídica de las personas,
- los derechos de libertad de religión o creencias y de libertad de opinión y expresión,
- la libertad de circulación,
- el derecho a una nacionalidad,
- el derecho de reunión y asociación,
- el derecho a la justicia y
- el derecho a la ciudadanía y a la participación política (el derecho a elegir a través del sufragio a los gobernantes o a ser electos para cargos públicos).



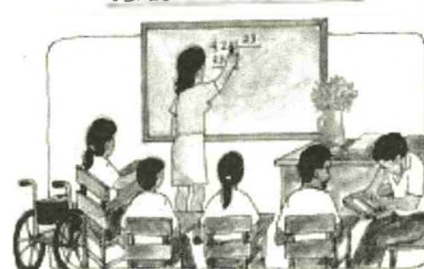
RESPECTAR EL LIBRE SUFRAGIO



DERECHOS A LA PARTICIPACION POLITICA



DERECHO A LA EDUCACION



DERECHO A LA SALUD



b. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la segunda dimensión de los derechos humanos. Tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, a la educación y a la cultura; de tal forma que se asegure el desarrollo pleno de los seres humanos. Se dice que estos derechos son de aplicación progresiva porque pueden exigirse al Estado su cumplimiento, en la medida de los recursos que efectivamente tenga o disponga, pero esto no significa, en modo alguno, que el Estado puede utilizar como excusa para el incumplimiento de sus obligaciones, el no poseer recursos cuando en realidad dispone de ellos o que no realice los esfuerzos necesarios para generarlos.

Los derechos económicos, sociales y culturales, por su parte, incluyen:

- el derecho al trabajo;
- el derecho a crear una empresa,
- las libertades sindicales;
- el derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados;
- el derecho a la salud y la asistencia médica;
- el derecho a la educación,
- el derecho a una vivienda digna,
- el derecho a la recreación y el ocio y
- el derecho a participar en la vida cultural.

DERECHO AL TRABAJO



c. Derechos colectivos o de los pueblos

Este tipo de derechos fueron promovidos a partir de los años setenta del siglo anterior, en función de incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Dentro de ellos, se destacan:

- La soberanía de los países.
- La autodeterminación.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- Los relacionados con el medio ambiente.
- El patrimonio común de la humanidad.
- El derecho al desarrollo.
- La paz y la seguridad de los países.

DERECHO A LA PAZ



DERECHO A UN AMBIENTE SANO



3. Algunas preguntas frecuentes relacionadas con derechos humanos

a. ¿Hay derechos humanos más importantes que otros?

La respuesta es no. Todos los derechos humanos tienen el mismo valor e importancia. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la ONU en 1948, deja bien claro que los derechos humanos de todo tipo, sean económicos, políticos, civiles, culturales sociales, tienen igual validez e importancia.

Por otra parte, los principios de indivisibilidad e interdependencia niegan cualquier jerarquización que coloque a unos derechos por encima de otros. El principio de indivisibilidad subraya que ningún derecho es inferior a ningún otro; mientras que el principio de interdependencia reconoce la dificultad (y en muchas ocasiones, la imposibilidad) de hacer efectivo cualquiera de los derechos de manera aislada respecto de los demás.

Dos ejemplos:

- El derecho a ejercer el voto puede parecer poco o nada importante si quien lo debe ejercer padece de hambre.
- Tiene poco sentido hablar de derecho al trabajo sin que se haga efectivo, en algún grado, el derecho a la educación.

b. ¿Qué tipo de obligaciones establecen los derechos humanos?

Cuando se habla de derechos humanos se hace referencia a tres verbos: Respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Veamos cada uno de estos tres ámbitos:

- **Respetar** los derechos humanos significa no interferir en su disfrute.
Dos ejemplos:
 - Los Estados deben abstenerse encarcelar a alguien, arbitrariamente, privándole del disfrute de la libertad.
 - Los Estados no deben restringir, de manera arbitraria, el derecho a

votar o la libertad de asociarse y manifestarse.

- **Proteger** los derechos humanos significa adoptar medidas para garantizar que un tercero no interfiera con su disfrute.

Por ejemplo: Los Estados deben proteger el acceso a la educación, asegurando que los padres, no impidan que las niñas y niños acudan a la escuela.

- Hacer efectivos los derechos humanos significa adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate.

Esta obligación se puede subdividir en las obligaciones del Estado de: facilitar y poner los medios necesarios para la realización del derecho.

Al hablar de facilitar nos referimos a la obligación del Estado de impulsar actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, en lo referente al derecho a la salud, esto podría manifestarse a través de la creación de condiciones para que el mercado pueda suministrar, servicios de atención sanitaria que demanda la población bajo condiciones económicas adecuadas.

Por otra parte, la obligación de poner los medios necesarios va un paso más allá, pues significa la prestación directa de servicios, por parte del Estado, debido a que de otra manera, no se garantiza la realización del derecho. En el ejemplo del derecho a la salud, tal intervención directa del Estado, lo que buscaría es compensar las limitaciones del mercado o ayudar a grupos que no son capaces de atender sus propias necesidades.

La legislación de derechos humanos reconoce que la falta de recursos puede impedir la realización de determinados derechos. Por consiguiente, algunas obligaciones de derechos humanos tienen carácter progresivo mientras que otras son inmediatas. En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, aún cuando tengan ese carácter progresivo, los Estados tienen la obligación fundamental de satisfacer el nivel mínimo de cada derecho.

c. ¿Sólo los Estados tienen obligaciones en relación con los derechos humanos?

El Estado (a través del conjunto de instituciones que lo componen) es el actor principal en cuanto a obligaciones relacionadas con los derechos humanos, pero no el único. También pueden ser sujetos de obligaciones en materia de derechos humanos, los particulares, las organizaciones internacionales y otros agentes no pertenecientes al Estado. En tal perspectiva se ha indicado que una fuerza beligerante (un grupo insurgente, por ejemplo) que ocupe un territorio sobre el cual no tenga control el Estado, es sujeta a obligaciones en el campo de derechos humanos en ese territorio. Asimismo, hay argumentos a favor de señalar a las transnacionales y grandes corporaciones comerciales internacionales como sujetas a obligaciones y, consecuentemente, como responsables de violaciones de derechos humanos.

Veamos algunos ejemplos:

- Los padres de familia tienen obligaciones explícitas (en educación y otros campos), con respecto a sus hijos e hijas, en virtud de la Convención de los Derechos del Niño.
- Los Estados están obligados entre sí para eliminar los obstáculos que dificultan o impiden el desarrollo.
- Una compañía productora de ropa y zapatos deportivos ha sido acusada de violaciones de derechos humanos por la contratación de mano de obra infantil en función de abaratar costos de producción.

d. ¿Es posible hacer efectivos los derechos humanos cuando se dispone de recursos limitados?

Si, es posible. En muchas situaciones, la obligación de respetar cierto derecho (no injerencia) puede exigir, más bien, voluntad política que recursos financieros. Incluso respecto de las obligaciones que demandan una acción positiva del Estado, es posible avanzar con mayor rapidez, si se utilizan con mayor eficiencia, los recursos disponibles; por ejemplo, reduciendo los gastos en actividades improductivas y en aquellas actividades cuyos beneficios

recaen, de forma desproporcionada, en grupos privilegiados de la sociedad.

En otros casos es imposible hacer efectivos los derechos humanos si no se dispone de más financiación.

e. ¿Las personas con discapacidad tienen derechos especiales?

No, son los mismos que los de cualquier otro ser humano. No existen derechos especiales para las personas con discapacidad. Lo que se da es que, producto de entornos sociales y culturales, que subestiman, discriminan y excluyen a las personas con discapacidad, y de entornos físicos no accesibles y servicios no accesibles, se multiplican las violaciones de derechos humanos de las personas con discapacidad.

De esta manera podemos decir que no existe “un derecho a la accesibilidad”, como en ocasiones se dice. La accesibilidad física o informativa es un medio que el Estado debe garantizar para que las personas con discapacidad física o sensorial, pueda ejercer, sin limitaciones, los derechos a la libre movilidad o de información y expresión. Así las cosas, la rampa no es un derecho; es un instrumento para el disfrute de un derecho; lo mismo podemos decir del Braille y de la lengua de señas de nuestros países.

4. Enfoque basado en los derechos humanos

Los seres humanos tenemos una serie de necesidades para tener una vida digna y buena o dicho de otro modo tener una existencia, con la mejor calidad de vida posible. Lo malo es que en muchas ocasiones esas necesidades no son satisfechas y por ello muchas personas viven en medio de condiciones miserables o de pobreza. Muchas personas con discapacidad de nuestros países tienen una larga lista de necesidades insatisfechas; lo que les afecta severamente sus condiciones de vida.

El problema con las necesidades es que éstas aunque sean plenamente legítimas, no dejan de ser una aspiración y, en la gran mayoría de los casos, no están vinculadas con una obligación del gobierno de darle el debido cumplimiento. Consecuentemente, las necesidades no pueden ser exigidas legalmente ante los Estados.

Esto no sucede con los derechos porque somos personas humanas y son los que nos permiten vivir con dignidad. Y algo muy importante: Como titulares de derechos, las personas podemos exigir al Estado su cumplimiento, en su calidad de titular de obligaciones.

Bien lo dijo Mary Robinson, quien fuera Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el prefacio que escribió del libro "Marco conceptual de derechos humanos para UNICEF" (Marta Santos País, 1999):

"El planteamiento basado en derechos... significa describir las situaciones, no en términos de necesidades humanas o áreas de desarrollo, sino en términos de la obligación de responder a los derechos del individuo. Con ello se confiere a las personas poderes para demandar la justicia como un derecho, no como un acto de caridad. Y la legitimación de estas demandas hace que se consiga el equilibrio frente a otras fuerzas menos positivas, lo cual también implica la participación directa de las personas en las decisiones relacionadas con su propio desarrollo.

A nivel internacional, un enfoque basado en los derechos humanos facilita a la comunidad una sólida base moral sobre la cual reivindicar asistencia y abogar por un orden económico mundial en el cual sean respetados los derechos humanos."

Al definir el corazón de los derechos humanos, la misma Mary Robinson desarrolló esta valiosa fórmula:

El enfoque de DDHH te obliga a pensar en cada situación:

- ¿De qué tipo de derecho se trata?
- ¿Quiénes son los titulares de derechos?
- ¿Quiénes son los titulares de obligaciones?
- ¿Éstas dos partes son capaces de cumplir con su función?
- Si no, ¿Qué tendríamos que hacer para que sí puedan hacerlo?

Observemos el siguiente ejemplo:

A una niña con discapacidad física (usuaria de silla de ruedas), no se le permitió matricularse en un centro educativo porque éste no tenía condiciones de accesibilidad.

En este caso, respondamos las preguntas que se formulan arriba:

Preguntas:	Respuestas:
¿De qué tipo de derecho se trata?	Se trata del derecho a la educación, que es un derecho social, consagrado en distintas normas.
¿Quiénes son los titulares de derechos?	Los niños y niñas en general y en este caso, los niños y niñas con discapacidad.
¿Quiénes son los titulares de obligaciones?	El Gobierno a través de su Ministerio de Educación Pública. La directora del centro educativo que no permitió a la niña matricularse es un agente del Estado que genera la violación de ese derecho humano.
¿Éstas dos partes son capaces de cumplir con su función?	La titular del derecho no puede disfrutar este derecho porque debido a la falta de condiciones de accesibilidad del centro educativo se lo están impidiendo. El titular de obligaciones no ha creado las condiciones a que está obligado, para cumplir con el derecho que se le está violando a la niña con discapacidad.
Si no, ¿Qué tendríamos que hacer para que sí puedan hacerlo?	La parte afectada (la niña con discapacidad), sus padres y organizaciones que luchan por hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad y otras entidades aliadas, deben impulsar una demanda legal ante las autoridades competentes para obligar a que se crean las condiciones adecuadas en el centro educativo para que la niña pueda ingresar. Asimismo deben denunciar públicamente esta situación para presionar por su solución. Y si no se resuelve, pronto y adecuadamente, pueden comunicar la situación ante instancias internacionales.

CAPÍTULO 3

Personas con discapacidad: De objetos de lástima y rehabilitación médica a sujetos plenos de derechos humanos

Para tomar nota: ¿Qué es un paradigma o modelo?

Paradigma es lo mismo que modelo o ejemplo que sirve de norma. Pensemos en algo sencillo que nos acerque a la idea de paradigma. Todas y todos conocemos moldes de metal que utilizan en las panaderías para hacer panes de forma cuadrada. Pues bien ese molde metálico permite que todos los panes que se moldean en él, tengan una forma similar.

Algo similar se da con las ideas en una sociedad. Se construyen “moldes” o paradigmas, con ideas que se van transmitiendo de generación en generación. También se puede definir paradigma como un conjunto de creencias que nos sirven como marco de referencia para actuar en determinada forma.

También modelo o paradigma se puede relacionar con la visión que se tenga sobre algo. De esta manera, este concepto se puede emplear para mencionar a todas aquellas creencias, experiencias, vivencias y valores que condicionan la manera que cada persona ve la realidad y actúa en función de ella. Esto quiere decir en el caso de la discapacidad, es cómo las personas conciben o entienden la discapacidad.

1. Tres miradas, tres modelos

A lo largo de la historia, a las personas con discapacidad se les ha visto y tratado de distinta manera en relación con las personas sin discapacidad. Distintos autores coinciden en destacar tres modelos que enfocan la manera cómo se ha visto a las personas con discapacidad.

La mayor parte del tiempo lo ocupa el llamado paradigma o modelo tradicional. Le sigue el paradigma biológico (que se asocia al modelo médico o de rehabilitación) y el tercer momento, en el que vivimos, ha venido ganando fuerza el paradigma de derechos humanos y de desarrollo social. De hecho en el presente, los tres modelos coexisten y se manifiestan de distintas maneras en las sociedades y en el desarrollo (o falta de desarrollo) de políticas públicas inclusivas, relacionadas con las personas con discapacidad.

a. Paradigma o modelo caritativo

El paradigma tradicional está asociado a una visión que ve y trata como personas inferiores a las personas con discapacidad. O dicho de otro modo a las personas debido a su discapacidad se les subestima, se les considera que no son “normales” y que no están capacitadas para hacer las cosas como el resto de las personas. En este paradigma las personas con discapacidad tienen desde que nacen hasta que mueren, un puesto definido entre las personas consideradas como raras o anormales. Igualmente, se les considera como consecuencia de tener una deficiencia, personas dependientes de las demás y que inevitablemente, deben ser objeto de la caridad.

En muchas ocasiones, quienes miran la discapacidad desde este modelo, asocian las deficiencias a un castigo divino o la intervención del “maligno”. En la visión tradicional de la discapacidad, algunas sociedades lo que hacían era eliminar a las personas cuyas condiciones para adaptarse iban a ser difíciles. Así lo hacían hace cerca de dos mil años, en Esparta o Roma.

Este paradigma nos viene desde la antigüedad y todavía está muy presente en nuestras sociedades; sólo que coexistiendo con el médico-biológico y el social, que ha emergido más recientemente.

En este modelo a quienes tienen discapacidad se les considera objetos de lástima y no personas con derechos o sujetos de derechos. De ahí vienen las distintas formas incorrectas cómo se denomina a una persona con discapacidad: Inválido, impedido, tullido, ciego, sordito, mongolito, incapaz, loquito, tontito, excepcional, especial, etc. Todas tienen el sello de “pobrecito” o “pobrecita”. Es bueno indicar que este enfoque tiende a infantilizar o ha caracterizar como si fueran niñas o niños a las personas con discapacidad aún cuando ya hayan alcanzado la edad adulta.

Todavía hoy, algunos padres y madres al darse cuenta que su hijo o hija, nació con algún tipo de deficiencia se preguntan:

- “¿Qué habremos hecho mal?”,
- “¿Qué habremos hecho para merecer esto?”,
- “¿Qué estaremos pagando?” u
- Otras frases por el estilo, en vez de ver que esa condición que tiene su hijo o hija, tiene una explicación científica y que hay que luchar para lograr que tal característica, no limite su desarrollo e inclusión dentro de la sociedad. Tal es la presencia y herencia del modelo tradicional en nuestros días.



b. Modelo médico

El modelo médico centra el problema en la persona que tiene deficiencias o limitaciones de algún tipo. Se considera que para superar las limitaciones funcionales del paciente o la paciente, es necesario que un conjunto de

profesionales y especialistas, le ofrezcan a esta persona una serie de servicios y tratamientos. Este enfoque ve a la persona como receptor pasivo de apoyos institucionalizados. Estos apoyos, generalmente, se dan a través de instituciones de rehabilitación como clínicas y otros centros especializados.

En sentido general, la persona es considerada paciente, quien para adaptarse a las condiciones del entorno que lo rodea (social y físico), debe ser sometido a la intervención de los profesionales de la rehabilitación. En este caso, el cambio que debe darse se ubica más en el “paciente” que en el entorno. La



idea principal en este modelo es que el “paciente” recupere en el mayor grado posible su salud y funcionalidad, para la realización de las actividades de la vida diaria y para su reincorporación a la actividad productiva (trabajo). En este modelo, la “discapacidad” que se considera propia del paciente, se busca resolver a través de la rehabilitación como si la persona

no tuviera otras necesidades. O dicho de otra manera: La discapacidad es vista, principalmente, como un problema de salud.

En este modelo biológico (también caracterizado como médico o de rehabilitación), la persona que recibe la rehabilitación, debe seguir las recomendaciones y orientaciones del equipo profesional al pie de la letra, sin hacer cuestionamientos. Dentro de este modelo se han utilizado y utilizan conceptos como “normalización” e “integración” de las personas con discapacidad.

El proceso de la normalización parte de la idea de que las personas con deficiencias deben alcanzar (muchas veces según los profesionales) “una existencia tan próxima a lo normal como sea posible”. Por otra parte, el concepto de integración asociado a las personas con discapacidad surge, primeramente, en el ámbito escolar: *“Todos los niños tienen derecho a asistir a la escuela ordinaria de su localidad, sin posible exclusión”*. Con el tiempo, el principio de integración sobrepasará el campo educativo y se ampliará a otros campos. Eso hará que se empiece también a hablar de “integración social” o “integración laboral” de las personas con discapacidad.

Es bueno indicar que, actualmente, este modelo biológico lo hacen suyo la mayor parte de profesionales relacionados con discapacidad; quienes tienen mucha influencia en este ámbito. Esto hace que muchas de las leyes, políticas y acciones en nuestros países, tengan este sello de modelo médico, aún cuando muchas actitudes y comportamientos en nuestras sociedades, sean propias del modelo caritativo.

Por último, es necesario aclarar que la rehabilitación es importante para que las personas mejorem las condiciones de salud y las destrezas y habilidades. Jamás se podría estar en contra de las diferentes formas de rehabilitación. Lo incorrecto es que se vea a la persona con discapacidad exclusivamente como paciente, se le limite la independencia para decidir sobre lo que le conviene y se le limiten anulen sus derechos. También es inconveniente que se haga tanto énfasis en la salud y no en otras necesidades del ser humano. Eso hace que los apoyos que se dan no sean completos.



c. Modelo social

En este modelo, la discapacidad es caracterizada, en sentido general, como un producto social que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras actitudinales y del entorno, que evitan la participación plena y efectiva, la inclusión y desarrollo de estas personas en la sociedad donde viven, en condiciones de igualdad con las demás.

Se parte de la idea de que personas tienen variaciones físicas, sensoriales, intelectuales y psicosociales, que les pueden generar limitaciones de tipo funcional y qué éstas las puedan llevar a la “discapacidad”, si los Estados y las sociedades no tienen en cuenta la diversidad humana y las diferencias individuales.

El origen de las ideas que fundamentan este modelo social data de la década de los años sesenta y emergieron en el movimiento por los derechos de las personas con discapacidad, de Estados Unidos; sin embargo, el término modelo social de la discapacidad fue acuñado en Gran Bretaña en los años ochenta del siglo anterior.

Un componente medular del modelo social es de la igualdad entre las personas. Lo que se subraya es que la “discapacidad” forma parte de la diversidad humana y se reivindica el derecho a la diferencia.

“En las últimas décadas, el movimiento de las personas con discapacidad, junto con numerosos investigadores de las ciencias sociales y de la salud, han identificado la función de las barreras sociales y físicas presentes en la discapacidad”¹⁷.

“La transición que implicó pasar de una perspectiva individual y médica a una perspectiva estructural y social ha sido descrita como el viraje desde un «modelo médico» a un «modelo social», en el cual las personas son consideradas “discapacitadas” por la sociedad más que por sus cuerpos”¹⁸.

En el preámbulo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en el inciso e, se reconoce este cambio cuando se indica: “Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

Al describir la Convención, a las personas con discapacidad expresa que “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”. Como se puede apreciar la Convención se orienta claramente hacia el modelo social.

El Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IIDI, 2006), por su parte, sintetiza el modelo social de esta manera: “La discapacidad no es propia de la personas; lo propio es la deficiencia (física, sensorial, intelectual, psicosocial o mental). Discapacidad es una variable que resulta de la interacción entre una variable que tiene que ver con la funcionalidad de la persona y otra variable que está relacionada con el entorno y la organización social”.

El modelo social, con enfoque de derechos humanos, se centra en la dignidad intrínseca o propia del ser humano; es decir en la dignidad que se tiene por el hecho de ser humano, independiente de las características o condiciones que tenga: Ser hombre o mujer, su color de piel (negro, cobrizo, amarillo, blanco, etc.), edad, estatura, deficiencia, condición social y cualquier otra.

En este enfoque, la discapacidad es colocada como una característica más dentro la diversidad de los seres humanos y no como la característica que debe definir la vida de una persona, que totaliza la vida de una persona en un marco de discriminación y exclusión. Consecuentemente, el “problema” de la discapacidad está localizado en el entorno socio-cultural y físico y se deriva de la falta de conciencia del Estado y la sociedad hacia la diferencia, que representa la discapacidad. Derivado de ello, el Estado tiene la obligación de hacer frente a los obstáculos creados socialmente, con el fin de promover y garantizar el pleno respeto de la dignidad y la igualdad de derechos de todas las personas; incluidas las personas con discapacidad.

En este modelo, la persona con discapacidad pasa de ser objeto de asistencia y rehabilitación a sujeto que tiene derechos y obligaciones. Puede desarrollar una vida independiente, se moviliza a cualquier lugar libremente porque las sociedades han eliminado los obstáculos y han construido con criterios de accesibilidad, participa en las actividades de su comunidad y de su país, puede votar o ser propuesto a puestos de elección, tiene acceso a educación inclusiva, a la salud, al empleo, a la recreación y el deporte, etc. Es decir, desarrolla su vida en igualdad de condiciones que las demás personas que no tienen discapacidad.

Es oportuno recordar que el modelo social se ha ido forjando y desarrollando con las luchas de las personas con discapacidad y sus organizaciones y de otros sectores, que promueven los derechos de todas las personas.

¹⁷ Informe Mundial sobre Discapacidad, Organización Mundial de la Salud (OMS)-Banco Mundial (BM), junio, 2011.

¹⁸ *Ibidem*

De una visión médica a una visión social de la discapacidad: Dos principales modelos¹⁹

Modelo médico/ Discapacidad vista como patología del individuo	Modelo social/ Discapacidad vista como patología de la sociedad
El problema está en la persona.	El problema está principalmente en el ambiente y en la sociedad, en general.
Discapacidad es la consecuencia directa de la deficiencia.	Discapacidad es la consecuencia directa de limitaciones sociales en accesibilidad y en equiparación de oportunidades.
Discapacidad es un problema que tiene que ver principalmente con la salud.	Discapacidad es una situación generada por el entorno social y la falta de políticas públicas inclusivas.
Soluciones son diseñadas por expertos sobre la base de un diagnóstico.	Las PcD deben participar en diseño de soluciones.
Enfoque: Eliminar o curar la discapacidad. Normalizar.	Enfoque: Eliminación de barreras físicas, sociales, económicas/ PCD se consideran como una minoría oprimida.



¹⁹ Tabla adaptada del trabajo originalmente desarrollado por Rioux, 1997.



2. Ebullición y cambio

Como se puede apreciar al examinar los tres modelos, los tres coexisten en nuestras sociedades; por lo que se generan diferencias a la hora de desarrollar acciones. Vivimos un periodo de transición entre los modelos anteriores y el social enfocado en derechos humanos. Como cualquier cambio en nuestras sociedades, éste vinculado con discapacidad, que es tan importante, produce ebullición como el agua en una olla con buen calor.

Veamos la presencia y las manifestaciones de los tres modelos en nuestros países:

-El tradicional, con una presencia todavía significativa en amplios sectores de nuestra población, que miran con lástima y como “pobrecitas” a las personas con discapacidad.

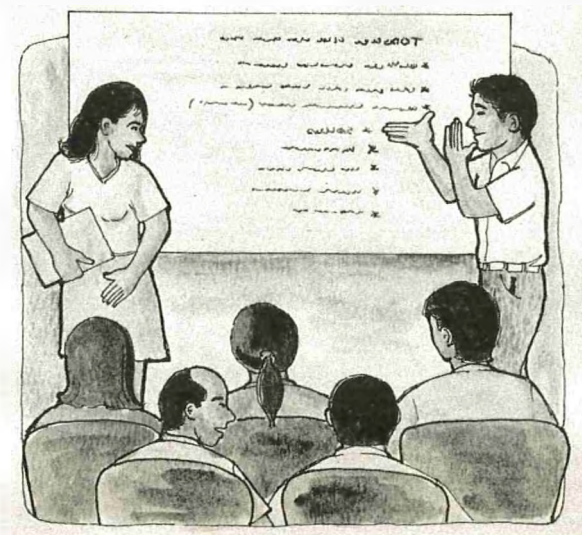
-El médico, con una presencia e influencia importantes entre los profesionales relacionados con la rehabilitación y con los tomadores de decisión acerca de leyes y políticas públicas,

-El social, que está ganando fuerza y presencia, conceptual y jurídica pero hace falta que bastante se traduzca en influencia determinante en los planos económico, político, social y cultural. Este modelo está más presente entre líderes de organizaciones de personas con discapacidad, en organismos de derechos humanos, en agencias de cooperación internacional relacionadas con el tema, en sectores académicos y ha empezado a ser adoptado por profesionales vinculado con la materia.

Podemos observar también que en nuestros países se desarrollan acciones relacionadas con la atención o el desarrollo de las personas con discapacidad, desde instituciones de nuestros Estados y de entidades privadas, que están marcadas o influenciadas por algún modelo particular o por mezclas de ideas que están en distintos modelos.




Desafortunadamente, pesa todavía mucho la idea de que la discapacidad es enfermedad y que las personas que tenemos alguna deficiencia física, sensorial o mental somos “pacientes” o “enfermitos”. Eso lo debemos de cambiar quienes luchamos por los derechos de las personas con discapacidad, haciendo que el paradigma de derechos humanos, gane día a día terreno en nuestros países, tanto en las normas jurídicas como en las acciones concretas, derivadas de planes, programas y proyectos de las instituciones públicas o de entidades privadas que trabajan en distintos ámbitos.

Cuando esto suceda las personas con discapacidad dejarán de ser vistas como “pacientes” y nos habremos convertido en ciudadanos y ciudadanas. La gran ventaja con que contamos hoy es con la existencia de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que hace que el modelo a adoptar por cada Estado no sea ya opcional, sino que el que debe prevalecer a la hora del diseño y ejecución de las políticas públicas, debe ser el social.



Cuadro comparativo: Modelos sobre discapacidad y enfoque en derechos humanos²⁰

(Siga la lectura vertical de cada una de las cuatro columnas en las tres páginas en las que colocamos el presente cuadro comparativo)

Modelo caritativo	Modelo Médico	Modelo Social	Enfoque en Derechos Humanos
			
<p>Dentro del modelo caritativo trata a las personas con discapacidad como sujetos pa-sivos de actos de bondad o de la asistencia social y no como individuos potenciados social y políticamente ("empoderados") con derecho a participar en la vida política y cultural de su sociedad y comunidad y en su propio desarrollo.</p>	<p>En el modelo médico, la atención se centra en gran medida de la deficiencia de la persona, que se representa como la fuente de la discapacidad.</p> <p>Las necesidades y los derechos de la persona son absorbidos o identificados con el tratamiento médico</p>	<p>El modelo social introduce un pensamiento muy diferente: La discapacidad es reconocida como la consecuencia de la interacción del individuo con un entorno que no da cabida a las diferencias (funcionales y orgánicas) de ese individuo. La falta de accesibilidad en el entorno impide la participación del</p>	<p>El enfoque de derechos humanos de la discapacidad parte y se basa en el modelo social, mediante el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos y el Estado y otros agentes tienen la responsabilidad de respetar a estas personas y sus derechos.</p>

²⁰ El presente cuadro comparativo de modelos en discapacidad, fue elaborado por Luis Fernando Astorga Gatzjens, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IID), basándose en "Guía de Capacitación sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", Serie de Capacitación Profesional N° 19, ONU, Nueva York y Ginebra, 2012.

Modelo caritativo	Modelo Médico	Modelo Social	Enfoque en Derechos Humanos
<p>Lo que caracteriza a este enfoque es que las personas con discapacidad no se consideran capaces de mantenerse a sí mismas debido a su deterioro, por lo cual, la sociedad debe proporcionar ayuda a estas personas que son dependientes.</p> <p>Las condiciones ambientales no son consideradas bajo este enfoque; la discapacidad es un problema individual.</p> <p>Desde esta perspectiva, las personas con discapacidad son objeto de lástima y dependen de la buena voluntad de la sociedad. Además, las personas con discapacidad dependen de las instituciones altruistas, como lo son: Las casas de caridad, los asilos, fundaciones, iglesias, instituciones a las que la sociedad delega políticas en materia de discapacidad y gran peso de la responsabilidad hacia las personas con discapacidad.</p> <p>Bajo este modelo, las personas con discapacidad no tienen poder, no tienen el control de sus vidas y tienen poca o ninguna participación social. Ellas y ellos son considerados una carga para la sociedad. En vista de que la caridad procede de la buena voluntad, la calidad de "cuidado" no es necesariamente importante.</p>	<p>proporcionado (y, en ocasiones, impuesto) al paciente.</p> <p>En el modelo médico, las personas pueden ser "recuperadas", a través de los tratamientos médicos y de la rehabilitación para volver a la sociedad. En particular, para las personas con deficiencias mentales (psicosociales), el tratamiento médico puede ser una oportunidad para que un paciente "malo" (personas con discapacidad mental a menudo se consideran peligrosos) se convierta en un "buen" paciente. Para ser consideradas capaces de valerse por sí mismas, las personas con discapacidad tienen que ser "curadas" del deterioro o, al menos el deterioro, se debe reducir tanto como sea posible.</p> <p>Las condiciones ambientales no son considerados bajo este enfoque y la discapacidad es enfocada como un problema individual. Las personas con discapacidad están enfermas y tienen que ser tratadas (proceso rehabilitador) para que recuperen o alcancen la normalidad.</p> <p>Si la discapacidad es manejado principalmente como un problema médico, expertos como médicos, psiquiatras y enfermeras tienen un amplio poder sobre las</p>	<p>individuo en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás. La desigualdad no se debe a la deficiencia, sino a la incapacidad de la sociedad para eliminar los obstáculos que obstaculizan la inclusión de las personas con discapacidad.</p> <p>Este modelo pone a la persona en el centro, no a su deficiencia y reconoce los valores y derechos de las personas con discapacidad como parte de la sociedad.</p> <p>El pasar del modelo médico al modelo social no niega, de ninguna manera, la importancia de la atención, asesoramiento y asistencia, a veces prolongada, proporcionada por expertos médicos y las instituciones médicas. En muchos casos, las personas con discapacidad requieren tratamiento médico, que incluye la atención, los exámenes, la vigilancia constante y medicamentos.</p> <p>En el modelo social, las personas con discapacidad siguen yendo a los hospitales y centros que ofrecen tratamiento específico, si es necesario. La diferencia está en el enfoque global del tratamiento, ya que responde a las expectativas del paciente y no a las de la institución. Las atribuciones y roles de las enfermeras,</p>	<p>Se valora a las barreras en la sociedad como discriminatorias y ofrece vías a las personas con discapacidad a quejarse cuando se enfrentan a este tipo de barreras.</p> <p>Pongamos un ejemplo: El derecho al voto. Una persona ciega tiene derecho a votar al igual que cualquier otra persona en la sociedad. Sin embargo, si el material de votación no está en formatos accesibles, tales como el Braille y la persona no puede tomar una persona de confianza dentro de la cabina de votación para ayudar a indicar su candidato preferido, la persona ciega no puede votar. Un enfoque de derechos humanos de la discapacidad reconoce la falta de material electoral y la imposibilidad de contar con la asistencia en la votación como discriminatoria, y coloca la responsabilidad en el Estado de garantizar que tales barreras discriminatorias, se eliminen. Si eso no se cumple, la persona tiene la potestad de presentar un reclamo judicial.</p> <p>Un enfoque basado en los derechos de la persona con discapacidad no es impulsado por la compasión, sino por la dignidad y la libertad. Se busca la manera de respetar, apoyar y celebrar la diversidad humana, creando las condiciones que permitan</p>

Modelo caritativo	Modelo Médico	Modelo Social	Enfoque en Derechos Humanos
<p>• Si la respuesta de la sociedad a la discapacidad, se limita a la atención y asistencia de las personas con discapacidad a través de programas de caridad y el bienestar, las oportunidades de ascenso social serán muy limitadas. El riesgo -como en el modelo médico- es que las personas con discapacidad se mantendrán al margen de la sociedad. Este enfoque no es compatible con su participación social y política activas.</p> <p>• Si las personas con discapacidad son considerados dentro de una visión de lo "lamentable" y que lo que requieren es compasión, su vida dependerá de las contribuciones y la asistencia y de la buena voluntad de los demás; consecuentemente sus oportunidades de potenciación social y política ("empoderamiento") van ser muy limitadas.</p> <p>El enfoque de la caridad aumenta la distancia y el desfase entre las personas con discapacidad y la sociedad, en lugar de promover la igualdad y la inclusión.</p>	<p>personas con discapacidad: El personal de la institución toma las decisiones por los pacientes, cuyas aspiraciones se tratarán dentro de un marco médico. Si la rehabilitación completa no es posible, las personas con discapacidad no podrán volver a la sociedad y se mantendrán aisladas en instituciones o en sus hogares.</p> <p>Los logros y fracasos experimentados dentro de las paredes de la institución se valoran en relación con el deterioro y, por lo tanto, son justificados. En el peor de los casos, este tipo de enfoque puede legitimar la explotación, la violencia y el abuso.</p> <p>Este modelo médico se mezcla a menudo con el de caridad. Por ejemplo, las organizaciones de caridad para recaudar fondos y desarrollar los centros de rehabilitación. Un ejemplo concreto de esta mezcla la constituyen las Teletones de los países iberoamericanos, que realizan campañas caritativas para recoger fondos, cuyo destino son la construcción de centros para la rehabilitación física.</p> <p>Los titulares de obligaciones en este modelo son la industria médica y el Estado. Cuando se</p>	<p>médicos, psiquiatras y administradores alcanzan un carácter social. Su relación con las personas con discapacidad se basa en un diálogo. El médico no aparece en un pedestal de superioridad sino al lado de la persona con discapacidad. La igualdad comienza en el hospital, no fuera. La libertad, la dignidad, la confianza, la evaluación y la autoevaluación son todas características del modelo social.</p> <p>Con el modelo social, la discapacidad no es un "error" de la sociedad, sino un elemento de su diversidad. La discapacidad es una construcción social, el resultado de la interacción en la sociedad entre los factores personales y los factores ambientales. La discapacidad no es un problema individual, sino el resultado de una organización equivocada de la sociedad. Como consecuencia de ello, la sociedad debe reestructurar las políticas, las prácticas, las actitudes, la accesibilidad del medio ambiente, las disposiciones legales y de las entidades públicas en función de eliminar las barreras sociales y económicas que impiden la plena participación de las personas con discapacidad.</p> <p>Este modelo se opone a</p>	<p>una participación significativa de una amplia gama de personas, incluidas las personas con discapacidad.</p> <p>En lugar de centrarse en las personas con discapacidad como sujetos pasivos de los actos de caridad, lo que busca es apoyar a las personas con discapacidad para que se valgan por sí mismos, con el fin de que puedan participar en la sociedad, en la educación, en el trabajo, en la vida política y cultural, y defender sus derechos a través de acceso a la justicia.</p> <p>El enfoque de derechos humanos es un acuerdo y un compromiso por parte de las personas con discapacidad, los Estados y el sistema internacional de derechos humanos para poner en práctica los aspectos principales del modelo social.</p> <p>Este enfoque es vinculante para todos los Estados que han ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Los Estados deben eliminar y prevenir los actos discriminatorios.</p> <p>El enfoque de derechos humanos establece que todas las políticas y leyes deben ser diseñados con la participación de las personas con discapacidad y se debe incluir los derechos de</p>

	Modelo Médico	Modelo Social	Enfoque en Derechos Humanos
	<p>combina con un enfoque de caridad, casas de caridad, asilos, fundaciones e instituciones religiosas también juegan un papel importante.</p> <p>Bajo este modelo, las personas con discapacidad no tienen poder, en el control de sus vidas y tienen poca o ninguna participación social. La industria médica, los profesionales y las organizaciones benéficas suelen representar los intereses de las personas con discapacidad, ya que son vistos como poseedores del conocimiento de lo que es mejor en el interés de sus pacientes.</p>	<p>los enfoques caritativos y médicos, estableciendo que todas las políticas y leyes deben ser diseñados con la participación de las personas con discapacidad.</p> <p>El titular de deberes bajo este modelo es el Estado, con la participación de todos sus estamentos (Gobierno, Parlamento, Poder Judicial) y de la sociedad, en general.</p> <p>Bajo este modelo, las personas con discapacidad tienen poder, el control de sus vidas y el derecho a disfrutar de la plena participación social en igualdad de condiciones con los demás. La responsabilidad de la discapacidad no es de las personas (con deficiencias) sino de la sociedad.</p>	<p>las personas con discapacidad en todos los aspectos de la acción política y la construcción de la política pública. Siguiendo este modelo, no deben existir políticas "especiales" diseñados para personas con discapacidad, ya que las políticas generales deben atender las particularidades necesarias para cumplir con el principio de plena participación.</p> <p>El responsable principal, en virtud de este enfoque es el Estado, a través de sus distintos estamentos. Hay algunas disposiciones que involucran al sector privado y hay una función específica para la sociedad civil, en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que les representan.</p> <p>Bajo este modelo, las personas con discapacidad tienen derechos y cuentan con los instrumentos que pueden potenciar el reclamo de sus derechos. Tienen las herramientas para estar en control de sus vidas y participar en la sociedad, plenamente, en igualdad de condiciones con los demás. El enfoque de derechos humanos establece que las personas con discapacidad, estarán estrechamente involucrados en la formulación de las políticas públicas.</p>

CAPÍTULO 4

Un tratado para edificar un mundo más inclusivo, justo y solidario

I. Historia de un proceso exitoso: Las negociaciones en Nueva York de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

1) Antecedentes del proceso

Aún cuando se ha valorado el importante avance que significó la adopción de las Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en 1992, el hecho de que no fueran vinculantes para los Estados, hizo que se mantuviera el interés por parte de muchas organizaciones y personas en todo el mundo, de contar con un tratado universal de aplicación obligatoria.

La Alianza Internacional de Discapacidad (IDA, en sus siglas en inglés), en una conferencia realizada en Beijing, en marzo del 2000, había expresado su compromiso de luchar por un tratado internacional de carácter vinculante. Por otro lado, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, organizó la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en Durban, Sudáfrica, en setiembre del año 2001. En esta reunión se aprobó por aclamación una propuesta de la delegación de México, de incorporar en el Plan de Acción, una invitación a las Naciones Unidas a abrir un proceso por un tratado internacional, que proteja y promueva los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.

A partir del apoyo expresado por la Conferencia de Durban y con el punto aprobado, la delegación mexicana en Naciones Unidas, trabajó fuertemente por impulsar una resolución oficial que abriera el proceso de negociación. Este trabajo fue apoyado mediante una campaña internacional organizada por el Instituto Interamericano sobre Discapacidad (IID), dirigida a las

organizaciones de personas con discapacidad, internacionales, regionales y nacionales, para que conocieran la iniciativa y para que desarrollaran acciones de incidencia hacia los gobiernos para apoyar el proceso propuesto. Finalmente, la 56 Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 19 de diciembre del 2001, la resolución 56/ 168, que establece la creación de un Comité Especial (conocido también como Comité Ad Hoc) encargado de encabezar el proceso, hacia un nuevo tratado internacional para proteger los derechos de las personas con discapacidad.

El comité creado fue de composición abierta para la participación de los 192 Estados, que componen a la ONU; sin embargo, no todos los países se incorporaron, desde el inicio. Fue ya en las últimas reuniones que en que se dio una participación más fuerte. En el comité también podía participar como observadores: organismos especializados de la ONU (como la OMS o la OIT) y organizaciones de la sociedad civil.

2) Los pasos del proceso en síntesis

El proceso de negociación en el seno de las Naciones Unidas de este tratado duró cinco años, el cual es un tiempo récord en la historia de las Naciones Unidas, para lograr aprobar un tratado de derechos humanos. El siguiente cuadro muestra el desarrollo de las ocho reuniones, que fueron necesarias para llegar al producto final.

Las ocho reuniones del Comité Ad Hoc y su producto
I Reunión: Debate teórico y pronunciamientos de los Estados en favor y en contra del nuevo tratado. (agosto-setiembre, 2002)
II Reunión: Decisión definitiva a favor de la convención y creación del Grupo de Trabajo de composición mixta (Estados, 27 representantes y sociedad civil , 13 representantes: 12 de las organizaciones de personas con discapacidad y 1 por

las organizaciones nacionales de derechos humanos), para redactar el borrador del tratado. (junio, 2003)

Reunión del Grupo de Trabajo: Productiva e intensa reunión a partir de la cual, se produjo el borrador del tratado, que sirvió de base para las discusiones de las cuatro siguientes sesiones del Comité Especial. Es importante destacar el papel activo, maduro y contributivo de los y las representantes de la sociedad civil en un proceso inédito en la ONU. (enero, 2004)

III (mayo-junio, 2004), IV (agosto-setiembre, 2004), V (enero, 2005) y VI (agosto, 2005) reuniones: Discusión exhaustiva sobre el borrador elaborado por el Grupo de Trabajo.

VII reunión (enero-febrero, 2006): Discusión y avance productivo, a partir de la síntesis del Presidente del Comité Especial, Don Mackay, recogiendo las contribuciones que se dieron a lo largo del debate desarrollado alrededor del texto del Grupo de Trabajo. Nuevo borrador con mayoría de temas definidos.

VIII reunión (agosto, 2006/ diciembre, 2006): Discusión centrada en grandes temas pendientes, negociación intensiva y votación ad referendum del tratado. Aprobación del borrador de la Convención, por el Comité Ad Hoc: 25 de agosto, 2006 y revisión de forma y estilo, por un Comité de Redacción.

3) La participación de la sociedad civil fue fundamental

En la primera reunión del Comité Especial, participaron representantes de organizaciones de personas con discapacidad y de ONG relacionadas con el tema, pero todavía no desarrollaron su trabajo de manera articulada. Fue en la segunda reunión del Comité Especial, que se fundó el "Caucus"²¹ Internacional sobre discapacidad (IDC, por sus siglas en inglés) con la participación de alrededor de 25 organizaciones, internacionales, regionales y algunas de carácter nacional. Esta instancia de coordinación preparó y articuló desde esta segunda reunión hasta el final del proceso, todas las exitosas acciones de incidencia y de aportes en la elaboración de la convención.

²¹ "Caucus:" Es un término del inglés, que no tiene una traducción en el español, que se corresponda al sentido que tiene la palabra inglesa. En español equivaldría a un comité, que realiza trabajo de cabildeo o "lobby" y de influencia, para lograr hacer que se tomen en cuentas sus ideas y propuestas.



En la foto se aprecia la Sala 4 del edificio de la ONU en Nueva York, donde se desarrollaron los diferentes períodos de sesiones del Comité Especial, que negoció la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre del 2006. La foto recoge un momento de una sesión de la VII Reunión de dicho comité, donde se observa parte de las y los delegados de los distintos países.

Si comparamos al "Caucus" con una laguna, podríamos decir que ha contado con tres tipos de ríos o afluentes para su constitución; a saber:

- Las organizaciones internacionales, agrupadas en IDA,
- Las organizaciones regionales y
- Las ONG relacionadas con discapacidad.

A continuación, se enumeran algunas de las organizaciones del IDC, que trabajaron en el proceso:

Organizaciones de IDA:

- La Organización Mundial de Personas con Discapacidad
- La Unión Mundial de Ciegos
- La Federación Internacional de Sordos
- La Federación Internacional de Sordo-Ciegos
- Inclusión Internacional
- Rehabilitación Internacional
- La Red Mundial de Usuarios y Sobrevivientes de la Psiquiatría

Organizaciones regionales:

- Foro Europeo de la Discapacidad,
- La Red Iberoamericana de Organizaciones No Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS)
- La Liga de Organizaciones de Personas con Discapacidad de los Países Árabes

ONG internacionales, como:

- Handicap International (HI)
- La Red de Sobrevivientes de Minas (LSN, en sus siglas en inglés)
- Save the Children
- Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IIDDI)
- El Centro Internacional de Rehabilitación (CIR), entre otras.

A lo largo de los cinco años, que duró el proceso, más organizaciones se sumaron al trabajo del “Caucus”, hasta llegar al final del proceso, a estar constituido por más de 70 organizaciones de distintas partes del mundo.

El mecanismo de participación directa de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, en las plenarias del Comité Ad Hoc fue facilitado por el primer Presidente del Comité Especial, Luis Gallegos. La intervención del “Caucus” y de la sociedad civil, en general, en las sesiones plenarias se estableció que se diera, una vez que concluían las intervenciones gubernamentales sobre cada tema. Esta apertura se mantuvo prácticamente durante todo el proceso de negociación, ya que aunque hubo cambio en la presidencia del “Bureau”

o Directorio del Comité Especial en la sexta reunión, el nuevo Presidente, el embajador neozelandés, Don MacKay le dio continuidad y profundidad a esa apertura; no obstante el cuestionamiento, abierto o encubierto, de algunas delegaciones de Estados.

Además de utilizar de manera óptima su espacio en las plenarias, el “Caucus” desarrolló eficientes prácticas de cabildeo (“lobbying”) con las delegaciones gubernamentales paralelamente a las sesiones plenarias del Comité Ad Hoc, y organizó su trabajo interno diariamente. El “Caucus” participó activamente en el Grupo de Trabajo, que redactó el borrador del tratado, haciendo propuestas técnicas y contribuciones conceptuales.

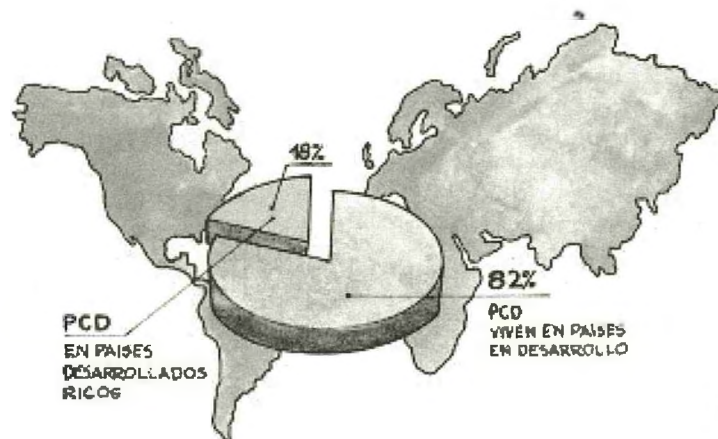
Fuera del trabajo presencial durante las reuniones del Comité Ad Hoc, el “Caucus” estableció una lista de discusión electrónica: AdHoc_IDC@yahoo.com, la cual permitió el intercambio y el debate de su membresía en períodos entre reuniones, fortaleciendo y articulando, de esta manera, su trabajo político y organizativo.

4) La participación de las organizaciones de los países en desarrollo dentro del “Caucus”

El “Caucus” fue inicialmente formando por una mayoría de representantes de organizaciones y de líderes –hombres y mujeres–, provenientes de los países desarrollados, ya que ellos y ellas, por las condiciones económicas de sus países, tenían más oportunidades de viajar a Nueva York y participar en las reuniones del Comité Especial. Empero esta situación contrastaba con el hecho de que un 80 % de las PcD del mundo, viven en países en desarrollo y la gran mayoría de esas personas, enfrentan duras condiciones de pobreza y exclusión social. A raíz de este fenómeno de asimetría en la participación en el proceso, el IIDDI y HI promovieron un pronunciamiento del “Caucus”, para destacar la importancia e imperiosa necesidad de la participación de los representantes de organizaciones de personas con discapacidad, de los países de desarrollo.

A partir de este pronunciamiento el IIDDI y HI, impulsaron una iniciativa para facilitar la participación de líderes con discapacidad de países pobres en el proceso de la Convención, llamada el Proyecto Sur, que tuvo un buen impacto en las dos últimas reuniones del Comité Ad Hoc. El Proyecto Sur se concentró en preparar a líderes con discapacidad de países en desarrollo para su efectiva

participación, tanto a la distancia (a través de correo electrónico y las lista Yahoo Discapacidad y Derechos Humanos) como por medio de actividades de capacitación presenciales previas a las VII y VIII reuniones del Comité Ad Hoc. A través de este proyecto se logró la participación de un total de 62 líderes con discapacidad de 20 países en desarrollo, en las mencionadas reuniones. La presencia del Proyecto Sur se convirtió en un hecho significativo, de gran valor político, que vigorizó el proceso de incidencia con una participación más diversa de actores, especialmente de regiones y países que o habían estado ausentes, o apenas habían tenido una presencia muy pequeña, en etapas anteriores del proceso.



El **Proyecto Sur** fue reconocido como el principal referente a la hora recoger las inquietudes de las personas con discapacidad de los países en desarrollo, tanto para el “Caucus” como para muchos delegados de países. A través de la participación y aportes del Proyecto Sur, el “Caucus” fortaleció su legitimidad indiscutible como portavoz e interlocutor de las personas con discapacidad de todo el mundo ante el Comité Ad Hoc y los países negociantes.

A partir de una iniciativa de IIDI, las organizaciones hispanohablantes desarrollaron una lista de debate electrónico, desde el 2002, discapacidadyderechoshumanos@gruposyahoo.com. A partir de esta lista se generó un importante trabajo de información, intercambio y debate en relación con la convención de la ONU y otros temas relacionados con los derechos de las personas con discapacidad. La lista ha jugado (y sigue jugando) un positivo papel educativo y de promoción de la incidencia política en habla hispana.

5) Claves del éxito/ Lecciones aprendidas

Después de los más de un lustro de negociaciones, se puede sacar la siguiente conclusión: Como en ningún otro proceso, que se encaminara en la ONU a la adopción de un tratado de derechos humanos, la sociedad civil ha jugado un rol tan importante como en éste.

Sin la madura intervención y fundamentados aportes de la sociedad civil no se hubiera desarrollado un proceso tan abierto y participativo, ni se hubiera logrado el texto de Convención, que se aprobó en diciembre del 2006. Esta participación le ha dado tal singularidad al proceso, que debe convertirse en una lección de la cual debe tomar nota Naciones Unidas, para aplicar en procesos similares. El “Caucus” logró establecerse como un participante protagónico de este esfuerzo, y fue reconocido por los presidentes del Comité Ad Hoc como el único que pudo canalizar, eficaz y eficientemente, las propuestas de la sociedad civil.

Pero... ¿A que se debe tal éxito? ¿Que podemos aprender de esta experiencia?

Una combinación de diferentes factores influyó, a que primeramente las puertas de la ONU se abrieran a permitir tal participación de la sociedad civil, y por otro lado, que los resultados finales fueron tan satisfactorios. Como participantes del proceso, hemos podido analizar algunas razones.

La decisión y el compromiso de las organizaciones fundadoras del Caucus, fue una condición inicial, como también la actitud abierta inicial de la presidencia del Comité Ad Hoc, sin las cuales no hubiera sido posible esta significativa participación.

Muchas delegaciones de países del Comité Especial dejaron a un lado la visión de subestimación acerca de las personas con discapacidad en el inicio de las negociaciones, en la medida que vieron actuar a estas personas en la reivindicación de sus derechos. Las organizaciones de la sociedad civil, encabezadas por las organizaciones de personas con discapacidad, que participaron en el proceso, actuaron de manera comprometida y seria, y fueron muy pertinentes con sus contribuciones y propuestas. Esto inspiró confianza dentro de las delegaciones estatales.

Por otra parte, fue clave la articulación y la unidad de actuación alcanzada por las organizaciones, constituyentes del "Caucus". Este factor le dio una gran fuerza política y moral al movimiento que actuó en Nueva York y le dio un sentido claro y lleno de contenido a la inspiradora consigna **"Nada acerca de las personas con discapacidad sin las personas con discapacidad"**. La renuncia de un protagonismo individual de las organizaciones a favor de un esfuerzo sostenido y unitario fue otro de los factores claves del éxito.

Internamente el "Caucus" fue capaz de desarrollar esta labor histórica a pesar de la gran diversidad de sus miembros. Esta diversidad la supo convertir en una de sus fortalezas, buscando aún mayor representatividad, creciendo e incluyendo amplia gama de diferentes tipos de organizaciones y también la representación de los países en desarrollo. En el proceso prevaleció la búsqueda de consenso y la conciencia del buen aprovechamiento del espacio excepcional que se le había concedido dentro del Comité Ad Hoc. El "Caucus" supo ser una estructura abierta, ágil y constructiva, sin que se haya transformado en una estructura pesada, burocrática y formal.

Sin duda, las organizaciones de la sociedad civil enriquecieron el proceso con sus valiosas contribuciones técnicas, pero también estas organizaciones y sus dirigentes se beneficiaron de un proceso que les enseñó mucho sobre el sistema de la ONU, especialmente del sistema de protección de los derechos humanos. El Embajador, Don MacKay, el segundo Presidente del Comité Ad Hoc, reconoció generosamente, que el 70 % del tratado es fruto de los aportes de la sociedad civil, a través del mencionado "Caucus".



I. Documento orientador para la lectura y estudio general de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

(El cuadro que describe y analiza el presente texto se ubica en la tapa del libro)

a. Introducción: Una herramienta para que no se oxide

Todas y todos sabemos que un martillo adquiere su valor de uso cuando se utiliza a la hora de construir algo. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad es como un martillo: Si lo guardamos en la bodega no tiene ningún valor. Lo tiene cuando está en nuestras manos y sirve para clavar o arrancar clavos en el proceso constructivo.

Tenemos que apreciar a la Convención como una herramienta valiosa, que nos podrá servir para impulsar cambios en las costumbres y normativas de nuestros países, que limitan o anulan el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas con discapacidad. Asimismo, tenemos que utilizar esta herramienta de cambio, para incidir en los Gobiernos de nuestros países para que diseñen planes y políticas públicas, que ejecuten a través de programas que aseguren avances sostenidos en las condiciones de vida de las personas con discapacidad. Lo que no es otra cosa que implementación de la Convención y realización efectiva de los derechos de las personas con discapacidad. Igualmente, debemos darle el seguimiento a la aplicación de la Convención, a través del trabajo de vigilancia y monitoreo, desde la sociedad civil.

Ahora bien para trabajar bien con el martillo debemos de conocer bien su manejo; es decir adiestrarnos en su uso. Eso mismo debemos hacer con el tratado de la ONU. Por eso, la capacitación (teórica y práctica) es tan necesaria e importante.

En múltiples actividades formativas sobre la Convención, cuando he preguntado a los y las participantes del seminario cuántos han leído (y mejor aún), han estudiado el tratado, se levantan no muchas manos y algunas lo hacen en forma tímida. No es casual. Quizás influye que este tratado es

relativamente nuevo. Sin embargo, cuando indagamos más nos damos cuenta que a muchas personas les parece un documento denso, largo y un poco complejo.

Es por eso que hemos buscado formas para promover el interés en conocerlo más de cerca y facilitar su lectura y estudio.

b. El tren y el bosque

Un camino para su estudio sería desarrollar el “**método del tren**”. ¿Cuáles? Pues bien, en pocas palabras sería el estudio lineal del tratado desde su Preámbulo hasta el final del Protocolo Facultativo. Si ustedes observan, el tratado tiene un Preámbulo, cuyos incisos prácticamente ocupan todas las letras del alfabeto castellano (desde la “a” hasta la “y”); luego vienen los 50 artículos que componen propiamente la Convención y después, los 18 artículos que integran el Protocolo Facultativo. Si cada elemento citado fuera un vagón de un tren, tendríamos al frente a uno muy largo de casi 100 vagones. Si le damos esa lectura lineal quizás se nos haga un poco complicado tener una visión de conjunto, desde el inicio.

Es por eso que hemos creado y desarrollado el “**método del bosque**”. Lo que hicimos fue ordenar la Convención por grupos de los elementos que la integran, a partir de nuestra propia interpretación de cómo agruparlos. Es decir, se trata de agrupamientos con fines didácticos y con el propósito de introducir el conocimiento del tratado, desde una visión de conjunto antes de conocer sus distintos componentes particulares.

Es como sobrevolar sobre un bosque imaginario y apreciarlo todo y luego, ir a cada parte de él: ¿Dónde están los cedros? ¿Dónde los robles? ¿Dónde los pinos? ¿Dónde la laguna? ¿Dónde el claro?... y así por estilo. Luego podemos adentrarnos en cada parte y conocer, por ejemplo, las características de un árbol particular: Su tronco, sus ramas y ¿por qué no?, hasta sus hojas.

Explicado ya la forma de introducir el estudio del tratado, arranquemos.

c. Observemos “el bosque”

El cuadro con que vamos a trabajar tiene varias figuras geométricas

colocadas en cinco columnas (hago esta descripción detallada, considerando, especialmente, a las personas ciegas).

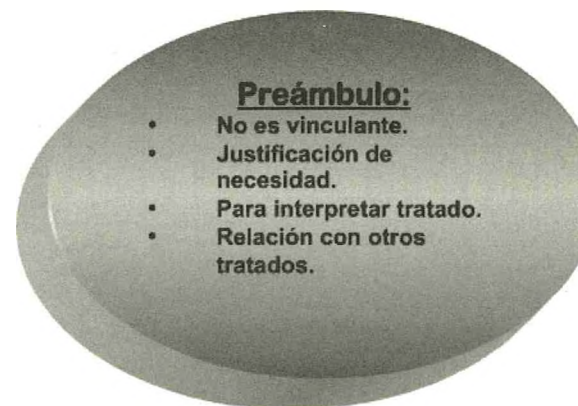
En la primera columna a la izquierda, aparece arriba el título:

Estructura y contenido general de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

En la misma primera columna citada abajo, se aprecia una figura ovoidal, que representa al “Preámbulo” de la Convención. Valga aclarar aquí que la mayoría de las figuras del cuadro son de forma cuadrada o rectangular.

Se preguntarán en este momento: ¿Qué pasa? ¿El “Preámbulo” no forma parte de la “Convención”? Si forma parte, PERO no es vinculante. Eso quiere decir que todo lo que contiene el “Preámbulo”, los Estados que ratifican la Convención, no están obligados a aplicarlo. Lo que si deben aplicar o implementar es todo el articulado; es decir, los 50 artículos que se suceden, una vez que concluye el “Preámbulo” y que empieza con la oración: “Conviene en lo siguiente:”

Entonces... ¿Para qué sirve el Preámbulo?



Eso está indicado dentro de la figura ovoidal:

- **No es vinculante (ya lo explicamos).**

Ahora anotemos... ¿Para qué sirve?

- **Justificación de la necesidad**

Sirve para justificar la necesidad de esta Convención. A través de distintos considerandos se argumenta por qué la ONU adopta este nuevo tratado. Porque ...a pesar de que existen ya otros pactos y convenciones, persiste la discriminación, la exclusión y la pobreza asociada a la discapacidad (o lo que es lo mismo: persistentes violaciones tanto de derechos civiles y políticos como de económicos, sociales y culturales, que afectan a las personas con discapacidad en todo el mundo), etc.

- **Para interpretar tratado**

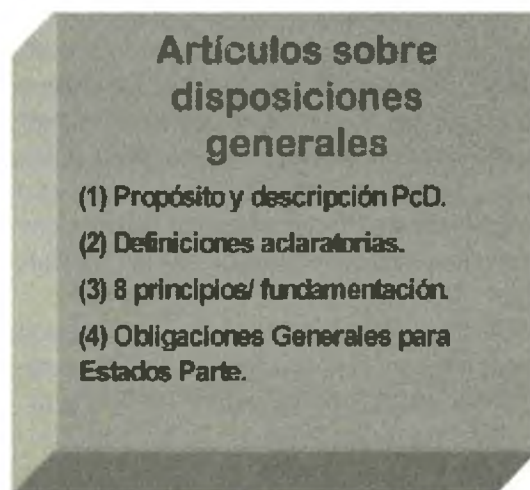
El “Preámbulo” da elemento que pueden ser utilizados para una mejor interpretación del tratado.

- **Relación con otros tratados**

El “Preámbulo” también ubica a este nuevo tratado en la relación con otros tratados internacionales de derechos humanos.

Ahora, en este sobrevuelo del “bosque de la Convención”, vamos a la segunda columna (de izquierda a derecha).

En la parte superior de esa columna, aparece el rectángulo titulado:



“Artículos sobre disposiciones generales”

¿Qué contiene ese rectángulo de color verde (como aparece en la tapa del presente libro)?

Contiene los cuatro primeros artículos de la Convención, que tratan efectivamente de asuntos o disposiciones generales. Son artículos básicos en la construcción del tratado. Observemos:

(1) Propósito y descripción de PcD (Personas con Discapacidad)

Este primer artículo fija, en primer lugar, el objetivo o propósito de este tratado y luego, determina quienes son las personas beneficiarias o la población meta.

Recordemos lo que dice con respecto al objetivo de su adopción: “El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.

Observemos que importante lo que dicen los Estados a través de la ONU: Buscan promover, proteger y ASEGURAR (con mayúsculas) el goce pleno de los derechos humanos, en condiciones de igualdad con las demás personas, para todas las personas con discapacidad.

He de indicarles aquí que cuando se negoció este artículo en la ONU, varios Estados querían que sólo aparecieran los verbos: Promover y proteger. No les estaban entusiasmados con incluir el verbo Asegurar, que es —sin duda— un compromiso más fuerte. Después de mucho esfuerzo de incidencia de las Organizaciones de Personas con Discapacidad (por medio del “Caucus Internacional sobre Discapacidad”), se logró que se incluyera ese verbo que le da más fuerza a la herramienta.

Vamos ahora a la segunda parte del artículo 1, que es la descripción de qué es “Persona con discapacidad”.

Aquí hay varias cosas importantes:

- **Lo primero es que todos los Estados**, al aprobar este tratado, convinieron

en un nombre genérico: “Personas con discapacidad”, que deben servir como denominador común de todas las personas, que tenemos alguna deficiencia (física, sensorial, intelectual o mental), que hace que la sociedad nos “discapacite”. Tal es la denominación universal de nuestra condición y tiene validez en todos los países que la ratifiquen.

- **Así las cosas**, debemos de trabajar para que se utilice sólo esta denominación y se eliminen distintas formas como: Personas especiales, excepcionales, con necesidades especiales, con capacidades diferentes, etc., que —más bien— contribuyen a perpetuar formas diversas y sutiles de subestimación y discriminación. En este contexto quiero colocar una anécdota de una amiga argentina, que nos puede ayudar en nuestro trabajo. En ese país, sudamericano en la capital se denomina a las Personas con Discapacidad: “Personas con Necesidades Especiales” y en la Provincia de Buenos Aires, “Personas con Capacidades Diferentes”. Ella en una reunión con funcionarios públicos de ambas entidades geográficas, les dijo: “Yo tengo una necesidad especial: Compartir una noche entera con Antonio Banderas, ya que él tiene capacidades diferentes”. Con ello, quiso subrayar la carencia de sentido de seguir utilizando esas expresiones y la necesidad de que se hable, simple y llanamente, de “Personas con Discapacidad”.

- Lo segundo tiene que ver con definir cuáles deben ser las personas beneficiarias por esta Convención. El tratado fijó un piso mínimo, obligatorio para todos los Estados, que la ratifican. Dice el texto: “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”. Entonces la población que cubre esta Convención, son:

- **1. Todas las personas, (con una característica o condición particular:** La que se enuncia seguidamente).

- **2. Que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales.** Es bueno indicar aquí que los Estados sólo querían incluir las deficiencias físicas, sensoriales e intelectuales y se resistían a incluir las deficiencias relacionadas con la salud mental. Al final, aceptaron incluir el término “mental”. Empero las organizaciones de personas con discapacidad preferíamos aquí la palabra:

“Psicosocial” pero no se logró.

- **3. A largo plazo.** Al fijar la discapacidad en el tiempo se buscó definir sacar de la descripción de “persona con discapacidad”, a aquellas que adquieren una deficiencia temporal. Por ejemplo, alguien que se fractura una pierna, funciona con un yeso por un período de algunos meses y luego se recupera.

- **4. Que al interactuar con diversas barreras**, estas barreras les puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad. Este es un elemento clave de la definición ya que es el que determina la condición de “persona con discapacidad”. Se establece una relación entre la persona con deficiencias con las barreras del entorno, indicando que éste puede impedir la participación plena y efectiva en la sociedad. La debilidad de esta definición estriba en el uso del verbo poder. Las Organización de personas con discapacidad buscamos siempre una definición más categórica. Hubiese sido mejor que estas barreras les impiden su participación plena y efectiva en la sociedad. En fin, fue una dura batalla de negociación y eso fue lo que se logró; lo que en todo caso, representa un gran avance en relación con definiciones anteriores, que centraban tanto la deficiencia como la discapacidad en el individuo, mientras en ésta, se empieza a colocar como algo generado externamente: Por las barreras de entorno. Es decir ese entorno social, en donde se ubica el Estado y su responsabilidad ante la sociedad, es donde es necesario colocar la acción discapacitante de las personas con deficiencias. Hay algo importante a agregar aquí: Como fue tan difícil en las negociaciones llegar a una definición consensuada y debido que con respecto al concepto de personas con discapacidad, haya habido cambios en períodos cortos y todavía haya mucha discusión, se fijó una previsión para el futuro, que fue colocada en el “Preámbulo”. Tal previsión se colocó en el inciso f, que dice lo siguiente: “Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

- **5. En condiciones de igualdad con las demás personas.** Ahora bien tal “participación plena y efectiva en la sociedad” para las personas con discapacidad, debe cumplir un requisito fundamental: Debe darse en condiciones de igualdad con las demás personas. Para ello los Estados deben generar acciones concretas que equiparen las condiciones y oportunidades

para que las personas con discapacidad, puedan ser incluidas en la sociedad, en condiciones de igualdad con las demás. De esta manera, es a través de planes, políticas públicas y programas incluyentes y orientados a crear accesibilidad para todos, es que los Estados edifican las bases y desarrollan esa igualdad de condiciones.

- Hay una **tercera observación** que es necesario resaltar con respecto a la definición. Este es el primer tratado temático de derechos humanos de la ONU que requiere de una descripción específica de la población meta. Por ejemplo, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por razones obvias no requirió definición: Simplemente, no era necesario definir que era “mujer”. Asimismo, la Convención sobre los derechos del niño, no tuvo que echar mano de una definición, ya que basta decir que se considera niño (o niña) a toda persona menor de 18 años. En nuestro caso, la definición se hace complicada porque hay muchas definiciones, casi tantas como países existen. El alcance que tengan en cobertura de población se pueden distorsionar porque hay motivos económicos y políticos (además de otros factores) en la definición. Ya que si la definición se estrecha será mucho menor la población de PcD, que requiera atención del Estado. De ahí la importancia de llegar a una descripción universal que comprometa a todos los países. Claro está, esta definición es un piso o una base, que puede subir si un Estado amplía la inclusión de PcD en su normativa; como lo hacen los países escandinavos donde el porcentaje es superior del 20 %. Lo que no es aceptable es que se baje de ese piso. Como es el caso de muchos países, como México cuyo porcentaje de PcD no llega a un escaso 2 %.

(1) Definiciones aclaratorias

Este artículo incluye una serie de definiciones generales en temas que serán útiles a lo largo del texto del tratado para una mayor precisión e interpretación de su contenido. Se trata de una especie de pequeño glosario que incluye: “Comunicación”, “lenguaje”, “discriminación por motivos de discapacidad”, “ajustes razonables” y “diseño universal”.

(2) 8 principios/ fundamentación

Este es un artículo donde se establecen los ocho principios sobre la base de los cuales se construye la Convención. Son los ocho pilares sobre los que se sustenta el “edificio” del tratado. Es el único tratado de derechos humanos del Sistema Universal (sistema de la ONU), que tiene un artículo

de esta naturaleza. Será muy importante y útil analizar esos ocho principios y fijar su relación con los artículos que contienen los derechos, dentro de la Convención.

(3) Obligaciones Generales para Estados Parte

En el marco de este primer bloque que denominamos “Disposiciones generales” este artículo 4, es de un valor y alcance fundamental. Nada más, ni nada menos es el que contiene las obligaciones a las que se comprometen, los Estados Partes de esta Convención. Es lo que tiene que empezar a hacer una vez que ratifican la Convención. De manera resumida, veamos lo que abarca:

- Proceso de reforma legislativa:
 - Abolir, modificar leyes y prácticas que constituyen discriminación,
 - Promover nueva legislación incluyente.
- Status o rango de la Convención con respecto a la normativa nacional.
- Transversalidad de la discapacidad.
- Obligaciones para entidades públicas pero también para las privadas, que den servicio público.
- Consultas estrechas a organizaciones de personas con discapacidad.
- Concepto de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

Seguimos ahora con otro rectángulo de color rojo (según aparece en el cuadro impreso en la tapa del presente libro).

Grupos/ Situaciones de atención particular

(6) Mujeres con discapacidad

(7) Niñez con discapacidad.

(11) Riesgo y emergencias humanitarias.

Este rectángulo contiene tres artículos:

(6) Mujeres con discapacidad.

(7) Niñez con discapacidad.

(11) Riesgo y emergencias humanitarias.

No es casual que sea de color rojo. Es el bloque rojo de la alarma. Lo que queremos es llamar la atención sobre los grupos de personas y situaciones, que aparecen en esos tres artículos.

(6) Mujeres con discapacidad. Se trata de la mitad de la población de PcD y una característica que tiene es que padece una mayor discriminación y exclusión, en general, que la población masculina con discapacidad. Se junta en ellas, la discriminación en razón de su género con la de su condición de persona con discapacidad. Quedan entonces en una situación de mayor vulnerabilidad.

Es por ello que se quiso ubicar un artículo corto que sirviera para llamar la atención de esta situación particular. En algún momento de las negociaciones, se buscó impulsar un artículo sobre las mujeres con discapacidad, con un contenido más amplio, que enumeraba una serie de derechos. Empero se vio el peligro de que un artículo así, podría llevar a una interpretación incorrecta del tratado, ya que podría inducir a pensar que el artículo particular contendría los derechos de las mujeres con discapacidad mientras que en el resto de la Convención, estaban los artículos propios de los hombres con discapacidad.

En general, este tema está resuelto en el tratado en tres niveles: Como principio (artículo 2/ Igualdad entre hombres y mujeres), en este artículo que llama la atención y de manera transversal, en el texto de la Convención, en temas que son atinentes a las mujeres con discapacidad. Por ejemplo: Salud sexual y reproductiva.

(7) Niñez con discapacidad. Este artículo también se incluyó para resaltar la especial situación de vulnerabilidad, que deben enfrentar, en general, las niñas y niños con discapacidad. Se trató con el mismo procedimiento que el de las mujeres con discapacidad, enfocando el tema en tres niveles: En el artículo 2 de principios, en este artículo 7 para llamar la atención y a lo largo del texto del tratado, donde fuera necesario y oportuno colocar el tema.

Quizás sea indicado aquí valorar el inciso h del artículo 2, que dice lo siguiente: “El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con

discapacidad y de su derecho a preservar su identidad”. Este principio lo que nos recuerda es que los niños con discapacidad crecen, se vuelven adolescentes, luego jóvenes y después adultos, sin embargo por su condición de niños y niñas con discapacidad, se les congela en una edad temprana, desconociéndose su evolución y despojándoseles de la identidad de cada edad particular.

(11) Riesgo y emergencias humanitarias. Todas y todos sabemos que los seres humanos casi todos los días, debemos enfrentar catástrofes generadas por la naturaleza (terremotos, tsunamis, inundaciones, avalanchas, incendios, etc.) o creadas por el ser humanos (guerras, ocupaciones territoriales, hambrunas, desplazamientos, persecuciones raciales, religiosas, incendios, etc.). Por lo general, en este tipo de situaciones, las PcD quedamos sometidas a condiciones de mayor desventaja relativa. ¿Cómo informar a las personas sordas del peligro inminente? ¿Cómo orientar a las personas ciegas para que puedan salir de una zona de desastre? ¿Cómo evacuar a personas con discapacidad física?

Este artículo también busca llamar la atención sobre los riesgos mayores que enfrentan las PcD en tales circunstancias en función de que los Estados adopten “todas las medidas posibles para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales”.

Sigamos con el sobrevuelo del bosque. Este nos lleva ahora a un rectángulo amarillo, que contiene cuatro artículos, que aparecen bajo el título de “Artículos potenciadores”.

Artículos potenciadores

(8) Toma de conciencia.

(9) Accesibilidad.

(31) Recopilación de datos y estadísticas.

(32) Cooperación internacional.

Estos artículos son:

(8) Toma de conciencia.

(9) Accesibilidad.

(31) Recopilación de datos y estadísticas.

(32) Cooperación internacional.

A estos cuatro artículos, yo los denomino los tractores para el impulso de la aplicación del tratado. ¿Por qué?

(8) Toma de conciencia.

En este artículo se fija el compromiso del Estado en desarrollar acciones orientadas a sensibilizar la sociedad, en eliminar prejuicios y estereotipos y generar consciencia en la sociedad sobre las capacidades y aportes de las PcD.

Podemos decir que una sociedad que va tomando consciencia clara de las PcD, como sujetos de derechos y no como objetos de lástima y asistencialismo social, estará mejor preparada para contribuir a hacer efectivos esos derechos. Es por ello que incluimos a este artículo como uno de los cuatro potenciadores o impulsores (como tractores) de la implementación del tratado.

(9) Accesibilidad.

Si ustedes analizan este artículo habla sobre la accesibilidad en sentido general y se centra en la adopción de algunas medidas para asegurar la accesibilidad en el entorno físico, informativo y comunicacional. Sobre el tema de la accesibilidad se debatió mucho. En algún momento se planteó la accesibilidad como un nuevo y particular derecho de las personas con discapacidad. Eso hizo que saliera a flote la premisa de que esta Convención no creaba nuevos derechos humanos y que lo que hacía era contribuir a crear condiciones para asegurar el disfrute pleno de los derechos universalmente reconocidos, por parte de las PcD.

Ubicamos este artículo como un tractor de impulso, ya que si se adoptan

las medidas que contiene, se crearían para muchas PcD, las condiciones necesarias para el disfrute efectivo de muchos derechos.

(31) Recopilación de datos y estadísticas.

Este artículo 31 también fue polémico en su debate, ya que al principio muchos países (especialmente, los desarrollados) se oponían a su inclusión. Incluso hubo OPcD de países desarrollados que también consideraban innecesaria su incorporación. Argumentaban estos últimos que en sus países (desarrollados) las OPcD tenían un registro completo de las PcD del país y que era peligroso que la investigación estadística violara la privacidad de las PcD y generara discriminación.

En tal contexto de discusión, se les hizo ver que en los países pobres, las OPcD no contaban con tales registros y que se podían tomar medidas para asegurar la privacidad y no discriminación de las PcD cuando se levantaba la información. Finalmente, el artículo fue incluido.

Tal y como se ha demostrado en la lucha contra la discriminación contra la mujer, la estadística puede ser un instrumento efectivo. Sirve para mostrar datos relacionados con la discriminación y desventaja de la situación con respecto al hombre y también es útil para mostrar avances, estancamientos y retrocesos con respecto a su situación.

De igual manera, podrá ser útil en la lucha contra la discriminación y por los derechos de las PcD en el mundo entero y servirá para hacer estudios comparativos entre países; cosa que hasta ahora —sin Convención— ha sido sumamente difícil. Pueden medirse a través de indicadores si hubo progresos, estancamientos o retrocesos entre un periodo y otro.

Por tales razones colocamos a este artículo como un tercer tractor de impulso.

(32) Cooperación internacional.

El cuarto tractor es la cooperación internacional. Este tema fue incluido en el “Preámbulo” (“Reconociendo la importancia de la cooperación

internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en todos los países, en particular en los países en desarrollo”).

Fue uno de los temas más difíciles de incluir en el cuerpo del tratado. Muchos países desarrollados (potenciales donantes) se opusieron desde el principio a su sola mención; luego aceptaron que se incluyera un texto en el “Preámbulo” y después de prolongadas negociaciones y bajo el impulso de los países pobres y del Caucus, accedieron a incluir un texto, que es el que aparece en el artículo 32.

Hay dos cosas que rescatar aquí: a. Que es un gran logro su inclusión y que una parte del texto indique que se velará para que “... la cooperación internacional, incluidos los programas de desarrollo internacionales, sea inclusiva y accesible para las personas con discapacidad”. b. Que se indique que los países no podrán poner como condición ser receptores de cooperación internacional para cumplir con sus obligaciones con respecto a los derechos de las PcD.

Ahora siguiendo el sobrevuelo del bosque vamos a examinar, rápidamente, la tercera y cuarta columnas, que quedan cubiertas bajo el título genérico:

ARTÍCULOS SOBRE DERECHOS

Bajo este título aparecen, los 26 artículos que contienen propiamente derechos de las PcD, contenidos en el tratado. Aparecen dos bloques rectangulares. El de la izquierda indica que abajo se agrupan los “Derechos civiles y políticos” y el de la derecha: “Los derechos económicos, sociales y culturales”.

En este bloque aparecen el conjunto de derechos civiles y políticos que contienen el tratado. En la cabeza del bloque se resalta el fin primordial de estos derechos denominados también individuales, fundamentales o de primera generación. Recordemos tal fin: Proteger al ser humano, considerado individualmente, contra cualquier forma de abuso o agresión de

algún órgano público o de otra naturaleza. Y algo también muy importante, los Estados los deben aplicar de manera inmediata. Simplemente, no deben posponer su implementación. Pero los Estados eso es lo que han venido haciendo por mucho tiempo y eso es lo que debemos empezar a evitar, con nuestras luchas y esfuerzos.

Otra cosa que es bueno recordar aquí es que los derechos humanos son integrales e interdependientes. Un ejemplo concreto: Para que una PcD usuaria de sillas de ruedas pueda ejercer el derecho del sufragio (derecho político), requiere que el centro de votación sea accesible. En nuestros países, generalmente, esos centros de votación se ubican en escuelas. Si estas escuelas no son accesibles (violación del derecho a la educación, derecho social), no se garantiza el derecho al sufragio.

En la Convención se incluyeron 20 artículos que contienen derechos civiles y políticos. Para los fines de este acercamiento introductorio, solamente los vamos a enunciar. Les corresponderá a Ustedes, su lectura y estudio particular.

(5) Igualdad y no discriminación.

(10) Derecho a la vida.

(12) Igual reconocimiento como persona ante la ley.

(13) Acceso a la justicia.

(14) Libertad y seguridad de la persona.

(15) Derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

(16) Protección contra la explotación, la violencia y los abusos.

(17) Protección a la integridad personal.

(18) Libertad de desplazamiento y nacionalidad.

(19) Derecho a vivir en forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

(20) Movilidad personal.

(21) Libertad de expresión y opinión, y acceso a la información.

(22) Respeto a la privacidad.

(23) Respeto del hogar y de la familia. Y

(29) Participación en la vida política y pública.

Civiles y políticos

Su fin primordial es proteger al ser humano, considerado individualmente, contra cualquier forma de abuso o agresión de algún órgano público o de otra naturaleza. Deben ser de aplicación inmediata.

- (5) Igualdad y no discriminación.
- (10) Derecho a la vida.
- (12) Igual reconocimiento como persona ante la ley.
- (13) Acceso a la justicia.
- (14) Libertad y seguridad de la persona.
- (15) Derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- (16) Protección contra la explotación, la violencia y los abusos.
- (17) Protección a la integridad personal.
- (18) Libertad de desplazamiento y nacionalidad.
- (19) Derecho a vivir en forma independiente y a ser incluido en la comunidad.
- (20) Movilidad personal.
- (21) Libertad de expresión y opinión, y acceso a la información.
- (22) Respeto a la privacidad.
- (23) Respeto del hogar y de la familia.
- (29) Participación en la vida política y

Observemos ahora la cuarta columna:

Económicos, sociales y culturales

Su objetivo fundamental es garantizar el bienestar económico, social y cultural, de tal forma que se asegure el desarrollo pleno de los seres humanos. Son derechos colectivos porque buscan beneficiar a grupos y no a personas, en particular. Son de aplicación progresiva, ya que se condiciona su aplicación efectiva al desarrollo alcanzado por los países.

- (24) Educación (inclusiva).
- (25) Salud.
- (26) Rehabilitación y rehabilitación.
- (27) Trabajo y empleo.
- (28) Nivel de vida adecuado y protección social.
- (30) Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

Al igual que en el bloque anterior, en este dedicado a Derechos económicos, sociales y culturales se inicia con la definición del objetivo fundamental de estos derechos denominados también de segunda generación o dimensión. Recordemos ese fin: "Garantizar el bienestar económico, social y cultural, de tal forma que se asegure el desarrollo pleno de los seres humanos. Son derechos colectivos porque buscan beneficiar a grupos y no a personas, en particular".

Algo muy importante que se dice en este encabezado es que son de aplicación progresiva y eso condiciona su aplicación efectiva al desarrollo alcanzado por los países y la disponibilidad de recursos. Esta es una limitación que tienen estos derechos sociales ya que en un mundo perfecto esta progresividad se aplicaría automáticamente, sin embargo, en el mundo real el bienestar (entendido como

mayor disfrute de derechos humanos) lo alcanzan los grupos sociales que tienen mayor acceso al poder. Consecuentemente los grupos más excluidos tienen mucho menor acceso al reparto de la torta. Obviamente, (según la demuestra la experiencia histórica) son los grupos sociales que más se movilizan y luchan los que alcanzan más conquistas sociales, o lo que es lo mismo reducen los tiempos de tal progresividad.

Seguidamente enunciamos los seis artículos que contienen derechos económicos, sociales y culturales en el tratado.

(24) Educación (inclusiva).

(25) Salud.

(26) Habilitación y rehabilitación.

(27) Trabajo y empleo.

(28) Nivel de vida adecuado y protección social.

(30) Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

Lo primero que ustedes se podrán preguntar porque tanto individuales (20) y porque tan pocos colectivos (6). No hay ningún problema. Si ustedes observan bien, los colectivos ocupan textos muy amplios; los otros textos más cortos.

Ahora quiero hacer tres breves acotaciones:

1. En la Convención se fijó el derecho no a la educación sino a la educación inclusiva. Eso establece una diferencia significativa, tanto en la búsqueda de eliminar toda forma de segregación como en la calidad y accesibilidad de la oferta educativa.

2. Aquí aparece otra novedad: En normas anteriores a la Convención siempre se unificó como un solo derecho, el derecho a la salud y a la rehabilitación, dando por sentado que la rehabilitación era un tema específico en el campo de la salud, con el nuevo tratado se avanza al colocar de manera efectiva a la rehabilitación como un proceso integral y múltiple que toca varios ámbitos: Salud, educación y formación técnica, empleo, seguridad social, deporte, recreación, etc.

3. Otro tema a resaltar tiene que ver con el artículo 26. En este artículo no solo se menciona rehabilitación (en el sentido arriba indicado) sino que también se incorpora el término habilitación. Queriendo indicar que niños que nacieron con deficiencias o las adquirieron muy tempranos no deben ser rehabilitados sino habilitados.

Ahora seguimos con un rectángulo muy importante. Esta colocado en la quinta columna, en la parte superior. Es la que tiene el título: "Artículos sobre monitoreo". Este bloque contiene ocho artículos, uno (el 33) que se dedica a la aplicación y monitoreo en el ámbito nacional, mientras los siete subsiguientes (del 34 al 40) se centran en el monitoreo internacional. Como ustedes saben todos los tratados internacionales de la ONU, tienen incorporado este tema del seguimiento y vigilancia en función de que los Estados Partes cumplan con las disposiciones de los tratados.



Esta Convención tiene como algo novedoso la inclusión del tema de la implementación y monitoreo nacionales. Los tratados precedentes no incluyeron un artículo similar. Lo contenido en el artículo 33 nos da base para:

-Exigir al Estado que defina que mecanismos institucionales utilizará para la implementación del tratado,

-Determinar que institución o instituciones nacionales de derechos humanos, desde el Estado, desempeñarán la labor de ver como se está cumpliendo lo dispuesto por el tratado,

-Asegurar el monitoreo del cumplimiento del tratado desde la sociedad civil, especialmente por parte de las OPcD.

Con respecto al monitoreo internacional es oportuno decir que algunos Estados pretendieron eliminarlo del cuerpo de la Convención, argumentando que como era un tema transversal podría ser visto en los Comités de Seguimiento de los otros tratados de la ONU. Gracias a la presión e incidencia del Caucus se impidió que se consumara tal propósito, lo que hubiera colocado a esta Convención como un tratado de segundo orden.

De manera resumida podemos decir, que el monitoreo internacional es responsabilidad de un Comité Internacional conformado por expertos independientes. Este Comité tiene como funciones: Recibir informes de los Estados, estudiar tales informes, hacer observaciones y sugerencias, fomentar la cooperación entre los Estados Partes y el Comité, trabajar mancomunadamente con otros Comités (llamados también órganos de los tratados) y elaborar informes para la ONU.

Cabe agregar que la Convención crea una Conferencia de Estados Partes, que tiene como propósito considerar todo tema relativo al cumplimiento del Tratado

Vamos ya concluyendo en este acercamiento general sobre la estructura y contenidos de la Convención. Sigamos con este bloque verde, donde se incluyen los artículos de contenido procedimental. Se trata de 10 artículos que se inician en el 41 y se completan con el 50. Helos aquí:

- (41) Depositario. El Secretario de la ONU es el depositario del tratado.
- (42) Firma. La Convención se abre a la firma a partir del 30 de marzo, 2007. Es bueno indicar aquí que cuando un Estado firma el tratado significa que NO hará nada que contravenga lo dispuesto en el tratado. Por otra parte, cuando un Estado lo ratifica significa que se compromete a cumplir todo lo que establece ese tratado.
- (43) Consentimiento en obligarse.
- (44) Organizaciones regionales de integración. Esta es otra novedad. Este tratado es el primero que incluye un artículo semejante en todos los tratados anteriores solo podrían ser parte de ellos los Estados, mientras en este también pueden adherirse las organizaciones regionales de integración como la Unión Europea y en nuestro caso, quizás también la OEA.

- (41) Depositario.
- (42) Firma.
- (43) Consentimiento en obligarse.
- (44) Organizaciones regionales de integración.
- (45) Entrada en vigor.
- (46) Reservas.
- (47) Enmiendas.
- (48) Denuncia.
- (49) Formato accesible.

- (45) Entrada en vigor. Lo que se fija es que después de que 20 Estados ratifiquen el tratado, este entrará en vigor internacionalmente.
- (46) Reservas. Esto da posibilidad de que un Estado ratifique la Convención pero se inhíba a cumplir algún tema específico, sobre el que coloca una reserva.
- (47) Enmiendas. Cambios que en el futuro se le puedan hacer a la Convención en el seno de la Asamblea General de la ONU.
- (48) Denuncia. Es la posibilidad que tienen los Estados de dejar de ser Estados Partes del tratado
- (49) Formato accesible. Esta es otra novedad a resaltar: Por primera vez en un tratado internacional incluye una mención acerca de la accesibilidad del texto.
- (50) Textos auténticos. Lo que quiere decir que la Convención es igualmente válida en cualquiera de los seis idiomas oficiales de la ONU: Español, inglés, francés, ruso, chino y árabe.

Y para terminar con nuestro sobrevuelo, observemos al rectángulo de esquinas redondeadas, que incluye al título: Protocolo Facultativo:

El Protocolo Facultativo es también un tratado internacional. En él se establecen dos procedimientos con la finalidad de reforzar la aplicación y supervisión

Protocolo facultativo

- ∞ El Protocolo Facultativo es también un tratado internacional. En él se establecen dos procedimientos con la finalidad de reforzar la aplicación y supervisión de la Convención:
- ∞ El primero es un procedimiento de carácter individual de comunicaciones que permite a las personas presentar peticiones ante el Comité alegando violaciones de sus derechos.
- ∞ El segundo es un procedimiento de investigación que faculta al Comité para realizar investigaciones de violaciones graves o sistemáticas de la Convención.
- ∞ Al ratificar el Protocolo Opcional, los Estados reconocen competencia de Comité Internacional para recepción y trámite de quejas individuales de violaciones de derechos a PcD.
- ∞ Se fijan condiciones para admitir quejas o denuncias.
- ∞ Está compuesto por 18 artículos.
- ∞ La firma, ratificación y adhesión es independiente de la convención.

de la Convención. El primero es un procedimiento de carácter individual de comunicaciones que permite a las personas presentar peticiones ante el Comité alegando violaciones de sus derechos. Por su parte, el segundo es un procedimiento de investigación que faculta al Comité para realizar investigaciones de violaciones graves o sistemáticas de la Convención.

El Protocolo Facultativo define esas dos importantes funciones del Comité Internacional u órgano del tratado, que los Estados prefirieron separarlas en un texto aparte del cuerpo de la Convención. Eso lo hicieron así porque a los países no les gusta que se les sienta en el banquillo de los acusados, por denuncias de violaciones de derechos humanos. Y esto lo puede hacer posible este protocolo. De esta manera podrían firmar y

ratificar la Convención en forma independiente con respecto al Protocolo Facultativo.

De esta manera, el Comité Internacional puede recibir quejas o comunicaciones de violaciones de derechos humanos, que afecten a personas con discapacidad. Una vez que un Estado ratifica el protocolo reconoce la competencia para recibir y tramitar esas quejas individuales. Este es el elemento clave ya que esto permite al Comité Internacional (que tiene su sede en Ginebra, Suiza) desarrollar otras funciones derivadas; cuales son:

- Examinar esas denuncias para determinar si son admitidas o no,
- Estudiar las denuncias admitidas y verificarlas con visitas al país, donde se generó la denuncia,
- Hacer recomendaciones para que se corrijan las causas de la violación, etc.

Es oportuno señalar que para que una denuncia individual tenga posibilidades de ser admitida y tramitada por el órgano del tratado, debe cumplir básicamente tres requisitos:

1. Que el Protocolo Facultativo haya sido ratificado por el Estado del país, que se acusa ante el Comité Internacional.
2. Que se denuncie una situación violatoria que haya sido debidamente procesada en el país y no haya obtenido una resolución favorable y que la víctima de esa violación, no tenga otra instancia nacional superior, donde acudir (es decir que esté en estado de indefensión), y
3. Que la denuncia o queja no haya sido enviada a otra instancia de algún sistema regional de derechos humanos. Por ejemplo: No se puede presentar la misma denuncia de violación al sistema de la ONU y de la OEA (sistema interamericano), ya que se anulan en ambos sistemas.

Subrayamos entonces que el protocolo tiene carácter opcional ya que los Estados pueden firmar, ratificar o adherirse a él, de manera independiente a la Convención.

CAPÍTULO 5

Políticas públicas y desarrollo inclusivo

I. Exclusión, inclusión y pobreza asociada a discapacidad

a. Exclusión e inclusión social

En las sociedades humanas hay personas que disfrutan de un elevado nivel de vida, viven en residencias con buenas o muy buenas condiciones; tienen acceso a todos los servicios que ofrece el desarrollo actual. Es decir están rodeados de condiciones materiales y servicios para vivir bien, con acceso a la salud, a la educación, a ingresos producto de sus rentas o de sus buenos empleos, a la recreación, etc.

Hay otras personas cuyo nivel de vida no es tan elevado pero tienen condiciones adecuadas para vivir. Tienen acceso a los servicios básicos. Se ubican entre esos sectores minoritarios en nuestras sociedades, que viven muy bien y los otros sectores, que viven (o sobreviven apenas) mal o muy mal. Se dice que estos grupos pertenecen a los sectores medios de las sociedades.

Hay otros sectores, generalmente, los mayoritarios en nuestros países que viven en medio de condiciones materiales muy difíciles, sin acceso a muchos de los servicios básicos o que cuando los reciben no son de la mejor calidad. Son los sectores pobres o muy pobres.

Así las cosas podemos decir que los primeros están incluidos, los segundos en una posición intermedia de inclusión y los de abajo, se colocarían entre los excluidos o más excluidos. ¿Excluidos de qué? Pues bien, del desarrollo económico y social. Es decir, la exclusión y la inclusión son una condición o característica, con distintos grados y que están relacionadas con el acceso que tengan las personas a los bienes y servicios y al desarrollo alcanzado por

la sociedad donde viven. Ejemplos de bienes son: casa, refrigerador, cocina eléctrica, lavadora, etc. Servicios: Electricidad, agua potable, salud, empleo, educación, teléfono, Internet, etc.

En este sentido, exclusión es la condición que viven las personas que no tienen acceso a un disfrute sostenido del desarrollo económico y social o lo tienen de manera muy limitada en una sociedad. Por lo contrario, la inclusión es la condición que disfrutan quienes tienen acceso a los bienes y servicios que provee el desarrollo social de una sociedad determinada.

Asimismo la exclusión se manifiesta en el disfrute pleno o no de la ciudadanía, del acceso o falta de él a ingresos u otros recursos, del disfrute o no de programas de desarrollo social, etc.

En nuestras sociedades centroamericanas, un elevado número de sus habitantes vive bajo condiciones de pobreza y exclusión. Según datos de un estudio reciente de una entidad latinoamericana llamada FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), de los casi 40 millones de centroamericanos, poco más de la mitad vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

b. ¿Qué es pobreza?

La pobreza es la condición que padecen las familias o las personas que con los ingresos que reciben, no alcanzan a satisfacer las necesidades básicas en alimentación y otras necesidades como gastos en salud, educación, vivienda, vestido, transporte, etc.

Vamos a poner un ejemplo de cómo se define quien es pobre y quien no lo es. Por ejemplo, en Costa Rica, para determinarla se utiliza el método de la línea de pobreza. Este método consiste en:

“Calcular una línea de pobreza, que representa el monto mínimo de ingresos, que permite a un hogar disponer de recursos suficientes para atender las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de sus miembros”. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Costa Rica)

De esta manera, se define como hogares pobres a aquellos hogares en los cuales el ingreso por persona, es igual o menor al definido en la línea de pobreza. Mientras tanto se conocen como hogares en extrema pobreza a aquellos en los cuales, los ingresos por persona no alcanzan (o apenas alcanzan) para cubrir los costos en alimentación básica o la llamada “canasta básica de alimentos”.

Veamos un ejemplo:

- Supongamos que para un hogar de la zona rural de nuestros países de 4 miembros, el ingreso mensual es de mil pesos.
- Esto significa que el ingreso por persona es de 250 pesos; resultado de dividir los ingresos totales entre cuatro.
- Si el ingreso por persona de la línea de pobreza es de 300 pesos, se necesitaría más de 1.200 pesos de ingresos para que esa familia de la zona rural, no sea pobre.

c. Discapacidad y gastos adicionales

¡Algo muy importante! Al estudiarse la pobreza asociada a discapacidad, el Premio Nóbel de Economía de 1998, Amartya Sen señaló: “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”.

Las personas con discapacidad tienen gastos adicionales para satisfacer las mismas necesidades de las personas sin discapacidad.

Amartya Sen afirma que en el Reino Unido el índice o porcentaje 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%. Veamos en el siguiente cuadro donde aparecen las necesidades y demandas de la población sin discapacidad y las necesidades específicas que requiere la población con discapacidad, para lograr la igualdad de condiciones con los demás para satisfacer esas mismas necesidades. Normalmente los Estados deben responder a estas demandas y necesidades a través de políticas públicas.

Necesidades/ demandas	
Población sin discapacidad	Población con discapacidad
SALUD	+ Rehabilitación/ Necesidades específicas
ALIMENTACIÓN	+ Dietas específicas/ suplementos nutricionales
VIVIENDA	+ Accesible
VESTIDO	+ Adecuado (para algunas PcD)
EDUCACIÓN	+ Adecuaciones curriculares
EMPLEO	+ Ajustes razonables
TRANSPORTE	+ Accesible
SEGURIDAD SOCIAL	+ Ajustes
RECREACIÓN, CULTURA	+ Accesibles
DEPORTE	+ Accesible
ENTORNO FÍSICO	+ Accesible
ENTORNO INFORMATIVO	+ Accesible
+ AYUDAS TÉCNICAS	

Todo lo que está en color gris oscuro significa recursos adicionales. Se trata de recursos que se necesitan para atender necesidades, que permiten la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad.

En el presente, algunas de esas necesidades son cubiertas con recursos de la familia o de entidades privadas, muchas de ellas dedicadas a la caridad y la beneficencia. Hay Estados que atienden algunas de esas necesidades o demandas y muchas más no son atendidas, ya que los Estados las caracterizan más como gasto que inversión social, debido, principalmente, al prejuicio existente de que las personas con discapacidad no son productivas.

Esto genera las condiciones propicias para que las personas con discapacidad se mantengan entre las más pobres y sufran la exclusión económica y social.

d. La exclusión de las personas con discapacidad

Si nos basamos en las estimaciones que plantea la Organización Mundial de la Salud (OMS), Centroamérica tiene alrededor de cuatro millones de personas con discapacidad.

Al examinar las condiciones de vida de las y los centroamericanos con discapacidad, muchos estudios coinciden en que la mayoría de estas personas viven en condiciones de pobreza y exclusión social. Por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, al calificar las condiciones de vida de las personas con discapacidad de este país, las ha señalado "entre los más excluidos de los excluidos".

Los modelos y planes de desarrollo hasta ahora adoptados en nuestros países, no han sido capaces de generar el bienestar de las mayorías, lo cual ha generado que diversos grupos hayan sido y sean, persistentemente, excluidos de los beneficios del desarrollo.

Entre estos grupos están los indígenas, los afro-descendientes, las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, religiosas y sexuales, todos los grupos que comúnmente se les ubica en "situación de vulnerabilidad".

Bengt Lindqvist, quien fuera Relator sobre Discapacidad de Naciones Unidas, ha dicho que la pobreza produce discapacidad y que la discapacidad genera pobreza. Es decir que existe un círculo vicioso que relaciona a la

pobreza con la discapacidad, como causa y como producto.
¿Cómo sucede esto?

Veamos cómo la pobreza puede generar discapacidad:

-Si una familia vive bajo condiciones de higiene y salud, muy malas o precarias, alguno de sus miembros tendrá mayores posibilidades de adquirir una deficiencia que lo convierta en una persona con discapacidad. Por ejemplo, el consumo de agua no potable puede causar enfermedades que producen distintos grados de deficiencia visual y ceguera.

-Hay trabajos muy riesgosos e inseguros que las personas aceptan por las condiciones de pobreza que tienen. Muchos de estos empleos o actividades productivas riesgosas o peligrosas para la salud, son una causa importante de deficiencias, las cuales son generadoras de discapacidad. Un ejemplo: Los buzos artesanales que pescan langostas en el Caribe de Nicaragua y Honduras, se arriesgan a sufrir lesiones permanentes y hasta la muerte.

Vamos a poner tres casos de cómo la discapacidad genera pobreza:

1) Si una familia tiene un miembro con discapacidad muy severa, generalmente, éste deberá de quedarse en la casa, acompañado por un familiar que le debe asistir. Consecuentemente, esa persona que lo atiende no podrá trabajar y no generará ingresos para esa familia. De esta manera, tanto la persona con discapacidad como quien lo asiste, dependerán de un ingreso familiar disminuido.

2) Normalmente, los miembros con discapacidad generarán mayores gastos para comprar bienes y servicios relacionados con su discapacidad. Tales gastos deben cubrirse con recursos del ingreso familiar; lo que reduce o impide la atención de otras necesidades de la familia.

3) Si una familia cuenta con una persona con discapacidad en condiciones y con deseos de producir y trabajar, pero que no consigue empleo por sus discapacidad, esta persona no sólo no podrá generar ingresos para él y para aportar a su familia sino que dependerá de los ingresos de otros miembros del grupo familiar.

Este círculo vicioso hace que las personas con discapacidad tengan más posibilidades de ser pobres y de permanecer pobres. Esta situación sólo puede cambiar rompiendo el círculo vicioso; lo cual lo estudiaremos en el capítulo que sigue.

e. Apreciación diagnóstica

En mayo del 2003, bajo el auspicio de la Oficina de Asesoría sobre Discapacidad y Desarrollo del Banco Mundial (BM), se propició un diálogo internacional sobre discapacidad y desarrollo, en Helsinki, Finlandia. En esta importante actividad, se elaboró un diagnóstico sobre la relación entre la discapacidad y desarrollo, centrado en la situación que enfrentan las personas con discapacidad en los países pobres.

En su informe final, se concluyó que “la gran mayoría de las personas con discapacidad en estos países, ocupan el nivel más bajo de la escala socioeconómica. Son los más pobres entre los pobres y raramente son beneficiados por los proyectos de desarrollo.” Fruto de este diálogo, se hizo la siguiente caracterización del panorama de la discapacidad y el desarrollo:

- En discapacidad se impulsan proyectos piloto de pequeña escala, financiados por donantes externos y distribuidos en países en desarrollo seleccionados.
- Los proyectos colapsan cuando se termina la ayuda exterior.
- Se da la infusión de ayuda y nuevos proyectos en países que concuerdan con las agencias de desarrollo y políticas de inversión, seguido por el abandono de los proyectos cuando esas agencias o países contribuyentes cambian sus intereses o se concentran en otros países.
- No hay vinculación entre los proyectos orientados a personas con discapacidad y los proyectos de desarrollo, que se proponen para los temas que afectan a la población sin discapacidad, así como a las metas de los países.

-La comunidad de agencias de desarrollo insiste en la prevención, como si se tratara de la única respuesta posible ante la discapacidad.

- El principio de accesibilidad no es incluido dentro de los programas ordinarios de desarrollo.
- Hace falta un efectivo sistema para compartir la información (en los ámbitos nacional e internacional) acerca de los objetivos y los resultados de los proyectos que existen en el campo de la discapacidad. El hecho es que muchos proyectos se desarrollan (y algunos mueren) en el vacío.

II. Desarrollo inclusivo y políticas públicas

2.1. Desarrollo Inclusivo

a. Modelos de desarrollo

En algunos o la mayoría de nuestros países se entiende modelo de desarrollo como modelo económico y éste incluye al conjunto de aspectos más permanentes y estructurales de la política económica de un país, en el mediano y largo plazo.

Es la forma en que una sociedad:

- Utiliza los recursos con que cuenta el país,
- Se interrelaciona con otras sociedades,
- Responde a los cambios y procesos propios y externos,
- Estructura los arreglos institucionales para lograr sus objetivos y
- (¡Algo muy importante!): Distribuye los resultados de la actividad productiva en su propio seno.

Las Naciones Unidas definen el desarrollo como el mejoramiento sustancial

de las condiciones sociales y materiales de los pueblos en el marco de respeto de los valores culturales. Los países en función de alcanzar el desarrollo aplican determinados modelos, con resultados diversos.

Si valoramos o nos ponemos a pensar en el desarrollo alcanzado por nuestros países en los últimos años, es muy posible que concluyamos que no se ajusta a la definición de desarrollo, que nos ofrece la ONU. Uno de los principales problemas que le señalan a ese modelo es que la riqueza que se está generando, no se distribuye bien; es decir: Mucho para pocos y poco para muchos. Mientras tanto las personas en situación de pobreza siguen creciendo.

En resumen, se podría decir que en nuestros países se aplica, en general, un modelo de desarrollo más interesado en el crecimiento económico (idea clave del modelo económico) con una preocupación limitada en la distribución social de la riqueza producida (lo que sería propio del modelo social) y con una preocupación insuficiente en la protección del ambiente (lo que está en el corazón del modelo sustentable).

b. El desarrollo humano sostenible

A inicios de la década de los años noventa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propuso un nuevo concepto de desarrollo y la consiguiente estrategia para lograrlo. Se trata del “desarrollo humano sostenible”, que en gran medida recoge las ideas de teorías del desarrollo anteriores. Retoma, por una parte, el concepto de “sostenibilidad del desarrollo” y por otra el del “desarrollo a escala humana”, pero llevado este último a un plano más colectivo.

La sostenibilidad del desarrollo surge de la preocupación de que los recursos naturales son agotables y que si no los explotamos bien ahora, le complicaremos la vida a las nuevas generaciones.

Esta idea la unió el PNUD con la colocar como principal beneficiario del desarrollo al ser humano. De este manera, este modelo sostiene que el mejoramiento de las condiciones individuales en todos los campos, sería la base del desarrollo social.

El desarrollo humano sostenible sostiene que el desarrollo es el progreso de la persona y de la sociedad en cinco esferas fundamentales; a saber: económica, social, cultural, político-participativa y ambiental.

Por su parte, la estrategia para alcanzar tal desarrollo, tiene dos vías:

-la apertura de oportunidades para toda la población y

-la construcción de capacidades para que todos puedan aprovechar las oportunidades.

c. Desde la discapacidad

Es bueno indicar que el reclamo de un modelo de desarrollo que incluya a todos, proviene (o debe provenir) de los diversos sectores y grupos que hayan sido y son, persistentemente, excluidos de los beneficios del desarrollo actual. Entre estos grupos están los indígenas, los afro-descendientes, las mujeres, los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, religiosas y sexuales. Todos los grupos que comúnmente reconocemos en “situación de vulnerabilidad”.

La aspiración mayor de esta visión del desarrollo es superar el enfoque puntual y compartimentado con que se fijan los distintos sectores sociales y potenciar lo que hay de común entre todos ellos; todo lo que les puede fortalecer mutuamente. Es imprescindible construir una agenda global de desarrollo, desde un enfoque de desarrollo inclusivo, cuyo eje esté en la promoción de estrategias amplias e integrales, que atienda a las necesidades humanas en todas sus dimensiones.

Para que las acciones hacia el desarrollo alcancen a todas las manifestaciones de la diversidad humana se debe considerar en las políticas públicas --desde su diseño hasta su implementación--, las necesidades y demandas de todos los colectivos y grupos excluidos.

El sector de la discapacidad, por tener entre sus principios básicos la diversidad, la inclusión, la equiparación de oportunidades, la autonomía personal y la solidaridad, ha empezado a generar un aporte sustancial a

este enfoque del desarrollo. Se trata de una contribución que es aplicable para remediar la propia condición de exclusión, que enfrentan las personas con discapacidad, pero entendiendo que ésta no cambiará si no se avanza en mejorar la calidad de vida de la población en general.

Para colocarnos en el camino del desarrollo inclusivo, desde la perspectiva de las personas con discapacidad, se hace necesario interrelacionar con el concepto de inclusión, dos conceptos necesarios en el desarrollo asociado con discapacidad: diversidad humana y diseño universal.

Es necesario que la discapacidad se empiece a mirar como parte de la diversidad humana y no como una condición objeto de discriminación y exclusión, que es lo que hoy se da en nuestras sociedades y que vivimos diariamente. La idea es que la discapacidad se empiece a ver como una característica más de las personas como la edad, el tamaño, el color de la piel, si es hombre o se es mujer, etc. y no como una condición que le fija y limita toda su vida.

El diseño universal comprende el diseño y construcción de productos y de ambientes que puedan ser utilizados por todas las personas, con seguridad y que, en la medida de lo posible, se ofrezcan sin necesidad de adaptaciones particulares. Lo que se propone a partir de la aplicación extensiva del diseño universal es el simplificar la vida a todas las personas, haciendo que los productos, los servicios, la comunicación y los ambientes sean plenamente accesibles, a muy bajo costo o sin costo adicional alguno.

Este tipo de diseño (llamado también diseño inclusivo) no sólo tiene un enorme valor para avanzar hacia una progresiva accesibilidad universal al entorno y los servicios sino que a largo plazo, representará una creciente economía de recursos porque se orientará a la búsqueda de soluciones generales y no de múltiples soluciones específicas.

Ejemplos:

- Si los edificios se construyen cumpliendo las normas del diseño universal, éstos serán accesibles para todas las personas y su costo aumentaría muy poco (se dice que sólo en un 2 %), pero si se construyen

sin accesibilidad, muchas personas no los podrán utilizar bien o con seguridad (adultos mayores, mujeres embarazadas, niños, etc.) y cuando haya que remodelarlos para hacerlos accesibles, el costo será muchísimo mayor.

- Si se utiliza el diseño universal a la hora de elaborar páginas Web, las personas ciegas podrían explorar esas páginas, sin los problemas de acceso que tienen ahora con la mayoría de Webs.

d. Desarrollo inclusivo

Entendemos como “Desarrollo Inclusivo” el diseño e implementación de acciones y políticas para el desarrollo socio-económico y humano que procuran la igualdad de oportunidades y el ejercicio y goce de los derechos para todas las personas, independientemente de su status social, su género, edad, condición física o mental, su etnia, religión, opción sexual, etc., en equilibrio con su medio-ambiente.

Este enfoque del desarrollo pone su acento, en general, en una cada vez mejor distribución de la riqueza que se produce en los países, ya que sin una distribución más equitativa de los ingresos, la meta de la inclusión de sectores y grupos sociales, que han estado excluidos de los beneficios del desarrollo, será algo imposible de alcanzar.

En el caso de las personas con discapacidad y de las familias con miembros con discapacidad, como lo hemos venido diciendo, tienen mayores posibilidades de ser pobres y de no disfrutar de los beneficios del desarrollo que el país haya alcanzado.

-¿Qué es lo que se ha venido dando en el campo de la discapacidad?

- 1) Prevención mal enfocada. Se destinan recursos a la prevención de la deficiencia, descuidando la atención y el desarrollo de las personas con discapacidad del presente y del futuro. En ocasiones, esto se da así porque se tiene la equivocada idea de que mediante acciones de prevención, se pueda llegar a la desaparición de la “discapacidad”.

- 2) Acciones puntuales. Se impulsan y desarrollan programas, proyectos puntuales y específicos, orientados (más que al desarrollo) a la atención de las personas con discapacidad. En ocasiones, este tipo de acciones se desarrollan paralelamente en distintas instituciones, sin una adecuada coordinación. Mediante este tipo de estrategia para atender a la población con discapacidad de nuestros países –según estimaciones de una instancia del Banco Mundial– no se alcanzan a cubrir, ni siquiera, las necesidades y demandas del 5 % de la población con discapacidad. Y este reducido porcentaje, generalmente, está concentrado en las zonas urbanas, quedando excluidos de estos programas y proyectos, las personas con discapacidad de zonas rurales y remotas.
- 3) Delegación de responsabilidades. Otra situación que se da es que el Estado y sus instituciones no asumen la responsabilidad política y social en el campo de la discapacidad, trata el tema de manera marginal y delega la “atención” de las personas con discapacidad en programas de caridad o beneficencia y en el apoyo de la cooperación internacional. También sucede que esta atención es prestada por organizaciones no gubernamentales (con o sin apoyo gubernamental); las cuales realizan su trabajo con muy buenas intenciones pero sin la debida calidad y control técnicos.
- 4) Cooperación Internacional. El aporte que ha venido ofreciendo la cooperación internacional en temas relacionados con discapacidad, dirigida a países en desarrollo, ha sido valiosa y bien intencionada, pero no siempre con un enfoque en el desarrollo de este sector de la población, que padece las duras consecuencias de la exclusión y la discriminación.
- 5) Discriminación y exclusión: La apreciación diagnóstica sobre la situación de las personas con discapacidad que plantean la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (BM) en el “Informe Mundial sobre Discapacidad” (junio, 2011) es muy clara: “En todo el mundo, las personas con discapacidad tienen peores resultados sanitarios, peores resultados académicos, una menor participación económica y unas tasas de pobreza más altas que las personas sin discapacidad. En parte, ello es consecuencia de los obstáculos que

entorpecen el acceso de las personas con discapacidad a servicios que muchos de nosotros consideramos obvios, en particular la salud, la educación, el empleo, el transporte, o la información. Esas dificultades se exageran en las comunidades menos favorecidas”.

-¿Qué es lo que debería de darse dentro del enfoque del desarrollo inclusivo?

- 1) **Prevención.** Las buenas estrategias de prevención de las deficiencias pueden tener un gran impacto en la reducción de la discapacidad asociada a la pobreza y a la pobreza relacionada con discapacidad. El 80 % de las deficiencias se origina por causas que se pueden prevenir. En muchas ocasiones la discapacidad es el resultado de la malnutrición, falta de saneamiento básico, contaminación ambiental, enfermedades, conflictos armados, accidentes, violencia urbana, desastres naturales, condiciones de nacimiento y genéticas, etc.

Las deficiencias (generadoras de discapacidad), que surgen de condiciones congénitas constituyen sólo el 2 % de todas las discapacidades. Para aumentar su efectividad los esfuerzos por combatir el hambre, mejorar los servicios de salud, construir carreteras seguras y establecer normas de seguridad, preservar el medio-ambiente, deben considerar e incorporar explícitamente una perspectiva de prevención de las deficiencias. Sin embargo a pesar del éxito que puedan tener los programas de prevención, la discapacidad no se reducirá sin la debida inclusión social de las personas con deficiencias. Siempre surgirán nuevas formas resultantes de la pobreza, del envejecimiento, los accidentes, los conflictos armados, etc.

Bien lo señala el citado Informe Mundial sobre Discapacidad (OMS BM, junio, 2011): “En los años futuros, la discapacidad será un motivo de preocupación aún mayor, pues su prevalencia está aumentando. Ello se debe a que la población está envejeciendo y el riesgo de discapacidad es superior entre los adultos mayores, y también al aumento mundial de enfermedades crónicas tales como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los trastornos de la salud mental”.

2) Acción transversal e inclusiva. Es clave incluir en la planificación del desarrollo (Planes Globales), en las políticas públicas y en los programas, proyectos y acciones que se deriven de tales políticas, a las necesidades de las personas con discapacidad, tanto de zonas urbanas como rurales.

Esta inclusión transversal debe estar presente en los programas de salud, de educación y formación profesional y técnica, de empleo, de protección social y de reducción de la pobreza, de transporte, de vivienda, de información y comunicación, de promoción de la cultura, el turismo, la recreación y el deporte, etc. Asimismo es fundamental que haya una acción sostenida del Estado para garantizar la accesibilidad de la infraestructura pública (remodelando o construyendo con accesibilidad para todas y todos) y asegurando que las edificaciones privadas, en las cuales se brindan servicios públicos, sean también accesibles para todas las personas. Igualmente, en el acceso a la información y comunicación; incluyendo —desde luego— las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

3) Supervisión incluyente. Es necesario que desde el Estado se oriente y supervise a las entidades privadas (fundaciones y asociaciones benéficas o de cualquier otra naturaleza), que ofrecen servicios o desarrollan acciones orientadas a beneficiar a las personas con discapacidad, para que lo hagan de tal manera que promuevan el desarrollo, el respeto de su dignidad y los derechos de las personas con discapacidad y eviten toda forma de segregación y exclusión.

4) Condicionamiento inclusivo y función Centinela. Es importante que los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y cualquier otra instancia internacional, a la hora de otorgar créditos a los países (los cuales debemos de pagar luego todos los contribuyentes a través de impuestos y otros mecanismos), fijen condiciones dentro de los préstamos que realizan, garantizando la accesibilidad en los servicios y bienes, que generen esos créditos.

Será muy importante que toda la infraestructura que se construya con tales recursos, sea accesible para todas las personas; ya que de lo

contrario, se fomentará la discriminación y exclusión para el presente y para el futuro (¡Pensemos en el periodo de vida útil de un edificio que se construye hoy!).

La idea es seguir el camino que se ha venido desarrollando en lo que se refiere a la protección del ambiente y la inclusión de las mujeres. Hay entidades como el BM que tienen entre sus requisitos a la hora de aprobar ciertos créditos, la necesidad de que el país que va a recibir el préstamo, garantice que el medio ambiente estará asegurado y que de ningún modo, el programa que va ser favorecido con esos recursos, va a generar daño ambiental. En la misma línea se ha buscado que los préstamos, a partir de la incorporación de la perspectiva de género, incluyan a las mujeres como beneficiarias de estos empréstitos.

En este sentido, el Banco Mundial ha empezado a incluir a la hora de estudiar si un país cumple o no los requisitos para el otorgamiento de un préstamo, la Función Centinela, que vela por la inclusión de las personas con discapacidad —como enfoque transversal— y procura la accesibilidad en la infraestructura, que se vaya a construir.

5) Cooperación internacional inclusiva. Es imprescindible que los recursos que provengan de “la cooperación internacional, incluidos los programas de desarrollo internacionales, sean inclusivos y accesibles para las personas con discapacidad”, tal y como lo dice claramente la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

e. ¿Qué hacer para romper el círculo vicioso?

Por dos caminos que se complementan:

1) Construcción de capacidades y apertura de oportunidades

- la apertura de oportunidades para las personas con discapacidad.
- la construcción de capacidades en las personas con discapacidad para que las oportunidades puedan ser aprovechadas.

Por ejemplo, las personas con discapacidad, en edad productiva y en condiciones para trabajar, podrán recibir formación profesional o capacitación técnica (construcción de capacidades), lo que le permitirá desempeñarse en un empleo o desarrollar una microempresa familiar.

La apertura de oportunidades productivas se debe dar en el mercado laboral competitivo (del sector público como el privado) y a través del crédito accesible y asesoría técnica para el desarrollo de micro-empresas. El Estado puede y debe jugar un papel muy activo promoviendo el empleo, directa o indirectamente. Asimismo deben lograrse avances en la accesibilidad al entorno físico y de información y en distintos servicios como el transporte público, la salud y la rehabilitación, etc. De esta forma, se podrá lograr progresos en la eliminación de la discriminación en el empleo, basada en la discapacidad y se abrirán reales oportunidades de trabajo decente para las personas con discapacidad, según sus conocimientos y experiencia adquirida.

Así las cosas, personas con discapacidad que ahora no trabajan (por más deseos que tengan), podrán trabajar y generar ingresos para ellas mismas, para su familia y para el país en general a través del pago de impuestos.

La inclusión de personas con discapacidad que no puedan ser incluidas dentro del mercado de trabajo ya sea a través del empleo o el auto-empleo, podrían incluirse a través del apoyo de sus familias. Por ejemplo, asegurando facilidades para el desarrollo de micro-emprendimientos familiares (fami-empresas).

- 2) Programas de seguridad social:** Con el desarrollo de programas de seguridad social para atender las necesidades de los miembros de las familias, que por las condiciones de su discapacidad, no pueden trabajar. Por ejemplo: Si el Estado ofrece centros donde adultos con discapacidad, pueden ser atendidos y pueden desarrollar algún tipo de actividad durante el día. Es decir, no están ahí permanente sino que se convierten en una buena opción para que sus cuidadores o cuidadoras, puedan trabajar y generar ingresos para esa familia. También con la asignación de pensiones para esas personas adultas que por su

discapacidad, no pueden trabajar y por medio de otro tipo de apoyos como provisión de ayudas técnicas, bonos para transporte, etc., que eviten que esa familia reduzca sus ingresos disponibles. Estas opciones de apoyo serán igualmente válidas y necesarias para niñas y niños con discapacidad de familias pobres, cuyos ingresos se reducirían si tienen que invertirlos en su cuidado y atención.

f. Relación entre derechos humanos y desarrollo inclusivo

Existe una relación mutuamente condicionada entre derechos humanos y desarrollo. El goce y disfrute pleno e integral de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, nos lleva a alcanzar el desarrollo.

En la medida que cada vez más seres humanos disfruten los derechos humanos de esta manera, más cerca se estará esa sociedad de alcanzar el desarrollo inclusivo. Asimismo, no es concebible el desarrollo inclusivo sin que los seres humanos pertenecientes a esta sociedad, no logren un disfrute pleno e integral de los derechos humanos.

Podemos concluir entonces que los avances en aplicación efectiva de derechos de las personas con discapacidad, repercute en avances en el desarrollo inclusivo y la realización de acciones de desarrollo que incluyen a las personas con discapacidad y sus familias, impactan favorablemente el goce de los derechos humanos de estas personas.

g. Instrumentos y espacios para la acción inclusiva

Como se puede apreciar, este enfoque ofrece una visión diferente en el trabajo de promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad. Es necesario poner atención en instrumentos e iniciativas que ofrecen oportunidades para incidir y lograr avances en el desarrollo inclusivo.

Los siguientes tres ejemplos son, apenas, una muestra de un instrumento jurídico y de dos iniciativas, que abren procesos en los cuales debemos y podemos incidir.

Tomemos nota:

a. Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Como es sabido el 13 de diciembre del 2006, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

La elaboración de este nuevo tratado temático de derechos humanos, es producto de un proceso que ha durado cinco años y en el cual han jugado un papel muy activo y protagónico las personas con discapacidad y sus organizaciones, inspiradas en el lema: ¡Nada acerca de las personas con discapacidad, sin las personas con discapacidad!

La Convención de Naciones Unidas debe constituirse en un valioso instrumento que contribuye eficazmente en la eliminación de la discriminación que nos afecta a las personas con discapacidad, en lograr avances en el reconocimiento y el respeto de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad y en el impulso del desarrollo con un enfoque inclusivo.

Cuando entre en vigor este tratado, podrá ser esgrimido y utilizado como un instrumento valioso para que las personas con discapacidad, debamos ser incluidas en la agenda de desarrollo de nuestros países: Los Estados parte tendrán este deber inevitable, ya que es un instrumento jurídicamente vinculante; es decir que es de acatamiento obligatorio.

Esta es una diferencia importante de este tratado con las Normas Uniformes de Naciones Unidas; las cuales aún siendo valiosas para el logro de avances en derechos humanos y desarrollo para las personas con discapacidad, han tenido como gran debilidad que no obligan a los Estados a su cumplimiento, debido a que no son vinculantes.

b. Las Metas del Milenio de la ONU. Esta es una iniciativa acordada por los Presidentes y Jefes de Estado, cuando se reunieron en Nueva York, a finales de 1999. En esa ocasión aprobaron la iniciativa denominada Metas del Milenio, que tiene como gran objetivo la erradicación de la pobreza en todo el mundo en un 50 %; es decir reducir a la mitad las

personas que viven en condiciones de pobreza en un período de 15 años.

Este período vence el 31 de diciembre del 2015. Desde su aprobación hasta el presente, se han venido desarrollando una serie de acciones en distintos campos con miras a alcanzar esa meta.

¿Qué relación tienen esas metas con las personas con discapacidad? Una y muy fuerte: En virtud de que la pobreza afecta de manera muy aguda a las personas con discapacidad (recordemos lo del círculo vicioso), para que esas metas se cumplan deben de lograrse avances significativos en la disminución de la pobreza asociada con discapacidad. Así que los programas y acciones que impulsen los gobiernos, la ONU y otros organismos internacionales, deben incluir a las personas con discapacidad que viven en la pobreza y extrema pobreza. De no hacerlo así, estas metas estarían destinadas al fracaso.

Así que debemos de interesarnos en esta iniciativa, conocerla mejor y verla como una oportunidad para incidir con el enfoque del desarrollo inclusivo.

c. El decenio americano de las Personas con Discapacidad. En junio del 2006, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobó el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016), con el fin de llamar la atención sobre la situación de discriminación, exclusión social y pobreza, que padecen las personas con discapacidad en las Américas.

La declaratoria de este decenio es una oportunidad para incidir en la OEA y en los gobiernos de nuestros países, primero en el diseño de un programa de acción para el decenio y luego, en acciones concretas, orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, especialmente, las que viven en los países latinoamericanos y caribeños.

d. Otros espacios importantes. Es bueno aprovechar cualquier espacio para lograr avances en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, tanto en una asamblea o congreso legislativo,

en un ministerio u otra entidad pública importante, pero también debemos de llevar estas ideas del desarrollo inclusivo al entorno donde vivimos; por ejemplo al Concejo de la municipalidad o el comité de distrito o de barrio.

En un comité distrital o de la comunidad, podemos hacernos oír más fácilmente, ya que ahí nos encontraremos con amigos y vecinos a quienes les podremos explicar los problemas y necesidades que tienen las personas con discapacidad. Por ejemplo: La necesidad de rampas bien construidas, donde personas con discapacidad, usuarias de sillas de ruedas puedan asesorar la construcción, trabajando junto al albañil que la construirá.

En este tipo de comité podremos buscar a aliados para que nos acompañen y apoyen en acciones, ya sea en el ámbito del municipio o ante autoridades del Gobierno o del poder legislativo.

Con respecto al gobierno municipal o cantonal (según del país centroamericano, que se trate) es bueno averiguar si el tema discapacidad está incluido en sus planes, sino buscar espacios (por ejemplo, solicitando audiencia en una sesión municipal) en donde se pueda hablar de las demandas y necesidades de las personas con discapacidad.

Una buena idea que ya se ha puesto en práctica es solicitar ser incluido en comisiones municipales, que atienden temas de interés comunal para exponer ahí, las preocupaciones y propuestas de las personas con discapacidad y sus organizaciones.

¡El enfoque del desarrollo inclusivo debe estar presente en todos estos esfuerzos!

II. Políticas públicas

a. ¿Qué son políticas públicas?

En general, se considera a las políticas públicas como una respuesta

a las demandas sociales que se generan. Por su parte, se caracteriza a las organizaciones administrativas de gobierno como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan determinadas necesidades.

Se puede definir también a una política pública como un programa de acción de una autoridad con poder político y con legitimidad para gobernar, que incide en un sector de la sociedad o bien en un espacio geográfico determinado.

Es importante que veamos a las políticas públicas tanto como herramientas de mucha importancia práctica (por ejemplo, ofrecer servicios de salud para toda la población), como para promover ciertos principios éticos (por ejemplo, que toda la población tenga los mismos derechos fundamentales al trabajo, la educación o la salud, independientemente de sus ingresos).

En sus orígenes, los primeros estudiosos de las políticas públicas le ponían más atención a las demandas y en el resultado de las políticas ejecutadas pasando por alto el impacto que las estructuras y los actores (burocracia, instituciones, partidos políticos, etc.), tenían sobre el resultado o producto final.

Podemos pensar que las políticas públicas se generan a partir de estas preguntas:

- ¿Qué necesidades y demandas tenemos las personas o la comunidad interesada?
- ¿Que políticas públicas y programas producen quienes nos gobiernan?
- ¿Para lograr qué resultados?
- ¿Cuáles son los medios y recursos necesarios para lograr esos resultados?

Por ejemplo:

En una región, hay mucha gente viviendo en tugurios (construido de latas y cartón). Digamos que sean mil familias. Esas familias demandan una vivienda digna. Presionan al gobierno para que dé una respuesta a su necesidad de vivienda. Ese gobierno estudia la situación y decide —a través del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos— diseñar una política pública de construcción de viviendas populares; no sólo para atender las necesidades de estas mil familias sino de muchas otras que están en condiciones similares. Se fija un presupuesto, se elabora un programa para ejecutar esa política pública, se construyen esas mil viviendas y son entregadas en determinado tiempo a las familias. (¡Ojalá que todo fuera tan fácil como este ejemplo!, pero claro tenemos que luchar para que sea así).

A menudo escuchamos hablar sobre planes globales. ¿Qué son planes globales? Pues bien son los planes que presentan los lineamientos generales que el gobierno desea lograr en cuanto al desarrollo económico y social del país. Estos planes globales (como el Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo) contienen una serie de políticas públicas y programas con los que el gobierno, buscaría atender distintas demandas y necesidades de la población en un determinado período.

Por otro lado, es bueno aclarar aquí la relación entre política pública y programa. Los programas forman parte de las políticas públicas y son una representación de una serie de operaciones a ejecutarse, orientadas a determinados objetivos. O dicho de otra manera: Las políticas públicas se implementan o se ponen en práctica a través de programas, objetivos y metas a cumplir.

Los programas sectoriales y específicos responden a la selección de acciones para lograr cumplir con las políticas. En los programas se definen los recursos materiales, humanos y financieros, así como las actividades que se orientan al logro de los objetivos. La selección de programas se realiza en función de sus beneficios y mediante el establecimiento de criterios de asignación de prioridades.

b. ¿Cómo se construyen las políticas públicas?

Esto de diseñar y aplicar políticas públicas no siempre fue así. Hasta el siglo XIX la intervención estatal se limitaba a poner impuestos y velar por la seguridad del país. Será en el siglo XX, cuando se produce la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales; lo que se da, especialmente, después de la Segunda Guerra Mundial.

Desde arriba

En un principio y todavía, los gobiernos aunque se caracterizaban como democráticos, fijan las políticas desde arriba con escasa o ninguna participación de los sectores sociales interesados.

Se piensa que al estar respaldados por una elección (que les da legitimidad para gobernar) y contar con criterios técnicos, pueden interpretar las necesidades y demandas de la población y dar respuesta por medio de las políticas públicas y los programas a esas necesidades.

Eso ha ido cambiando en cuanto cada vez más sectores y grupos sociales, se organizan y luchan por que se atiendan sus necesidades y demandas. Así cada vez escuchamos o leemos que organizaciones de la sociedad civil se movilizan por hacer cumplir sus demandas, ya sean organizaciones de educadores, de campesinos, de habitantes de tugurios ("los sin casa"), de organizaciones feministas, de estudiantes, de derechos humanos, de ecologistas, de personas con discapacidad, etc. Eso ha llevado a formas de construcción más democrática en el diseño y formulación de políticas públicas.

Construcción democrática

Esa presión organizada y la cada vez mayor incidencia política (acción de influenciar en toma de decisiones políticas) de la sociedad civil, ha ido democratizando la elaboración de las políticas públicas. Esto se refleja a través de las consultas que se hacen a determinados sectores y grupos sociales sobre tal o cual tema y se tomen en cuenta sus opiniones, ya sea

cuando una asamblea o congreso legislativo, estudia la conveniencia o no de una ley o cuando un gobierno elabora políticas públicas.

Para que esta construcción democrática en las políticas públicas avance es necesaria que se cumpla una condición general: La participación ciudadana. La cual se define como “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones en temas y actividades que se relacionan con el desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado”.

Ahora bien, para que esta construcción democrática, se pueda dar se deben de cumplir ciertas condiciones, entre las que podemos destacar:

- **Información** y compromiso de parte de los distintos actores (sector institucional, sector privado y **tercer sector o sociedad civil organizada**), ya que se ha podido observar que cuando se promueve la participación y se involucra a los interesados se logran mejores resultados.
- Los gobiernos, por su parte, deben crear un entorno favorable para la acción ciudadana, elemento imprescindible para fortalecer la participación ciudadana. Asimismo, la aprobación de leyes que posibilitan y facilitan tal participación ciudadana, fortalecen ese entorno.
- El proceso de participación no es simple, requiere fortalecimiento, entrenamiento y capacitación, se requiere que los actores sociales (por ejemplo las personas con discapacidad y sus organizaciones) estudien, aprendan y adquieran nuevas habilidades y capacidades de gestión, pero también poder de decisión e intervención en la toma de decisiones.

Los esfuerzos organizados de la ciudadanía para participar en decisiones públicas, (leyes o políticas) se hacen a través de diversos mecanismos.

Estos pueden ser:

- Incidencia política directa sobre legisladores o tomadores de decisión de agencia gubernamentales (o lo que también se llama: “lobby”);

- Incidencia política indirecta a través de campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas;
- La denuncia sobre situaciones donde se demuestra desatención gubernamental y problemas sociales relevantes.
- Participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales, departamentales o municipales de carácter general o sectorial;
- Influencia en las propuestas de candidatos o de partidos políticos;
- Informaciones a través de los medios informativos, ya sea producto de boletines o comunicados de prensa, conferencias, etc.
- Desarrollo de casos judiciales para establecer jurisprudencia en torno a derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía;
- Desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes.

c. Pasos para la elaboración e implementación de una política pública

Para su estudio y para fines prácticos (como elaborar un plan de incidencia pol) el proceso de políticas públicas puede dividirse en cinco partes o pasos, que como sabemos en la realidad se desarrollan de manera continua y unificada. Estas son las partes o pasos:

1. Identificación y construcción de un problema que requiere de acción pública,
2. Formulación de posibles soluciones,
3. Adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada,
4. Ejecución de la política pública y
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

La identificación y construcción del problema que requiere de acción pública lo puede hacer alguna entidad gubernamental por su propia cuenta pero también puede ser el resultado de acciones de algún sector de la población afectada.

Por ejemplo, el Ministerio de Salud ante la aparición de casos de dengue en distintas comunidades, podría diseñar una política para atender este problema de salud y ejecutarlo a través de un "programa nacional de lucha contra el dengue".

Sin embargo, puede que no haya consciencia en el Ministerio de Trabajo del grave problema de discriminación y exclusión en el empleo que enfrentan las personas con discapacidad - en edad y con condiciones para trabajar - y que muchas organizaciones de personas con discapacidad junto con otras organizaciones aliadas (por ejemplo: sindicatos, organizaciones de derechos humanos, etc.), desarrollan un conjunto de acciones encaminadas a que dentro de la política de fomento del empleo que desarrolla o va a desarrollar ese ministerio, se incluya a las personas con discapacidad, atendiendo sus condiciones particulares, especialmente en accesibilidad.

Formulación de posibles soluciones. Una vez identificado el problema que requiere de una acción pública, la institución encargada de elaborar la política pública, empieza a estudiar distintas soluciones para dar respuesta a ese problema o demanda social.

Esas posibles soluciones deben de tomar en cuenta criterios técnicos, experiencias anteriores (por ejemplo: ante este tipo de problema en X país dieron este tipo de respuesta con buenos resultados) y consultas a sectores

interesados. Otro elemento muy importante a valorar será el costo que tiene tal o cual solución.

Adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada. Después de llegar a distintas propuestas de solución, la entidad encargada de diseñar la política pública, ya que es la que está autorizada para ello (institución legitimada), deberá de estudiar todos los factores a favor o en contra de cada una de las propuestas y ver los recursos con que se cuenta (o se podría contar) para su ejecución (presupuesto asignado, si se cuenta con recursos dentro de las fondos que dispone el Estado o debe buscarse a través de un préstamo internacional, etc.). Una vez que se realiza este estudio -político y técnico-, esa entidad debe tomar una decisión sobre la política que en definitiva va a impulsar.

Ejecución de la política pública. Una vez definida la política a desarrollar, ésta se debe ejecutar a través de un programa, dentro del cual se definen los recursos materiales, humanos y financieros, así como el período y etapas de ejecución y las actividades que se orientan al logro de los objetivos y metas de la política pública definida.

Evaluación de los resultados obtenidos. A la hora de implementar la política pública ésta puede ser evaluada durante el desarrollo de su aplicación y, por su puesto, al final de su ejecución para valorar los resultados obtenidos. Cuando se hace durante su desarrollo, la idea es hacer ajustes al programa, ya que se detectaron errores u otros factores, que se deben de tomar en cuenta para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Al hacer la evaluación final, las preguntas que se podrían formular son: ¿Resolvió el problema que la originó? ¿No lo resolvió por completo, quedaron temas pendientes? ¿Fue un completo fracaso, ya que el problema se mantuvo igual?

CAPÍTULO 6

La incidencia política, un camino para hacer cumplir los derechos humanos

I. Incidencia e Incidencia Política

a. Introducción

En la medida que la formulación y ejecución de políticas públicas, por parte de los Gobiernos, se ha abierto más a la consulta y a la influencia de sectores sociales interesados, el tema de la incidencia política ha ido ganando más terreno.

En el presente, la actividad de diferentes sectores de la sociedad civil es cada vez más fuerte, en la búsqueda de incidir, con sus reivindicaciones y propuestas en el rumbo y en las políticas públicas que impulsan los gobiernos.

En general, podemos afirmar que el poder de la sociedad civil se ha fortalecido en muchos de nuestros países, al compás de que los partidos políticos, tal y como fueron concebidos y desarrollados en períodos precedentes, se han debilitado y muestran claros signos de crisis.

Esta nueva situación abre oportunidades a las organizaciones de personas con discapacidad y de familiares, pero requieren entrar al mundo de la acción e incidencia política; lo que no ha sucedido en los años anteriores.

Este tipo de actividad política entre las organizaciones de personas con discapacidad ha sido hasta el presente más la excepción que la regla. En nuestros países, todavía son pocas las organizaciones de personas con discapacidad que han trabajado de manera consciente y planificada en acciones de incidencia política, orientadas a cambiar o producir una ley o generar un programa, que impacte favorablemente las condiciones de vida de las personas con discapacidad. O bien, para desarrollar

acciones de monitoreo y vigilancia de normas internacionales, como las Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ONU, 2006) o la Convención interamericana para eliminar todas las formas de discriminación contra la personas con discapacidad (OEA, 1999).

Por otra parte, como lo hemos venido examinando en este curso virtual, la **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad**, (ratificada por todos nuestros Estados), se puede convertir en una herramienta valiosa para que impulsemos cambios en la normativa interna para que se ajuste a lo que establece este tratado internacional (armonización legislativa), para impulsar programas, proyectos o acciones de nuestros gobiernos, mediante los cuales cumplan lo que establece el tratado (**proceso de implementación**) o para desarrollar acciones de vigilancia, en los ámbitos nacionales o internacionales.

Valga decir que la Convención les da un elevado protagonismo a las personas con discapacidad, a través de sus organizaciones representativas para impulsar cambios favorables en sus condiciones de vida y en el disfrute y goce efectivo de sus derechos. Eso lo podemos ver en el artículo 29 (sobre participación política y pública) en el inciso a que compromete a los Estados a “Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas...”

Igualmente, el artículo 4 del tratado, referente a las obligaciones de los Estados que ratifican la Convención, es importante resaltar el papel que se le asigna a las OPcD: “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** / las negritas son del autor del artículo) y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.” (Artículo 4, inciso 3).

Claro está que para jugar ese papel activo de incidencia política, se requiere que conozcamos, nos apropiemos y utilicemos conceptos y metodologías de incidencia política, que han sido elaboradas y sistematizadas por diferentes autores.

Uno de estos autores es la socióloga salvadoreña, Gema Chacón, quien expuso sobre el tema, en un taller centroamericano, celebrado en Costa Rica, en noviembre, del 2008. Seguidamente retomamos algunos conceptos planteados por esta autora.

b. Definición de incidencia política

Según Gema Chacón: **“La incidencia política se refiere a la participación política planificada, de la ciudadanía organizada, para influir en las políticas y programas públicos, utilizando diversas estrategias de persuasión y presión ante las instancias decisorias nacionales (Poder legislativo, Presidencia, Ministerios, Alcaldías) e internacionales.”**

Es oportuno resaltar que existen varias definiciones de incidencia política. En ésta es importante subrayar lo siguiente:

1) Hay dos actores claves en la incidencia política:

- El **actor de la sociedad civil** (generador de la propuesta) y
- El **actor institucional** (receptor y decisor con respecto a la propuesta).

2) Se habla de **incidencia política** cuando lo que se busca que el Estado (sea el gobierno central, el poder legislativo, un municipio, etc.) adopte y ejecute una **política pública**, orientada a favorecer al sector o sectores sociales, que formulan la propuesta.

3) La eficacia de la incidencia política está condicionada por:

- La buena organización del sector o grupo social que plantea la demanda y formula la propuesta;
- La calidad y buena fundamentación de la propuesta;
- El buen trabajo de planificación de la incidencia política y
- Las estrategias o caminos para realizar la incidencia política.

Consecuentemente, la incidencia política es una técnica y un arte que se debe conocer y dominar para ser eficaz en las acciones que emprendamos como organizaciones de personas con discapacidad.

III. Diferencias entre Incidencia e Incidencia Política

En ocasiones se habla de incidencia e incidencia política como si fueran sinónimos o significaran lo mismo. Sin embargo, la citada autora establece una diferencia entre ambos conceptos, el general (incidencia) y el específico (incidencia política), que nos parece apropiada y por ello las hemos incorporado al curso virtual.

La incidencia es un concepto propio de todas las relaciones humanas. Siempre que nos relacionamos con otro ser humano incidimos en algo. Por ejemplo, en nuestra casa, cuando indicamos que queremos algo en el desayuno o en el almuerzo, estamos incidiendo. En este sentido, la incidencia recíproca forma parte de la vida cotidiana. Se puede hablar de incidencia como capacidad de influir.

Aquí vamos a hablar de una incidencia más amplia, que afecta el entorno social y que también se le denomina **incidencia político-social**.

Este tipo de incidencia busca generar cambios de actitudes en las personas, promueve la toma de consciencia y la sensibilización ante una situación o problema, educa para generar cambios culturales, posiciona determinados temas en la sociedad, etc.

Este tipo de incidencia general tiene como un importante vehículo, las campañas que desarrollan distintos actores de la sociedad. Por ejemplo, un grupo ecologista que alerta a través de una campaña sobre el deterioro general del ambiente o previene sobre una próxima crisis de los recursos hídricos.

Este tipo de acciones crean condiciones más favorables para eventuales acciones de incidencia política, en virtud de que a través de ellas es posible lograr avances en la consciencia social (apoyo de la opinión pública), pero hay que distinguirlas, ya que una campaña como la del ejemplo, puede desarrollarse en forma permanente o por un largo período, y puede no estar ligada a la consecución de un programa o política específica de protección ambiental.

Un buen ejemplo de este tipo de incidencia son las acciones contempladas en el artículo 8 de la Convención, relativo a la toma de consciencia de la sociedad, en general, sobre la situación de discriminación y exclusión que padecen las personas con discapacidad y la necesidad de fomentar el respeto de sus derechos y su dignidad.

Como bien conocemos sobre las personas con discapacidad, en nuestras sociedades, pesan distintos tipo de estereotipos, prejuicios y prácticas discriminatorias. En la consciencia de la mayor parte de las personas, que conforman nuestras sociedades, se asocia discapacidad con lástima, con subestimación e incapacidad, con pecado y maldición, con rechazo social, con dependencia e improductividad, en fin discapacidad, es algo negativo y triste en la vida social. Esto se retrata, claramente, en el paradigma llamado tradicional caritativo, que se estudió en el Módulo 1 y que está muy extendido en todas nuestras sociedades.

De esta visión prejuiciosa y subestimativa, no se escapan muchos funcionarios públicos (tomadores de decisiones), quiénes cuando se les presenta un problema relacionado con personas con discapacidad, plantean soluciones muy limitadas y marcadas por una visión caritativa.

Por eso es tan importante este artículo 8 de la Convención, en función de cambiar actitudes y superar prejuicios con respecto a las personas con discapacidad, a través de campañas orientadas a la toma de consciencia

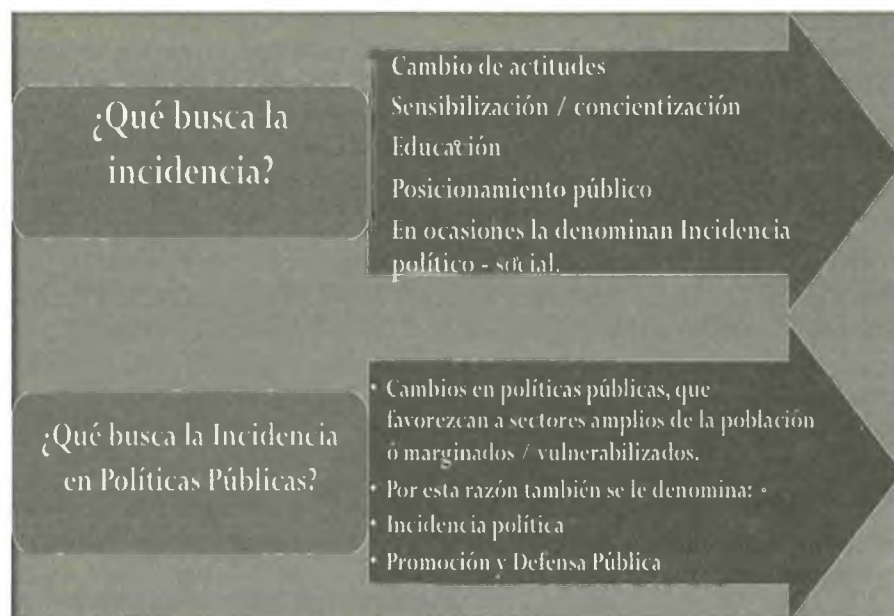
y sensibilización, por medio del trabajo educativo en todos los niveles, mediante una proyección digna y objetiva de las personas con discapacidad en los medios de comunicación y por medio de “programas de formación sobre sensibilización que tengan en cuenta a las personas con discapacidad y los derechos de estas personas”.

Todas estas obligaciones que le fija la Convención a los Estados, en el artículo 8, se enmarcan dentro del concepto de **incidencia**, en general. Si los Estados cumplen con estos esfuerzos, obviamente que en la sociedad habrá una conciencia mayor sobre los derechos de las personas con discapacidad y esto creará condiciones cada vez más favorables y receptivas para el reclamo de políticas públicas, que hagan efectivos los derechos para las personas con discapacidad. Podemos afirmar, entonces que una sociedad consciente de los derechos de las personas con discapacidad, es una sociedad fértil para que se dé el goce y ejercicio pleno de estos derechos, por parte de las personas con discapacidad.

Pero esa meta no se alcanza sino a través de políticas públicas transversales e incluyentes en participación política y pública de las personas con discapacidad, en salud, educación, empleo y acceso a las actividades productivas, en seguridad social, en accesibilidad física y comunicacional, en respeto a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en respeto a la autonomía e independencia, en acceso a la cultura, a la actividad turística, al deporte, la recreación, etc. en igualdad de condiciones que las demás personas. Tal sería la consecución del Desarrollo Inclusivo, visto desde las personas con discapacidad.

De esta manera, podemos establecer las diferencias entre la incidencia y la incidencia política. La diferencia principal entre una y otra forma de incidencia estriba en que la incidencia busca un cambio cultural en la sociedad a través de los esfuerzos comunicacionales y educativos, incluyendo campañas públicas, mientras que la incidencia política se orienta a producir cambios a través de la generación de **políticas públicas**, cuya decisión de si se adoptan o no, depende de órganos públicos legitimados.

En el cuadro siguiente, extraído de una presentación en “Power Point” de Gema Chacón, se resumen esas diferencias, en función de lo que busca la incidencia y lo que pretende la incidencia política.



(Gráfico elaborado por Gema Chacón)

II. Los ocho pasos de la metodología básica para la incidencia política ²²

PASO 1:

IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA

¿Cuál es el problema que se quiere resolver?

El primer momento en este paso, es la decisión de un grupo de personas de impulsar una iniciativa de incidencia política para resolver un problema.

Muchas veces, el problema es muy claro y fácil de identificar, especialmente cuando se trata de una situación local. Sin embargo, es muy común que grupos de la sociedad civil tengan listas extensas con los problemas que requieren soluciones porque están afectando, de forma negativa, la vida de uno o más sectores de la población. En estos casos, es necesario establecer prioridades entre varios problemas, escogiendo uno para empezar a trabajar.

Es mejor trabajar un problema solamente, ya que cada problema requiere de su propio análisis y de una propuesta específica para ser resuelto. Las iniciativas para la resolución de cada problema se dirigen, muchas veces, a diferentes instancias de gobierno y a diferentes personas con poder de decisión sobre la propuesta y requiere de estrategias distintas. Es también aconsejable, asegurarse que el problema seleccionado responda a la misión y visión de las personas que se organizan para realizar incidencia política.

PASO 2:

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

¿Qué se quiere lograr en términos de programas y políticas públicas?

Con el primer paso de la metodología básica se identificó y se analizó el

²² Este documento fue editado por Luis Fernando Astorga Gatjens, a partir de un trabajo sobre el tema del Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia Política de WOLA, elaborado por Patrick Baltazar y Andrés McKinley e incorporó el gráfico sobre los pasos de la planificación de la incidencia política, de Gema Chacón.

problema, logrando como producto, identificar una causa o componente específico para el trabajo de incidencia política.

El objetivo del segundo paso, es formular una propuesta precisa y detallada que indique exactamente qué se quiere lograr, quién tiene el poder de decisión sobre ello y para cuándo se quiere lograr.

Una propuesta es una proposición, una recomendación, un proyecto que se expone para lograr un fin. La elaboración de una buena propuesta es de suma importancia para cualquier esfuerzo de incidencia política. Debe ser tan precisa, clara y detallada que no deje lugar a ambigüedades y que sea entendida por todos y todas de la misma forma. Sin una propuesta concreta y precisa, difícilmente se podría comunicar y lograr lo que se quiere. Una buena propuesta, junto con la fuerza social (es decir con la capacidad de un grupo fuerte), son los dos elementos más importantes de cualquier iniciativa de incidencia.

PASO 3:

ANÁLISIS DEL ESPACIO DE DECISIÓN

¿Quién, cómo y cuándo se toman decisiones sobre la propuesta?

Una vez el grupo impulsor haya formulado su propuesta de incidencia política, planteando de forma precisa, clara y detallada lo que quiere lograr para resolver el problema identificado, el siguiente paso es el análisis del espacio o instancia donde descansa el poder de decisión para la aprobación o no de la propuesta.

Este paso tiene como propósito identificar quién tiene el poder de decisión sobre la propuesta, cuáles son los procedimientos que se utilizarán para la toma de decisión y si existe un período de tiempo específico para la toma de decisión.

PASO 4:

ANÁLISIS DE LOS CANALES DE INFLUENCIA

¿Quiénes son las personas que ejercen influencia en la toma de decisiones?

¿Por qué identificar los canales de influencia?

Cuando ya se ha establecido, de forma precisa, quién es la persona decisiva y cuáles son los procedimientos y el período de tiempo para la toma de decisiones sobre la propuesta, el grupo que promueve una iniciativa de incidencia política está en condiciones de pasar al siguiente paso de la metodología básica, la identificación y el análisis de los canales de influencia.

Este paso tiene como propósito identificar a las personas que ejercen influencia (positiva o negativa) sobre la persona decisiva y sirve como insumo para la definición de estrategias de incidencia. Es decir, se debe de construir el "mapa de poder" de todos los actores, que pueden tener relación directa con la propuesta, que se está impulsando. (Este tema del "mapa de poder" o "mapa de actores" se desarrolla en un documento específico)

Conocer quiénes son los actores claves en la toma de decisiones sobre la propuesta y analizar sus intereses personales, sociales, económicos y políticos le proporcionará al grupo promotor de la iniciativa los insumos para la definición de estrategias de influencia.

PASO 5:

ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA)

¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del grupo para hacer incidencia política y cuáles son las oportunidades y amenazas del entorno de la campaña?

Los pasos anteriores de la metodología básica son claves para la formulación de estrategias de influencia en una campaña de incidencia política. No obstante, previo a la definición de tales estrategias, es importante hacer un ejercicio de análisis de los factores internos y externos que pueden afectar las posibilidades de éxito de la campaña. Este ejercicio se llama FODA porque tiene que ver con fortalezas (F), oportunidades (O), debilidades (D) y amenazas (A).

Con el autoanálisis, se pretende identificar las fortalezas y las debilidades del grupo para llevar a cabo la campaña de incidencia política. Se plantean acciones concretas para aprovechar las fortalezas y superar las debilidades.

Con el análisis de oportunidades y amenazas, se trata de identificar los factores en el entorno político que pueden ayudar u obstaculizar la iniciativa de incidencia política. Estos ejercicios tienen el propósito de identificar tanto ventajas de oportunidades como obstáculos de la campaña de incidencia política y plantear actividades concretas para superar debilidades y amenazas y aprovechar fortalezas y oportunidades.

PASO 6:

FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE INFLUENCIA

¿Cómo se puede influir en la toma de decisión de la propuesta?

a. Concepto de estrategia

Una estrategia es un conjunto de actividades dirigidas al logro de un objetivo concreto: en este caso, convencer o persuadir a la persona decisiva de una campaña para que apruebe la propuesta. Las estrategias de influencia y las actividades de una campaña de incidencia política, deben ser muy variadas y creativas. También, deben tomar en cuenta todos los resultados de los pasos anteriores en el proceso de planificación, especialmente:

1. Intereses y motivaciones de las personas identificadas al hacer el mapa de poder.
2. Fortalezas y debilidades del grupo impulsor de la campaña.
3. Oportunidades y amenazas en el entorno político.

El propósito del Paso 6 es tomar decisiones sobre las líneas estratégicas a través de las cuales el grupo impulsor de la iniciativa de incidencia política buscará ejercer influencia en la persona decisiva y en las personas claves.

b. Las estrategias de incidencia política

Para influir en el espacio de decisión y lograr la aprobación de una propuesta

sobre políticas públicas, se deben realizar una gran variedad de actividades. Entre estas, deben incluirse las visitas de cabildeo con la persona decisiva y con las demás personas claves, trabajo dentro de la organización para fortalecer las estructuras internas del grupo o coalición encargada de la propuesta, e incorporar a la población afectada por el problema; educación y sensibilización para concienciar a una determinada población sobre el problema y la solución propuesta, trabajo con los medios de comunicación para generar corrientes de opinión pública favorable y movilización cuando no se puede lograr la propuesta por otros medios y existe la posibilidad real de utilizarla como medio de presión.

(1) Cabildeo:

El cabildeo es el esfuerzo “cara a cara” para persuadir a la persona con poder de decisión sobre la propuesta, de motivar a las personas aliadas a tomar alguna acción en concreto a favor de la iniciativa, de convencer a las personas indecisas y de neutralizar a las personas oponentes. Normalmente, se hace a través de visitas directas. Sirve como un mecanismo de comunicación de la propuesta a la persona decisiva, para afinar el mapa de poder y para ir evaluando el impacto de los argumentos y actividades de las personas claves de la iniciativa. También, se pueden abrir espacios a través del cabildeo para la negociación.

Antes de cada visita, el grupo o coalición impulsor debe prepararse cuidadosamente, recordando que tal vez, tendrá muy poco tiempo para comunicar su posición y plantear sus argumentos. En este sentido, hay que definir quiénes son las personas con mayor capacidad y credibilidad para llevar la voz del grupo. Ellos deben llevar copia de la hoja de propuesta y asegurarse de que conocen bien la propuesta y los argumentos que la apoyan.

Las visitas también son una rica fuente de información. Por medio de ellas pueden detectar fuentes de oposición o de apoyo, entender más claramente los argumentos u objeciones que diferentes sectores puedan tener frente a la propuesta, y asimilar los consejos que puedan darle al grupo. Luego de cada visita, se debe informar sobre los resultados de las mismas al grupo coordinador de la campaña, especialmente si se ha obtenido nueva información.

(2) Organización:

La organización es una estrategia que sirve para ampliar y fortalecer al grupo de personas que participarán en una iniciativa de incidencia política y para construir una estructura interna de la campaña que corresponda a la necesidad de la iniciativa. La organización debe servir también para motivar e incorporar a la población afectada por el problema que se pretende resolver con el proceso de incidencia. Si no se logra este objetivo, la campaña de incidencia tendrá poca credibilidad, poca fuerza social y pocas probabilidades de éxito.

Movimientos sociales no surgen de la nada. La energía que los sostiene tiene que estar dirigida, canalizada y enfocada. La forma principal de lograr esto es a través de la construcción y consolidación de redes y coaliciones para la incidencia.

Una red para la incidencia es la comunicación y cooperación entre individuos que comparten un compromiso personal de avanzar en su lucha para resolver un problema de mutuo interés. Redes exitosas funcionan con base en virtudes, tales como un buen liderazgo, capacidad de proyección, confianza mutua y deseo de compartir.

El término coalición se refiere a una diversidad de formas de coordinación y cooperación individual o institucional para avanzar hacia un objetivo común. Las coaliciones son esenciales para consolidar fuerza social, ampliar el apoyo para llevar a cabo una campaña de incidencia y coordinar acciones de forma efectiva.

Las coaliciones incrementan el número de personas involucradas y tienen el potencial de que aliados no tradicionales se adhieran a la iniciativa. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que son, por naturaleza, frágiles; tienden a operar con lentitud y hacen que el logro de acuerdos, aun los de mínima importancia, consume mucho tiempo y energía. Muchas veces, también se desintegran cuando el objetivo inmediato ya se ha alcanzado.

Para hacer más efectivo el trabajo en coalición, hay que tener en cuenta los siguientes principios:

1. Los objetivos de una coalición deben ser planteados de forma muy clara.
2. Las coaliciones deben tratar de lograr una amplia membresía, pero no incluir a personas o grupos inseguros de su compromiso con los objetivos planteados.
3. Una coalición debe poder trabajar con una diversidad de grupos, pero no todos tienen que ser miembros formales.
4. Cada coalición requiere de un pequeño grupo que lidere y esté profundamente comprometido con la resolución del problema seleccionado, con la coalición misma y con la importancia de subordinar sus propios intereses, y los de su grupo, a los objetivos de la coalición.
5. El liderazgo de la coalición debe mantener vínculos fuertes con las organizaciones miembros.
6. Las tareas y responsabilidades de la coalición deben ser bien definidas y distribuidas de forma equitativa.
7. Las coaliciones exitosas tienden a contar dentro de sus filas con organizaciones que tienen fortalezas complementarias (por ejemplo, combinando capacidades técnicas con capacidad de movilización social).

Al constituir una coalición de organizaciones y/o individuos que participan en un proceso de incidencia política, es necesario definir quiénes forman el grupo impulsor de la iniciativa. El grupo impulsor asume la responsabilidad de la planificación, organización y conducción de una campaña. El grupo impulsor puede estar conformado por el personal de una organización o de representantes de varios grupos. Al definir al grupo impulsor, es necesario precisar aportes y responsabilidades de cada una de las personas participantes en él y establecer mecanismos transparentes y participativos para la toma de decisiones. El objetivo de fondo es definir claramente las reglas del juego a nivel interno de la coalición.

Las siguientes preguntas pueden servir de guía para definir al grupo impulsor:

Grupo impulsor:

- A. ¿Quiénes son las personas y organizaciones que conforman el grupo o coalición?
- B. ¿Quiénes son las personas y organizaciones que forman parte del equipo impulsor de la campaña?
- C. ¿Qué requisitos existen para ser miembros del grupo o coalición?

D. ¿Quiénes son los representantes oficiales de cada organización miembro?

Además de definir claramente al grupo impulsor de una campaña de incidencia política, para que este funcione, es importante definir también los mecanismos y procedimientos para la toma de decisiones. Esto es muy importante y debe resaltarse, porque si no se tiene claridad al respecto pueden generarse conflictos inesperados.

Mecanismos para toma de decisiones:

Las siguientes preguntas sirven de guía para definir mecanismos claros para la toma de decisiones con el objeto de generar transparencia y evitar conflictos:

1. ¿Cuáles son exactamente los procedimientos para la toma de decisiones dentro de la coalición y dentro de su grupo impulsor? ¿Cómo se decide lo que se va a hacer?
2. ¿Cómo se van a manejar los desacuerdos y los conflictos?
3. ¿Cómo se van a manejar los recursos económicos? ¿Quiénes serán los responsables? ¿Cómo se garantiza el manejo transparente de los recursos?
4. ¿Quiénes participarán en la toma de decisiones? ¿Será una participación rotativa o permanente? ¿Cómo se delegan las responsabilidades?
5. ¿Cómo van a comunicarse las decisiones a todas las organizaciones o individuos que participan en la coalición de la campaña?
6. ¿Cómo se valorarán las opiniones que sean diferentes a las expresadas por la mayoría?
7. ¿Quiénes formarán parte del equipo de negociación de alto nivel (si es necesario)?
8. ¿Quién representará a la coalición ante la prensa?
9. ¿Cómo se va a garantizar que haya igualdad de participación entre hombres y mujeres?
10. ¿Cómo se va a garantizar que las personas que conforman las distintas comisiones de trabajo reflejen la composición étnica del grupo o de la población afectada?

División del trabajo:

Las siguientes sugerencias pueden seguir de guía para la distribución de

responsabilidades dentro de una coalición que está promoviendo un proceso de incidencia política:

- A. Establecer las necesidades mínimas de la coalición, en términos de recursos humanos, materiales y técnicos.
- B. Definir el tiempo y los recursos humanos, materiales y económicos que cada persona u organización pueda aportar al grupo o coalición.
- C. Identificar tareas de las organizaciones miembros de la coalición y del grupo impulsor (por ejemplo, trabajo con medios de comunicación, investigación, relación con la persona decisiva, gestión y manejo de recursos).
- D. Crear comisiones o equipos de trabajo, definiendo sus responsabilidades y funciones.
- E. Crear mecanismos de monitoreo y evaluación en las diferentes áreas de trabajo.

(3) Educación y Sensibilización:

Una estrategia de educación y sensibilización contribuye al esfuerzo de informar al público y a la persona decisiva sobre la problemática que el grupo o coalición trata de resolver y la propuesta concreta de solución. Se puede hacer de muchas maneras pero casi siempre tiene como objetivo inmediato “concienciar” y convencer a audiencias de carácter prioritario. Educar implica informar, sensibilizar, y convencer a una persona para que realice acciones concretas.

Muchas veces, se trata de generar información a través de la investigación y socialización de los resultados de ésta. Por ejemplo, si la propuesta de una iniciativa de incidencia política es la implementación de un mecanismo para la evaluación y depuración continua de jueces corruptos, una investigación y reportaje sobre el alto índice de crímenes cometidos por personas que fueron dejadas en libertad por jueces corruptos ayudaría a sensibilizar al público y presionar a la persona decisiva.

(4) Medios de Comunicación:

El trabajo con los medios de comunicación está muy relacionado con el trabajo de educación y sensibilización. La estrategia con los medios de

comunicación, en el marco de iniciativas de incidencia política, es de las estrategias más claves, dada la importancia de la opinión pública en los esfuerzos por persuadir a los funcionarios públicos.

El objetivo de una estrategia de medios es poner el tema de la iniciativa de incidencia política en la agenda pública, ganar credibilidad como fuente de información sobre su tema y generar corrientes de opinión favorables a su propuesta. Esto requiere que estén claramente identificadas las principales audiencias, que se formule un mensaje sencillo y convincente sobre la propuesta y que se logre acceder a los medios más importantes para la campaña.

La definición de audiencias para el trabajo con los medios de comunicación requiere la identificación de las personas, grupos o sectores de la sociedad que el grupo impulsor de la iniciativa de incidencia política quiere influenciar a través de una noticia, un análisis o un reportaje.

¿Desea educar al público en general, o quiere presentar un argumento técnico destinado a convencer a los funcionarios del gobierno?

¿Quieren motivar a las mujeres a que tomen alguna acción o a los representantes de la cooperación internacional?

La elaboración de mensajes diseñados para influir en una o en varias audiencias es el aspecto más creativo del trabajo con los medios de comunicación. Este esfuerzo debe basarse en un análisis de la audiencia a quien se quiere influir y asegurar un contenido y estilo impactantes, convincentes y motivadores. Para alcanzar a las audiencias principales en una campaña de incidencia política, hay que lograr el acceso a los medios. Esto requiere de un análisis del universo de los medios de comunicación existentes, cultivar relaciones de mucha credibilidad con los periodistas que están más interesados en el tema y la generación de noticias a través de actividades llamativas. El reto, es descubrir cómo interesar a los medios y cómo mantener su atención sobre el problema que se trata de resolver.

(5) Movilización:

La movilización social, especialmente de la población afectada por el

problema que el grupo o coalición plantea resolver, es necesaria, para llamar la atención de los medios de comunicación, para generar voluntad política de parte de representantes del gobierno y para abrir espacios de negociación y para el cabildeo. Aunque no se excluye la confrontación en la incidencia política, la creatividad, y aun el humor, muchas veces, son factores más importantes que la beligerancia para generar condiciones favorables para la aprobación de la propuesta. Debe existir la suficiente preparación pues de lo contrario se corre el riesgo de perder credibilidad y prestigio.

PASO 7:

ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACTIVIDADES

¿Qué hacer para llevar a cabo las estrategias?

a. Tareas de preparación de una campaña de incidencia política

Cuando se planifican estrategias y actividades para una campaña de incidencia política, es importante empezar con las tareas necesarias para la preparación del terreno. Estas son las actividades que frecuentemente los grupos evitan con el afán de llegar más rápido a la acción concreta de su campaña. No obstante, son importantes porque pueden ser determinantes para el éxito o fracaso de la iniciativa.

Estas tareas de preparación incluyen las siguientes acciones:

1. Investigación para llenar los vacíos de información:

El manejo de información confiable y acertada es una de las claves esenciales durante el proceso de planificación de incidencia política. Se debe tener toda la información necesaria sobre el problema a resolver y sus causas, sobre el funcionamiento del espacio de decisión, características, motivaciones e intereses de la población afectada y de las personas claves que toman la decisión, así como sobre las capacidades del grupo impulsor de la iniciativa.

2. Elaboración de la hoja de propuesta:

La elaboración por escrito de la hoja de propuesta es esencial para presentar

de forma concisa y coherente la propuesta del grupo impulsor a la persona decisiva, a las personas claves y al pueblo en general. También sirve al grupo impulsor para generar consenso y reforzar los argumentos en apoyo a su propuesta. Una hoja de propuesta es especialmente útil para visitas directas con personas claves, el trabajo con los medios de comunicación y actividades para presionar.

Los componentes de una hoja de propuesta son:

- a) Una breve descripción del problema a resolver,
- b) La propuesta concreta del grupo o coalición y,
- c) Los argumentos a favor de la propuesta.

En los argumentos, es útil incluir elementos que apunten a la factibilidad y efectividad de la propuesta, basados en información objetiva y datos comprobados y que respondan anticipadamente a los argumentos principales de los oponentes más influyentes. Por lo general, se hace una sola hoja de propuesta. Luego, si se considera necesario, se pueden hacer variantes de la misma dirigida a diferentes sectores de la población o a diferentes actores.

3. Consulta institucional del plan de incidencia política:

A veces, es difícil que todas las organizaciones que integran o forman parte de una coalición estén involucradas en cada etapa de la planificación para la incidencia política. No obstante, si las personas que forman parte del grupo impulsor no tienen el respaldo institucional, pueden generar problemas internos dentro de la coalición o restarle legitimidad y apoyo social a la campaña. Con el fin de enriquecer y lograr la apropiación del plan de incidencia política, es importante consultar el plan entre todas las organizaciones miembros de la coalición y que todas las personas que forman la base social de cada organización miembro hayan tenido la oportunidad de aportar y opinar.

Todas las personas que participan de alguna forma en la campaña tienen que estar enteradas del proceso, con ello se garantiza que la iniciativa sea consistente con sus intereses, misión y prioridades y que las principales decisiones de la planificación tengan el mayor respaldo institucional posible.

a. Gestión financiera:

Para poder realizar una iniciativa efectiva de incidencia política, es importante contar con recursos económicos. Muchos elementos claves en una campaña de incidencia (tiempo del personal, estudios técnicos, asesoría, fotocopias, movilizaciones y equipo de oficina) se traducen en gastos económicos. El hecho de no contemplar una estrategia de gestión económica desde los primeros momentos de la iniciativa podría ser un factor limitante al momento de definir las estrategias. A la misma vez, se debe evitar pensar que la incidencia política es imposible sin fuentes externas de financiamiento. Esta actitud debilita el poder de acción de las organizaciones de la sociedad civil frente a la agenda prioritaria de la cooperación internacional. En la medida de lo posible la incidencia política debe hacerse con fuentes internas de financiamiento, lo que contribuye a que las propuestas sean más sólidas.

b. Preparación de la propuesta técnica:

Es importante. En ocasiones, acompañar la propuesta política con una propuesta técnica. En el caso de campañas para lograr la aprobación o reforma de leyes, por ejemplo, es importante que el grupo impulsor incluya la versión exacta de la ley o reforma que se quiere aprobar.

b. Actividades concretas para influir en el espacio de decisión:

En el Paso 6, se identificaron las estrategias o líneas generales de acción que el grupo impulsor va a ejecutar en su campaña de incidencia política con la participación de todas las organizaciones miembros de la coalición. En la elaboración del plan de campaña, el grupo que promueve la iniciativa debe plantear las actividades específicas que va a llevar a cabo dentro de cada estrategia seleccionada, definiendo quiénes son las personas responsables de su redacción. Entre ellas, se pueden incluir las siguientes:

a. Visitas directas con la persona decisiva y demás personas claves:

- Cabildeo

- Organización
- Asambleas
- Reuniones
- Talleres de liderazgo
- Visitas domiciliarias
- Capacitación
- Fortalecimiento institucional
- Formación de coaliciones
- Formación de comisiones de trabajo
- Reuniones de coordinación

b. Educación y sensibilización:

- Investigaciones
- Foros
- Talleres
- Seminarios
- Publicaciones
- Videos
- Teatro popular
- Visitas domiciliarias
- Festivales artísticos
- Campañas de educación cívica

c. Medios de comunicación:

- Conferencias de prensa
- Entrevistas
- Publicidad pagada
- Visitas a juntas editoriales
- Artículos

- Cartas al editor
- Reportajes
- Eventos para cultivar relaciones con periodistas (desayunos, cócteles, etc.)

d. Movilización:

- Huelgas
- Marchas
- Tomas
- Vigilias
- Plantones

Una vez seleccionadas las actividades específicas, hay que plantearlas en orden coherente en un plan escrito. El plan debe especificar para cada actividad el resultado esperado con indicadores, fecha, persona responsable y recursos necesarios. En este paso, el análisis coyuntural y político cobra especial importancia para definir:

- ¿Cuáles actividades deben ir primero para tener mayor impacto y cuáles deben ir después?
- ¿Quiénes son las personas que se deberían visitar primero y quiénes pueden esperar?
- ¿Es importante visitar a la persona decisiva inmediatamente para comunicar la propuesta, o es mejor pedir que alguna persona aliada, con gran poder de influencia, le visite primero?
- ¿Hay que hacer un evento grande de presión para llamar la atención de los medios de comunicación aunque el tema de la campaña ya está en la agenda pública?
- ¿Se están aprovechando las fortalezas del grupo impulsor y las oportunidades del entorno político?

Hay muchas formas de diseñar un plan de incidencia política y el grupo impulsor debe adoptar el esquema que más le convenga en términos operativos. Un ejemplo de diseño funcional se presenta a continuación que sirve tanto para actividades relacionadas con tareas de preparación como para actividades para implementar una estrategia en particular.

PASO 8: EVALUACIÓN CONTINUA

¿Qué se ha logrado, qué no se ha logrado y por qué?

a. ¿Para qué evaluar? ¿Qué evaluar? ¿Cuándo evaluar?

La evaluación nos permite medir y verificar las actividades realizadas, para que en caso necesario se reoriente el trabajo.

La evaluación es un elemento clave de cualquier proceso de cambio a través de la incidencia política. Es la forma de ir aprendiendo tanto de los éxitos como de los fracasos para fortalecer la capacidad de incidir sobre las políticas y los programas públicos. En este sentido, es importante evaluar continuamente, desde el inicio del proceso de planificación hasta la finalización de la campaña.

b. Evaluación del proceso de planificación

En la evaluación del proceso de planificación, hay que tener en cuenta varios elementos a nivel general, tales como:

1. La calidad de la investigación y el manejo de información del grupo impulsor encargado del proceso de incidencia.
2. La calidad del análisis coyuntural.
3. El nivel de participación de la población afectada y de las mujeres en la planificación.
A nivel más específico, es importante evaluar la aplicación de cada paso de la metodología básica:

Paso 1: Identificación y análisis del problema, en términos de la

importancia del problema escogido para la población afectada, la profundidad del análisis y el grado en que responde a la misión de las organizaciones e individuos que participan en la iniciativa de incidencia.

Paso 2: Formulación de la propuesta, en términos de la contribución que ésta hará a la resolución del problema, su factibilidad, el grado de motivación e interés que produce y la existencia de metas claras y realistas.

Paso 3: Análisis del espacio de decisión, en términos de la identificación de la persona decisiva, la claridad de las organizaciones e individuos que participan en la iniciativa de incidencia con respecto a los procedimientos internos para la toma de decisión dentro de la campaña y la identificación de los momentos más adecuados para lanzar la propuesta.

Paso 4: Análisis de los canales de influencia, en términos de la identificación de personas aliadas, indecisas y oponentes; darle prioridad a las personas más influyentes en la toma de decisión; análisis de intereses; y manejo de otra información sobre las personas y o personas claves ("mapa de poder").

Paso 5: Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) en términos de objetividad y profundidad de análisis y capacidad de plantear medidas concretas para aprovechar o superarlas.

Paso 6: Formulación de las estrategias de influencia, en términos de su variedad, creatividad y efectividad para convencer a la persona decisiva.

Paso 7: Elaboración del plan de actividades, en términos de la existencia de un plan escrito; la factibilidad y coherencia del plan; la identificación de resultados esperados, indicadores, fecha, persona responsable y recursos necesarios para cada

actividad; y el cambio de los roles tradicionales producto de la distribución de responsabilidades dentro del grupo impulsor.

c. Evaluación de la ejecución del plan

La evaluación de la ejecución del plan de incidencia debe hacerse en diferentes momentos de la campaña, para hacer ajustes cuando sea necesario. Por ejemplo, después de cada actividad de cabildeo, después de una movilización, en respuesta a cambios de coyuntura, etc. Además, se debe evaluar periódicamente, mensual o trimestralmente y una vez más al final de la campaña. Es importante evaluar cada actividad del plan en términos de cumplimiento y de resultados, buscando siempre las causas o los factores concretos que contribuyen al éxito o al fracaso y planteando cambios para mejorar la práctica y fortalecer la iniciativa de incidencia política.

d. Evaluación del impacto

El impacto de la incidencia política tiene que evaluarse en los tres niveles planteados anteriormente en la introducción de este manual:

1. Resolución de problemas específicos a través de políticas públicas:

En el primer nivel, hay que evaluar los resultados obtenidos de la iniciativa de incidencia política en términos de la efectividad de las estrategias y actividades concretas para convencer a la persona con poder de decisión sobre la propuesta.

Hay que medir el impacto de la campaña en términos de los cambios específicos que se lograron en políticas, leyes, programas o comportamientos. A la vez, se deben medir los cambios positivos en la vida diaria de la población afectada por el problema que se pretende resolver con la aprobación de la propuesta.

Es importante, evaluar qué otros avances se lograron alcanzar, tales como la ubicación del tema en la agenda pública, el incremento en conocimientos

y habilidades del grupo impulsor o de las organizaciones miembros de la coalición, el fortalecimiento de nuevos líderes, la ampliación de alianzas y otros. Por tanto, es bueno identificar desde el principio del proceso de planificación, las metas secundarias que contribuyen al logro del objetivo de la iniciativa.

2. Fortalecimiento de la sociedad civil:

El impacto a nivel de la sociedad civil se refiere a los logros en términos del fortalecimiento organizativo e institucional de las organizaciones miembros de la coalición y la capacidad que éstas tendrán, conjuntamente con otros actores, para defender los cambios logrados y o emprender iniciativas de incidencia política más trascendentales en el futuro.

Para llevar a cabo lo anterior, se deben tener en cuenta los avances en términos de la legalización o legitimidad de la coalición, los nuevos conocimientos logrados sobre el funcionamiento del Estado, la capacidad de propuesta, nuevas alianzas, definición de las estructuras internas de la coalición, la integración de más personas para la ampliación de su base social, y la organización e incorporación de la población afectada.

Además, se debe tener en cuenta si el grupo impulsor, responsable de la preparación y seguimiento de la propuesta, tiene representación de mujeres, grupos étnicos y de la población afectada por el problema que se pretende resolver (por ejemplo: pueden ser jóvenes de ambos sexos, cuando se trata de impulsar una política de empleo).

3. Cambios en las relaciones de poder y promoción de la democracia:

Finalmente, deben evaluarse los logros o fracasos en términos de la democratización del grupo. Por tanto, lo que se pretende evaluar es el grado en que se lograron construir o consolidar procesos y mecanismos democráticos dentro del grupo impulsor y dentro de la coalición, si se logró aumentar la transparencia del sistema político en el país y si se generaron nuevos mecanismos o espacios concretos para la participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado.

Relación entre el proceso de las políticas públicas y un proceso de incidencia política impulsado por la sociedad civil/ Cuadro²³

Pasos:	Proceso de políticas públicas:	Pasos:	Proceso de incidencia política:
Paso 1:	Identificación de un problema que requiere acción pública	Paso 1:	Identificación y análisis del problema público
Paso 2:	Formulación de posibles soluciones	Paso 2:	Formulación de la propuesta
Paso 3:	Formulación definitiva / adopción: Toma de decisión de la autoridad legitimada (Gobierno u otros) adoptando la política pública	Paso 3:	Análisis de espacio de decisión
		Paso 4:	Análisis de canales de influencia (mapa de poder)
		Paso 5:	Análisis FODA del grupo impulsor de la propuesta
		Paso 6:	Formulación de estrategias de incidencia política
		Paso 7:	Elaboración del plan de actividades
Paso 4:	Ejecución de la política adoptada mediante un programa público	Paso 8:	Evaluación continua (con respecto al plan de incidencia adoptado)
Paso 5:	Evaluación de los resultados/ Impacto	Paso 8:	Evaluación continua (en relación con el programa adoptado y su proceso de ejecución)
		Paso 8:	Evaluación continua (con respecto al impacto alcanzado por el programa en determinado período o al finalizar su ejecución)

Explicación del cuadro: A menudo se nos pregunta sobre la relación entre los pasos del proceso de elaboración de las políticas públicas y el proceso de incidencia política, impulsados desde la sociedad civil, para la adopción de una política pública.

Se debe evaluar si se construyeron mecanismos de rendición de cuentas, si fue fortalecida la descentralización del poder estatal, si aumentó el acceso a información de parte de la ciudadanía y si contribuyeron de forma concreta al fortalecimiento de la institucionalidad misma del Estado.

Como se recordará el proceso de las políticas se ha dividido en cinco grandes pasos, que van desde la identificación de un problema hasta la ejecución de un programa, que ofrezcan soluciones y obtenga resultados medibles (impacto). Ese proceso —como se ha visto— puede tener varias fuentes de generación: Un plan global de una administración, un plan de gobierno de un partido político, la iniciativa de un gobernante, de un Ministro, de un diputado o diputados, iniciativa asociada a un empréstito internacional, etc., pero también puede provenir de una iniciativa de la sociedad civil. En nuestro caso de una organización de personas con discapacidad (OPcD) o de una coalición de OPcD.

En este caso hay dos pasos iniciales que son coincidentes para los dos procesos: Paso 1, que identifica un problema pública y paso 2, que formula propuestas de solución. Los pasos subsiguientes del proceso de incidencia política (del 3 al 8) van a confluir todos en incidir exitosamente en la autoridad política correspondiente, que decide aceptar la propuesta de la sociedad civil y convertirla en un programa público, que se ejecuta. En el proceso de las políticas públicas éste es un solo un paso (el 3), que es en el cual la autoridad decisora toma la decisión de la propuesta formulada, que para nuestro caso, proviene de la sociedad civil.

Por último, el **paso 8** del proceso de incidencia política sobre evaluación continua, se ubica en tres pasos (3, 4 y 5) del proceso de las políticas públicas. Esto se da así:

- En el 3 porque la evaluación del proceso de incidencia política, evalúa las acciones que contenga el plan orientado a que la autoridad decisora, decida de la propuesta formulada.
- En el 4 porque una vez fijada la política que se decidió impulsar, se requiere empezarla a ejecutar a través de un programa (la parte operativa). Pues bien este tránsito requiere ser observado y evaluado por la sociedad civil.
- Y en el 5 porque se le debe dar seguimiento a los resultados e impacto que se vayan logrando y, esto, desde luego, debe ser tema de evaluación.

²³ Cuadro explicativo elaborado por Luis Fernando Astorga Gatjens, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IIDDI).

CAPÍTULO 7

Espacios, instrumentos y estrategias: Aplicación práctica en la causa de los derechos de las personas con discapacidad

Introducción: Los escenarios de una justa causa, los derechos de las personas con discapacidad

Como se habrá podido apreciar en los capítulos anteriores se ofreció información valiosa para obtener una idea clara de diversos temas, que dan base y contexto al presente capítulo.

A partir de todos este bagage compuesto por conceptos orientadores e información valiosa y útil para impulsar los derechos de las personas con discapacidad, en este capítulo 7, deseamos presentarles un conjunto de herramientas y estrategias concretas que serán de gran utilidad para impulsar acciones e iniciativas mediante las cuales, las personas con discapacidad podremos alcanzar logros que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad de nuestros países.

Se trata ahora de ir a la acción concreta utilizando, de distinta manera, la incidencia política en distintos escenarios. Por supuesto que primeramente, habrá que trabajar en nuestros propios países; es decir los escenarios nacionales de las distintas organizaciones y personas que utilizarán este manual que titulamos "Sin acción, no hay derecho". En segundo lugar, el otro escenario de trabajo es el SICA, donde también debemos incidir políticamente, con propuestas concretas, que refuercen los esfuerzos nacionales y contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad de nuestra región.

Los otros dos escenarios, en los cuales podemos y debemos desplegar acciones es el de la OEA y el de Naciones Unidas, visualizando los mecanismos, documentos y espacios donde podemos desplegar nuestro trabajo de incidencia política. Obviamente que estos esfuerzos en el escenario de la ONU como el de la OEA, debe ir orientados a lograr

avances concretos en los derechos de las personas con discapacidad de nuestros respectivos países y en el conjunto de la región del SICA.

Como se ha indicado los derechos humanos, en general, incluidos los que protegen a las personas con discapacidad, se encuentren en distintos documentos jurídicos, tanto de carácter nacional o internacional. Obviamente, en el caso de estos últimos, se trata de normas que forman parte de los sistemas jurídicos nacionales, ya que los Estados los han ratificado y, con ello, se han convertido en Estado Parte de ese tratado.

En el plano nacional, de arrancada las normas de derechos humanos se encuentran en la Constitución Política del país, en las leyes, que pueden ser generales o de carácter específico. Por ejemplo, las leyes que reconocen y protegen los derechos de las personas con discapacidad. Asimismo los derechos humanos pueden estar presentes en reglamentos de las leyes y en fallos judiciales, en los que se establece jurisprudencia en alguna materia relacionada con derechos de las personas con discapacidad. Por ejemplo, cuando una Corte o Sala de lo Constitucional ante un recurso presentado, falla indicando que se debe resolver una situación que discrimina a personas con discapacidad del goce y disfrute de un derecho.

En este ámbito nacional es necesario determinar si existe una ley específica sobre derechos de las personas con discapacidad. Este tipo de normativa, por lo general, fue adoptada por los Estados después de que la ONU adoptara las "Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con discapacidad". Este documento fue aprobado por la ONU el 20 de diciembre de 1993. Muchas de estas leyes específicas se inspiraron y orientaron por estas Normas Uniformes, que a diferencia de la Convención, no es un documento de aplicación obligatoria para los Estados; no tiene carácter vinculante.

Valga decir que estas leyes específicas centrada en discapacidad aunque en sentido general, representan un paso de avance ya que buscan contribuir en el mejoramiento de la situación de las personas con discapacidad, están todavía muy influenciadas por el modelo médico. En la región centroamericana, muchas de estas leyes fueron aprobadas en la última década del siglo anterior.

Es muy probable que estas normas para que cumplan mejor su propósito deban ser modificadas en arreglo a lo que establece la Convención de la ONU, en varios aspectos. Es decir deben analizarse para impulsar procesos de armonización legislativa donde la norma inferior (estas leyes específicas) se deben ajustar a las disposiciones de la norma superior; en este caso, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

En este capítulo, se ofrece información sobre instrumentos y estrategias que se pueden aplicar, a través de diverso tipo de acciones, con el fin de hacer avanzar los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, es necesario aclarar que no se pretendió abarcar todos los instrumentos y estrategias que servirían a este propósito sino algunas de las que se han mostrado más eficaces. Asimismo, por los límites que fija la cantidad de páginas del presente manual, no están abordadas de manera exhaustiva pero sí para que orienten la práctica de su aplicación.

De esta manera, el conjunto de documentos que les presentamos constituyen un rico menú de opciones, que ustedes y sus organizaciones, dependiendo de las posibilidades y circunstancias de su entorno (local, nacional o regional), podrán desarrollar. Como se podrá apreciar, estos instrumentos y estrategias los hemos dividido en cuatro secciones:

La primera es la de los escenarios nacionales,

La segunda, el SICA,

La tercera es el Sistema Universal o de la ONU y

La cuarta, el Sistema interamericano o de la OEA.

Nuestro propósito es desarrollar cada mecanismo o estrategia, de manera concreta, sencilla y clara, para primero asegurar su comprensión y luego, algo todavía más importante, su aplicación práctica.

A continuación se enuncian los distintos mecanismos y estrategias, divididos por sección:

1. Escenarios nacionales de los países

1.1. Rehabilitación con Base Comunitaria (RBC/ alianza sector público-sociedad civil: OPcD)

1.2. Propuestas de políticas públicas desde OPcD y aliados:

- A. Dirigidas a Gobiernos y partidos políticos.
- B. Dirigidas a los Parlamentos: Armonización legislativa.
- C. Dirigidas a Gobiernos Locales/ Municipios.

1.3. Litigio estratégico ante instancias judiciales: Tribunales/ Salas o Cortes de Constitucionalidad.

2. Sistema de Intergación Centroamericana (SICA): propuestas de políticas y resoluciones

3. Sistema Interamericano (OEA)

3.1. Incidencia y seguimiento de informes periódicos de Estados a Comité de Seguimiento de la Convención Interamericana contra todas las Formas de Discriminación contra las PcD (CEDDIS).

3.2. Elaboración de Informes Alternativos de OPcD y presentación en ante Comité de las CEDDIS.

3.3. Presentaciones de peticiones individuales (denuncias) ante Comité Interamericano de DDHH: Conciliación o casos ante Corte/ Litigio estratégico (casos emblemáticos).

3.4. Participación en las Asambleas Generales de la OEA: Espacio para sociedad civil como organización registrada.

3.5. Seguimiento al Decenio de las Américas por la Dignidad y Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. Sistema Universal (ONU)

- 4.1. Incidencia y seguimiento de informes periódicos de Estados a Comité ONU de la CDPD.
- 4.2. Elaboración de Informes Alternativos de OPcD y presentación en Comité CDPD en Ginebra.
- 4.3. Presentaciones de comunicaciones individuales (denuncias) ante Comité ONU-CDPD-Protocolo opcional.
- 4.4. Elaboración de Informes EPU (Examen Periódico Universal, 4 años) en Consejo de DDHH/ ONU.
- 4.5. Participación en Conferencias Anuales de Estados Partes de la CDPD, en ONU-Nueva York.
- 4.6. Seguimiento de la Resolución ONU de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)-Agenda Post 2015 ("El camino a seguir"): Gobiernos y cooperación internacional.

Cada sección contará con un documento específico en el cual se presenta la información para cada instrumento y estrategia.

Esperamos que mecanismos y estrategias se asimilen bien y se apliquen mejor, en función de lograr países y sociedades más inclusivas y justas para que se cumpla aquella frase hermosa y certera de Lisa Kauppinen, Ex presidenta de la Federación Mundial de Personas Sordas: "Una sociedad que es buena para las personas con discapacidad, es una sociedad mejor para todas las personas".

1. Mecanismos y estrategias a utilizar en los ámbitos nacionales para impulsar avances en los derechos de las personas con discapacidad

1.1. Rehabilitación con Base Comunitaria (RBC): Una estrategia para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad en los espacios locales

Esta es una estrategia que impulsó la Organización Mundial de la Salud (OMS), a partir de 1978, basándose en los lineamientos contenidos en la Declaración de Alma-Ata "Salud para todos". Se fijó como una estrategia para mejorar el acceso a los servicios de rehabilitación para las personas con discapacidad en países de bajos y medianos ingresos, buscando sacarle el mayor provecho posible a los recursos locales. Es decir, la RBC fue diseñada para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad mediante iniciativas comunales. También, se introdujo para asegurar que los servicios de rehabilitación llegarán a los llamados países en desarrollo, donde habita la mayoría de las personas con discapacidad.

Desde su surgimiento hasta el presente (2014), la RBC ha evolucionado mucho, convirtiéndose en una estrategia multisectorial, que busca atender las necesidades de las personas con discapacidad, en un sentido más amplio que el original (rehabilitación relacionada con la salud), con el fin de garantizar la inclusión social y su participación efectiva en los procesos sociales, y con ello, mejorar su calidad de vida. El punto de partida fue una estrategia más centrada en rehabilitación centrada en la salud; luego pasó a una rehabilitación más integral y hoy aunque las siglas se mantienen ("RBC") ya se señala como Desarrollo Inclusivo basado en la Comunidad.

En mayo del 2003, la OMS, en conjunto con otros organismos especializados de la ONU (como la OIT, UNICEF, etc.), gobiernos y ONG internacionales así como OPcD y profesionales, desarrolló en Helsinki, Finlandia, una reunión de consulta para revisar la RBC. De ese encuentro se derivó un documento que convino que los programas de RBC, se enfocaran en los siguientes puntos:

- Reducir la pobreza en virtud de que la pobreza es un determinante clave y un producto de la discapacidad (círculo vicioso).
- Promover la participación de la comunidad.
- Desarrollar y fortalecer la colaboración multisectorial.
- Incluir a las organizaciones de personas con discapacidad en sus programas.
- Aumentar la escala de los programas, promoviendo la expansión de los más exitosos.
- Promover la práctica basada en la evidencia.

De una manera sintética, la RBC se define como "una estrategia de desarrollo

comunitario para asegurar que las personas con discapacidad, potencien y aprovechen al máximo sus facultades, se beneficien de las oportunidades y servicios comunes garantizando la plena inclusión y participación social”.

También se le ha definido como “una estrategia dentro del desarrollo general de la comunidad para la rehabilitación, la equiparación de oportunidades y la inclusión social de todas las personas con discapacidad”. La idea es que se lleve a la práctica mediante los esfuerzos combinados de las mismas personas con discapacidad, sus familias, organizaciones y comunidades, y los servicios gubernamentales y no gubernamentales de salud, educación, capacitación vocacional, social y otros servicios pertinentes.

Dicho de otra manera, se trata de una estrategia para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, en la cual la comunidad y las personas con discapacidad organizadas, son actores activos y no pasivos receptores. Pero en esta estrategia es fundamental también el involucramiento del Estado a través de distintas entidades públicas y también de agentes de la cooperación internacional.

El hecho de que subraye tan enfáticamente la participación comunitaria y de las personas con discapacidad y su entorno familiar, en ocasiones se ha distorsionado en programas que impulsan los gobiernos. Esto sucede cuando el gobierno se escabulle y no asume su rol ineludible de aportar recursos económicos y técnicos, que potencien el esfuerzo comunitario y de las organizaciones de personas con discapacidad. Visto desde otro ángulo para los Estados la RBC es una forma adecuada y de menor costo relativo para hacer efectivo y cumplir con lo que dispone el artículo 26 de la Convención de la ONU sobre rehabilitación y habilitación y otras normas que contienen el derecho a la salud, a la educación inclusiva, al empleo y al nivel de vida adecuado y a la protección social.

Para que la RBC cumpla lo dispuesto por la Convención de la ONU y se oriente por el modelo social, con enfoque de derechos humanos, es imprescindible que de ninguna manera queden espacio de ambigüedad, en lo que se refiere al papel ineludible del Estado y del Gobierno, en el impulso de la RBC, para que impacte y mejore la calidad de vida de las PcD, especialmente de zonas rurales y de lugares remotos.

Por lo límites que tiene este documento, obviamente que no es posible desarrollar todos los elementos necesarios para empezar a utilizar esta estrategia, desde

nuestra organización. Aquí apenas damos elementos introductorios para analizar experiencias de aplicación de la RBC, que se estén desarrollando en nuestros países y, eventualmente, para emprender iniciativas o proyectos basados en esta estrategia. Igualmente, estas ideas introductorias podrían ser útiles para analizar cómo se está aplicando algún programa gubernamental, centrado en RBC (en caso que exista en el país).

Si se desea tener material mucho más amplio sobre RBC se pueden leer las guías producidas por la OMS: “Guías para la RBC”. Se trata de 6 documentos o folletos ilustrados. Estos documentos se incluyen en el disco compacto que acompaña a este manual. Igualmente, los puede bajar del siguiente sitio Web de la OMS: <http://www.who.int/disabilities/cbr/guidelines/en/index.html>

1.2. Propuestas de políticas públicas desde las organizaciones de personas con discapacidad

1.2.1. Dirigidas a Gobiernos y partidos políticos

Una queja muy generalizada que se hace contra los Gobiernos e instituciones especializadas en discapacidad (como los CONADIS o entidades equivalentes) es su limitada capacidad de elaborar políticas públicas que respeten, garanticen o hagan efectivos los derechos de las personas con discapacidad.

En nuestros países, los CONADIS tienden a auto-proclamarse como “entes rectores en discapacidad” pero tal rectoría, no es real y efectiva. Por lo general, son entidades débiles en peso político y administrativo y con asignaciones presupuestarias limitadas. De esta manera aunque se reivindique su rol rector, su gravitación política no corresponde a este papel.

Para que tal rectoría fuera real se requeriría una norma legislativa que le fije este papel y que le dé fuerza política, administrativa y financiera para que este rol pudiera desarrollarse adecuadamente. O como se dice en sentido figurativo que sea una institución que tenga dientes.

Ante esta realidad de falta de iniciativas y acciones relevantes desde las esferas gubernamentales, para hacer efectivos derechos como el de libre movilización (accesibilidad física en el entorno urbano, edificaciones, transporte público, etc.), el derecho a una educación inclusiva de calidad, el derecho al empleo, entre otros, es necesario que las organizaciones de personas con discapacidad

impulsen iniciativas, en distintos ámbitos tanto de instituciones de Gobierno como en las Asambleas Legislativas o Congresos Nacionales.

Como podrán recordar las organizaciones de personas con discapacidad pueden producir propuestas de políticas públicas concretas (programas) y desarrollar campañas de incidencia política, en función de lograr que instituciones gubernamentales, las adopten o las tomen de base para adoptar esas políticas. Se ha de recordar que en la medida que las organizaciones de personas con discapacidad estudien y profundicen conceptos (además de la experiencia cotidiana de las personas con discapacidad que conforman las organizaciones), se pueden constituir en organizaciones asesoras u orientadoras de políticas públicas, relacionadas con derechos de personas con discapacidad.

Otro espacio para incidir en el diseño de políticas públicas son los partidos políticos, especialmente cuando se desarrollan las campañas electorales. Los partidos con el fin de obtener apoyo político y asegurarse votos entre las personas con discapacidad y sus entornos familiares, se abren a las propuestas. Esas propuestas pueden canalizarse a la hora de elaborar sus programas políticos, a través de debates presidenciales que las organizaciones de personas con discapacidad y aliados, puedan organizar y también por medio de “cartas de compromiso” con acciones concretas que favorezcan el avance de los derechos de las personas con discapacidad que los candidatos presidenciales puedan suscribir en actos públicos, con cobertura mediática.

1.2.2. Dirigidas a los Parlamentos: Armonización legislativa

Lo dice bien y claro, la Convención de la ONU, en su artículo 4 sobre Obligaciones generales:

Los Estados Partes se comprometen a:

- “a. Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b. Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad”.

Obviamente, como se indica en el capítulo anterior de este manual, las instituciones ejecutivas de los Estados, deben ser objeto de la incidencia política para lograr que sean aprobadas y se ejecuten políticas públicas inclusivas, transversales y debidamente financiadas, mediante las cuales se hagan efectivos derechos de las personas con discapacidad. Igualmente, este tipo de acciones también pueden tener como escenario, los Parlamentos (Asambleas Legislativas o Congresos de la República).

Sin embargo, en este espacio creado para la aprobación de leyes y de control político, se convierte en una tarea de primer orden la armonización legislativa de leyes, en arreglo a disposiciones contenidas en la Convención de Naciones Unidas. Como se ha indicado, en nuestros países la Convención es una norma superior a las leyes. Por tanto en todos los aspectos en que la Convención reconozca de mejor manera derechos contenidos en las leyes, éstas deben ser modificadas ajustándose a lo que establece el tratado de la ONU. Sin embargo, este proceso denominado de armonización legislativa, por lo general no se va a producir de manera espontánea o por iniciativa de diputados o congresistas de los partidos políticos.

Este tipo de iniciativas deberían ser impulsadas por los CONADIS, sin embargo esto no suele suceder a menudo. De ahí que en muchos casos se hacen necesarias las iniciativas de armonización legislativa impulsadas por las organizaciones de personas con discapacidad, en alianza con ONG que trabajan en estos temas o en bufetes de abogados, dispuestos desarrollar su trabajo “pro-bono”²⁴.

Un método adecuado para pensar y planificar este tipo de iniciativas armonizadoras es determinar qué leyes del país deben ser objeto de tal armonización. Un trabajo que habría que realizar es lo que se puede denominar el método de las cuatro columnas, ya que se diseña un cuadro con cuatro columnas, que se llena de esta manera: En la primera columna se colocan textos de la Convención con derechos determinados; en la segunda columna, se ubican leyes nacionales que incluyen esos mismos derechos; en la tercera columna –después de un trabajo investigativo y analítico–, se identifican los cambios jurídicos, que deben impulsarse y en la cuarta columna se bosquejan las acciones que deben emprenderse para impulsar tales cambios.

²⁴ Pro bono, es una expresión en latín que significa «para el bien público». Es utilizada para denominar el trabajo generalmente, de carácter legal, aunque podría cubrir otras disciplinas y actividades profesionales, que de realiza en forma voluntaria y sin retribución económica.

Obviamente que este tipo de esfuerzos es muy difícil que lo desarrollen las organizaciones por si solas. Este trabajo lo pueden emprender con el apoyo solidario de Facultades de Derechos (programas de extensión universitaria) o, como se indicó más arriba, abogados pro-bono (que realizan este tipo de trabajos de manera gratuita).

Un ejemplo concreto de este “método de las cuatro columnas” es el siguiente:

En los Códigos Civiles de nuestros países existe la incapacitación o interdicción. “En sentido general, de acuerdo a la Enciclopedia Jurídica²⁵, la interdicción es el estado en que deviene la persona a quien se declara incapaz de determinados actos de la vida civil y que es, por ello, privada de la administración de su persona y sus bienes. En este sentido, interdicción e incapacidad son equivalentes”. Es decir, un juez puede declarar interdicto a una persona con discapacidad intelectual o psicosocial y con ello imposibilitarlo para que disfrute de derechos como el de contar con bienes, administrar su dinero, trabajar, votar, casarse, etc. El juez, en este caso, nombra un representante que es quien lo va a representar o, más bien, a sustituir en todas sus decisiones. Será quien diga y defina lo que es bueno o malo para esta persona con discapacidad declarada “incapaz”. Como se puede apreciar esta normativa tiene una visión binaria, blanco y negro, la persona con discapacidad es incapaz o capaz, no hay términos medios, no hay matices.

Por su parte, la Convención en su artículo 12, dispone otra cosa al respecto. Parte de que hay matices, de que hay grises entre ese estado de “incapacidad” que hace que una persona con discapacidad

sea declarada interdicta y la capacidad comúnmente aceptada. Y lo más importante: cambia el modelo vigente en los Códigos Civiles de nuestros países de sustitución de la persona declarada interdicta por un modelo de “toma de decisiones con apoyo”.

La ventaja de este modelo es que se parte de que las personas con discapacidad pueden adoptar decisiones si son debidamente apoyadas y que este procedimiento debe ser debidamente vigilado por el Estado, para evitar abusos que afecten a las persona con discapacidad, que es lo que se ha venido dando con las normas vigentes.

En virtud de que la Convención es una norma superior al Código Civil, este código debe modificarse de acuerdo a lo que establece el tratado internacional. Entonces para completar este ejemplo, proponemos este cuadro:

Disposición de CDPD/ Tema: Capacidad jurídica:	Disposiciones en el Código Civil del país X:	Análisis de los cambios que deben desarrollarse para ajustar esas normas a lo dispuesto por la CDPD en la materia:	Acciones a desarrollar:
Artículo 12 de la Convención: Igual reconocimiento como persona ante la ley	Disposiciones identificadas que afectan el ejercicio de la capacidad jurídica de las PcD. Ejemplo: Interdicción o incapacitación.		-Proyecto de ley de reforma legislativa: Propuestas de proyectos de ley para eliminar textos del Código Civil y redacción de nuevos textos acordes a lo dispuesto por el tratado. -Plan de incidencia política para lograr que esa propuesta de armonización legislativa sea aprobada y entre en vigor.

²⁵ www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/interdiccion-civil/interdiccion-civil.htm

Otra norma de armonización legislativa podría ser la orientada a reformular la ley constitutiva de los CONADIS (en el caso que haya sido creado mediante una ley), demandando la aplicación del artículo 33, inciso 1 de la Convención que indica que “Los Estados Partes, de conformidad con su sistema organizativo, designarán uno o más organismos gubernamentales encargados de las cuestiones relativas a la aplicación de la presente Convención” y podrán establecer un mecanismo de coordinación con las demás entidades públicas.

A partir de esta importante y clara disposición, se podría impulsar una iniciativa legislativa orientada a fortalecer al CONADIS, para que pueda ejercer una auténtica rectoría en derechos de las personas con discapacidad.

1.2.3. Dirigidas a Gobiernos Locales o Municipios

Como bien sabemos las personas más que vivir en un país, en una provincia o departamento, vivimos en un municipio, que es el entorno donde está nuestra casa, nuestra familia, amigos, vecinos, etc. Consecuentemente, lo que se haga o se deje de hacer por parte de las autoridades locales (alcaldes, regidores y Concejo Municipal) repercute muy directamente en las vidas de las y los habitantes de ese espacio comunitario.

Por lo tanto, sería equivocado que las personas con discapacidad, sus organizaciones y aliados, sólo impulsen acciones e iniciativas de escala nacional en Ministerios y otras entidades gubernamentales o en los Parlamentos. Es necesario impulsar políticas públicas de ámbito local sobre distintos aspectos. Por ejemplo: Para asegurar la accesibilidad plena del edificio que alberga a las autoridades municipales, para asegurar accesibilidad física y comunicacional del entorno urbano de la ciudad y los distritos y barrios, para asegurar el apoyo a organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en las comunidades, para la inclusión laboral de personas con discapacidad en el municipio, etc.

Las organizaciones de personas con discapacidad deben informar y formar a las autoridades municipales y comunitarias, en materia de derechos de las personas con discapacidad y un excelente vehículo son las acciones de incidencia política que contienen propuestas de programas o proyectos de carácter municipal o comunitario. Aquí cabe reiterar lo que indicamos

anteriormente, las personas con discapacidad deben ser percibidas por las autoridades (en este caso, municipales) como expertos y expertas en la materia, pero para eso es necesario estudiar y formular propuestas claras y realizables, sustentadas en argumentos fuertes.

1.2.4. Litigio estratégico ante instancias judiciales: Tribunales o Cortes de Constitucionalidad

Pensemos en la siguiente situación:

Una madre o un padre de familia fue a matricular a su hija con discapacidad física (usuaria) de silla de ruedas a la escuela de la comunidad que habitan. Obviamente, lo hacen así porque la escuela les queda cerca de su domicilio y porque saben que por ley, no les pueden impedir que la niña sea matriculada y curse sus estudios primarios en esa escuela.

Sin embargo, cuando van a realizar la matrícula, se encuentran con la negativa de la directora quien les dice que la escuela no es accesible y que no cuentan con recursos financieros para hacer las adecuaciones necesarias. Y que lo mejor es que la matriculen en la escuela de enseñanza especial, que —por cierto— está lejos del hogar de la niña con discapacidad.

Es evidente que la directora desconoce los derechos que tienen las personas con discapacidad a la educación inclusiva y por lo tanto, toma una decisión claramente discriminatoria. Como se ve en esta decisión, el problema lo tiene la escuela pública (falta de accesibilidad), no la niña que tiene una deficiencia física.

Ante esta situación, los padres son aconsejados para que presenten un recurso de amparo ante la Corte o Sala de lo Constitucional. Asimismo les aconsejan que cuando presenten el recurso, denuncien esta situación ante los medios de comunicación. Otro consejo que les dan es que se respalden en una ONG de derechos humanos, que apoya este tipo de acciones y que busquen también apoyo en organizaciones de personas con discapacidad.

Los padres atienden estos consejos y presentan el recurso de amparo con el apoyo de la ONG, los medios de comunicación informan sobre la situación, entrevistan al Ministro de Educación, las organizaciones de personas con

discapacidad recogen firmas y respaldan la acción de los padres. Es decir, el caso denunciado genera mucho “ruido”. Finalmente, la instancia judicial emite un voto a favor de la niña con discapacidad y mandata que ella debe ser matriculada en la escuela regular. La directora se ve obligada a matricularla y a impulsar las adecuaciones físicas que aseguren la accesibilidad de la escuela.

Pues bien este ejemplo, podría valorarse como un ejemplo concreto de lo que se ha llamado “litigio estratégico”. Observemos ahora a qué se denomina litigio estratégico:

Según la organización Child Rights International Network (CRIN) en su “Guía sobre litigio estratégico: una introducción”, señala que “el litigio estratégico, también llamado litigio de impacto, involucra la selección y presentación de un caso ante los tribunales con el objetivo de alcanzar cambios mayúsculos en la sociedad. Quien inicia un litigio estratégico busca utilizar la ley como un medio para dejar huella, más que simplemente ganar el caso en particular. Esto significa que en los casos de litigio estratégico hay una preocupación por el efecto que el caso tendrá en otros segmentos de la población y el gobierno, adicionalmente al efecto del resultado del caso para el interesado”²⁶.

En el ejemplo que pusimos quizás, los padres de la niña no se percataron sobre las consecuencias que el fallo de la corte o sala constitucional iba a tener para otros casos similares a los de su hija, ya que ellos —inicialmente— estaban centrados en resolver la situación de su hija, pero más allá de que pudieran tomar consciencia posteriormente, lo real y concreto es que este fallo generaría un impacto social mucho mayor, ya que ante cualquier caso similar, esta instancia deberá de emitir fallos favorables similares. Es decir se estableció jurisprudencia en una situación de gran valor para las personas con discapacidad que desean tener acceso a la educación regular.

Obviamente que las organizaciones de personas con discapacidad pueden utilizar el litigio estratégico como una herramienta valiosa para hacer avanzar la aplicación de la Convención, a través de la obtención de fallos judiciales favorables, en casos emblemáticos o destacados, donde se haga avanzar en la aplicación de un derecho que beneficie a muchas personas con discapacidad y con lo cual, se obtenga un avance social.

Valga decir que el litigio estratégico como instrumento de cambio se puede utilizar tanto en los ámbitos nacionales acudiendo a instancias judiciales del país o bien, utilizando este recurso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte del mismo sistema de la OEA. En la sección tercera del presente capítulo se ampliará este tema.

Por último, hemos de indicar de que si se desean adquirir conocimientos más amplios sobre el litigio estratégico, lea los documentos adicionales que aparecen en este mismo módulo 6; incluida la Guía .

II. Instancias políticas del SICA: propuestas de políticas/ resoluciones

El módulo 1 del presente curso virtual ofrecimos información sobre el SICA. Ahora de lo que se trata es de visualizar algunas acciones de incidencia política que las OPcD de los países de la región podríamos emprender para lograr que sean incorporados, adecuadamente, los derechos de las PcD en las políticas y acciones del organismo de integración regional centroamericano.

En lo primero que se debe pensar es cómo lograr que el SICA tenga una visión correcta acerca de la situación y los derechos de las PcD en los ocho países que lo integran.

Con el fin de avanzar en estos propósitos se proponen las siguientes iniciativas:

(1) Adhesión jurídica o política del SICA a la Convención de la ONU

Una de las particularidades que tiene la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad es que no sólo los Estados pueden adherirse a este tratado, lo pueden hacer también las organizaciones regionales de integración tal y como lo establece el artículo 44 de la Convención de la ONU.

Observemos lo que dice el artículo 44 del tratado en relación con el tema de las organizaciones regionales de integración:

²⁶http://www.crin.org/docs/guia_litigio_es_2.doc

1. "Por "organización regional de integración" se entenderá una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada a la que sus Estados miembros hayan transferido competencia respecto de las cuestiones regidas por la presente Convención.

Esas organizaciones declararán, en sus instrumentos de confirmación oficial o adhesión, su grado de competencia con respecto a las cuestiones regidas por esta Convención.

Posteriormente, informarán al depositario de toda modificación sustancial de su grado de competencia.

2. Las referencias a los "Estados Partes" con arreglo a la presente Convención serán aplicables a esas organizaciones dentro de los límites de su competencia.
3. A los efectos de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 45 y en los párrafos 2 y 3 del artículo 47, no se tendrá en cuenta ningún instrumento depositado por una organización regional de integración.
4. Las organizaciones regionales de integración, en asuntos de su competencia, ejercerán su derecho de voto en la Conferencia de los Estados Partes, con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en la presente Convención.

Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo, y viceversa".

Como bien sabemos, el SICA es una organización regional de integración. Lo que habría que determinar es si podría cumplir el requisito de "que sus Estados miembros hayan transferido competencia respecto de las cuestiones regidas por la presente Convención". Hasta ahora no lo han hecho pero esta sería una opción posible, de cara al futuro.

En todo caso, si en el presente no puede concretarse esa adhesión jurídica, se podría plantear un pase de avance logrando que en una Cumbre Presidencial del SICA, los mandatarios resuelvan la adhesión política del SICA a la Convención de la ONU como una forma de incluir el tema de los derechos de las personas con discapacidad en la agenda del SICA y como un camino

para fortalecer el compromiso regional con el desarrollo inclusivo y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, en los ocho países que conforman el SICA.

Es bueno entonces que las organizaciones de personas con discapacidad de nuestros países no sólo conozcan el SICA sino que se propongan una iniciativa como ésta para hacer avanzar la visibilidad de las personas con discapacidad y sus derechos en el contexto regional.

Este tipo de iniciativa puede concretarse a través de un documento, suscrito por organizaciones de personas con discapacidad de los ocho países (quizás ya estando conformados en una alianza o red sería mejor) que sea presentado en una Cumbre de Presidentes del SICA. Obviamente que deberá primero consensuarse ese documento, gestionarse previamente un espacio en tal cumbre a través de la Secretaría General del SICA y desarrollando también previamente, una campaña electrónica con tal propósito. De esta forma, se pueden preparar las condiciones para que se apruebe esta iniciativa.

(2) Incorporar la perspectiva de derechos de las personas con discapacidad en las políticas y resoluciones del SICA

Relacionado y, en un buen sentido, derivado del punto anterior, será necesario lograr el compromiso del SICA para que las políticas regionales y las resoluciones del SICA, incorporen adecuadamente la atención de las personas con discapacidad.

Este tipo de reivindicación debe estar presente en esa resolución mediante la cual el SICA se adhiere a la Convención de Naciones Unidas. Es necesario considerar —guardando las debidas proporciones— la experiencia de la Unión Europea en esta materia de incluir debidamente a las personas con discapacidad en sus políticas y acuerdos.

Quizás sea una buena idea promover desde la región SICA un futuro encuentro entre la alianza o red de organizaciones de personas con discapacidad del SICA (que se llegue a conformar) con la organización que sería su contraparte europea, el Foro Europeo sobre Discapacidad, para avanzar en un diálogo constructivo y productivo, de donde puedan derivarse iniciativas concretas que apoyen el avance de las organizaciones de personas con discapacidad de nuestros países.

Un punto importante que puede ser incluido en esta resolución a gestionar en el SICA es lograr que el SICA promueva el aprovechamiento de la Agenda Post 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para avanzar con metas concretas en el avance de la eliminación de la pobreza asociada a discapacidad en la región. Como fuerte argumento se puede esgrimir que siendo ésta una región habitada por alrededor de 55 millones de personas, habría cerca de 8 millones de PcD, la mayoría de los cuales son afectados por la pobreza y la exclusión social.

(3) Crear una instancia consultiva con representantes de organizaciones de personas con discapacidad que asesoren al SICA en la materia

Una iniciativa que también se ha planteado como una forma de afianzar el tema en el SICA y darle el debido seguimiento, es la conformación de una Comisión Consultiva conformada por personas con discapacidad expertas de los ocho países, que asesore al SICA en la puesta en práctica de acciones que benefician a las personas con discapacidad.

Una propuesta como ésta podría ser incluida en la resolución que se impulsaría para que el SICA se adhiera a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Ésta podría también ser una iniciativa valiosa que pueda impulsar de manera conjunta una alianza o red regional de organizaciones de personas con discapacidad.

III. Instrumentos, mecanismos y espacios del Sistema Interamericano (OEA) para impulsar avances en los derechos de las personas con discapacidad

Introducción

En el Sistema Interamericano contamos con varios instrumentos jurídicos dirigidos a proteger los derechos humanos en los países, que forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Vamos a destacar por los límites de este documento que buscar ofrecer información puntual y práctica de los recursos que se derivan de esos instrumentos, destacar dos:

-La Convención Americana de Derechos Humanos o Declaración de San José (1969), y

-La Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad o Convención de Guatemala (1999).

Las Convención Americana en su capítulo VI dispone la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual tiene una serie de funciones entre las que deseamos destacar ser receptora de peticiones relacionadas con violaciones de derechos humanos. Nos interesa aquí brindar cómo se deben presentar esas peticiones y el trámite que va a desarrollar la CIDH para admitirlas o no hacerlo, de conciliación entre las partes cuando las peticiones son admitidas y se convierte en un caso y su elevación a la Corte Interamericana (Capítulo V de la Convención Americana), en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo. Asimismo se desea presentar a esta Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus funciones.

El propósito es que las personas con discapacidad y sus organizaciones que las representan conozcan estas instancias de la OEA, que deben trabajar en la protección de los derechos humanos en función de utilizar los mecanismos que ofrecen.

Por otra parte, se presenta a la Convención de Guatemala como instrumento jurídico que se puede esgrimir para luchar contra la discriminación relacionada con discapacidad, que es causa de reiteradas violaciones de derechos de las personas con discapacidad. En relación con esta convención de la OEA nos centraremos en el seguimiento de los informes que deben presentar los Estados que son parte de este tratado al Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS) y la posibilidad de elaborar y presentar informes alternativos.

Igualmente en este documento se informa sobre el Decenio Americano por la Dignidad y los Derechos de las Personas con Discapacidad como un espacio para la incidencia política así como la posibilidad que tiene las organizaciones de personas con discapacidad en las Asambleas Generales de la OEA, especialmente en los espacios reservados para la sociedad civil.

Lo que se desarrolla ofrece una panorámica general de estos mecanismos y espacios pero no se abarcan todos, por los límites que tiene este documento y el curso virtual.

3.1. Presentaciones de peticiones individuales ante Comité Interamericano de Derechos Humanos

-La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)

La Convención Americana de Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH) fue suscrita el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigor el 18 de julio de 1978. Esta una de las bases fundamentales del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

Al adoptar este tratado, los Estados se “comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda las personas que estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna”. En esta convención se establece la obligación, para los Estados partes, del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la OEA, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Como medios de protección de los derechos y libertades, el tratado crea dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hasta el presente (noviembre, 2013), veinticinco países se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

-La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (o CIDH)** es una de las dos entidades del sistema interamericano. Su sede está ubicada en

Washington DC; sin embargo hay estados que han cuestionado su permanencia en la capital estadounidense, ya que Estados Unidos no ha ratificado la Convención Americana, entre otras razones para tal cuestionamiento. Esta Comisión está integrada por siete personas de reconocida trayectoria en el campo de los derechos, electos a título personal y no como representantes de ningún Estado.

Una función muy importante de la CIDH, que nos interesa destacar en el marco del manual, es la siguiente: “Diligenciar las peticiones y otras comunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención Americana”.

En el artículo 44 se indica que “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas (las negritas son del autor del manual) de violación de esta Convención por un Estado parte.

Mientras tanto en el artículo 46 se fijan las condiciones para que una petición sea admitida por la CIDH. Éstas son:

- “a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
- b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
- c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
- d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición”.

Mientras tanto las condiciones para la inadmisibilidad son fijadas en el artículo 47: “La Comisión declarará inadmisble toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando:

- I) falte alguno de los requisitos indicados en el artículo 46;
- II) no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención;
- III) resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado manifiestamente infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia, y
- IV) sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional”.

Este punto IV es muy importante para recordar: Ya que si en una reiteración de una petición anterior que haya sido recibida por la CIDH, ésta no será admitida como tampoco cuando haya sido presentada y se está ventilando en otra instancia internacional. Por ejemplo, si la comunicación o queja hubiese sido presentada en el Comité de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad o algún otro órgano de vigilancia del Sistema de las Naciones Unidas. De esta manera, es siempre necesario definir un solo camino para la presentación de las denuncias.

Si la petición cumple todos los requisitos establecidos será admitida y, en este caso promoverá un arreglo amistoso entre las partes (la parte peticionaria y el Estado), el caso se elevará a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

-La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es un órgano de carácter judicial de la OEA, que goza de autonomía frente a los demás órganos de la organización hemisférica. Tiene su sede en San José, Costa Rica. Su fin primordial es la aplicación e interpretación de la CADH y otros tratados de derechos humanos a los cuales se somete el sistema interamericano de derechos humanos.

Valga destacar que la Corte tiene competencia para conocer cualquier caso relacionado con la interpretación y aplicación de las disposiciones de Convención Americana, que le sea sometido, siempre que los Estados partes

involucrados en el caso, hayan reconocido o reconozcan dicha competencia de la Corte, por declaración especial o por convención especial.

Las personas, grupos o entidades que no son Estados no tienen capacidad de presentar casos, directamente, ante la Corte, pero sí pueden recurrir ante la CIDH. La Comisión puede llevar un asunto ante la Corte, siempre que el Estado cuestionado haya aceptado la competencia de ésta. De todas maneras, la Comisión debe comparecer en todos los casos ante la Corte.

Los casos que son llevados a la Corte terminan con una sentencia motivada, obligatoria, definitiva e inapelable. Si el fallo no expresa en todo o en parte la opinión unánime de los siete jueces que conforman este órgano judicial interamericano, cualquiera de estos tiene derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual.

Si Usted o su organización quieren presentar una petición sobre una violación de derechos humanos que afecte a personas con discapacidad, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, puede ampliar información en este enlace: https://www.cidh.oas.org/cidh_apps/instructions.asp?gc_language=S

Ahí también aparecerá un formulario que se puede llenar en forma electrónica y enviarlo a la dirección indicada.

3.2. Incidencia y seguimiento de informes periódicos de Estados a Comité de Seguimiento de la Convención Interamericana contra todas las Formas de Discriminación contra las PcD (CEDDIS)

Como hemos indicado, en junio de 1999, la Asamblea General de la OEA aprobó en Guatemala la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

A este tratado se llegó, a diferencia que en el proceso de la Convención de la ONU, con muy poca incidencia política del movimiento de personas con discapacidad. Esto estableció una significativa diferencia en el proceso de negociación y en el tratado finalmente adoptado. Se trata de

una convención centrada en la discriminación que afecta a las personas con discapacidad, en la que ésta se define de la siguiente manera:

“a) El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales”.

No obstante que la adopción de este tratado significó un paso de avance en el sistema interamericano ya que se incluyó a las personas con discapacidad en una convención específica o temática, se ha criticado que sus disposiciones no han generado cambios relevantes en las condiciones de vida de las personas con discapacidad de las Américas.

El artículo VI de esta convención establece que “para dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la presente Convención se establecerá un Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, integrado por un representante designado por cada Estado parte”.

Este comité denominado también por las siglas CEDDIS se reunió por vez primera en la Ciudad de Panamá, los días 28 de febrero y 1 de marzo del año 2007. Esta primera reunión según lo establecido en el tratado debió celebrarse tres años antes. Sin embargo, no fue convocada por la Secretaría General de la OEA porque no se disponía de presupuesto para ésta actividad y se dependía del aporte que quisiera hacer algún Estado parte.

Ante el atraso en la convocatoria, el Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IIDDI) diseñó en febrero del 2006, una campaña electrónica internacional que se llevó a efecto a través de su lista Yahoo del IIDDI “Discapacidad y Derechos Humanos”. La campaña se dirigió al Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza quien después de recibir centenares de mensajes, solicitando la convocatoria del CEDDIS, a inicios de mayo del 2006, informó que el Comité sería convocado para el 2007, tal y como sucedió.

Una de las limitaciones que ha enfrentado el CEDDIS es que en el presupuesto de la OEA no ha existido una partida presupuestaria que asegure su funcionamiento. Esa es una situación que es urgente resolver para asegurar de manera estable, tal funcionamiento.

Un crítica que se ha formulado contra el CEDDIS es su conformación, ya que las Cancillerías de los Estados parte de la Convención de Guatemala, en vez de nombrar expertos independientes (preferiblemente de la sociedad civil), ha nombrado a representantes gubernamentales, por lo general miembros de los CONADIS; con lo cual se limita la independencia del Comité; ya que se dan las condiciones para que actúen como jueces y partes de los mismos asuntos que tratan.

Aún cuando ha existido esta limitación, ha sido importante los informes que han debido rendir los Estados partes ante el CEDDIS. En el mismo artículo VI del tratado se fija que los Estados debían de elaborar primer informe para la primera reunión del CEDDIS y en lo sucesivo presentar informes cada cuatro años. Estos informes —expresa el mismo tratado— “deberán incluir las medidas que los Estados miembros hayan adoptado en la aplicación de esta Convención y cualquier progreso que hayan realizado los Estados parte en la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Los informes también contendrán cualquier circunstancia o dificultad que afecte el grado de cumplimiento derivado de la presente Convención”. (Artículo VI, inciso 4, Convención de Guatemala).

Con excepción de Belice todos los países que forman el SICA, ya han ratificado este tratado; es decir son Estados parte. Así que han debido presentar el primer informe y, probablemente, el segundo. Sería de gran utilidad que las organizaciones de personas con discapacidad o, en general, las personas interesadas en este tema, se informen en la Cancillería o en el CONADIS (o entidad equivalente de su país) si ya fueron entregados informes al CEDDIS, si fueron examinados por el comité y que observaciones y recomendaciones fueron fijadas.

Esta información es clave para empezar a darle el debido seguimiento a estos informes periódicos a presentar en el CEDDIS e incidir políticamente en su

preparación y, posteriormente, en el debido seguimiento, desde las organizaciones de personas con discapacidad, de las observaciones y recomendaciones planteadas por el CEDDIS.

3.3. Elaboración de informes alternativos de las organizaciones de personas con discapacidad para el CEDDIS

Más allá de que se busque influir para que los informes oficiales que deban ser presentados al CEDDIS, sean objetivos y reflejen fielmente las acciones adoptadas por los Estados para eliminar la discriminación que afecta a las personas con discapacidad, es necesario pensar y trabajar en informes alternativos, a elaborar por las organizaciones de personas con discapacidad (en alianza con otras organizaciones de la sociedad civil, si se considera conveniente).

De esta manera, lo primero que se deberá hacer es averiguar cuándo el Estado debe presentar el próximo informe. Y ya con fechas definidas planificar la elaboración de un informe alternativo.

En este caso, lo recomendable es:

- (1) Que sea un esfuerzo conjunto de varias organizaciones de personas con discapacidad (una coalición), que pueda repartirse las responsabilidades adecuadamente.
- (2) Estudiar las disposiciones de la Convención de Guatemala. (En el disco compacto que acompaña este manual impreso, se incluye este tratado).
- (3) Conocer y estudiar el informe presentado por el Estado y determinar si lo que se indica sobre acciones o medidas adoptadas, es real o no, porque está sobredimensionado en sus valoraciones o lo indicado no responde a la realidad de los hechos. Igualmente, es muy importante analizar el impacto real de las medidas desarrolladas.
- (4) Ya con el estudio anterior se puede elaborar un informe alternativo que cuestione y refute lo que ha informado el Estado al CEDDIS, en avances

reales y en impacto logrado, mostrando la situación real en el campo de la discriminación que afecta a las personas con discapacidad en el país. Aquí será importante presentar datos fieles, basados en fuentes confiables, que muestran esa situación de discriminación. Para lograr cumplir con esta condición siempre es recomendable que las organizaciones de personas con discapacidad se alíen con Universidades o centros de investigación. Es también importante mostrar noticias y reportajes de medios de comunicación que ofrecen elementos que muestran el estado real de la discriminación de las personas con discapacidad en materia de salud, educación, empleo, accesibilidad, rehabilitación, derechos al sufragio, etc. También pueden ser muy útiles testimonios de personas con discapacidad que muestren cómo son afectadas por la discriminación causada por su discapacidad.

- (5) Los informes no deben ser muy extensos (10-12 páginas estaría bien) y deben ser redactados con un estilo sobrio, serio y objetivo.

3.4. Participación en las Asambleas Generales de la OEA: Espacio para organizaciones de la sociedad civil

Un espacio valioso para la incidencia política son las Asambleas Generales que celebra la OEA. Este órgano de la OEA se reúne de manera ordinaria, anualmente. Generalmente estas asambleas ordinarias se celebran en junio del año y se van turnando las sedes, en los distintos países de la OEA.

Por lo general se han abierto tres espacios a la sociedad civil en el marco de estas asambleas generales, ordinarias. Éstos son:

- (1) El diálogo entre el Secretario General de la OEA con las organizaciones de la sociedad civil. Aquí los y las representantes de organizaciones de personas con discapacidad pueden formular comentarios y preguntas al Secretario General (por ejemplo) sobre el estado de aplicación de la Convención de Guatemala, sobre la necesidad de fortalecer el CEDDIS, sobre el Decenio de las Américas y su impacto, etc.
- (2) Una reunión entre las organizaciones de la sociedad civil que asisten a

la actividad, en la que las organizaciones de personas con discapacidad pueden coordinar acciones y propuestas propias y también en intercambio transversal con organizaciones de sociedad civil, que representan a otros sectores sociales o poblacionales (mujeres, pueblos originarios, afrodescendientes, jóvenes, etc.). Por lo general, las organizaciones de sociedad civil elaboran un documento que recoge las reivindicaciones de todos los sectores, pero también las organizaciones de personas con discapacidad pueden elaborar su propia declaración específica sobre la situación de las personas con discapacidad y el estado de sus derechos.

- (3) El tercer espacio que se abre para el intercambio es el encuentro o foro entre representantes de los Estados y las organizaciones de la sociedad civil, donde se leen y amplían las declaraciones acordadas en el espacio anterior.

Para que se amplíen ideas sobre este tema, en el disco compacto que acompaña a este manual impreso se incluye una resolución de la OEA sobre la participación de la sociedad civil en sus eventos (incluidas sus Asambleas Generales), donde se muestra la política y se fijan las condiciones y requisitos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En este documento se destaca en un enmarcado de fondo celeste, los requisitos para efectuar el trámite de solicitud ante la OEA. Si se quiere ampliar más esta información, se puede solicitar escribiendo a esta dirección electrónica: civilsociety@oas.org

3.5. Seguimiento a Decenio de las Américas por la Dignidad y Derechos de las Personas con Discapacidad

En junio del 2006, la OEA en la Asamblea General celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, acordó declarar un Decenio de las Américas por la Dignidad y los Derechos de las Personas con Discapacidad 2006-2016. Posteriormente se conformó asimismo un Grupo de Trabajo que elaboró un Programa de Acción del Decenio, el cual recogió muchas propuestas e insumos de organizaciones de personas con discapacidad.

En la declaración mencionada, se indica que el lema del El Decenio de

las Américas es: **“Igualdad, Dignidad y Participación”** y el objetivo del Decenio es “lograr el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad y su derecho a participar plenamente en la vida económica, social, cultural y política y en el desarrollo de sus sociedades, sin discriminación y en pie de igualdad con los demás”.

No obstante los buenos propósitos de esta iniciativa de la OEA y las altas expectativas que generó, los logros hasta el presente cuando apenas restan dos años para que concluya el decenio, han sido limitados y de poco impacto.

Incluso en junio del 2013, en el Diálogo entre el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza y las organizaciones de sociedad civil, celebrado en Antigua, Guatemala en el marco de la 43 Asamblea General de la OEA, cuando el director ejecutivo del IIDI criticó el escaso impacto del decenio, el Secretario Insulza reconoció abiertamente el hecho y la falta de apoyo de los Gobiernos en el proceso.

Ante esta situación a las OPcD les corresponde:

- (1) Informarse sobre qué acciones han sido emprendidas en su país, derivadas del “Programa de Acción del Decenio de las Américas por la Dignidad y los Derechos de las PcD” y que impacto efectivo han tenido en la vida de las personas con discapacidad.
- (2) Como lo más probable es que no haya acciones significativas, lo que habría que hacer es indagar si hay alguna que vayan a impulsar en los próximos años 2014, 2015 y 2016 y si no es así, presionar para que se genere esa acción o acciones acordes con el propósito del Decenio.
- (3) Otra situación a considerar es la posibilidad de que a la hora de que la OEA realice el balance del presente Decenio en el 2016, decida aprobar un Segundo Decenio consecutivo 2016-2026 para que ya con el Programa de Acción y la experiencia acumulada, se desarrolle un nuevo decenio más productivo en resultados concretos. Valga señalar que tal fue la propuesta que el IIDI formuló, preliminarmente, al Secretario General de la OEA, en junio del 2013.

IV. Mecanismos e instrumentos para utilizar dentro del Sistema Universal o de la ONU para impulsar avances en los derechos de las personas con discapacidad

Introducción

Como es bien sabido el hecho de que un Estado firme y ratifique la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad o se adhiera a ella, no significa automáticamente que ese Estado va a aplicar las disposiciones del tratado. Inevitablemente tenemos que decir que “del dicho al hecho hay mucho trecho”.

Es por ello que los tratados internacionales incorporan entre sus contenidos distintos mecanismos que buscan asegurar de distinta manera la implementación del tratado que el país ratificó.

Los distintos tratados de derechos humanos de la ONU disponen la conformación de un Comité Internacional conformado por expertos independientes que vigilarán y darán seguimiento al cumplimiento del tratado correspondiente, por parte de los Estados. Asimismo ese comité está facultado para recibir comunicaciones o quejas individuales sobre violación de derechos humanos, analizarlas para definir si las admiten o no lo hacen y, en caso, de admitirlas, investigar en el terreno y emitir un informe sobre la denuncia interpuesta.

Todos los tratados de derechos humanos del sistema universal tiene este tipo de vigilancia internacional. La Convención de la ONU, además de contener estos mecanismos (Comité internacional que recibe y analiza informes periódicos de los Estados, artículos 34 y 35 de la CDPD) y recepción de comunicaciones (Protocolo facultativo de la Convención), realiza anualmente una Conferencia de Estados Partes (los que ya ratificaron o se adhirieron al tratado. Esta conferencia que es muy importante porque es donde se nombran los miembros del Comité Internacional, ha servido para el intercambio entre los Estados y otros actores sobre experiencias y avances en la implementación del tratado.

La Convención contiene asimismo disposiciones de implementación y vigilancia que no aparecen en los otros tratados de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas. Estos mecanismos fueron incluidos en el artículo 33 de la Convención: (Inciso 1) La designación de una institución pública (o instituciones) que se ocupen de impulsar la aplicación del tratado, utilizando algún tipo de coordinación interinstitucional. (Inciso 2) La designación de una entidad (institución nacional de derechos humanos: Defensorías o Procuradurías) o algún mecanismo institucional independiente que vigile, desde el Estado el cumplimiento de la Convención y promueva los derechos de las personas con discapacidad. Y (3) El desarrollo de la vigilancia, desde la sociedad civil, particularmente, de las organizaciones de personas con discapacidad del país, acerca de la implementación del tratado.

Lo que a continuación se desarrolla busca ofrecer una panorámica de estos mecanismos (internacionales y nacionales) y otros, que serán de gran utilidad para vigilar y presionar por el cumplimiento de la Convención de la ONU. Por los límites que tiene este manual, desde luego, que no se están abarcando todos los escenarios de acción política e incidencia sino algunos de los cuales pueden ser utilizados para impulsar los avances necesarios en función de que la Convención sea aplicada en nuestros países.

4.1. Incidencia y seguimiento de informes periódicos de Estados a Comité ONU de la CDPD y elaboración de informes alternativos

4.1.1. El papel de las organizaciones de personas con discapacidad

La defensa y promoción de los derechos humanos es un tema eminentemente político y las organizaciones deben prepararse muy bien para jugar el papel más eficaz en el impulso de la Convención, a través de la consecución de políticas públicas y programas incluyentes, transversales y con impacto favorable y efectivo para las personas con discapacidad y desarrollando, asimismo, una labor de vigilancia y monitoreo eficiente.

Esa labor de seguimiento está claramente contemplada en el artículo 33, inciso 3 de la Convención que expresa lo siguiente:

“La sociedad civil, y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, estarán integradas y participarán plenamente en todos los niveles del proceso de seguimiento”.

Obviamente que lo deseable es que muchas organizaciones de la sociedad civil se involucren en esta labores de seguimiento. Será bueno ganar en esta labor a ONG de derechos humanos, organizaciones de mujeres, de defensa de la niñez, de indígenas, de afro-descendientes, etc. El carácter transversal de la discapacidad en todos los sectores debe hacerse presente, como argumento, para que este tipo de organizaciones incluyan el tema de los derechos de las personas con discapacidad, en sus respectivas agendas. Claro está, eso va a suceder más pronto, si las organizaciones de personas con discapacidad, trabajan en este tema con esas organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien en ese inciso 3, le atribuyen en forma particular, ese trabajo de seguimiento a las organizaciones de personas con discapacidad. Este debe ser un necesario punto de partida para subrayar que las organizaciones de personas con discapacidad deben adquirir otros conocimientos y destrezas para cumplir con esta labor, en forma cada vez más profesional. Esto obliga a que sus equipos de dirección y activistas estudien y se capaciten en estos temas.

Las labores de vigilancia tienen muchos ámbitos sin embargo para los efectos de este trabajo, nos concentraremos en todo lo relacionado con la elaboración de los Informes de los Estados Partes y los informes alternativos o sombra.

Es oportuno indicar aquí que a diferencia de una ley nacional específica que proteja y reconozca los derechos de las personas con discapacidad, la cual cuenta con mecanismos de fiscalización y control interno, la Convención debe contar con mecanismos nacionales (como está fijado en el artículo 33, inciso 2) ²⁷ y con mecanismos de seguimiento y monitoreo internacional. Es decir va a tener una doble mirada desde dentro de sus fronteras y desde fuera del país por la comunidad internacional.

Esa mirada externa preocupa a las autoridades que encabezan el Estado (especialmente, el Ejecutivo y la Cancillería) ya que no quieren verse

señalados —en instancias internacionales de protección de los derechos humanos— como incumplidores en sus obligaciones de protección de derechos humanos que afecten a algún sector social o de la población. Ahora este ámbito de preocupación se amplía a las personas con discapacidad, al haber ratificado este tratado de la ONU.

Desde distintas instancias se nos plantea habitualmente la duda de si los comités de seguimiento de la ONU tienen algún poder sancionatorio contra los Estados que violan los derechos humanos. En realidad, no se cuentan con estos mecanismos para obligarles al cumplimiento de las obligaciones que adquieren, al ser Estado Parte de tal o cual tratado. Sin embargo, la presión política que se ejerce, desde los órganos de los tratados y otras instancias de la ONU (como la Comisión de DDHH y el Alto Comisionado), es muy fuerte y los Estados no quieren verse sometidos a ella.

No por casualidad los Estados, por lo general, buscan elaborar y presentar ante los comités internacionales que le dan seguimiento a los tratados, informes positivos que muestren que los derechos humanos avanzan y se están atendiendo las obligaciones contraídas.

Es esperable que en los informes que deben presentar los Estados al ser parte de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, no actúen de modo distinto ²⁸. Buscarán exaltar lo que han hecho y minimizar todo lo pendiente. Sin embargo, aquí puede aparecer otro elemento de distorsión que sería particular a los derechos de las personas con discapacidad: El apartarse del punto medular del tratado que reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos humanos y no como objetos de lástima y del asistencialismo caritativo público o privado. El gran peso que han tenido (y tienen) el asistencialismo y la caridad cuando se trata de personas con discapacidad, es posible que aparezca, en forma implícita, en tales informes.

Una de las principales armas con la que contamos las organizaciones es la presión que desde el ámbito internacional, se puede ejercer sobre el Estado, por el poco cumplimiento de lo dispuesto en el tratado.

²⁷ Sin perjuicio del uso del término "nacional" incluido en el texto de la Convención, los mecanismos previstos en el artículo 33 pueden ser replicados en los ámbitos locales (provincial, regional o municipal), como lo expresa el "Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la estructura y la función de los mecanismos nacionales de aplicación y vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad", en sus puntos 32 y 58.

De ahí que sea tan importante para las organizaciones de personas con discapacidad, el darle el debido seguimiento al proceso de elaboración de este primer informe del Estado para buscar, en primer término, que sea riguroso y apegado a la realidad (un informe-verdad).

Como ya lo resaltó el Sr- Ban Ki-moon, Secretario general de la ONU, este primer informe puede ser muy útil como instrumento de diagnóstico sobre estado real de los derechos de las personas con discapacidad en los países. Puede abrir la oportunidad para: (1) Llevar a cabo un examen exhaustivo de las medidas adoptadas para armonizar las leyes y políticas nacionales con las disposiciones de la Convención. (2) Verificar los progresos logrados en el disfrute de los derechos establecidos en el tratado. (3) Determinar los problemas y deficiencias que hubiera en el enfoque de la aplicación del tratado y los obstáculos existentes y (4) Planificar y elaborar políticas apropiadas para avanzar en la implementación efectiva del tratado.

En este sentido, lo primero que deben hacer las organizaciones de personas con discapacidad es estudiar y estar bien informadas sobre todos los pasos que componen el proceso, desde que se fijan las orientaciones para la elaboración del informe hasta que el Comité emite las observaciones y recomendaciones, fijadas a partir del estudio de ese informe y el diálogo establecido entre el Comité y el Estado parte.

En este trabajo, hemos querido desagregar ese proceso en diez pasos que fijan como punto de partida, esa importante función del Comité de recibir y estudiar informes de Estado e informes alternativos hasta el cierre del ciclo con el informe periódico siguiente.

A ojos de las organizaciones de personas con discapacidad, el Estado puede elaborar un buen o mal informe. Eso lo podrá juzgar si están activamente involucradas en el proceso de seguimiento de la redacción del informe oficial, reivindicando su papel como organizaciones que deben ser consultadas; tal y como lo orienta el artículo 35 de la CDPD:

“Se invita a los Estados Partes a que, cuando preparen informes para el Comité, lo hagan mediante un procedimiento abierto y transparente y tengan en cuenta debidamente lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 4 de la presente Convención”.

Valga recordar aquí también lo que dice el párrafo 3 del artículo 4 del tratado:

*“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** (la negrita es del redactor de este trabajo) y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”.*

Este activo involucramiento de las organizaciones de personas con discapacidad debe incluir el estudio de los temas relacionados y el dominio de la materia así como estar informadas, solicitando en forma oportuna, esta información a la Cancillería u entidad responsable de redactar el informe oficial. Tanto si se da esta consulta como si no se da del todo o en forma adecuada, las organizaciones de personas con discapacidad deben de registrarla a partir de cartas que emitan o reciban. Tal documentación podrá ser muy útil para propósitos ulteriores, ya de incidencia política en general, ya para elaborar un informe alternativo, si fuera el caso.

Si las organizaciones dan el debido seguimiento a la elaboración del informe del Estado, podrán ir sopesando la tendencia del producto que se puede esperar al final del proceso. Ahí se podrá esclarecer si se está realizando un esfuerzo serio para completar un buen informe o si el informe será superficial y falto de rigor. Con tales insumos, se podrá ir proyectando la necesidad de trabajar en un informe alternativo y, consecuentemente, se podrá empezar a organizar a las organizaciones interesadas y a bosquejar el plan de trabajo. Se podrán determinar, incluso, las principales debilidades del informe oficial en construcción; lo que permitirá avanzar en acumulación de argumentos y datos para contrarrestarlo en el informe sombra.

²⁸ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/177/51/PDF/GO917751.pdf?OpenElement>

Este punto se verifica en los informes de Estado presentados ya al Comité por España, Perú y Túnez. <http://www.ohchr.org/JEN/HRBodies/CRPD/Pages/futuresessions.aspx>

La elaboración del informe sombra debe asumirse con mucha seriedad, tanto en lo que se refiere a su proceso de elaboración como en su uso a partir de un plan de incidencia política, que tendría como escenario Ginebra, sede del Comité Internacional como el propio país objeto del informe alternativo.

Se debe fijar como objetivo el elaborar un buen informe, que impacte en el Comité y le ofrezca elementos para cuestionar, aclarar y ahondar en el informe oficial. Para ello, el buen informe alternativo no basta. Hará falta un plan y un trabajo de incidencia política para asegurar tal objetivo en Ginebra y para presionar por el cumplimiento del tratado, en el ámbito nacional. Esos dos planes deben colocarse en la agenda de las organizaciones de personas con discapacidad.

Otro tema de interés aquí es: ¿Quiénes deciden impulsar y elaborar un informe alternativo? En cada país, una o varias organizaciones de personas con discapacidad podrían llegar a esta conclusión y estar interesadas en elaborar este informe alternativo. En este punto, lo más recomendable es que se cuente con un solo informe sombra y no con varios. Por ello, lo mejor es que las organizaciones interesadas se asocien en este esfuerzo a través de una coalición. Hay tres razones que fundamentan tal recomendación:

- (1) La elaboración de un informe alternativo (para que sea bueno y logre el impacto deseado) es una actividad altamente demandante y rigurosa. Consecuentemente, lo mejor es repartir la carga de trabajo entre varias organizaciones. Con ello, hay mejores posibilidades de contar con un informe de calidad.
- (2) Para el Comité es mejor contar con un buen informe, donde estén unificados los criterios de varias organizaciones de personas con discapacidad y no con varios que dispersen su estudio y focos de atención.
- (3) En general, los esfuerzos unificados siempre son mejores y mayormente democráticos, que los esfuerzos aislados.

La eventual formación de una coalición debe darse en base a principios políticos afines y determinando a priori una agenda colectiva de temas sobre la que haya coincidencias, que razonablemente puedan sostenerse de común acuerdo.

Supongamos que las organizaciones desean trabajar sobre medidas vinculadas al ejercicio de la capacidad jurídica (artículo 12) y algunas de ellas desean cuestionar el modelo sustitutivo y otras consideran que ciertas personas con discapacidad no pueden abandonar el modelo de representación. Esta cuestión puede determinar el quiebre de alianzas y, en tal sentido, derrumbar el proceso de seguimiento del informe.

Por esta razón, las tareas deben ser ajustadas a los intereses políticos y pertinentes a las agendas comunes de todas las organizaciones involucradas. Nada limita a que ante cuestiones puntuales como ésta o por circunstancias propias de las organizaciones de personas con discapacidad, éstas puedan presentarse de manera independiente o con otros actores.

Un último tema: Tanto porque esta será la primera experiencia en este ámbito para las organizaciones de personas con discapacidad como porque es muy importante impulsar alianzas con otros sectores sociales y ONG, las organizaciones de personas con discapacidad, que trabajen en la redacción del informe alternativo deben conocer la experiencia de otras organizaciones en esta materia (organizaciones de DDHH, de mujeres, de defensa de la niñez, etc.) y, si es posible, contar con su asesoría y —mejor aún— con su participación en la elaboración del informe, así como en los esfuerzos de incidencia política ulteriores.

4.1.2. Proceso de elaboración y revisión de los Informes de los Estados Partes de la Convención de la ONU

A continuación, presentamos los pasos más relevantes del proceso relacionado con el informe del Estado parte.

-PASO 1/ PUNTO DE PARTIDA: Es pertinente recordar que una de las principales funciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad radica en solicitar y analizar los informes periódicos enviados por los Estados Partes, en arreglo a lo establecido en Artículo 35 de la Convención.

-PASO 2/ DIRECTRICES PARA ELABORACIÓN DE INFORMES: El Comité Internacional debe orientar a los Estados sobre las características

y alcances de los informes que deben presentar. Por ello, en octubre de 2009, el Comité emitió un conjunto de directrices para la elaboración del primer informe de los Estados Parte²⁹.

-PASO 3/ ELABORACIÓN DE INFORMES NACIONALES: Guiados por estas directrices, cada Estado Parte debe elaborar y presentar ante el Comité este primer informe (a dos años de entrada en vigor la Convención en el estado informante). Valga subrayar que el Estado debe elaborar tal informe en un proceso transparente y abierto, donde debe consultar debidamente a las organizaciones de personas con discapacidad.

-PASO 4/ RECEPCIÓN DEL INFORME: El Estado debe elaborar el informe en uno de los seis idiomas oficiales de la ONU (inglés, español, francés, ruso, chino o árabe) y el Comité, posteriormente, encargará la traducción a los cinco idiomas restantes. Igualmente, se debe poner a disposición en formatos accesibles. De acuerdo a la experiencia acumulada en esta materia en otros comités (ya el Comité de la Convención está apenas iniciando su trabajo en este campo), normalmente, transcurre al menos un año entre la fecha de presentación de informe y la fecha en que es analizado por el Comité.

-PASO 5/ REVISIÓN DEL INFORME: Tras su presentación, se fija una fecha para que sea examinado por el Comité. En general, se analizan los informes en el mismo orden en el que se reciben. El Comité nombra a un lector o lectora entre sus 18 miembros.

El Comité de la CDPD realiza un estudio preliminar del informe del Estado Parte y elabora una lista de cuestiones y preguntas que sirve para ampliar, aclarar y actualizar la información facilitada en el informe inicial. Esta labor la cumple una o uno de los integrantes del Comité. A partir de esta primera revisión, el Comité solicita al Estado Parte la información adicional. Es importante que las organizaciones de personas con discapacidad presenten el informe alternativo antes de esta fecha para poder incidir en el diseño de esta lista de cuestiones.

-PASO 6/ INFORMACIÓN ADICIONAL: El Estado Parte deberá buscar esa información adicional solicitada, respondiendo por escrito a la lista de cuestiones en un plazo concreto fijado por el Comité.

-PASO 7/ DIÁLOGO ENTRE EL COMITÉ Y EL ESTADO PARTE. Ya cumplida este paso anterior, el Comité está preparado para dialogar con el Estado Parte. El informe y las respuestas a la lista de cuestiones, que el Estado Parte haya brindado, constituyen la base de la discusión con ese Estado. Para ello, se fija una reunión entre el Comité y la representación del Estado Parte dentro de los períodos de sesiones del Comité en Ginebra. El Estado Parte es invitado a participar en esa sesión plenaria con el fin de responder a las preguntas que formulen los miembros del Comité, y facilitar información adicional al Comité. Una vez finalizado el diálogo, el Comité está preparado para emitir sus **observaciones y recomendaciones finales**.

-PASO 8/ OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES. Tras la finalización de los diálogos, el Comité emite sus observaciones finales, en las que se señalan los aspectos positivos, los factores y dificultades que obstaculizan la aplicación de la Convención, los principales motivos de preocupación, así como sugerencias y recomendaciones concretas sobre acciones futuras. Asimismo se establecen recomendaciones para las acciones de seguimiento.

-PASO 9/ SEGUIMIENTO: El Comité hace tal seguimiento a través de la información que el Estado Parte le proporcione en el siguiente informe periódico o uno que específicamente le solicita. En el plano interno, el mecanismo institucional de seguimiento establecido por el inciso 2 del artículo 33 del tratado, debe jugar un rol activo en el seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por el Comité Internacional. Esta labor que cumplen, por lo general, las instituciones nacionales de derechos humanos ("Ombudsman", Defensorías del Pueblo, Procuradurías de DDHH), debe ser acompañada y potenciada por las organizaciones de personas con discapacidad, dándole aplicación concreta al inciso 3 del citado artículo de la Convención.

²⁹ http://www2.ohchr.org/SPdocs/CRPD/CRPD-C-2-3_sp.doc

-PASO 10/ SIGUIENTE INFORME: Los Estados Partes deben presentar informes periódicos al menos cada cuatro años, o con una frecuencia mayor si así lo solicita el Comité. Los informes periódicos no deben repetir la información facilitada en el informe inicial, y deben ofrecer información sobre las medidas de seguimiento adoptadas en relación con las conclusiones y recomendaciones emitidas por el Comité durante el examen del informe inicial. El informe periódico también debe ofrecer información sobre los principales avances (tanto positivos como negativos) logrados después del examen del informe inicial.

4.1.3. Elaboración de Informes Alternativos de OPcD y presentación en Comité CDPD en Ginebra

Tal y como bien lo señala el documento orientativo de la Alianza Internacional sobre Discapacidad (IDA):

- Las organizaciones de personas con discapacidad tienen la oportunidad de aportar información sobre el modo en que se está aplicando la Convención en su país en sus distintas fases, incluida la fase de redacción del informe del Estado Parte, la lista de cuestiones y las observaciones finales.
- Las organizaciones de también intervienen en el seguimiento posterior a las observaciones finales, en las jornadas de debate general y en la redacción de las observaciones generales.
- La participación y la interacción con los marcos de supervisión nacionales y otros órganos nacionales de aplicación y vigilancia, son elementos clave para garantizar la puesta en práctica eficaz de la Convención.

Ahora observemos con mayor detalle, el trabajo de incidencia política que pueden realizar las organizaciones de personas con discapacidad en todo el proceso o ciclo de elaboración y examen de los informes que el país debe presentar.

Como indicamos más arriba, vamos a partir de que las organizaciones de personas con discapacidad van a trabajar en la elaboración del informe alternativo, ya sea porque el informe del Estado es poco riguroso y objetivo; o tiene contenidos objetivos pero también hay errores y fallas que distorsionan

la realidad o bien, es bueno pero aún así las organizaciones de personas con discapacidad desean ejercitarse en la elaboración de informes alternativos y en la subsecuente incidencia política.

Observemos ahora el trabajo de incidencia política relacionado con el proceso antes detallado en sus diez pasos.

-PASO 1/ PUNTO DE PARTIDA:

- En general, las organizaciones de personas con discapacidad deben de estudiar debidamente a la Convención de la ONU y su protocolo opcional, para dominar sus contenidos, disposiciones y alcances y trabajar en su exigibilidad por medios de acciones de incidencia política y para cumplir, de la manera más eficaz posible, la labor de seguimiento desde la sociedad civil y en coordinación con el mecanismo institucional de seguimiento (Procuradurías de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo o de los Habitantes, etc.).
- En particular, las organizaciones de personas con discapacidad deben tener un dominio claro y concreto sobre los mecanismos de monitoreo y seguimiento nacionales y, especialmente, los internacionales, fijados entre los artículos 34 y 39 de la Convención.
- Las organizaciones de personas con discapacidad deben conocer muy bien todo lo relacionado con los informes alternativos: Por qué son necesarios, cuál es su propósito, la metodología para elaborarlos y el plan de incidencia política en Ginebra y el país para que tenga impacto la elaboración del informe alternativo.

-PASO 2/ DIRECTRICES PARA ELABORACIÓN DE INFORMES:

- Para su adecuada intervención, las organizaciones de personas con discapacidad deben estudiar y dominar las directrices armonizadas, emitidas por el Comité Internacional para tener claridad sobre el tipo de informes que deben elaborar los Estados Partes.
- Estas directrices también darán las pautas para analizar el informe del Estado Parte así como definir los contenidos del informe alternativo.

-PASO 3/ ELABORACIÓN DE INFORMES NACIONALES:

- Las organizaciones de personas con discapacidad deben entrar en contacto con la Cancillería de su país para conocer cuándo y mediante que mecanismo, se va a elaborar el informe. Asimismo para recordarle que debe realizarse mediante un proceso amplio y transparente, donde se les consulte debidamente a las organizaciones de personas con discapacidad.
- Ya conocido la forma cómo el Estado va a preparar el informe, las organizaciones de personas con discapacidad deben prepararse para ser consultadas, en su proceso de redacción, alcanzando un buen dominio de los temas de consulta en función de que sus criterios sean pertinentes y lo más objetivos posibles.
- Al completarse el informe, las organizaciones de personas con discapacidad deben asegurarse tener acceso a él (la última versión que será presentada por la Cancillería de su país al Comité Internacional).
- Deben analizar si el informe responde a las directrices emitidas por el Comité o si se trata de un informe elaborado a partir de un esquema distinto.
- A partir de su estudio, las organizaciones de personas con discapacidad deben analizar si el informe refleja, de manera rigurosa, el estado de los derechos de las personas con discapacidad. Debe valorarse cada tema que se considere significativo para determinar si la realidad se distorsiona y se presenta una visión distinta (por lo general, mucho más favorable de lo que es) a la que realmente se da en el país. O para decirlo de otra manera: Si se trata de un informe-verdad o un informe maquillado a la conveniencia política de la Cancillería del Estado Parte.
- Aquí ya las organizaciones de personas con discapacidad estarán en condiciones de decidir cómo trabajar en la elaboración del informe alternativo, que aspectos cubriría el informe, mediante que metodología sería elaborado, cómo estarían involucradas las organizaciones interesadas, etc.
- Las organizaciones de personas con discapacidad deben registrar por escrito el proceso de consulta realizado por la Cancillería o entidad encargada de redactar el informe. Esta información deberá ser incluida en el informe

alternativo, como muestra de cumplimiento (pleno o parcial) o incumplimiento del deber de elaborar el informe un proceso abierto y transparente, en el cual se consultó a las organizaciones de personas con discapacidad; lo cual es una obligación establecida en el tratado. En este registro, las organizaciones de personas con discapacidad —en caso de que no se haya activado ningún mecanismo de consulta— deben documentar las gestiones realizadas para conocer el proceso de redacción del informe y sus solicitudes para ser consultadas.

-PASO 4/ RECEPCIÓN DEL INFORME:

- Las organizaciones de personas con discapacidad deben dar seguimiento a la entrega del informe, indagando con la Cancillería sobre la fecha de presentación al Comité en Ginebra. Lo más recomendable es realizar todas estas gestiones informativas, a través de cartas de las organizaciones de personas con discapacidad, en función de obtener también respuestas oficiales, por escrito. También es importante que la Cancillería perciba el interés de las organizaciones de personas con discapacidad y también la presión: “Siempre en la labores de control y seguimiento, es bueno respirarle en la nuca a las entidades públicas”.
- Con la información en mano de cuando fue recibido el informe oficial por parte del Comité y la fechas del proceso subsiguiente, las organizaciones de personas con discapacidad deben planificar el trabajo de elaboración del informe alternativo; lo que debe incluir: la metodología que van a emplear, los temas en que van a centrar el informe, la forma de obtener la información veraz sobre esos temas (fuentes, datos, indicadores), el esquema del informe; la división del trabajo entre las personas involucradas en el esfuerzo de redacción, los aspectos técnicos del informe (número de páginas, resumen ejecutivo, anexos, traducción a otros idiomas, etc.) y la mecánica de aprobación (especialmente, si se trata de una coalición de organizaciones de personas con discapacidad). Se debe realizar el mayor esfuerzo para garantizar la producción de un informe de calidad.
- Tan importante es la elaboración del informe alternativo como el proceso para asegurar que el trabajo tuvo sentido. Esto sólo lo puede asegurar el diseño de un buen plan de incidencia política, con dos escenarios: Ginebra y el país al que pertenezcan las organizaciones de personas con discapacidad. Por ello,

es necesario que las organizaciones de personas con discapacidad elaboren ese plan, definiendo muy bien los objetivos y medios para lograr que el informe alternativo sea debidamente tomado en cuenta por el Comité (tanto a la hora de definir las cuestiones sobre las que quiera ahondar como en las preguntas que formulará al país, en los distintos momentos del proceso de revisión). También ese plan de incidencia política debe contemplar cómo incidir en el país:

- o (1) Divulgando nacionalmente (en caso que se llegue a esa conclusión) que la Cancillería no presentó un informe veraz sobre el estado de los derechos de las personas con discapacidad y con ello no está cumpliendo lo dispuesto por el tratado ratificado y que las organizaciones de personas con discapacidad están trabajando en un informe alternativo a través del cual informarán al Comité y al país las fallas del informe oficial.
- o (2) Cuando se cuente con el informe alternativo ya completado, se enviará a Ginebra (eso se informará) y se divulgará entre las organizaciones de personas con discapacidad, ONG interesadas, entidades públicas, medios de comunicación, etc.
- o (3) Con las fechas definidas por el Comité, se atenderán todos los momentos de seguimiento; incluida —desde luego—, la comparecencia del Estado ante el Comité.
- o (4) Cuando el Comité emita su documento de observaciones y recomendaciones, las organizaciones de personas con discapacidad trabajarán en su divulgación tanto en el movimiento y aliados como en medios de comunicación y entidades públicas.
- o (5) Un tema clave también será el seguimiento que harán las organizaciones de personas con discapacidad de las recomendaciones emitidas por el Comité para presionar y asegurar su puesta en práctica.

-PASO 5/ REVISIÓN DEL INFORME:

- Igualmente debe ser tema de interés de las organizaciones de personas con discapacidad, si el Comité ya designó al integrante que va a revisar el informe del país y quién fue designado.

- En este seguimiento, es muy importante conocer sobre qué cuestiones quiere ahondar el Comité y la lista de preguntas sobre temas adicionales.
- Las organizaciones de personas con discapacidad deben asegurarse que este lector (a) del informe nacional también tenga a mano (en un idioma que domine) el informe alternativo para que lo tenga como referente o contraste del informe del Estado.
- Las organizaciones de personas con discapacidad que elaboran informes alternativos tienen asegurada una comparecencia ante el Comité Internacional, de una hora de duración. Deben realizar el mayor esfuerzo posible para garantizar que una delegación de las organizaciones viaje a Ginebra y presente la situación, que se recoge en el informe alternativo. En este punto es necesario solicitar apoyo de entidades cooperantes y de la Alianza Internacional sobre Discapacidad (IDA) para financiar este viaje. Es imprescindible que si ya se aseguró este encuentro con el Comité, sea debidamente aprovechado tanto para exponer los principales puntos como para responder adecuadamente, las preguntas que formulen miembros del Comité.

-PASO 6/ INFORMACIÓN ADICIONAL:

- Una vez conocidos las cuestiones de interés del Comité y la lista de preguntas, las organizaciones de personas con discapacidad deben de dar seguimiento sobre cómo el Estado responde ese listado de preguntas, en función de determinar si las respuestas son acertadas o rigurosas.
- En caso de que las respuestas no sean buenas y no se ajusten a la realidad del país, las organizaciones de personas con discapacidad pueden elaborar un documento cuestionador de tales respuestas para enviar al Comité a fin de que contraste tales respuestas con los criterios emitidos por las organizaciones de personas con discapacidad.
- Es imprescindible conocer la lista de temas y preguntas formuladas por el Comité al Estado Parte para determinar si se incluyeron temas sugeridos en el informe alternativo. De esta manera, se puede medir el verdadero impacto del informe de las organizaciones.

-PASO 7/ DIÁLOGO ENTRE EL COMITÉ Y EL ESTADO PARTE:

- Las OPcD deben conocer cuándo se va a efectuar la reunión entre el Comité y la representación de su país para analizar el informe del Estado.
- En este momento, lo ideal es que hubiera algún representante de las organizaciones de personas con discapacidad en Ginebra para darle seguimiento directo a ese proceso. Empero como esto puede resultar difícil, una forma alternativa es identificando a un representante de la Alianza Internacional sobre Discapacidad (IDA), con quien se pueda coordinar y brindarle toda la información para conocer de primera mano lo sucedido en este sesión de intercambio.
- Quizás el uso de Skype u otro medio de comunicación a través de Internet pueda ser útil para un seguimiento más fiel de este diálogo.

-PASO 8/ OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

- Para las organizaciones de personas con discapacidad es clave conocer las Observaciones y Recomendaciones emitidas por el Comité, primero para determinar si se ajustan a las necesidades del país para hacer avanzar los derechos de las personas con discapacidad y luego para preparar su debido seguimiento, con el propósito de que se cumplan.

-PASO 9/ SEGUIMIENTO:

- En este labor de seguimiento de las observaciones y recomendaciones, deben preparar un plan de seguimiento propio y deben también estar preparadas para coordinar esta valiosa labor, con la institución nacional de derechos humanos (o instituciones), que realiza el monitoreo de la Convención desde el Estado y cualquier otra organización de la sociedad civil, interesada en este seguimiento.

-PASO 10/ SIGUIENTE INFORME:

- A partir de la experiencia que se logre acumular, en todo el proceso relacionado con el primer informe, las organizaciones de personas con discapacidad deben conocer cuándo el Comité le solicita algún informe específico a su

país y cuándo deberá de elaborar el próximo informe periódico y a partir de que orientaciones.

- En tal informe periódico, las organizaciones de personas con discapacidad debe asegurarse que el Estado Parte ofrezca información sobre las medidas de seguimiento adoptadas en relación con las conclusiones y recomendaciones emitidas por el Comité durante el examen del informe inicial, así como sobre los principales avances (tanto positivos como negativos) logrados después del examen del informe inicial.

4.2. Presentaciones de comunicaciones individuales (denuncias) ante Comité sobre los Derechos de las organizaciones de personas con discapacidad aplicando el Protocolo Opcional

Como hemos indicado en otros documentos, junto a la Convención, la ONU aprobó un protocolo facultativo u opcional. La Convención y este protocolo pueden ser firmados y ratificados, en forma independiente, por parte de los Estados. De ahí la importancia de que las organizaciones de personas con discapacidad luchemos para lograr que la ratificación se dé tanto para la Convención como para su protocolo opcional.

Lo que básicamente contiene este protocolo es una serie de funciones y atribuciones que tiene el Comité Internacional y que no están incluidas en el articulado de la Convención. Estas funciones tiene que ver con la facultad de recibir comunicaciones individuales ante graves violaciones de derechos que afecten a personas con discapacidad y desarrollar proceso de investigación y visitas in situ para conocer de graves violaciones de derechos que afecten a personas con discapacidad.

He aquí lo que dice el Artículo 1 del Protocolo Facultativo:

“1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo (“Estado Parte”) reconoce la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“el Comité”) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas sujetos a su jurisdicción que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de las disposiciones de la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas.

2. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo”.

Como se puede apreciar en el inciso 2, una condición determinante es que el Estado objeto de la denuncia o comunicación, haya ratificado el protocolo. Ahora examinemos el Artículo 2 del mismo protocolo opcional. Se transcribe íntegro seguidamente:

“El Comité considerará inadmisble una comunicación cuando:

- a) Sea anónima;
- b) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación o sea incompatible con las disposiciones de la Convención;
- c) Se refiera a una cuestión que ya haya sido examinada por el Comité o ya haya sido o esté siendo examinada de conformidad con otro procedimiento de investigación o arreglo internacionales;
- d) No se hayan agotado todos los recursos internos disponibles, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o sea improbable que con ellos se logre un remedio efectivo;
- e) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada; o
- f) Los hechos objeto de la comunicación hubieran sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continuasen produciéndose después de esa fecha”.

Como ven se trata de un conjunto de requisitos que deben ser debidamente cumplidos:

- (1) El primero es que ofrezca el nombre de la persona denunciante.
- (2) Que se justifique la denuncia en virtud de que es una situación de violación calificada y se ajuste a las disposiciones del tratado.
- (3) Que no sea reiteración de una denuncia presentada antes y que no se esté ventilando en otro sistema de derechos humanos. Eso hace, por ejemplo, que no se pueda presentar la denuncia en el sistema de la ONU y el sistema de la OEA, ya que la acción se anulan en ambos sistemas. Se está obligado a optar por presentarla en uno de los dos sistemas.
- (4) Para que sea admitida la comunicación es imprescindible que se hayan agotado todos los recursos internos. Es decir que se haya ya presentado y tramitado en instancias judiciales nacionales y quien presente la comunicación, tenga motivos para decir que esas instancias

no resolvieron, de manera justa, y que la violación de su derecho se mantiene y se encuentra en estado de indefensión. Obviamente que esta argumentación debe estar debidamente formulada.

- (5) Se deben ofrecer información y argumentos sólidos mediante los cuales se fundamente la comunicación o queja presentada. Y
- (6) Los hechos que generan la comunicación al Comité deben haberse producido estando ya vigente el Protocolo Facultativo.

La Alianza Internacional sobre Discapacidad (IDA) elaboró un conjunto de orientaciones, parte de las cuales presentamos a continuación:

Las quejas o comunicaciones deben incluir la siguiente información:

- Identidad de la víctima (o identidades si hay múltiples víctimas), como su nombre, dirección, fecha de nacimiento y ocupación, nacionalidad, u otras formas de identificación de datos de la víctima o víctimas.
- En los casos en que exista un tercero que representa a la víctima o víctimas, se requiere un poder especial en el cual las víctima (s) dan el consentimiento para que el representante pueda actuar en su nombre.
- El nombre del Estado Parte contra el que se dirige la comunicación.
- El objeto de la comunicación.
- Recuento minucioso y claro de los hechos presentados en orden cronológico.
- Recuento de los argumentos que muestran que los hechos denunciados constituyen una violación de los derechos humanos contenidos en el tratado, cuyas disposiciones se invocan, identificando el artículo o artículos pertinentes del tratado que presuntamente han sido violados.
- Medidas adoptadas por la víctima o su representante para agotar todos los recursos judiciales internos disponibles, así como los recursos administrativos que puedan estar disponibles en el Estado de que se trate.
- Detalles de la medida en que el mismo asunto ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional.
- Todos los documentos relacionados con las alegaciones y argumentos (las decisiones judiciales, etc. y los resúmenes deben presentarse en uno de los idiomas de trabajo de la Secretaría del Comité).
- Presentación de copias de leyes nacionales pertinentes, cuando estén disponibles.

Las quejas deben ser presentadas por escrito o en otro formato que permite una copia legible de su contenido a transmitir al Estado Parte.

Para presentar las comunicaciones, por favor, tomen los siguientes datos:

Equipo de Peticiones,

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

1211 Ginebra 10, Suiza

E-mail: tb-petitions@ohchr.org

Fax: +41 22 917 90 22

4.3. Elaboración de Informes EPU (Examen Periódico Universal, cada 4,5 años) para presentar en el Consejo de DDHH/ ONU

El examen periódico universal (EPU) es un nuevo mecanismo adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, por medio del cual se examina, de manera regular, la situación de los derechos humanos en los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas. Este examen se aplica sin distinción a todos los Estados y cubre la totalidad de los derechos humanos.

Bajo este mecanismo, la situación de derechos humanos de la totalidad de los países miembros de ONU, es revisada cada 4,5 años. 42 Estados son revisados cada año durante tres sesiones del Grupo de Trabajo dedicadas a 14 Estados cada una. Estas tres sesiones se celebran habitualmente en enero/febrero, mayo/junio y octubre/noviembre.

Los objetivos del EPU son los siguientes:

- (1) El mejoramiento de la situación de los derechos humanos sobre el terreno en el país objeto de examen.
- (2) El cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los progresos realizados y de los retos que quedan por superar.
- (3) El fortalecimiento de la capacidad del Estado para proteger los derechos humanos.
- (4) El intercambio de las mejores prácticas entre los Estados.
- (5) La cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos.
- (6) El fomento de la plena cooperación con el Consejo, sus mecanismos y otros órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Cada examen se basa en tres documentos clave:

- La información preparada por el Estado examinado que, en la mayoría de los casos, adoptará la forma de un informe nacional.
- Una compilación, preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), de la información incluida en los informes de los mecanismos de derechos humanos de la ONU, entre ellos los órganos de vigilancia de los tratados, los procedimientos especiales y otros órganos pertinentes.
- Un resumen, también preparado por la OACNUDH, de la información facilitada por otros interlocutores pertinentes, por ejemplo, ONG, instituciones de derechos humanos nacionales, grupos de mujeres, sindicatos y grupos eclesásticos.

El resultado de cada revisión es reflejado en un "informe final" que enlista las recomendaciones hechas al Estado examinado y que tendrá que implementar antes de la próxima revisión.

Las organizaciones de personas con discapacidad pueden incidir en el EPU de su país elaborando un documento que presente la situación de los derechos de las PcD. Este documento elaborado se envía a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, en Ginebra y ahí esta información es procesada. Es importante que las organizaciones empiecen a utilizar este mecanismo para visibilizar los derechos de las personas con discapacidad en el EPU del país y reclamar también en este escenario de incidencia política el cumplimiento de la CDPD.

Para obtener mayor información sobre el EPU puede activar el siguiente enlace: www.upr-info.org/-Proceso-EPU-.html

En el bloque de documentos adicionales incluidos en el disco compacto que acompaña a este Manual, se presenta un ejemplo de EPU sobre derechos de las personas con discapacidad, elaborado por un conjunto de organizaciones de personas con discapacidad de Costa Rica.

4.4. Participación en Conferencias de los Estados Parte de la Convención, en la ONU

Cada año se celebra en Nueva York, una Conferencia de Estados Partes de la Convención. Este tipo de actividades se organizan y celebran acatando el

artículo 40 del tratado, que indica lo siguiente:

- “1. Los Estados Partes se reunirán periódicamente en una Conferencia de los Estados Partes, a fin de considerar todo asunto relativo a la aplicación de la presente Convención.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la Conferencia de los Estados Partes en un plazo que no superará los seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Convención.

Las reuniones ulteriores, con periodicidad bienal o cuando lo decida la Conferencia de los Estados Partes, serán convocadas por el Secretario General de las Naciones Unidas”.

Hasta el presente (2014) y desde el 2008 se han celebrado seis conferencias en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York. Desde la primera conferencia, las organizaciones de personas con discapacidad abogaron para que estas eventos no tuvieran un carácter rutinario y sólo se ocuparan de la elección o reelección de miembros del Comité sobre los Derechos de las personas con discapacidad.

Se buscó entonces que las conferencias se desarrollaran abordando contenidos sustantivos y que sirviera para el análisis e intercambio sobre los problemas y desafíos que tienen los países en la implementación del tratado, así como que sirvieran para mostrar las buenas experiencias en la aplicación de la convención. Por ejemplo en la sexta conferencia, celebrada en julio del 2013 se eligió como tema: “Asegurar el nivel de vida adecuado: el empoderamiento y la participación de las personas con discapacidad en el marco de la CDPD”.

Por otra parte, las organizaciones de personas con discapacidad han abierto espacios de intercambio sobre distintos temas relacionados con la implementación de la Convención a través de la celebración de actividades paralelas y foros.

Las organizaciones de personas con discapacidad de nuestros países deben ubicar entonces estas Conferencias de Estados Parte como un espacio para la incidencia política, ya sea que la organización pueda

participar en la actividad en Nueva York (porque consiguió el apoyo para hacerlo) o asegurando que quienes representen, formalmente, al país en estas conferencias (generalmente miembros de los CONADIS) lleven una posición adecuada y que cuando regresen del evento, ofrezcan un informe sobre los temas abordados y las conclusiones relevantes a las que se llegó.

Para obtener más información sobre las Conferencias de Estados Parte puede buscarla activando el siguiente enlace: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1445>

4.5. Seguimiento de la Resolución ONU de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)-Agenda Post 2015 (“El camino a seguir”)

4.5.1. Exclusión, pobreza y discapacidad

La población con discapacidad en los países de América Latina y El Caribe, es de alrededor de 87 millones de personas, partiendo del porcentaje estimado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (BM) en el Informe Mundial sobre Discapacidad (15 %) y de que la población de la región es de 577 278 598 de personas.

Es pertinente destacar que en arreglo a lo que proyecta el informe mencionado, hay una tendencia sostenida de aumento de esta cifra en los próximos lustros, ya que se está incrementando la prevalencia, como consecuencia de que “la población está envejeciendo y el riesgo de discapacidad es superior entre los adultos mayores, y también al aumento mundial de enfermedades crónicas tales como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los trastornos de la salud mental”.

Una gran mayoría de las personas con discapacidad en América Latina y El Caribe enfrentan, cotidianamente, distintas formas de discriminación y exclusión social, producto de la subestimación prevaleciente en nuestras sociedades y países. La pobreza y extrema pobreza es un acompañante fiel de millones de personas con discapacidad de la región.

Por ello tiene mucho sentido lo que sostiene el Informe Mundial sobre Discapacidad cuando afirma:

“En consecuencia, las personas con discapacidad presentan tasas más

altas de pobreza que las personas sin discapacidad. En promedio, las personas con discapacidad y las familias con un miembro con discapacidad tienen mayores tasas de privaciones -como inseguridad alimentaria, condiciones deficientes de vivienda, falta de acceso a agua potable y salubridad, y acceso deficiente a atención de salud- y poseen menos bienes que las personas y familias sin una discapacidad”.

“Las personas con discapacidad pueden tener costos adicionales de asistencia personal, atención médica o dispositivos auxiliares. Debido a estos gastos más elevados, es probable que las personas con discapacidad y sus familias sean más pobres que las personas sin discapacidad con unos ingresos similares. En los países de ingresos bajos, las personas con discapacidad, en comparación con las personas sin discapacidad, tienen una probabilidad un 50% mayor de enfrentarse a gastos sanitarios ruinosos”.

Para cambiar esta situación de pobreza y exclusión que afecta tan severamente a las personas con discapacidad, en la región, la adopción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), representa un importante pase de avance, ya que este instrumento jurídico internacional, puede y debe constituirse en un valioso generador de políticas públicas inclusivas y transversales en la región.

El hecho de que ya todos los países de América Latina y El Caribe hayan ratificado este tratado, ofrece base y esperanzas de que se progrese en la lucha contra la pobreza asociada a discapacidad, siempre y cuando los países avancen en acciones de implementación efectiva de las disposiciones contenidas en esta convención, tomando en cuenta el robusto eje de desarrollo social que transversaliza el tratado.

4.5.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En el año 2000, 189 representantes de los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se reunieron en la sede de la ONU en Nueva York en la denominada Cumbre del Milenio.

Producto de este cónclave acordaron la Declaración de Objetivos de

Desarrollo del Milenio. Esa declaración recoge ocho propósitos de desarrollo humano para la superación de graves problemas que enfrentan millones de personas en el mundo.

Lo que motivó esta cumbre y la adopción de esos ocho objetivos, estuvo asociado a datos tan duros como los siguientes: 925 millones de personas pasan hambre; 1 200 millones de personas subsisten con un dólar al día; 114 millones de niños en edad escolar no acuden a la escuela (de los cuales, 63 millones son niñas); anualmente, pierden la vida 11 millones de menores de cinco años, la mayoría por enfermedades tratables; en cuanto a las madres, medio millón muere cada año durante el parto; 2.400 millones no tienen acceso a agua potable y el SIDA sigue propagándose, haciendo que anualmente, tres millones de personas perezcan.

Los objetivos recogidos en la citada declaración son siete para atacar los grandes problemas identificados, a saber:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza y el hambre.

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.
- Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza universal.

- Asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.

- Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

Objetivo 5: Mejorar la salud maternal

- Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.
- Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

- Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.
- Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.
- Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Haber reducido y haber ralentizado³⁰ considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

En respuesta de aquellos que demandaban un cambio hacia posturas más

sociales de los mercados mundiales y organizaciones financieras, se añade el **Objetivo 8: Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo.**

Este objetivo lo que se propone promover es que el sistema comercial, el apoyo oficial mediante la cooperación y los empréstitos, garanticen alcanzar para el 2015, los primeros siete objetivos y, sentido general, un mundo más justo.

Cada objetivo se divide en una serie de metas, que sumadas resultan ser 18, cuantificables mediante 48 indicadores concretos.

Un elemento a destacar de este proceso que se abre en el año 2000, es que por vez primera, la agenda internacional del desarrollo coloca una fecha para la consecución de acuerdos concretos, medibles y verificables.

4.5.3. Y... ¿las personas con discapacidad en los ODM?

Como es notorio, al pasar revista a los ODM, las personas con discapacidad no fueron mencionadas, ni incluidas, explícitamente, en ninguno de los ocho objetivos. Es seguro que la iniciativa emprendida al impulsar el proceso de los ODM hubiera sido más acertada si desde el principio, se hubiese definido un objetivo centrado en erradicar la pobreza asociada a la discapacidad.

Como es conocido no se hizo “referencia alguna a las personas con discapacidad ni en los propios ODM ni en las directrices, políticas, programas y conferencias conexas que forman parte de las iniciativas en marcha para el logro de los ODM. Además, en las nuevas revisiones de los ODM que están en curso no se incluye a las personas con discapacidad”. (<http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1500>).

También es importante recalcar que como categóricamente ha señalado el Grupo de Expertos de la ONU sobre incorporación de la discapacidad en las políticas, procesos y mecanismos de los ODM: **“Desarrollo para Todos”**: “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no podrán alcanzarse

³⁰ Nota del autor del documento: Ralentizar significa retrasar o hacer más lento un proceso.

sin una inclusión plena y eficaz de las personas con discapacidad y sin su participación en todas las etapas de los procesos referentes a los ODM". (www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1500).

Este reconocimiento autocrítico también fue asumido por ONU, cuando afirma:

"Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han sido un esfuerzo concertado para luchar contra la pobreza global. Sin embargo no han prestado suficiente atención a la situación de las personas con discapacidad. Las aproximadamente 1000 millones de personas en el mundo que viven con algún tipo de discapacidad no tienen un acceso igualitario a la educación, el trabajo, la salud y a los sistemas de apoyo legales y sociales. El resultado es que las personas discapacitadas sufren mucho más de la pobreza"³¹.

Y agrega, en ese mismo tono correctivo:

"Con la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2006 se realizaron algunos progresos. Pero la discapacidad sigue sin incluirse en la mayoría de los procesos de desarrollo, incluidos los ODM. Debemos dedicar más esfuerzos para garantizar que estos objetivos incluyen a las personas discapacitadas y asegurar su plena participación en la sociedad".

El hecho de que en el año 2000 el tema de los derechos de las personas con discapacidad, no hubiera alcanzado notoriedad en la agenda de la ONU, probablemente, explica esta omisión explícita y clara de las personas con discapacidad dentro los ODM, aún cuando este sector de la población mundial, fuera (y es) tan afectado por la discriminación, la exclusión y la pobreza estructural.

Si antes del año 2000, se hubiera dado el proceso que terminó con la adopción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad es altamente probable que las personas con discapacidad,

hubieran sido explícitamente incluidas dentro de uno de los ODM y de sus subsecuentes metas e indicadores. Sin embargo, el proceso hacia este tratado de derechos humanos (primero del Siglo XXI), iba a iniciarse un año después del 2000, con la aprobación, por parte de la Asamblea General de la ONU, de la Resolución 56/ 168, que abrió el proceso que en diciembre, 2006, culminó exitosamente con la adopción de la Convención.

4.5.4. Agenda Post 2015 inclusiva

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de la ONU considera que: "Los ODM han servido como marco común de acción y cooperación mundial sobre el desarrollo desde su adopción en el año 2000. A menos de tres años de la meta, se han realizado avances de importancia hacia la consecución de dichos objetivos. Entretanto, las Naciones Unidas colaboran ahora estrechamente con diferentes partes interesadas a nivel internacional para asegurar una senda de desarrollo sostenible después de 2015".

Es dentro de esta mirada que la ONU y sus organismos especializados, han impulsado la denominada Agenda Post 2015. Ya definido ese proceso post 2015, se empezaron a impulsar iniciativas y acciones encaminadas –ahora si– a incluir debidamente, a las personas con discapacidad.

Dentro de estas acciones, una relevante se desarrolló en el 2010, cuando la Asamblea General de la ONU propuso la organización y celebración de un encuentro de alto nivel sobre discapacidad. En este mismo acuerdo se le pidió al Secretario General de la ONU, mayor información sobre el tema; lo cual fue respondido con el informe A/66/128 centrado en cómo impulsar nuevos esfuerzos encaminados a garantizar la accesibilidad y la inclusión de las personas con discapacidad, en todas las fases de los objetivos de desarrollo.

A raíz de este informe de la Secretaría General de la ONU, la Asamblea General aprobó en el 2011, la resolución 66/ 124 mediante la cual acordó celebrar una reunión de alto nivel, en la que acudirían Jefes de Estado y Gobierno, para el 23 de setiembre del 2013.

³¹Reunión de Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre discapacidad y desarrollo, 23 de septiembre de 2013, "El camino a seguir: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año". www.un.org/es/ga/68/meetings/disability

Esta reunión de alto nivel se celebró nutriéndose de múltiples consultas sobre el tema, desarrollados en todo el mundo. El encuentro, que tuvo como lema: "El camino a seguir: incluir la discapacidad en el programa de desarrollo para antes y después de 2015", estuvo compuesto por una plenaria y dos mesas redondas, interactivas e informales.

A la importante actividad, celebrada en Nueva York, acudieron, además de los representantes oficiales de los Estados miembros, observadores y representantes de diversas entidades de la ONU, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de personas con discapacidad y del sector privado.

Fruto del cónclave emergió un documento que fija las acciones concretas y necesarias a tomar para asegurar la convergencia de la Convención y los ODM, así como otros acuerdos internacionales orientados a la inclusión de las personas con discapacidad.

Cabe destacar en este documento el compromiso que adoptan los Estados a indicar lo siguiente:

"Nos preocupa que ese compromiso no se haya materializado plenamente en la incorporación de la discapacidad en los objetivos convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y, a medida que nos acercamos a 2015, reiteramos enérgicamente nuestra determinación de asegurar la realización oportuna de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad, que representan alrededor del 15% de la población mundial, lo que equivale a 1.000 millones de personas, de las que el 80% según las estimaciones vive en países en desarrollo.

A ese respecto, destacamos la importancia de garantizar el acceso y la inclusión de las personas con discapacidad en todos los aspectos del desarrollo y de prestar la debida consideración a todas las personas con discapacidad en la nueva agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015".

4.5.5. De nuevo, "Sin acción, no hay derecho"

Ahora este documento que representa un enorme proceso de consulta e incidencia política, donde hemos estado presentes y activas las personas con discapacidad de todo el planeta, a través de las organizaciones representativas, se convierte en otro valioso instrumento para lograr avances en la implementación efectiva de los derechos de las personas con discapacidad y, consecuentemente, del desarrollo inclusivo.

Por su puesto, como hemos venido insistiendo, este como cualquier otro documento (tratado, declaración, acuerdo internacional) por más bueno que sea, por si sólo no generará cambios significativos en nuestros países sino impulsamos y desarrollamos acciones de incidencia política, ya sea propositivas para que se materialicen las disposiciones del acuerdo de la ONU o para desarrollar una acción de vigilancia activa e informada, para lograr avances medibles y verificables en las condiciones de vida de las personas con discapacidad de nuestra región y países, especialmente las personas más afectadas por la discriminación y la exclusión social.

Les invito finalmente a una lectura concentrada y analítica del documento acordado en la Reunión de Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre discapacidad y desarrollo, intitulado: **"El camino a seguir: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año"**. Éste aparece en el disco compacto que acompaña al presente manual impreso.

La consigna viva que debe seguir guiando nuestras iniciativas, acciones y campañas de incidencia política debe ser. "Sin acción, no hay derecho", en el sentido claro de que sin las acciones propositivas y vigilantes de las organizaciones de personas con discapacidad y sus aliados, los derechos humanos contenidos en diversos documentos, no se convertirán en derechos, cuyo **goce pleno y en condiciones de igualdad, disfrutaremos todas las personas con discapacidad.**

BIBLIOGRAFIA

- 1) Héctor Morales Gil de la Torre: "Introducción: notas sobre la transición en México y los derechos humanos", en Derechos humanos: dignidad y conflicto.- México: Universidad Interamericana, 1996.
- 2) Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2006 (http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/FAQ_sp.pdf).
- 3) Documentos de Derecho Internacional de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (<http://www.ohchr.org/spanish/law/>)
- 4) Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Asamblea General de las ONU, 48 periodo de sesiones, Resolución 46/96, de 20 de diciembre de 1993 (documento A/RES/48/96, de 4/3/94).
- 5) Diferentes documentos informativos y analíticos donde se informó a la lista Yahoo "discapacidad y derechos humanos" sobre los periodos de sesiones del Comité Ad Hoc, Luis Fernando Astorga Gatjens, junio, 2003-agosto, 2006.
- 6) Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Sitio Web: <http://www.cidh.org/Default.htm>
- 7) Entrevista a Soraya Long, Directora de la Oficina de Mesoamérica del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), realizada por Luis Fernando Astorga Gatjens, San José, Costa Rica, Enero, 2007.
- 8) Declaración de Beijing, Alianza Internacional sobre Discapacidad, Beijing, China, 12 de marzo, 2000.
- 9) Procedimiento de quejas individuales/ Protocolos facultativos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas (http://es.wikipedia.org/wiki/Procedimiento_de_quejas_individuales#Fase_de_admisibilidad)
- 10) ¿Qué son los órganos de vigilancia de los tratados?, Amnistía Internacional (AI), (<http://web.amnesty.org/pages/treaty-bodies-esl>)
- 11) Gerard Quinn, Theresia Degener, Derechos Humanos y Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2002.
- 12) Visión y modelos conceptuales de la discapacidad, Carlos Egea García y Alicia Sarabia Sánchez, http://www.risolidaria.org.pe/docs/ficheros/200611140005_62_0.pdf
- 13) Robert Metts, Discapacidad y Desarrollo (Documento de antecedentes preparado para la reunión de la agenda de investigación sobre discapacidad y desarrollo), Banco Mundial, Washington D.C., noviembre, 2004.
- 14) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, de Costa Rica (INEC), Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, Principales resultados, 2006.

- 15) Mahbub ul Haq, El Paradigma del Desarrollo Humano, Extractos de "Reflexiones sobre Desarrollo Humano", capítulos 2 y 3, Oxford University Press.
- 16) Amartya Sen, Teorías del Desarrollo a principios del Siglo XXI, http://www.iadb.org/etica/documentos/sen_teori.doc
- 17) Aloma Sartor, Modelos de Desarrollo, http://www.frbb.utn.edu.ar/carreras/materias/ing_soc/modelos_de_desarrollo.Pdf
- 18) Rosangela Berman Bieler, Desarrollo Inclusivo: Un aporte global desde la discapacidad (ponencia), Banco Mundial, 2005, http://pdi.cnotinfor.pt/recursos/DI_Un%20aporte%20universal%20desde%20la%20discapacidad_RBB.doc
- 19) Luis Fernando Astorga Gatjens, Incluyendo a las personas con discapacidad en las Políticas de Desarrollo (ponencia), Seminario del Banco Interamericano sobre Desarrollo (BID), Washington D.C, noviembre, 2004, http://www.iadb.org/int/jpn/seminars/disa/es_es/presentations/luis%20fernando%20spanish.pdf
- 20) Inés González Bombal y Candelaria Garay, Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía, http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/bombal__garay.pdf

Este libro se terminó de imprimir en
el mes de Febrero del 2014 en los talleres de
Procesos Litográficos de Centroamérica S.A.
-PROLITSA S.A.
San José, Costa Rica

ESTRUCTURA Y CONTENIDO GENERAL

Convención sobre los derechos de las personas

Preámbulo:

- No es vinculante.
- Justificación de necesidad.
- Para interpretar tratado.
- Relación con otros tratados.

Artículos sobre disposiciones generales

- (1) Propósito y descripción PcD.
- (2) Definiciones aclaratorias.
- (3) 8 principios/ fundamentación.
- (4) Obligaciones Generales para Estados Parte.

Grupos/ Situaciones de atención particular

- (6) Mujeres con discapacidad.
- (7) Niñez con discapacidad.
- (11) Riesgo y emergencias humanitarias.

Artículos potenciadores

- (8) Toma de conciencia.
- (9) Accesibilidad.
- (31) Recopilación de datos y estadísticas.
- (32) Cooperación internacional.

ARTÍCULOS SOBRE DERECHOS

Civiles y políticos

*Su fin primordial es proteger al ser humano, considerado individualmente, contra cualquier forma de abuso o agresión de algún órgano público o de otra naturaleza. Deben ser de **aplicación inmediata**.*

- (5) Igualdad y no discriminación.
- (10) Derecho a la vida.
- (12) Igual reconocimiento como persona ante la ley.
- (13) Acceso a la justicia.
- (14) Libertad y seguridad de la persona.
- (15) Derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- (16) Protección contra la explotación, la violencia y los abusos.
- (17) Protección a la integridad personal.
- (18) Libertad de desplazamiento y nacionalidad.
- (19) Derecho a vivir en forma independiente y a ser incluido en la comunidad.
- (20) Movilidad personal.
- (21) Libertad de expresión y opinión, y acceso a la información.
- (22) Respeto a la privacidad.
- (23) Respeto del hogar y de la familia.
- (29) Participación en la vida política y pública.

Económicos, sociales y culturales

*Su objetivo fundamental es garantizar el bienestar económico, social y cultural, de tal forma que se asegure el desarrollo pleno de los seres humanos. Son derechos colectivos porque buscan beneficiar a grupos y no a personas, en particular. Son de **aplicación progresiva**, ya que se condiciona su aplicación efectiva al desarrollo alcanzado por los países.*

- (24) Educación (inclusiva).
- (25) Salud.
- (26) Rehabilitación y rehabilitación.
- (27) Trabajo y empleo.
- (28) Nivel de vida adecuado y protección social.
- (30) Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

Artículos sobre monitoreo

- (33) Aplicación y seguimiento nacionales
- (34) Comité internacional.
- (35) Informes/ Estados Partes.
- (36) Consideración de informes.
- (37) Cooperación EP-Comité.
- (38) Relación Comité-órganos.
- (39) Informe del Comité.
- (40) Conferencia Estados Partes.

Artículos procedimentales

- (41) Depositario.
- (42) Firma.
- (43) Consentimiento en obligarse.
- (44) Organizaciones regionales de integración.
- (45) Entrada en vigor.
- (46) Reservas.
- (47) Enmiendas.
- (48) Denuncia.
- (49) Formato accesible.
- (50) Textos auténticos.

Protocolo facultativo

- El Protocolo Facultativo es también un tratado internacional. En él se establecen dos procedimientos con la finalidad de reforzar la aplicación y supervisión de la Convención:
- -El primero es un procedimiento de carácter individual de comunicaciones que permite a las personas presentar peticiones ante el Comité alegando violaciones de sus derechos.
- -El segundo es un procedimiento de investigación que faculta al Comité para realizar investigaciones de violaciones graves o sistemáticas de la Convención.
- Al ratificar el Protocolo Opcional, los Estados reconocen competencia de Comité Internacional para recepción y trámite de quejas individuales de violaciones de derechos a PcD.
- Se fijan condiciones para admitir quejas o denuncias.
- Está compuesto por 18 artículos.
- La firma, ratificación y adhesión es independiente de la convención.



Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
"La Unión Europea y Centroamérica, socios estratégicos"



El manual "Sin acción, no hay derecho" es un producto del Proyecto "Hacia el fortalecimiento organizativo y político del movimiento centroamericano de personas con discapacidad y el incremento de su capacidad de incidencia política" que fue ejecutado en el marco del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA II) que financia la Unión Europea.

Este esfuerzo general contó asimismo con el apoyo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en calidad de Secretaría Técnica.

El **manual** tiene dos componentes: El presente **libro** y un **disco** compacto que lo acompaña. Ambos instrumentos de complementan en un esfuerzo dirigido a dotar a las organizaciones de personas con discapacidad y a todas y todos, quienes desde distintos escenarios, contribuyen con sus valiosos esfuerzos, en la causa por hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.

Las organizaciones ejecutoras del mencionado proyecto y productoras de la presente publicación, fueron el **Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (IIDI)** y el **Colectivo Vida Independiente (CVI)**, de Guatemala.

El recurso didáctico que sintetiza la estructura y contenidos de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Naciones Unidas, diciembre, 2006), que aparece al lado de este texto, fue creado por Luis Fernando Astorga Gatjens, Director Ejecutivo del IIDI.



instituto interamericano sobre discapacidad y desarrollo inclusivo,
Haciendo nuestra parte en la construcción de una sociedad para todas y todos

