

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

LA OTRA CONSULTA: EL DERECHO A LA CONSULTA DE LAS
PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Tesis para optar el grado de Magíster en Derechos Humanos

AUTOR

RENATO ANTONIO CONSTANTINO CAYCHO

ASESORA

AGUSTINA PALACIOS

JURADO

GUSTAVO ZAMBRANO

CARMEN ILIZARBE

LIMA – PERÚ

2017



A Catalina Leía, por hacemos cantar más y escribir mejor



You are braver than you believe, stronger than you seem, and smarter than you think.

Pooh's Grand Adventure: The Search for Christopher Robin



Resumen

La presente tesis tiene como objetivo probar la necesidad y existencia del derecho a la consulta de las personas con discapacidad para poder participar efectivamente en la formulación e implementación de políticas públicas. La tesis desarrolla el derecho a la consulta como un elemento del derecho a la participación política, así como una forma de empoderamiento de un colectivo en situación de vulnerabilidad y una necesidad para la implementación de políticas públicas que tengan un enfoque de discapacidad. Para ello, en primer lugar, aborda la necesidad de tener un Enfoque Basado en los Derechos Humanos que tenga una mirada sobre la discapacidad. En ese sentido, tal enfoque se debe basar en las mismas premisas contenidas en la CDPD y garantizar que las personas con discapacidad y sus necesidades se vean plenamente reflejadas en el propio EBDH. A partir de ello, se vinculan ambas categorías. En el particular caso del elemento de participación, se vuelve imprescindible hablar del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Luego, se demuestra que el derecho a la consulta es parte del derecho a la participación en la vida política y pública de las personas con discapacidad y por qué lo es. Finalmente, el último capítulo busca desarrollar cómo se debe llevar a cabo la consulta y formular indicadores que permitan que los Estados y la comunidad internacional puedan verificar adecuadamente el cumplimiento de dicha obligación. Es por lo mismo que se sistematizan los pronunciamientos vertidos por el Comité sobre Derechos de Personas con Discapacidad y se desarrollan estándares sobre cómo se debe desarrollar la consulta. A partir de los mismos, se construye una formulación de indicadores que garanticen que la consulta se lleve a cabo de manera que sirva como una verdadera forma de participación que empodere a las personas con discapacidad.

Índice

Resumen	iv
Índice	v
Abreviaturas y siglas	vii
Introducción	8
Capítulo I: La perspectiva de discapacidad en el Enfoque Basado en Derechos Humanos	11
¿Por qué es necesaria una perspectiva de discapacidad?	14
¿Cómo el EBDH puede ser útil para los derechos de las personas con discapacidad?	16
El EBDH como herramienta de política pública y cooperación internacional	17
El EBDH y su utilidad para el diseño de políticas y programas para personas con discapacidad	20
No discriminación	24
Acceso a la justicia	28
Participación	31
Acceso a la información	31
Capítulo II: El derecho a la participación política de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	35
El derecho a la participación política en la CDPD	35
Derecho al voto	37
Derecho a postular a un cargo público	39
Derecho a la representación política	42
Derecho de asociación	45
Participación más allá de la representación y el voto	47
Derecho a la consulta y el rol de la sociedad civil	48
Justificaciones para una consulta de personas con discapacidad	52
¿Es la consulta un derecho humano de las personas con discapacidad o solamente una obligación estatal?: La visión desde la CDPD	57
Capítulo III: La configuración del derecho a la consulta a las personas con discapacidad	62
Dimensiones del derecho a la consulta	63
Disponibilidad	63
Accesibilidad	64
Accesibilidad sin discriminación	64

Accesibilidad física y en las comunicaciones	67
Accesibilidad económica	69
Aceptabilidad	69
Adaptabilidad	69
Estándares actuales de la consulta a personas con discapacidad	71
Apoyar la conformación de organizaciones y su accionar	77
Establecer mecanismos de consulta	78
Implementar adecuadamente los resultados de los mecanismos de consulta	81
Una pequeña formulación de indicadores	82
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	90
Libros y Artículos	90
Documentos internacionales	93
Corte Interamericana de Derechos Humanos	93
Tribunal Europeo de Derechos Humanos	94
Jurisprudencia interna	94
Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad	94
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	96
Comité de Derechos del Niño	96
Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer	97
Normativa interna	97

Abreviaturas y siglas

CDN: Convención de los Derechos del Niño

CDPD: Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comité DESC: Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales

Comité CDPD: Comité sobre los Derechos de las personas con discapacidad

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

DCP: Derechos Civiles y Políticos

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

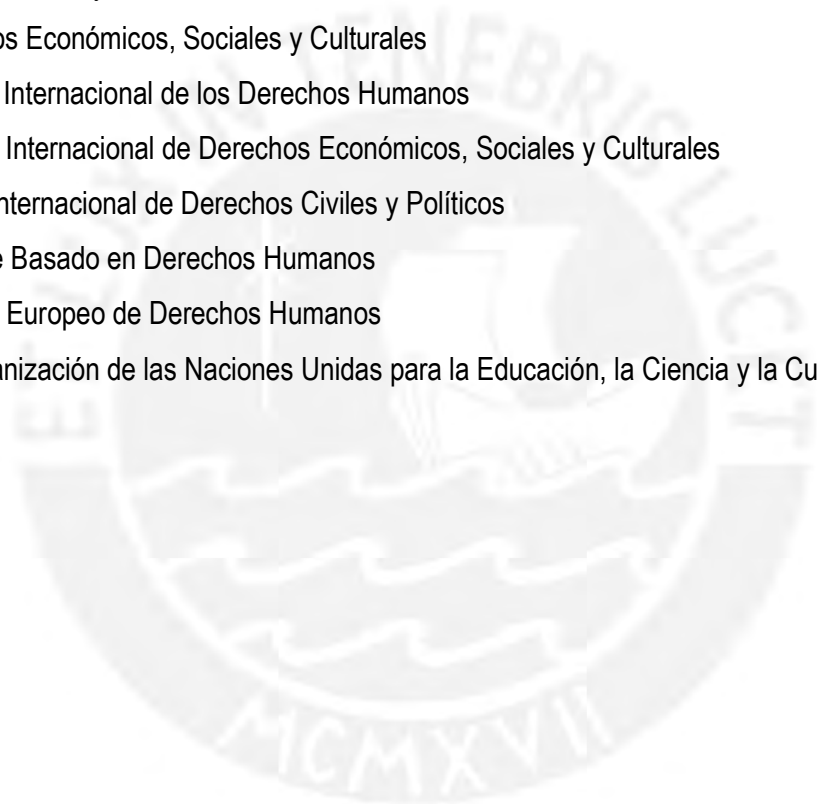
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

EBDH: Enfoque Basado en Derechos Humanos

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



Introducción¹

La democracia tiene muchas formas de expresarse. Tradicionalmente, se piensa en el voto como la expresión plena de ella. Un momento donde todos y todas somos plenamente iguales: cada persona tiene un único voto. No importa cuánto dinero, poder o privilegio tenga, solo hay un voto por cada persona. Pero esa faceta no es la única. Y reducir la democracia a ese único ejercicio puede ser peligroso pues elimina la responsabilidad que tienen las personas en la posibilidad de ser protagonistas de la democracia y no meros espectadores.

Pero ser protagonista no es fácil. Hacer política no es fácil. Requiere tiempo, poder y recursos que muchas veces están asociados a ciertos grupos privilegiados por estructuras sociales (machismo, racismo, capitalismo, capacitismo, etc). Es más fácil hacer política si uno es hombre y la sociedad lo exonera de realizar labores domésticas y de cuidado. Es más sencillo si uno es de clase alta y tiene contactos poderosos. Es más sencillo si uno asistió a una universidad de élite y la mayor parte de funcionarios públicos poderosos, magistrados o intelectuales provienen del mismo sitio. Pero, ¿qué opciones tiene quien está en una mayor situación de vulnerabilidad?

Una respuesta tradicional desde el Derecho podrían ser las cuotas. Pero, como ya hemos dicho, la democracia tendría que ir más allá de la acción de votar. Otra opción utilizada por el Derecho ha sido, usualmente, el lograr que el derecho de asociación, al acumular y unir a una diversidad de voluntades, pueda dar poder a los más débiles. Es parte de la lógica de los sindicatos, por ejemplo, y de las organizaciones políticas. Pero la asociatividad puede seguir siendo inútil si no se le dan las herramientas necesarias para poder lograr su cometido. Ante estas situaciones, ¿cómo podría el Derecho configurar un modo de acción en democracia para los están en una situación de desventaja social?

Una opción planteada a partir de la llegada del EBDH, es la obligación de atender a estas brechas sociales en la formulación de políticas públicas. A partir de ahí, las políticas públicas dejan de ser el capricho de un funcionario público y pasan a responder mucho más efectivamente a las necesidades de la población. Esta obligación no se satisface desde una aproximación vertical. Si las políticas públicas están dirigidas a un sector en situación de vulnerabilidad, el darles voz, por

¹ El autor de esta tesis está comprometido con la lucha contra toda forma de discriminación, incluida la discriminación de género. En ese sentido, y con el fin de evitar el uso reiterado de ciertas expresiones para diferenciar los géneros, se ha optado por utilizar el genérico masculino y representar mediante este tanto a hombres como a mujeres.

ejemplo, a través de la consulta, es mucho más que garantizar una buena ejecución de política pública: es convertir a la democracia en una realidad constante. Visto así, la democracia empodera y nutre a los diferentes sectores de la sociedad, pero principalmente a aquellos que usualmente se ven impedidos de llegar a la esfera en la que se toman las decisiones.

En tal sentido, el reconocimiento de la consulta como un derecho es un avance fundamental para ciertos colectivos en situación de vulnerabilidad. A partir de esta premisa, esta tesis se va a centrar en demostrar la existencia del derecho a la consulta de las personas con discapacidad y desarrollar su contenido. La hipótesis que se presenta es que los Estados tienen que crear diferentes mecanismos de participación, basados en el EBDH, para garantizar que las organizaciones de personas con discapacidad puedan lograr traducir sus demandas en las políticas públicas.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la consulta a las personas con discapacidad se recoge como en el artículo 4.3 de la CDPD como una obligación de los Estados:

En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

Pese a esta configuración normativa, no se ha considerado a la consulta como parte del derecho a la participación política de las personas con discapacidad. No obstante, esta tesis probará que la participación política de las personas con discapacidad tiene que incluir el derecho a la consulta para estar configurado de manera adecuada.

Como la mayor parte de asuntos relacionados con discapacidad, el tema es relevante y novedoso. Adicionalmente, es importante anotar que, en el Perú, se decidió implementar, legalmente, una forma de consulta para personas con discapacidad.² Y esta ya se ha venido utilizando con distintos efectos. Desde mi posición de asesor jurídico de los colectivos de sociedad civil de personas con discapacidad, tengo la posibilidad de hablar sobre los problemas de la consulta en el Perú y analizar cómo estos problemas pueden ser solucionados a partir de un adecuado planteamiento

² Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, publicada el 24 de diciembre de 2012. Artículo 14. Derecho a la consulta: Las autoridades de los distintos sectores y niveles de gobierno tienen la obligación de realizar consultas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad. Los procesos de consulta se desarrollan sobre la base de los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia.

de la forma en que se entiende la consulta. Y también me puedo sentir parte de los varios logros que ese colectivo ha podido conseguir hasta el día de hoy.

La realización de esta tesis es una forma de apoyar la realización de mejores políticas públicas para personas con discapacidad. Es necesario ser consecuente con la idea de “nada sobre nosotros sin nosotros”, que se impuso desde la sociedad civil en el proceso de adopción de la CDPD. Las personas con discapacidad tienen que ser protagonistas de su propio desarrollo. Omitir la obligación de realizar la consulta o realizarla de manera negligente es una nueva forma de exclusión paternalista.

Finalmente, no quiero dejar de agradecer a la Mesa de Discapacidad de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos por permitirme trabajar hombro a hombro durante los últimos tres años. A mis compañeros de trabajo de la Clínica Jurídica en Discapacidad de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de SODIS – Sociedad y Discapacidad les agradezco las enseñanzas. También quiero recordar a mis colegas y amigos de la Red Iberoamericana de Expertos en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad pues constantemente me nutren de noticias, ideas y controversias. De hecho, la inspiración para esta tesis surgió por una consulta realizada por Guadalupe Barrera, con respecto a si había estándares de consulta para personas con discapacidad en el derecho comparado.

Finalmente, no olvido mencionar a mi asesora, Agustina Palacios, una mente brillante que fue particularmente compasiva con los plazos ante mi nueva paternidad. Y, como en otras ocasiones, le agradezco a Renata Bregaglio por las conversaciones, los consejos, los viajes, los aprendizajes y el cariño.

Capítulo I: La perspectiva de discapacidad en el Enfoque Basado en Derechos Humanos

El presente capítulo tiene como objetivo evidenciar la necesidad de incluir un enfoque de discapacidad al momento de hablar del EBDH. Ello se vuelve necesario en un mundo en el cual las políticas públicas y los proyectos de desarrollo tienen también entre sus beneficiarios y usuarios a personas con discapacidad. Estas tienen requerimientos y necesidades especiales que a veces no son plenamente abordados en los diseños originales. Es por esto que se vuelve necesario el discutir cómo lograr que las personas con discapacidad se incluyan efectivamente en nuestra sociedad.

Para ello, en primer lugar, es necesario determinar el ámbito espacial en el que se aplica el EBDH: las políticas públicas y la cooperación internacional para el desarrollo. Cada uno de estos conceptos tiene un desarrollo distinto, pero también hay varios puntos en común que comparten.

Las políticas públicas están relacionadas con las decisiones gubernamentales destinadas a la satisfacción de necesidades públicas. Como se puede apreciar, la definición es amplia. No hay una definición única en la doctrina. Se puede pasar de definiciones amplias y vagas como la de pensar que una política pública es lo que un gobierno decide hacer o no hacer.³ Lasswell, quien acuñó el término en 1951, señala que una política pública es “un programa proyectado de valores, fines y prácticas”.⁴ En general, las definiciones van variando de acuerdo al peso que se quiera poner a cada parte del proceso de la política pública. Es posible encontrar acepciones más enfocadas en el proceso, mientras otras se enfocan en los resultados. En este trabajo, utilizaremos la acepción de Carlos Alza⁵, quien señala que una política pública puede ser identificada como un proceso susceptible de ser reconstruido y que da cuenta de los pasos que se tomaron para realizar decisiones públicas que tienen que ver con la priorización de agendas socialmente relevantes vinculadas al uso del poder y los recursos del Estado, y que generan un valor público, cubriendo necesidades, resolviendo problemas y satisfaciendo intereses. De allí que se señale que una política pública es principalmente un proceso social e institucional que puede tener objetivos

³ THOENIG, Jean-Claude, “Présentation”, en Jean LECA, Madeleine GRAWITZ, *Traité de Science Politique, Les Politiques publiques*, Tomo 4, PUF, París, 1985.

⁴ LASSWELL, Harold D., “The Policy Orientation”, en LERNER, D., LASWELL, H., *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951

⁵ ALZA, Carlos. *Diseño de Políticas Públicas en Derechos Humanos. Curso Virtual para la Maestría en Derechos Humanos*. Lima: PUCP. 2010, p. 8.

regulatorios –modificar conductas; distributivos – de bienes o servicios, redistributivos – recaudación en algunos sectores para beneficiar a otros – o constituyentes – de reorganización del Estado.⁶

En tal sentido, de manera clásica, se ha visto por conveniente dividir la política pública en diversos estamentos concatenados: Agendamiento, Diseño, Evaluación y Monitoreo.⁷ Tradicionalmente, el Estado monopolizó absolutamente la posibilidad de participación en estos espacios. Esto generó una exclusión de la sociedad de la posibilidad de determinar cómo se llevaban a cabo los proyectos. Por otra parte, la cooperación internacional para el desarrollo se entiende hoy en día como el financiamiento de proyectos de desarrollo. Usualmente esa cooperación se da desde países industrializados hacia países del Sur Global.⁸

Dentro de las dinámicas de diseño de una política pública o de un proyecto de cooperación, se plantea la necesidad de que cualquiera de estas incorpore un EBDH. Esta es una nueva metodología que plantea que el desarrollo debe sostenerse en los principios de los derechos humanos.⁹ Adicionalmente, pensando estos dos procesos bajo un EBDH¹⁰, políticas públicas y proyectos de desarrollo deben apoyar la realización de los derechos humanos de manera integral.¹¹

El EBDH es una metodología de trabajo para la elaboración de proyectos de desarrollo y políticas públicas. A partir de esta metodología, se entiende que, en tanto las políticas públicas aspiran a viabilizar derechos humanos, el ciclo de vida de dichas políticas también debería tener en cuenta la posibilidad de incluir las necesidades específicas de diversos grupos en situación de vulnerabilidad.

⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁷ BERTHIN, G y M. ESPINOZA. “Unidad 3: Breve Introducción a las Políticas Públicas para la Gobernabilidad Local en América Latina”. En: *Gobernabilidad Democrática Local y Procesos de Descentralización para el Desarrollo Humano*, Escuela Virtual del PNUD, Marzo 2010.

⁸ Se entiende al Sur Global no como una posición en el planeta sino como una pertenencia cultural a la periferia global con respecto a los centros de producción económica, académica y tecnológica.

⁹ SEPÚLVEDA CARMONA, Magdalena. “Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos” en ERAZO, Ximena; Laura PAUTASSI y Antonia SANTOS (editoras). *Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública*. Santiago: LOM, 2010 ,p. 74 – 75.

¹⁰ Al respecto, ver BREGAGLIO, Renata, Renato CONSTANTINO y Carmela CHÁVEZ. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú*. KAS/IDEHPUCP. 2014.

¹¹ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Documento E/C.12/2001/10, párrafos 1, 3 y 13.

Poco a poco, diversos enfoques han aparecido en escena para establecer la necesidad de abordar la complejidad de la situación de exclusión de ciertos colectivos. Así, por ejemplo, se puede considerar al enfoque de género, que busca ser una lupa que produzca análisis con respecto a las diferencias que existen con respecto a los roles que han sido asignados socialmente a los sexos. En tal sentido, en el caso de las políticas públicas, el análisis busca visibilizar las diferencias que se presentan entre hombres y mujeres (y en la actualidad también a la población LGTBIQ¹²) al momento del ejercicio de derechos. Hay que tener en cuenta que la diferencia no está en los sexos sino en las construcciones sociales que se han producido sobre ellos. Por ejemplo, dado que usualmente en áreas rurales se considera más importante al varón, suele suceder que esto afecte la permanencia de las niñas en la educación.

Otros enfoques relevantes son el intercultural y el generacional. Con respecto al primero, hay que considerar que la emergencia política de los pueblos indígenas ha generado que las políticas públicas tengan que considerar las necesidades de este colectivo a través de un enfoque intercultural. Este enfoque parte de la idea de que la

*“interculturalidad reconoce el derecho a la diversidad, a las diferentes racionalidades y perspectivas culturales de los pueblos, expresadas en diversas formas de organización, sistemas de relación y visiones del mundo. Implica reconocimiento y valoración del otro. Propone la interrelación, la comunicación, y el diálogo permanente para favorecer la convivencia entre las distintas culturas en contacto, garantizarles a cada una un espacio para desarrollarse en forma autónoma y promover su integración a la ciudadanía, en el marco de una sociedad pluricultural, multiétnica y multilingüe”.*¹³

Su aplicación en el Perú ha ido en aumento al menos nominalmente, aunque ello no siempre haya generado que las políticas públicas tengan esa visión.¹⁴

Con respecto al enfoque generacional, este obliga a pensar en las brechas que pueden existir en una política pública con respecto a los niños y a los adultos mayores. Cabe señalar que estos últimos viven en una situación de especial vulnerabilidad porque se ha considerado al envejecimiento como algo esencialmente negativo.¹⁵

¹² Acrónimo para lesbianas, gays, transexuales, bisexuales, intersexuales y queers.

¹³ Resolución Ministerial 638-2006. Aprueban la “Norma Técnica de Salud para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud”. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de julio de 2006.

¹⁴ CORREA, Norma. Interculturalidad y Políticas Públicas. Una agenda al 2016. Lima: CIES. 2011.

¹⁵ BARRANCO AVILÉS, María del Carmen y Francisco J. BARRIFFI. “La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su potencial aplicación a las personas mayores” en *Informes Portal Mayores*. ISSN: 1885-6780. (105) 2010, p. 4 y 5.

No obstante, si pensamos en una política que tenga como destinatarios a las personas con discapacidad, será necesario tener en consideración el Enfoque de Discapacidad dentro del EBDH, pues el respeto y garantía de los derechos humanos, sin duda, debe adaptarse a la realidad de las personas con discapacidad. De otra forma, las políticas públicas no podrán enfrentar las diferencias existentes en el disfrute de derechos humanos. Así, el enfoque de discapacidad consistirá en establecer una metodología de trabajo que incluya las necesidades específicas de las personas con discapacidad en el planeamiento de una política o de un proyecto de desarrollo.

¿Por qué es necesaria una perspectiva de discapacidad?

Las personas con discapacidad han estado presentes desde siempre en la historia de la Humanidad.¹⁶ No obstante, la mirada que ha recaído sobre ellos ha sido, usualmente, de lástima o de repugnancia. Ello se ha visto reflejado en distintas expresiones artísticas, normas jurídicas y también en la formulación de políticas públicas. Estas últimas adoptaron siempre una visión paternalista o excluyente de la discapacidad. En tal sentido, resulta evidente que las políticas públicas nunca han sido diseñadas pensando en la posibilidad de empoderar a una persona con discapacidad para que pueda estar en igualdad de condiciones con el resto de personas. De hecho, muchas de las políticas públicas pensadas para personas con discapacidad parten de la premisa de que las personas con discapacidad son incapaces de realizar alguna actividad. Así, por ejemplo, se crean escuelas segregadas porque se cree que las personas con discapacidad no pueden estudiar con el resto de estudiantes o se establecen pensiones porque se asume que la persona con discapacidad no puede trabajar.

Esto cambia radicalmente con el surgimiento teórico del modelo social de la discapacidad¹⁷ y su posterior consagración jurídica en la CDPD.¹⁸ Este instrumento jurídico conmina a los Estados a tomar todas las acciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan disfrutar los mismos derechos que el resto de personas en igualdad de condiciones.

¹⁶ Sin ánimo de agotar todas las fuentes, es posible encontrar referencias a la discapacidad desde la Antigüedad. Varios de los relatos bíblicos mencionan a personas con discapacidad. Homero, autor de La Iliada, era ciego. Para el caso del Perú, es interesante analizar varios de los huacos (ceramios) realizados por la cultura Mochica en la que se retrata a personas con diversas discapacidades.

¹⁷ Al respecto, ver OLIVER, Michael y Colin BARNES, *The New Politics of Disablement*. Palgrave. Londres: 2012.

¹⁸ Adoptada el 13 de diciembre de 2006.

La CDPD consagra lo que hoy se conoce como modelo social de la discapacidad.¹⁹ Como se ha mencionado, tradicionalmente, se había entendido a la discapacidad como el conjunto de impedimentos físicos, sensoriales o mentales que tenían ciertas personas. Es decir, la discapacidad ponía énfasis en una condición que se encontraba en la persona, y que le impedía realizar determinadas actividades. No obstante, hoy en día se entiende que la discapacidad no es una circunstancia natural, sino que se presenta de acuerdo a un espacio social. Es así que en realidad una persona tiene discapacidad en tanto la sociedad lo discapacita a través de barreras.²⁰ Este cambio de paradigma se debe a la introducción teórica del modelo social de la discapacidad que alcanza consagración normativa en la CDPD²¹. Como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el modelo social entiende que “*la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva*”.²² En ese sentido, podríamos decir que una deficiencia es el no poder caminar, pero la discapacidad solo se presentará cuando ante la “inexistencia de rampas” (barrera), una persona en silla de ruedas no pueda ejercer de manera libre y autónoma su derecho al libre tránsito. Por otro lado, es posible señalar que no poder ver es también una deficiencia, pero la discapacidad solo aparecerá si una persona con discapacidad visual no puede acceder a información en formatos alternativos (por ejemplo, texto braille o algún formato digital legible).

El modelo social supera a las concepciones anteriores sobre la discapacidad: el modelo de prescindencia y el modelo médico. El primero de ellos establecía la inutilidad total de la persona con discapacidad por lo cual lo mejor era eliminarlo o apartarlo de la sociedad²³. La idea de hospitales psiquiátricos en los cuales se confina a personas con discapacidad mental responde a esta concepción. En segundo lugar, tenemos el modelo médico que establece que la discapacidad está en la persona por lo cual esta deberá esforzarse en superarla para poder actuar en la sociedad.²⁴ Frente a estos paradigmas, el modelo social define la discapacidad como la interacción de una deficiencia (la persona no ve, no puede caminar, no oye) y una barrera (ausencia de libros

¹⁹ PALACIOS, Agustina. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad, 2008, Cinca: Madrid.

²⁰ BARNES, Colin. “Un chiste malo: ¿rehabilitar a las personas con discapacidad en una sociedad que discapacita?”. En: BROGNA, Patricia (comp.). *Visiones y revisiones de la discapacidad*. México DF: FCE, 2009. p.104

²¹ Adoptada el 13 de diciembre de 2006. Entró en vigor para el Perú y el resto de países que ratificaron el tratado el 3 de mayo de 2008

²² Corte IDH. Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, pár. 133.

²³ PALACIOS, Agustina. *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad*, 2008, Cinca: Madrid, pp.38 -39.

²⁴ PALACIOS, Agustina. *Óp. Cit.* pp.80-81

en braille o audiotexto, la ausencia de rampas, o la falta de intérpretes en lengua de señas). De esta manera, la discapacidad se origina y perpetúa en la sociedad. En ese sentido, toda imposición de una barrera u omisión de acciones para levantarla constituirá una limitación en el acceso y ejercicio de un derecho por parte de las personas con discapacidad, y deberá ser entendida como un acto de discriminación (directa, indirecta o estructural) hacia dicho colectivo.²⁵ Por ello, en estricto, la definición de discapacidad planteada por el modelo social (y recogido en la CDPD) lleva a la conclusión de que es la discapacidad misma la que debe ser entendida como discriminación.²⁶ Es por esto que la sociedad debe realizar y promover políticas públicas y actitudes que ayuden a eliminar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad. En ese sentido, la no discriminación de las personas con discapacidad no involucrará únicamente la abstención estatal de generar impedimentos, sino que también requerirá que el Estado tome las medidas pertinentes para lograr la inclusión social de las personas con discapacidad.²⁷

A nivel mundial, las estimaciones del Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud, establecen que alrededor del 15% de la población mundial tiene alguna discapacidad. En el Perú, la Encuesta Nacional Especializada en Discapacidad (en adelante, ENEDIS 2012) ha sido el instrumento más exacto para describir la situación de las personas con discapacidad. Según dicho instrumento, las personas con discapacidad en el Perú son 1 575 402 y representan el 5.2% del total de la población. De acuerdo con el propio Instituto Nacional de Estadística e Informática, las personas con discapacidad son 1.5% más pobres que las personas sin discapacidad²⁸ y se ven excluidos de la posibilidad de ingresar al sistema educativo y de los sistemas de salud.

¿Cómo el EBDH puede ser útil para los derechos de las personas con discapacidad?

²⁵ BREGAGLIO, Renata. Alcances del mandato de no discriminación en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En: BREGAGLIO, Renata y Elizabeth SALMON (coord.). Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Lima: IDEHPUCP, 2015, p. 86.

²⁶ *Ibid.*, p. 88.

²⁷ CDPD. 4.1.b.

Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: 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;

También, Corte IDH. Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 134.

²⁸ INEI. Perú: *Caracterización de las Condiciones de Vida de la Población con Discapacidad*, 2015. Lima: 2016.

El EBDH, tiene la intencionalidad de favorecer la promoción y vigencia de los derechos humanos. Por ello, es necesario que incluya las necesidades de las personas con discapacidad. Para analizar adecuadamente cómo podemos lograr esto, primero se va a analizar cómo funciona el EBDH y cómo se puede vincular con la perspectiva de discapacidad.

El EBDH como herramienta de política pública y cooperación internacional

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), el enfoque basado en derechos humanos “*es un marco conceptual para el proceso de desarrollo (...) basado en las normas internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos*”. La finalidad de dicha herramienta es “*analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo*”.²⁹ Los derechos pasan a ser finalidad y medio de las estrategias de desarrollo. En tal sentido, el EBDH “*se basa en la observación de que el desarrollo humano sostenible depende y contribuye al ejercicio conjunto de los derechos*”.³⁰

En ese sentido, el EBDH plantea una nueva mirada a los procesos de desarrollo, insertos a su vez dentro de programas de lucha contra la pobreza, llevados a cabo en diferentes Estados. Se plantea, por tanto, una unificación de criterios que permita promover un desarrollo humano, orientado a la repotenciación de las capacidades, pero desde una perspectiva de satisfacción de derechos.

El EBDH propone, entonces, por un lado, replantear los objetivos del desarrollo en términos de derechos. Para ello resulta fundamental identificar o traducir los objetivos de la intervención con acciones de promoción o respeto y garantía del derecho que se busca satisfacer a partir de una política pública. No obstante, en la medida que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí,³¹ es importante también, la identificación de cuáles son los demás derechos humanos que se ven afectados (promovidos, garantizados, defendidos) con la intervención al desarrollo de manera complementaria. Asimismo, también

²⁹ OACHD. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derecho en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra. 2006, p.15.

³⁰ PNUD. *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos en la reducción de la pobreza*. Informe provisorio sobre un proyecto piloto. Abril del 2007., p.1.

³¹ Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, parágrafo 5.

podría ocurrir que la intervención no genere la afectación de un derecho en particular, sino que afecte de manera general a uno o varios derechos, sin que se pueda decir que la intervención se da básicamente en relación con alguno de estos derechos.

Asimismo, (y pese a que no existen jerarquías entre los derechos humanos), en el marco del proceso de incorporación del EBDH es importante tener en cuenta que existen algunos derechos humanos que, a su vez pueden ser operativizados en relación con otros derechos y que cumplen un rol importante en el EBDH y que pueden ser transversalizados en cualquier intervención, programa, proyecto o política. A esto habría que sumarle su carácter universalista, su indivisibilidad e interdependencia e interrelación³² que inspiran el EBDH. Estos son los siguientes:³³

1. Igualdad y no discriminación: la intervención no puede excluir arbitrariamente a grupos de personas ni directa ni indirectamente. Los beneficiarios de una política pública deben seleccionarse a través de criterios objetivos y previamente determinados.
2. Participación e inclusión: se requiere la plena participación de los usuarios o beneficiarios a lo largo de todo el ciclo de la política pública.
3. Acceso a la información: implica la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Los medios de información, además, deben ser suficientes y accesibles para todas las personas beneficiarias.
4. Acceso a la justicia: implica la existencia de mecanismos de reclamación que permitan interponer un reclamo o necesidad de revisión de una política pública. Esto supone la existencia de órganos de vigilancia de expertos independientes que ejerzan tareas de observancia y recomendaciones para el mejoramiento de políticas y acceso a servicios.³⁴ Tales mecanismos deben ser públicos y accesibles y pueden ser de índole administrativa o judicial.

³²Al respecto ver PNUD. *Los derechos humanos en el PNUD*. Nota práctica. Abril, 2005; UNICEF. *Un enfoque de la educación para todos basados en los derechos humanos*, 2008.

³³SEPÚLVEDA, Magdalena, Relatora Especial de de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza desarrolla estos elementos al hablar de un enfoque de derechos en los programas de transferencias condicionadas. Ver: <http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos/documentos/trabajo/dt5.pdf> [19.02.2014] y SEPÚLVEDA, M. "Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos" en: ARAZO, Ximena, Laura PAUTASSI y Antonia SANTOS (Ed). *Exigibilidad y realización de derechos sociales*. Santiago de Chile: Ediciones LOM, Fundación Henry Dunant América Latina, 2010, pp. 73-99.

³⁴ PNUD. *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos en la reducción de la pobreza*. Abril del 2007, p. 13.

La aplicación del EBDH a la lógica de las políticas públicas permitirá no solo el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, en relación con un derecho específico, sino una protección integral. Esta se traducirá, entonces, en un cumplimiento de obligaciones en términos, tanto de proceso como de resultado final. En otras palabras, la lógica del EBDH es no solo la satisfacción inmediata del derecho, sino la articulación de esa satisfacción inmediata como una situación que antecede a la meta mayor a más largo plazo.

A pesar de todo esto, no se puede dejar de mencionar que existen muchas críticas legítimas al EBDH y a su forma de implementación. Entre las principales críticas podemos encontrar tres, de acuerdo con Katsui: el origen; los problemas de operativización y las consecuencias negativas de la operativización.³⁵

Con respecto al origen cabe señalar que el EBDH surge a partir de la última década del siglo XX y resulta curioso que coincida con el surgimiento del neoliberalismo.³⁶ Evidentemente los derechos humanos son un invento plenamente occidental y aunque hay posturas que señalan que es posible promulgar su universalidad desde una paradigma racional, no deja de ser cierto que el EBDH se puede convertir en un vehículo de imposición de una forma de ver el mundo.³⁷ De hecho, su implementación y la adopción por parte las propias Naciones Unidas parece ser una forma de globalización de la forma de desarrollar políticas públicas.³⁸ Se requiere tener mucho cuidado para poder lograr que el EBDH no sea una forma de imperialismo político. Esto es particularmente sensible en los casos de cooperación internacional.

Otro problema es el relacionado con su operacionalización. Al respecto, una de las cuestiones más complicadas tiene que ver con la posibilidad misma de la operacionalización. Así, si bien el discurso de derechos humanos hoy en día no tiene cuestionamientos que lo rechacen, también es cierto que la doctrina que favorece a los derechos humanos no viene con una guía para realizar estos cambios.³⁹ En tal sentido, si bien hay claridad en la terminología jurídica, eso no genera directrices claras para las políticas públicas. Así, por ejemplo, no es sencillo determinar qué

³⁵ KATSUI, Hisayo. "Downside of the Human Rights – Based Approach to Disability in Development". Institute of Development Studies. Universidad de Helsinki.

³⁶ KATSUI, Hisayo. "Downside of the Human Rights – Based Approach to Disability in Development". Institute of Development Studies. Universidad de Helsinki.

³⁷ UVIN, Peter. Human Rights and Development. Kumarian Press. 2004. Blommfel p. 17

³⁸ KATSUI, Hisayo. "Downside of the Human Rights – Based Approach to Disability in Development". Institute of Development Studies. Universidad de Helsinki.

³⁹ UVIN, Peter. Human Rights and Development. Kumarian Press. 2004. Blommfel p. 30 – 31.

indicadores o metas se deben plantear con respecto a las políticas públicas hechas para satisfacer derechos. Si bien es parte de la soberanía el hecho de que los países puedan decidir cómo van a aplicar las políticas públicas en sus países, también es cierto que la falta de metas o indicadores puede terminar complicando el trabajo a favor de los derechos humanos.

Otro problema es el de la priorización. Si bien, como ya se mencionó, se debería intentar que las poblaciones más excluidas sean las que tengan la primera oportunidad de beneficiarse de las políticas públicas.⁴⁰ No obstante, la tradición de los derechos humanos tiene varios años, pero no ha significado cambios reales para poblaciones en situación de vulnerabilidad. De hecho, la concepción eurocéntrica, androcéntrica, cisgénero y neutral al género no ha beneficiado a las poblaciones más excluidas.⁴¹ Eso genera situaciones de discriminación en muchas de las políticas públicas.

Las críticas esbozadas, sin embargo, no restan valor a la aproximación del EBDH, como una metodología de trabajo que permite tomar en consideración las desigualdades entre los colectivos beneficiarios de una política pública. Más allá de los cuestionamientos, lo cierto es que constatar las brechas sociales permite adoptar medidas para corregir esas desigualdades y permitir una adecuada acción.

Finalmente, involucrar una mirada de derechos humanos en las políticas públicas debe servir para plantear la necesidad de que las políticas públicas se orienten a solucionar déficits y carencias en materia de derechos humanos. El cumplimiento de los derechos humanos pasa por decisiones estatales que permiten que los fondos públicos se apliquen de manera inteligente a permitir un mayor acceso a derechos humanos y que estos sean provistos con la calidad que se requiere.

El EBDH y su utilidad para el diseño de políticas y programas para personas con discapacidad

Las políticas públicas y, en general, toda acción que busque el desarrollo no puede obviar la mirada de discapacidad. La propia CDPD establece la importancia de “incorporar las cuestiones relativas

⁴⁰ OACHD. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derecho en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra. 2006, p. 24

⁴¹ ALSTON, Philip. “Ships passing in the night: The current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millenium Development Goals. *Human Rights Quarterly*, 27 ,p. 767

a la discapacidad como parte integrante de las estrategias pertinentes de desarrollo sostenible.”⁴² Es decir, el desarrollo no puede plantearse alejado de las personas con discapacidad. Esto ya ha sido recogido en los Objetivos del Desarrollo Sostenible, aprobados por Naciones Unidas. Así, cuando se habla de ciudades inclusivas en la Meta 11, se establece que eso requiere que sean inclusivas para las personas con discapacidad. La noción de desarrollo, por tanto, debe entenderse como inclusiva de las personas con discapacidad. Por tanto, cuando se dice que este es el “proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”⁴³, no se puede excluir a las personas con discapacidad de dicho entendimiento.

Cabe destacar que el desarrollo es un elemento clave de la lucha contra la pobreza. Y esta es la situación de gran parte de la población con discapacidad.⁴⁴ Como se sabe, la pobreza es “una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social”.⁴⁵ Las políticas públicas que han buscado erradicar la pobreza, no suelen tener en cuenta la discapacidad como un factor relevante lo que ha generado su exclusión. Existe una relación fortísima entre discapacidad y pobreza, que se reforzada por la falta de servicios públicos accesibles y la necesidad de las personas con discapacidad y sus familias de asumir enteramente los costos que conllevan las barreras sociales de la discapacidad, así como el costo de oportunidad que significa el tener que abandonar otras actividades para asumir tareas de cuidado.⁴⁶ Dentro de esto, cabe señalar que la situación de pobreza extrema es “una negación de los derechos fundamentales de la persona humana [que] impide la realización efectiva de los derechos humanos”.⁴⁷

Ello suele pasar porque los tomadores de decisiones no toman en cuenta la perspectiva de las personas con discapacidad. En tal sentido, es necesario que las personas con discapacidad tengan “la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre

⁴² CDPD. Preámbulo, g.

⁴³ Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU.

⁴⁴ CDPD. Preámbulo, t.

⁴⁵ PNUD Informe sobre el Desarrollo Humano, 1990.

⁴⁶ DEVANDAS, Catalina. *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de las personas con discapacidad, Catalina Devandas-Aguilar. A/71/314*. 9 de agosto de 2016, pár. 13.

⁴⁷ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza. Informe provisional presentado por el Sr. José Bengoa, coordinador del Grupo de Expertos *ad hoc*. Documento E/CN.4/Sub.2/2005/20 del 6 de julio de 2005, párrafo 27.

políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente.”⁴⁸ Solamente a partir de ello se los podrá incluir adecuadamente en la vida política y social y lograr que salgan de la pobreza.

Cabe señalar que una coincidencia muy fuerte entre el EBDH y el enfoque de discapacidad es el paso de un enfoque caritativo a uno de derechos. En el caso de la discapacidad, el tránsito fue de un contexto médico – rehabilitador a un modelo social. En el caso del EBDH se pasa de un modelo de caridad a uno basado en derechos humanos. De acuerdo con Uvin, eso conlleva a trasladarnos de un enfoque de necesidades básicas insatisfechas a uno donde los sujetos de derecho requieren que el Estado cumpla con sus obligaciones para sus libertades.⁴⁹

	Meta	Individuos	Base de las responsabilidades
Enfoque basado en la caridad	Satisfacer necesidades (usualmente materiales)	Objetos de caridad. “Beneficiarios”	Discrecionalidad de los gestores. Sin obligaciones
Enfoque basado en Derechos Humanos	Satisfacer derechos humanos establecidos con un método basado en derechos humanos	Sujetos de derecho y responsables de obligaciones, de acuerdo con el contexto	Obligaciones jurídicas nacionales e internacionales. Responsabilidad por los derechos de los individuos.

Fuente: KATSUI, Hisayo. “Downside of the Human Rights – Based Approach to Disability in Development”. Institute of Development Studies. Universidad de Helsinki. Traducción propia.

Si el EBDH busca realmente lograr que las personas sean sujetos de desarrollo, es necesario que se incluya un enfoque de discapacidad que tenga el modelo social de la discapacidad como premisa. El modelo social pone el énfasis en los cambios sociales, lo que tiene que ver con las obligaciones estatales y en el paradigma de participación de las personas con discapacidad. Es así como se vincula con el EBDH. Otra de las coincidencias tiene que ver con la incorporación de lo más marginalizados.⁵⁰ El enfoque de discapacidad tiene como objetivo el lograr su “*participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*”⁵¹

⁴⁸ CDPD. Preámbulo, o.

⁴⁹ UVIN, Peter. Human Rights and Development. Kumarian Press. 2004. Blommfiel p. 123.

⁵⁰ OACHD. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derecho en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra. 2006, p. 24

⁵¹ CDPD. Preámbulo, e.

Una vez que se entiende que la discapacidad no es una categoría inherente a la persona, sino que se encuentra en la sociedad, se comprenderá, que es un asunto de derechos humanos que requiere el accionar de la sociedad y del Estado. Las políticas públicas no podrán omitir la perspectiva de la discapacidad en su formulación. Entonces, así como las políticas públicas deben tomar en cuenta el enfoque de género⁵² para evitar que existan efectos negativos hacia las mujeres; también es necesario tener en cuenta el enfoque de discapacidad. Tener el enfoque de discapacidad no significa ofrecer servicios segregados para personas con discapacidad. Por el contrario, significa el lograr la transversalización del enfoque de discapacidad en todas las políticas públicas. Esta mirada (conocida usualmente como *mainstreaming*)⁵³ apunta a la necesidad de que los servicios siempre piensen en las personas con discapacidad. La utilización de servicios segregados suele ser de menor calidad (como en el caso de educación en el que hay consenso de que las “*instituciones educativas separadas son inherentemente desiguales*”⁵⁴) y más oneroso para el Estado.⁵⁵

Por tanto, es necesario replantear el EBDH para que incluya la perspectiva de discapacidad y, por tanto, sea sensible a las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en la sociedad y evitar que una política pública supuestamente neutral tenga efectos adversos contra las personas con discapacidad. En tal sentido, se plantea ciertos elementos transversales que deben formar parte fundamental del EBDH al momento de analizar una política pública.

Se hace necesario revisar cómo ciertos derechos específicos de las personas con discapacidad pueden encajar en las formulaciones del EBDH.

Correspondencia del EBDH con la perspectiva de discapacidad

Elementos del EBDH	Elementos del EBDH en perspectiva de discapacidad
Igualdad y no discriminación	Accesibilidad plena

⁵² SEPÚLVEDA CARMONA, Magdalena. “Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos” en ERAZO, Ximena; Laura PAUTASSI y Antonia SANTOS (editoras). *Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública*. Santiago: LOM, 2010, pp. 89 – 91.

⁵³ DEL AGUILA, Luis Miguel. *Análisis y Evaluación del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Aportes de la Gerencia Social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú*. Tesis para optar por el título de Magíster en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011, p.31

⁵⁴ CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). Traducción propia. “Separate educational facilities are inherently unequal”

⁵⁵ Para el caso de educación, ver Declaración de Salamanca sobre principios, política y práctica relativos a las necesidades especiales en materia de educación: acceso y calidad, Salamanca (España), 7 a 10 de junio de 1994 (UNESCO y Ministerio de Educación y Ciencia de España)

	Ajustes razonables Reconocimiento de capacidad jurídica y apoyos para la toma de decisiones
Participación e inclusión	Consulta
Acceso a la información	Accesibilidad en la comunicación
Acceso a la justicia	Accesibilidad Ajuste razonable

Elaboración propia

Desde la perspectiva de esta investigación, es posible incluir varios elementos de la discapacidad en los tradicionales elementos del EBDH. A continuación, se explicará cómo se incluye cada uno de estos.⁵⁶

No discriminación

El mandato de no discriminación es parte integral del goce y disfrute de los derechos humanos.⁵⁷ Se entiende que la discriminación es *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos”*.⁵⁸

Esto quiere decir que nos encontraremos ante una situación de discriminación cuando (a) exista un trato diferenciado no justificado; (b) que se base en un motivo prohibido; (c) al momento de gozar o ejercitar un derecho. Si bien tradicionalmente esto se entendía como una obligación principalmente del Estado, es aceptado que los derechos humanos tienen efecto ante terceros por lo cual *“los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.”*⁵⁹

⁵⁶ La siguiente sección se basa en un trabajo previo: CONSTANTINO, Renato. *Rampas, camillas, pastillas y más: Barreras en el ejercicio de del derecho a la salud de personas con discapacidad*. Lima: Consorcio por los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2015, pp. 18 – 22.

⁵⁷ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)* E/C.12/GC/2009. 2 de julio del 2009, pár. 2.

⁵⁸ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)* E/C.12/GC/2009. 2 de julio del 2009, pár. 7.

⁵⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18

La discapacidad no se encuentra prevista como motivo prohibido en los tratados generales de derechos humanos (PIDCP, CADH, PSS y PIDESC); no obstante, el Comité DESC señaló, en su Observación General 5, que diferentes factores han generado que las personas con discapacidad se vean a menudo imposibilitadas de ejercer sus derechos económicos, sociales o culturales en igualdad con las personas que no tienen discapacidad. De acuerdo con dicho órgano, los efectos de tal discriminación han sido particularmente graves en las esferas de la educación, el empleo, la vivienda, el transporte, la vida cultural, y el acceso a lugares y servicios públicos.⁶⁰ Ello fue reiterado por tal Comité en su Observación General 20 que amplía el catálogo de motivos prohibidos de discriminación.⁶¹

Una de las formas más tradicionales de discriminación contra las personas con discapacidad es la exclusión del ejercicio de la capacidad jurídica. La CDPD establece que las personas con discapacidad sí tienen derecho a la capacidad jurídica, es decir, que pueden tomar decisiones con respecto a sus propias vidas que sean válidas en el ordenamiento jurídico. Esto se encuentra consagrado explícitamente en el artículo 12 de tal instrumento normativo.⁶² Tal disposición tiene varias afirmaciones y normas que requieren de cierta explicación. En primer lugar, se señala que las personas con discapacidad tienen igual derecho a la personalidad jurídica que el resto. La

pár. 88.

⁶⁰ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 5. Personas con discapacidad. Adoptada el 9 de diciembre de 1994, párrafo 15.

⁶¹ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 2 de julio de 2009, párrafo 28.

⁶² **Artículo 12.- Igual reconocimiento como persona ante la ley**

1. *Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.*
2. *Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.*
3. *Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.*
4. *Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.*
5. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.*

personalidad jurídica puede ser entendida como la capacidad de goce de una persona. Esto ya estaba también asegurado en el Código Civil peruano y también en varios instrumentos internacionales. Salvo ejemplos relacionados con políticas de genocidio o exterminio cultural, es poco probable encontrar situaciones en las cuales se niegue la personalidad jurídica.⁶³ No obstante, sí ha habido mucha controversia con respecto a la capacidad jurídica. Esta capacidad se puede derivar del principio de autonomía recogido en el artículo 3 de la CDPD. Este principio implica que la persona con discapacidad puede tomar las riendas de su propia vida. Así, tiene derecho a una mínima interferencia en su vida privada y a tomar sus propias decisiones con un apoyo adecuado. A diferencia del derecho a la personalidad jurídica, referida a ser titular de derechos, la capacidad jurídica es entendida como la dimensión de acceso al ejercicio de estos derechos.⁶⁴

En tal sentido, la capacidad jurídica se establece como un derecho autónomo y transversal que resulta condición previa para el ejercicio de otros derechos. A través de este derecho, la persona podrá determinar por sí misma cuándo quiere ejercer un derecho o no. Y podrá ser libre de hacerlo sin el tutelaje que le imponen figuras como la interdicción o la curatela. Tendrá libertad para decidir casarse, someterse a tratamientos médicos, señalar su vivienda, trabajar, contratar y demás libertades que el resto de personas disfrutamos sin valorar realmente. En este sentido, Bariffi señala que:

[L]a correcta interpretación del artículo 12 debe realizarse de modo sistemático con toda la Convención, pero muy especialmente con relación al artículo 2 (definición de discriminación por motivo de discapacidad) el artículo 5 (no discriminación), artículo 14 (libertad y seguridad), artículo 15 (protección contra tortura), artículo 16 (protección contra la explotación y malos tratos), y artículo 19 (vida independiente e inclusión social).⁶⁵

Los siguientes párrafos explican el funcionamiento de la capacidad jurídica. Así, esta no deberá ser planteada como un abandono de la persona con discapacidad. La premisa, por el contrario, es que las personas con discapacidad requieren apoyos para formular o comunicar sus decisiones. La autonomía de las personas con discapacidad no implica que estas vivan de manera autárquica.

⁶³ Por ejemplo, el antiguo (y derogado en el 2011) artículo 30 del Código Civil de España señalaba que “Para los efectos civiles, sólo se reputará nacido el feto que tuviere figura humana y viviere veinticuatro horas enteramente desprendido del seno materno”. Lo que se podía considerar como algo con figura humana, evidentemente, se puede terminar basando en visiones prejuiciosas sobre la discapacidad.

⁶⁴ BARRIFFI, Francisco. Capacidad jurídica y capacidad de obrar de las personas con discapacidad a la luz de la convención de la ONU. En PÉREZ BUENO, L. C. (Dir.). Hacia un Derecho de la Discapacidad. Estudios en homenaje al Profesor Rafael de Lorenzo, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2009.

⁶⁵ BARRIFFI, Francisco. Capacidad jurídica y capacidad de obrar de las personas con discapacidad a la luz de la convención de la ONU. En PÉREZ BUENO, L. C. (Dir.). Hacia un Derecho de la Discapacidad. Estudios en homenaje al Profesor Rafael de Lorenzo, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2009.

Por el contrario, debe ser entendida como una forma de ser reconocido en la comunidad como un semejante que, por sus diferencias, requiere de algunas adaptaciones y apoyos para la toma de decisiones. En tal sentido, como señala Luis Miguel del Águila:

Un error muy frecuente en el ámbito de la discapacidad, que proviene del sentido común, es entender la idea o concepto de “independencia” (que es la razón o atributo principal de la vida independiente de las PCD) en el sentido de “autosuficiencia”, es decir como aquella posibilidad o capacidad de hacer las cosas sin ningún tipo de apoyo o ayuda. Cuando bien sabemos que este carácter de independencia en el ámbito de la discapacidad tiene un sentido muy particular y es el que se refiere a la autonomía de la voluntad y a la capacidad de tomar decisiones propias, inclusive contando para ello con cualquier tipo de apoyo externo.⁶⁶

Esta concepción nos obliga a reformular qué pensamos de la independencia y de la autonomía y del valor de los vínculos sociales para el verdadero e integral desarrollo de la persona. En tal sentido, la autonomía debe ser entendida como la posibilidad de tomar decisiones sobre la propia vida, incluso cuando eso requiera apoyos. Eso no desestima la posibilidad de ser dependientes para diferentes actividades de la vida diaria. No obstante, la ideología actual imperante (capitalista, individualista y egoísta) mira con desdén a aquellos que no alcanzan el ideal de autosuficiencia total.⁶⁷ De dicha forma, Del Águila coincide con Ratzka, quien señala que:

“Ser independientes no significa querer hacer todo por nosotros mismos y no necesitar a nadie para ello, tampoco significa que querramos vivir aislados. Significa que aspiramos a tener las mismas oportunidades de elegir y de tener el control de los diferentes aspectos de nuestra vida cotidiana que las que tienen nuestros hermanos y hermanas, nuestros vecinos y amigos sin discapacidad. Queremos crecer en nuestras familias, ir a la escuela de nuestro barrio, usar el mismo ómnibus que usan nuestros vecinos, trabajar en labores que estén de acuerdo con nuestra educación y capacidades, fundar nuestras propias familias. Así como cualquier otro, necesitamos estar a cargo de nuestras propias vidas, pensar y hablar por nosotros mismos. Con este fin necesitamos apoyo y necesitamos aprender unos de otros, organizarnos y trabajar por cambios políticos que lleven a la protección legal de nuestros derechos humanos y civiles”⁶⁸.

De esta manera, es posible proponer la siguiente analogía: así algunas personas requerirán muletas o anteojos para superar las barreras sociales, otras necesitarán el apoyo de personas para la toma de decisiones. La Relatora sobre Derechos de las Personas con Discapacidad ha mencionado que el apoyo para personas con discapacidad:

comprende una amplia gama de intervenciones de carácter oficial y oficioso, como la asistencia humana o animal y los intermediarios, las ayudas para la movilidad, los dispositivos técnicos y las tecnologías de apoyo. También incluye la asistencia personal; el apoyo para la adopción de

⁶⁶ DEL ÁGUILA, Luis Miguel. “La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector” en SALMÓN, Elizabeth y Renata BREGAGLIO. *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. 2014. IDEHPUCP, p. 64.

⁶⁷ ALBERTSON FINEMAN, Martha. “Cracking the foundational myths: independence, autonomy, and self-sufficiency” en *Gender, Work & Family Project Inaugural Feminist Legal Theory Lecture*, p. 17.

⁶⁸ SCHULZE, Marianne. 2009. *Understanding The UN Convention On the Rights of Persons With Disabilities. A Handbook on the human rights of persons with disabilities*. Washington D.C: Handicap International Professional Publications Unit. P.102.

*decisiones; el apoyo para la comunicación, como los intérpretes de lengua de señas y los medios alternativos y aumentativos de comunicación; el apoyo para la movilidad, como las tecnologías de apoyo o los animales de asistencia; los servicios para vivir con arreglo a un sistema de vida específico que garanticen la vivienda y la ayuda doméstica; y los servicios comunitarios. Las personas con discapacidad pueden precisar también apoyo para acceder a servicios generales como los de salud, educación y justicia, y utilizar esos servicios.*⁶⁹

A pesar de esta mirada y la obligación convencional que la sustenta, son muchas las normas y prácticas que condenan a las personas con discapacidad, en especial las que tienen discapacidad intelectual y psicosocial, a la imposibilidad de tomar decisiones sobre sus propias vidas.

En tal sentido, una política pública sensible al reconocimiento de la capacidad jurídica no podrá imponer barreras que limiten la capacidad jurídica y, por tanto, no podrá exigir la interdicción como requisito. Asimismo, se deberán proveer las medidas de apoyo necesarias para que se tome en cuenta la voluntad y preferencias de las personas con discapacidad. En esa línea de argumentación, es necesario que se piense en la autonomía de las personas y no en lo que podría ser considerado “mejor para su bienestar”. Por tanto, las políticas públicas deberán permitir el empoderamiento y el pleno ejercicio de la libertad de las personas con discapacidad y no impedirlo en aras de un supuesto interés superior. Adicionalmente, tales políticas públicas deben garantizar adecuadamente que la persona con discapacidad pueda acceder a apoyos para poder ejercer sus derechos.⁷⁰

Al momento de establecer políticas públicas, el respeto por la capacidad jurídica tiene que ver permitir que la persona con discapacidad pueda convertirse en un real sujeto de derecho. Se tienen que valorar sus decisiones e intenciones sin quitarle la posibilidad de ejercer sus derechos.

Acceso a la justicia

Para cumplir con la idea de acceso a la justicia, es necesario que las personas con discapacidad puedan lograr hacer valer sus reclamos. Eso requiere que los procesos de justicia tengan una perspectiva de discapacidad. Para ello, se hace necesario que tengan como premisa la accesibilidad y los ajustes razonables.

⁶⁹ DEVANDAS, Catalina. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad*. A/HRC/34/58. 20 de diciembre de 2016, pár. 14.

⁷⁰ DEVANDAS, Catalina. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad*. A/HRC/34/58. 20 de diciembre de 2016, pár. 28.

La accesibilidad es un principio de adaptación del entorno. A partir de dicho principio, se establece un derecho que obliga a los Estados a tomar medidas para lograr la plena accesibilidad “al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.”⁷¹ En ese sentido, la obligación de la accesibilidad se da principalmente con respecto a los entornos, los servicios y los sistemas de información y comunicación y tienen una vocación de generalidad. A estos conceptos hay que sumarles la concepción de diseño universal. Este vocablo se plantea como una forma de elaboración del entorno que piense en todas las formas de la diversidad humana, incluyendo la discapacidad. Así, no serán necesarias modificaciones especiales, sino que todos podrán disfrutar del mismo producto sin problemas.

Por tanto, una política pública deberá pensar en las instalaciones físicas en las cuales se prestan los servicios y la forma de comunicación entre usuarios y funcionarios. En tal sentido, se deberá intentar sacar provecho de las nuevas tecnologías para que los formatos de comunicación tradicionales no impidan que las personas con discapacidad puedan acceder a los servicios. Por tanto, mantener prácticas tan anquilosadas como obligar a los usuarios a realizar todos los trámites de manera presencial es una violación del principio de accesibilidad que se debe aplicar también en las comunicaciones y que impacta directamente en la posibilidad de utilizar un servicio. Esa clase de prácticas solamente impiden que las personas con discapacidad puedan estar en igualdad de condiciones con el resto de personas.

De manera adicional, se deben incluir los ajustes razonables. Esta es una de las nuevas figuras que trae la CDPD. Si bien es una figura que se ha adaptado del Derecho Laboral⁷², hoy en día, por acción del fraseo en la Convención, tiene una aplicación general para el ejercicio de diferentes derechos. Así, la Convención establece la siguiente definición.

Por "ajustes razonables" se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;⁷³

⁷¹ CDPD. Art. 9. Véase también LGPCD, art. 15

⁷² Al respecto, ver <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgmdra.htm>

⁷³ CDPD. Art. 2

La Convención, además, establece que la denegación de estos ajustes razonables constituye una forma de discriminación⁷⁴. En tal sentido, brindar el ajuste (si es razonable) no es opcional, sino que es una tarea derivada de la obligación general de todos los Estados de no discriminar ni permitir la discriminación.⁷⁵ Dicho de otro modo, solo es posible negar aquellos ajustes considerados no razonables, es decir, que genere lo que se conoce como “carga indebida”.

La concepción del ajuste razonable está íntimamente ligada a la posibilidad de ejercer los derechos de manera igualitaria. En estos casos, la forma efectiva de hacer que eso se cumpla es otorgar un trato diferente a las personas en razón de sus diferencias. Y es que en el caso de la discapacidad es posible ver cómo un trato igualitario desde una perspectiva meramente formal termina siendo injusto dadas las condiciones reales de nuestra sociedad y las barreras que establece para las personas con discapacidad. Y es que, en ocasiones, es necesario “un tratamiento desigual a las personas atendiendo a que estas pueden encontrarse en una situación de diferencia o desigualdad, que les resulte desfavorable o perjudicial”.⁷⁶ Como resulta entendible, este tratamiento diferenciado no es una forma de discriminación hacia las personas sin discapacidad sino la posibilidad de hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad.

Como se ha señalado, la idea de ajuste responde a modificaciones o cambios de “la cultura, las políticas y las prácticas” que se dan en las instituciones encargadas de ciertos derechos. Recogiendo parte de la definición de Pérez Bueno, podemos señalar que un ajuste razonable se compone de:⁷⁷

- *Conducta positiva de actuación de transformación del entorno (elemento fáctico de cambio);*
- *Transformación que ha de dirigirse a adaptar y hacer corresponder ese entorno a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, en todas las situaciones concretas en que estas puedan hallarse, proporcionándoles una solución (elemento de individualización y satisfacción de las particularidades);*
- *que surge en aquellos casos no alcanzados por las obligaciones generales de protección de los derechos de las personas con discapacidad (elemento de subsidiariedad);*

⁷⁴ CDPD. Art. 2.

⁷⁵ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104

⁷⁶ RUBIO CORREA, Marcial, Francisco EGUIGUREN PRAELI y Enrique BERNALES BALLESTEROS. *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. 2011, p. 146.

⁷⁷ PÉREZ BUENO, Luis Cayo. “La Configuración Jurídica de los Ajustes Razonables” en PÉREZ BUENO, Luis Cayo (Dir.) 2003 – 2012: *10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España. Estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna*. Madrid: Ediciones Cinca. 2012, p. 166. De esta definición se ha decidido omitir la referencia a la carga desproporcionada en tanto no coincidimos con su inclusión dentro de la figura propia de ajuste razonable.

- y en todo caso su finalidad es la de facilitar la accesibilidad o la participación de las personas con discapacidad en análogo grado que los demás miembros de la comunidad (elemento de garantía del derecho a la igualdad).

Los dos primeros elementos se refieren la modificación de un entorno. Como hemos señalado previamente, esto es insuficiente. En ocasiones, las modificaciones podrán ser de las prácticas o las políticas. El tercer elemento refiere a la vinculación con la accesibilidad. El ajuste razonable se dará cuando la accesibilidad prevista no sea suficiente. Adicionalmente, el ajuste tiene que permitir un ejercicio de derechos en igual condición que el resto. Con respecto a este tercer elemento, es importante resaltar que el ajuste es razonable cuando es efectivo.⁷⁸ Finalmente, el ente obligado a proveer el ajuste puede accionar la carga indebida como una defensa para no tener que realizarlo.⁷⁹

Participación

Con respecto a la participación, se requiere tomar medidas específicas para que las personas con discapacidad puedan plantear sus requerimientos en todo el proceso de las políticas públicas. La CDPD, además de lo ya señalado, establece como uno de sus mandatos la obligación de realizar consultas estrechas con las personas con discapacidad en el diseño e implementación de decisiones, normativa y políticas que estén relacionadas con las personas con discapacidad.⁸⁰ La forma en cómo los Estados deben proceder a realizar estos ejercicios de forma que se garantice efectivamente el derecho a la participación de todas las personas con discapacidad será el tema que nos ocupará en los siguientes capítulos de esta tesis.

Acceso a la información

Finalmente, con respecto al acceso a la información, este es un derecho clave en la posibilidad de participar en una política pública. Solamente conociendo el presupuesto, las acciones, las estadísticas y los planes de un Estado es posible que la ciudadanía presente propuestas de cambio reales que puedan plasmarse. El derecho de acceso a la información permite que

⁷⁸ DE CAMPOS VEHL MARTEL, Leticia. "Ajuste razonable: Un nuevo concepto desde la óptica de una gramática constitucional inclusiva" en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Vol. 8, número 14, junio de 2011, p. 107

⁷⁹ Al respecto, ver: CONSTANTINO, Renato y Saulo GALICIA. *La configuración de los ajustes razonables en materia laboral en el Perú: definiciones, omisiones y propuestas*. URTEAGA, Patricia y Aarón VERONA. *Cuadernos de Trabajo CICAJ 2013 – 2014. Las instituciones jurídicas en debate*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 2015.

⁸⁰ CDPD. Art. 4.3

ciudadanos y ciudadanas busquen y reciban información que se encuentra bajo control del Estado.⁸¹

La trascendencia de este derecho para la formulación de políticas públicas recae en la posibilidad que les otorga a los ciudadanos de participar, con más herramientas, en el debate público sobre políticas públicas y uso del dinero estatal. En tal sentido, Catalina Botero, durante su gestión como Relatora para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que su importancia radica en tres puntos:

(a) su carácter de herramienta crítica para la participación democrática, el control del funcionamiento del Estado y de la gestión pública y el control de la corrupción por parte de la opinión pública, en ausencia de los cuales se hace imposible el escrutinio ciudadano del quehacer estatal y la prevención de abusos gubernamentales mediante un debate público informado; (b) su valor en tanto medio para la autodeterminación individual y colectiva, en particular la autodeterminación democrática, puesto que habilita a las personas y a las sociedades para adoptar decisiones informadas sobre el rumbo que le quiere imprimir a su existencia; y (c) su naturaleza de instrumento para el ejercicio de otros derechos humanos, especialmente por parte de quienes se encuentran en posiciones subordinadas o vulnerables, ya que es sólo mediante el conocimiento preciso del contenido de los derechos humanos y de sus formas y medios de ejercicio que se puede acceder efectivamente a su pleno goce y disfrute.⁸²

En tal sentido, la garantía de acceso a la información permite que la participación en el debate público sea más rica y le da la posibilidad a la sociedad civil de hacer llegar propuestas adecuadamente fundamentadas a las autoridades estatales.

Con respecto al contenido, Botero afirma que, sobre la base de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, se pueden deducir cinco elementos del derecho de acceso a la información:

(1) se trata de un derecho de toda persona; (2) en principio no es necesario acreditar un interés ni una afectación personal para obtener la información bajo control del Estado, salvo que se aplique alguna de las restricciones excepcionales permitidas por la Convención Americana; (3) habilita a las personas para acceder a múltiples tipos de información, incluida la información que el Estado custodia o administra, la que produce o está obligado a producir, la que tienen quienes administran los servicios públicos o dineros públicos, la que el Estado capta o está obligado a captar, y la información personal que se encuentra en bases de datos particulares; (4) se rige por el principio de la máxima divulgación, en virtud del cual toda información se presume pública salvo que se apliquen restricciones excepcionales previstas en la ley; (5) impone diversas obligaciones concretas al Estado, incluidas las de proveer un recurso administrativo de acceso a la información con plazos razonables para adoptar una decisión justificada y entregar efectivamente la información solicitada o, en caso de aplicarse alguna restricción, proveer un recurso judicial para controvertir la respuesta negativa; la de suministrar al público información en forma oficiosa; la de adecuar el ordenamiento jurídico interno para que responda a este derecho; y la de divulgar en

⁸¹ CortelDH. Caso *Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78; Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 77; y Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108

⁸² BOTERO, Catalina. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC: 2008, pág. 29.

*forma apropiada entre la población la existencia y mecánica de los instrumentos jurídicos para hacerlo efectivo.*⁸³

De estos elementos, es clave con respecto a las personas con discapacidad el tercero: la posibilidad de acceder a información estatal y el correlativo deber estatal de producir tal información. Esto es particularmente importante por dos motivos. En primer lugar, porque para los grupos en situación de vulnerabilidad, “este derecho es condición esencial de satisfacción de sus necesidades básicas.”⁸⁴ Nuevamente, es porque permite conocer cuáles son los planes del Estado con respecto a un derecho o una política pública. La otra razón es porque la obligación estatal de proveer la información debe realizarse teniendo en cuenta los estándares de accesibilidad antes señalados. Al respecto, la propia CDPD señala en su artículo 21.a la necesidad de que esta información se provea de manera accesible sin que esto constituya un costo extra para la persona con discapacidad.⁸⁵

Adicionalmente, es importante mencionar que la CDPD incluye una obligación específica para los Estados que tiene que ver con la generación de estadísticas e información relativa a la situación de las personas con discapacidad. Así, el artículo 31 señala lo siguiente:

Artículo 31 Recopilación de datos y estadísticas

1. Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención. En el proceso de recopilación y mantenimiento de esta información se deberá:

a) Respetar las garantías legales establecidas, incluida la legislación sobre protección de datos, a fin de asegurar la confidencialidad y el respeto de la privacidad de las personas con discapacidad;

b) Cumplir las normas aceptadas internacionalmente para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los principios éticos en la recopilación y el uso de estadísticas.

2. La información recopilada de conformidad con el presente artículo se desglosará, en su caso, y se utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la presente Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos.

3. Los Estados Partes asumirán la responsabilidad de difundir estas estadísticas y asegurar que sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas.

Esta obligación surge desde la corroboración de que, en muchas ocasiones, los Estados no han disgregado información sobre personas con discapacidad por lo que las brechas que sufren en el goce de derechos se invisibiliza. Para la formulación de políticas públicas que realmente respondan a las necesidades de las personas con discapacidad, se deben tener líneas de base

⁸³ BOTERO, Catalina. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Washington DC: 2008, pág. 30.

⁸⁴ BOTERO, Catalina. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Washington DC: 2008, pág. 91

⁸⁵ Artículo 21. Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información.

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, entre ellas: a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;

exactas. Esto genera en los Estados, la obligación de generar indicadores nacionales sobre discapacidad.⁸⁶



⁸⁶ DEVANDAS, Catalina. *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Catalina Devandas-Aguilar. A/71/314. 9 de agosto de 2016, pág. 72.

Capítulo II: El derecho a la participación política de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Durante mucho tiempo, colectivos minoritarios o no hegemónicos han sido excluidos de la posibilidad de participar en la construcción de las decisiones de la sociedad. Pueblos indígenas, mujeres o personas con discapacidad han sido excluidos a través de diversas vías. Desde la consagración de la democracia liberal, la principal de estas vías ha sido la exclusión del derecho al voto durante la historia. En la mayor parte de casos, la situación ha cambiado y prácticamente no se cuestiona el hecho de que todas las personas, superada una valla de edad, tengan derecho a votar y a postular a cargos públicos. No obstante, aún subsisten situaciones que impiden que el ejercicio de esos derechos se traduzca en una efectiva representación de los derechos de estos colectivos en situación de exclusión: las imposibilidades fácticas que impiden la participación política de estos colectivos. Adicionalmente, es necesario señalar que los colectivos requieren participar en la construcción de políticas para que su visión sea correctamente aplicada. Alrededor del mundo, ha habido diferentes iniciativas para lograr incluir a los colectivos más excluidos en la formulación de políticas públicas. En este trabajo, se enfatizará cómo se puede lograr una mayor inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito político.

Este documento entiende como consulta el que ciertas minorías puedan acceder a la posibilidad de incidir en la formulación de políticas. El mecanismo explícito puede variar: las posibilidades pueden abarcar mesas de diálogo o mecanismos institucionalizados de consulta como los Consejos Consultivos.

El derecho a la participación política en la CDPD⁸⁷

Carlos Alza⁸⁸ señala que las políticas públicas se identifican como un proceso susceptible de ser reconstruido y que da cuenta de los pasos que se tomaron para encauzar decisiones públicas que tienen que ver con la priorización de agendas socialmente relevantes vinculadas al uso del poder y los recursos del Estado, y que generan un valor público, cubriendo necesidades, resolviendo

⁸⁷ Esta sección se basa en un trabajo previo: CONSTANTINO, Renato; Priscilla CORIA y Laura IEONG. "Participación es inclusión: el derecho a la participación política de personas con discapacidad". *Forseti. Revista de Derecho*. 2016 (1), pp. 97 – 114. Disponible en: http://forseti.pe/media_forseti/revista-articulos/97-114_Constantino.pdf

⁸⁸ ALZA, Carlos. *Diseño de políticas públicas en derechos humanos. Curso virtual para la maestría en derechos humanos*. Lima: PUCP, 2010, p. 8.

problemas y satisfaciendo intereses. Por ello se señala que una política pública es principalmente un proceso social e institucional que puede tener objetivos regulatorios (modificar conductas), distributivos (de bienes o servicios, redistributivos), de recaudación en algunos sectores para beneficiar a otros (constituyentes) o de reorganización del Estado.⁸⁹

Esto debe ser analizado bajo un enfoque de derechos humanos de las políticas públicas.⁹⁰ De acuerdo con esta visión, no basta únicamente la realización de acciones adecuadas, sino que también se deben generar canales de participación. Ello se desprende del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del artículo 23 a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Asimismo, cabe resaltar que todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales.⁹¹ En tal sentido, la participación es un elemento clave de la gobernabilidad democrática en un Estado de Derecho.

Tal importancia también está reconocida en la CDPD. En el Preámbulo se especifica que *“las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente”*.⁹² Adicionalmente, se puede encontrar a la *“participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad”* como uno de los principios de la CDPD.⁹³ Como correlato de ello, se ha establecido la obligación estatal de realizar *“consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”*⁹⁴ en la implementación de políticas públicas.

Finalmente, de manera específica, se tiene al artículo 29 de la CDPD que señala los siguiente:

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:
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*

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 9.

⁹⁰ Al respecto, ver BREGAGLIO, Renata, Renato CONSTANTINO y Carmela CHÁVEZ. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú*. Lima: KAS/IDEHPUCP, 2014.

⁹¹ Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, artículo 1.

⁹² CDPD. Preámbulo o).

⁹³ CDPD. Artículo 3.c.

⁹⁴ CDPD. Artículo 4.3.

representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

- i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
 - ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;
 - iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;
- b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:
- i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos; ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones

Es posible afirmar, por tanto, que la participación política, como derecho, se compone de los siguientes derechos: voto, representación y asociación.

Derecho al voto

El derecho al voto se encuentra consagrado en diversas normas internacionales como son el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 29.a) de la CDPD y el artículo 23 de la CADH.

El voto debe garantizar la libertad de expresión de la voluntad de los electores, para ellos se debe garantizar el acceso en igualdad de condiciones. En ese sentido, es importante resaltar que, a la luz del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD), se reconoce a las personas con discapacidad el ejercicio de capacidad jurídica “en igualdad de condiciones y en todos los aspectos de la vida de las personas”.⁹⁵ En este sentido, la norma incluye la participación en la vida política manifestada en el derecho al voto. Ello en consonancia, a su vez, con el artículo 29 de la CDPD que dispone que:

“Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán 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”.

⁹⁵ Convención de la ONU sobre los Derechos de la persona con discapacidad y su Protocolo Facultativo; instrumentos suscritos el 30.03.2007, y ratificados el 30.01.2008 por el Estado peruano.

El ejercicio del derecho al sufragio es un aspecto importante en las vidas de las personas con discapacidad, debido a que han sido excluidas del mismo durante mucho tiempo. En algunos casos, la exclusión ha sido normativa, como los impedimentos legales para votar; mientras en otros casos ha sido por la falta de accesibilidad para ejercer el voto.

Con respecto a los impedimentos formales, cabe destacar las consideraciones que emplea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia del derecho al voto de personas con discapacidad, por ejemplo, en el caso *Alajos Kiss vs Hungría*. En este caso, el Tribunal concluye que *“la privación indiscriminada del derecho al voto no puede justificarse formalmente sobre la existencia de una incapacitación a menos que en dicho procedimiento del tribunal nacional haya sospechado y probado que la persona se encuentra razonablemente limitada para ejercer su derecho al voto”*⁹⁶.

En esa misma línea, el Comité de los Derechos sobre las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, ha señalado en el caso *Zsolt Bujdosó y otros vs. Hungría*⁹⁷ que el Estado violó el derecho al voto a 6 personas con discapacidad mental e intelectual porque eliminó sus nombres del registro electoral al ser puestos bajo tutela de acuerdo con la Constitución, y como resultado se les había negado el derecho a votar en las elecciones parlamentarias y municipales de 2010, violando los artículos 29 y 12 de la CDPD. El Comité hace hincapié en que a pesar de una norma constitucional dispone los supuestos de inhabilitación al ejercicio de la ciudadanía, no puede impedir el ejercicio del derecho al voto, debido a que este derecho implica el reconocimiento a la igualdad en el ejercicio de la capacidad jurídica como garantía de acceso al goce y ejercicio de otros derechos fundamentales.

Finalmente, cabe mencionar, dentro del Derecho Comparado, el dictamen del Procurador General de Argentina sobre el caso H.O.F.,⁹⁸ quien mediante su curadora pública, solicita su inclusión al padrón electoral a los efectos de quedar habilitado para emitir su sufragio. La pretensión fue sistemáticamente rechazada por la declaración civil de incapacidad que pesaba sobre esta persona. Al respecto, el Procurador señaló:

⁹⁶ TEDH. Caso Alajo Kiss vs. Hungría. Application N° 38832/06. Sentencia del 20 de mayo de 2010.

⁹⁷ COMITÉ CDPD. Caso Zsolt Bujdosó and five others V. Hungary. Communication No. 4/2011, 20 de setiembre de 2013, párr. 10.

⁹⁸ CIV 83563/1997/CS1, "F, H O si artículo 152 ter. Código Civil". Accesible en: http://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/wp-content/uploads/sites/9/2016/04/CIV_83563_1997_F.pdf

“ (...) las personas con discapacidad mental han sido objeto de una exclusión sistemática del cuerpo electoral y la discapacidad mental ha sido considerada históricamente como un factor determinante para negar el ejercicio de la ciudadanía política. Esta exclusión tiene un doble aspecto pues afecta a quienes resultan marginados pero también la pueblo en su conjunto, debilitando la representación y la plena participación de las personas con discapacidad mental en el proceso electoral.”

De esta manera, el Dictamen reafirma la importancia de explicitar por qué la interdicción como restricción no resulta beneficiosa para las personas con discapacidad, y resaltó la importancia de conllevar el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, puesto que les permite ejercer válidamente su derecho al voto.

Por otro lado, el derecho al sufragio se enfrenta a distintas barreras físicas, entre ellas la falta de accesibilidad que conlleva la vulneración de otros derechos fundamentales.⁹⁹

Derecho a postular a un cargo público

El derecho al acceso a la función pública, es también parte fundamental del contenido del derecho a la participación política. Ello, en tanto se reconoce a este último, un carácter o aspecto *funcional*; en la medida en que se encuentra estrechamente vinculado al ejercicio de la función pública, aunque no solo se restringe a ella.¹⁰⁰

En buena cuenta, conceptos tales como la democracia (en un contexto de libertad, igualdad y respeto de los derechos fundamentales) y el propio acceso a la función pública, no pueden ser ajenos al derecho a la participación política, toda vez que, entendemos la importancia que este derecho posee en la legitimación de la configuración del Estado en su dimensión política y, en los distintos niveles de gobierno en que ello pudiera repercutir.

⁹⁹ Por ejemplo, en el último proceso electoral, el ciudadano José Antonio Ísola, persona con discapacidad y usuario de silla de ruedas “concurrió a cumplir con su deber de votar, y, una vez más, se encontró con un sistema excluyente que no le permitió emitir su voto debido a que su mesa de votación se encontraba en un segundo piso. La solución brindada por los organismos electorales, la entrega de una constancia, le obligaba a tramitar personalmente una dispensa frente a un sistema lleno de barreras y limitaciones al ejercicio de derechos (...)”

Ver: Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH). Notas de prensa APRODEH. Publicado el 17 de junio del 2016. Disponible en: <http://www.aprodeh.org.pe/index.php/sala-de-prensa/notas-de-prensa/entry/poblacion-con-discapacidad-felicita-a-kuczynski-y-renueva-esperanzas-de-lograr-mayor-inclusion-en-el-proximo-gobierno>

¹⁰⁰ BOYER CARRERA, Janeyri. 2008. “Aproximaciones al contenido esencial del derecho a la participación política”. *Pensamiento Constitucional*. Lima. Año XIII, Nro. 13. Pág. 367.

Ahora bien, en materia de discapacidad, que es a lo que a nosotros atañe, hemos de advertir que existe un deber del Estado de garantizar y asegurar, en los términos del Art. 29º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que las personas que presenten una situación de discapacidad puedan participar *plena, efectivamente y en igualdad de condiciones*, en la vida política y pública y; más aún, el referido tratado les reconoce, de forma expresa, el derecho a : (...) *presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda*(..)¹⁰¹

Resulta indubitable, por tanto, al margen del concepto, acaso más o menos amplio, que de la *función pública* podamos concebir, que las personas con discapacidad poseen el derecho y el Estado el deber, de asegurar y garantizar el derecho de acceso a la función pública en favor de aquellas, por ser parte de la denominada *vida política* de la nación. El ejercicio efectivo de este derecho; debe darse, además, en un contexto de igualdad, respecto de aquellas personas que no presentan una situación de discapacidad; es decir, aquellas que no encuentran una barrera social particular que suponga un límite, para la plena realización de sus derechos, en este caso, políticos.

Pese a ello, el derecho al acceso a la función pública, al igual que ocurre en el caso del derecho al acceso y permanencia en el trabajo (al cual se haya también vinculado) presenta, en el contexto de nuestra sociedad, un desarrollo aún incipiente, además de afrontar considerables déficits en cuanto a su concreción. En tal sentido, advertimos que, el derecho al acceso a la función pública afronta, en la actualidad, barreras de variada naturaleza, tal y como evidencia el precedente judicial peruano sentado en el caso del Sr. Edwin Béjar (Exp. N° 2009-01890-0-1001-JR-CI-3), en el proceso de amparo que siguiera contra el Consejo Nacional de la Magistratura.

Como se puede apreciar en los hechos de esta sentencia, el demandante interpuso una demanda de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura. Tal decisión fue tomada dado que, tras postular a la Plaza de Fiscal Adjunto Provincial de Cuzco, dando a conocer su situación de discapacidad y, siendo, además, declarado apto para la realización del examen de selección (para lo cual solicitó de forma oportuna el apoyo requerido); se le comunicó que sería impedido de rendir la referida evaluación, hecho que en efecto sucedió, al presentarse el demandante a rendir la evaluación y verse impedido de hacerlo.

¹⁰¹ Art. 29 a) ii) de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. Subrayado nuestro.

La Corte Superior, en tal sentido, procedió a dilucidar si con este trato se había incurrido o no en una situación de discriminación, bajo tal entendido, analizó la legitimidad del impedimento ejercido por el CNM, dado en virtud del Acuerdo de Sesión Plenaria Ordinaria del CNM (Informe N° 067-2009-CPSN-CNM), que concluyó la denegatoria al demandante para rendir el examen, basándose en el Art. 4 numeral 6) de la Ley de la Carrera Judicial, norma que se encontraba vigente al momento de dilucidarse la causa y arguyendo, de forma adicional que, al requerirse la ayuda de una tercera persona para realizar el examen, este ya no sería de carácter “personal”¹⁰².

El tribunal advirtió, como no escapa a un juicio de razonabilidad que, solicitar apoyo no en la resolución sino en la dación del examen (marcar las opciones múltiples) no suponía que la evaluación perdiera su cualidad de ser personal, además se destacó que el propio demandante propuso opciones alternativas de solución, como, por ejemplo, la realización de la prueba mediante un software especial.

Es importante destacar, llegado a este punto que, llama a la reflexión la opinión, sostenida por la parte demandante, según la cual existiría un impedimento, de ser el demandante elegido magistrado, para que este realice labores de “mayor importancia” que supondrían el ejercicio propio de su cargo, en tanto fiscal. Frente a ello, la sentencia destacó que no resultaba razonable descalificar al postulante solo por considerar que existen funciones de mayor importancia que este—presuntamente— no podría realizar, más aun, sostuvo que, de ser elegido, correspondería al propio empleador, brindarle al demandante las facilidades para desempeñar sus funciones, además de asignarle las responsabilidades que le competan, conforme a la capacidad profesional que este detenta, a tenor de no vulnerar el derecho a la no discriminación por motivo de discapacidad, entre otros derechos de observancia constitucional.

Es así que, si bien en casos como el del funcionario Béjar, en el que el acceso a la función pública fue debidamente tutelado por el legislador, no podemos afirmar que exista una plena incorporación de las personas con discapacidad en el ámbito de la participación política, en nuestro país. Más aun, la integración de las personas con discapacidad ha sido mínima y, se encuentra reducida en contados casos; esencialmente, a aquellos supuestos de personas que presentan una discapacidad o limitación social de naturaleza física y/o sensorial; encontrándose barreras incluso

¹⁰² Estos sucesos fueron precisados en el Décimo Primero y Décimo Sexto considerandos de la sentencia recaída en el Exp. N° 2009-01890-0-1001-JR-CI-3.

frente a tales supuestos, mismas que ya debieran haber sido superadas, como evidencia el caso objeto de análisis, en el que advertimos desde ya, la existencia de prejuicios, respecto de la pretendida falta de capacidad que tendrían personas como el demandante, para ejercer sus funciones o labores, con autonomía y a la par que el resto de personas o servidores públicos. De hecho, la actual Ley de Servicio Civil señala que para que una persona pueda ingresar a la función pública, debe estar en pleno uso de sus derechos civiles lo que nuevamente excluye a las personas con discapacidad que están sometidas a un proceso de interdicción.

Se puede concluir, por todo ello, que existe aún un largo camino por recorrer si deseamos, cuanto menos, equiparar las condiciones en las que las personas con discapacidad—cualesquiera que esta sea (física, sensorial, mental o psicosocial)— participan como parte activa de la vida política de nuestra nación; concretamente en el acceso a la función pública y que, se garantice que las mismas no solo puedan acceder al ejercicio de estas funciones, en las mismas condiciones que las demás personas, sino que puedan permanecer en el ejercicio de sus cargos de manera sostenida y garantizándose además su plena autonomía.

Derecho a la representación política

El derecho a la representación política, como sabemos, forma parte del contenido esencial del derecho a la participación política, contenido en el Art. 29 de la CPCD. Es así que, mediante este derecho se reconoce, como fuera ya mencionado, el derecho a la participación política en su dimensión activa, es decir, en la capacidad de ejercer cargos de representación política y, por ende, ser susceptibles, no solo de elegir sino de ser elegidos válidamente. A nivel jurisprudencial, la sentencia del caso *Yatama vs. Nicaragua*,¹⁰³ la Corte IDH hace alusión a este derecho:

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como el influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa¹⁰⁴(...) La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección(...)¹⁰⁵

¹⁰³ El referido caso se originó con la denuncia interpuesta contra el Estado de Nicaragua, en la que se alegara la vulneración de diversos Arts. de la CADH (1º.1, 23º y 25º, entre otros), en perjuicio de los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político regional indígena “Yatama”, al excluírseles de participar en las elecciones municipales del año 2000, en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur, a causa de las decisiones es emitidas por el Consejo Supremo Electoral del Nicaragua. (*Numeral N° 2 de la sentencia Yatama Vs. Nicaragua.*)

¹⁰⁴ Numeral N° 196 de la sentencia del caso Yatama Vs. Nicaragua

¹⁰⁵ Numeral N° 199 de la sentencia del caso Yatama Vs. Nicaragua

En atención a ello, podemos entender que, en primer término, el derecho a la representación política supone un actuar directo y activo de los individuos (ya sea en asociación o de forma particular) para formar parte de la vida política y pública de la nación, que tiene como presupuesto que esta se de en condiciones de igualdad y; claro está, en observancia de las condiciones de legitimidad propias del proceso de elección en el que se participe. Ahora bien, la citada jurisprudencia del caso Yatama resulta especialmente relevante por implicar el pronunciamiento de la Corte respecto del derecho a la participación política de las comunidades indígenas y nativas (en este caso, del Caribe Nicaragüense) reconociéndose el derecho de manifestar, en condiciones de igualdad, su libre determinación política y organizativa. Esto es importante pues, la configuración del derecho a la participación política se dio en relación a un colectivo, cuya situación de especial vulnerabilidad fue destacada por el Tribunal, en la medida que la preservación de sus costumbres suponía, en última instancia, la existencia misma de su cultura. Ahora bien, advertimos que, la situación de vulnerabilidad de un determinado colectivo o grupo de personas que comparten características comunes que las sitúan en una condición de desigualdad social, por ejemplo, el caso de las comunidades indígenas o nativas, mujeres y personas con discapacidad; merecen una especial tutela, precisamente, para lograr que esas *condiciones de igualdad* puedan verse satisfechas. Las personas con discapacidad han sido excluidas e invisibilizadas en nuestras sociedades.¹⁰⁶ Tal exclusión ha tenido un correlato en la representación política. Así, las personas con discapacidad:

*(...) al padecer de discriminación y exclusión social, han estado completamente al margen de la participación política. El ejercicio de sus derechos políticos, como participar en los procesos electorales u organizarse en asociaciones civiles, es un fenómeno incipiente (...). Es muy probable que, si hoy se realizara en los países latinoamericanos una medición de la calidad democrática de participación de ciudadanos y ciudadanas con discapacidad en la gestión pública, los resultados serían muy pobres.*¹⁰⁷

Reconocer esto supondrá finalmente, la necesidad de implementar políticas y acciones positivas por parte del Estado —con la participación de la sociedad civil— encaminadas a acortar las referidas brechas; evidenciadas como sabemos, en la desigualdad, acaso estructural que posee

¹⁰⁶ Astorga Gatjens, Luis Fernando. "La Consulta a las personas con discapacidad". En: Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2014.IDEHPUCP. Página 169.

¹⁰⁷ Astorga Gatjens, Luis Fernando. "La Consulta a las personas con discapacidad". En: Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2014.IDEHPUCP. Página 176 y ss.

también nuestra sociedad, de conformidad con las obligaciones que vinculan al Estado en materia del respeto, la garantía y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad.¹⁰⁸

En base a lo expuesto, resulta relevante realizar también una comparación con la cuota de género en las elecciones para congresistas o regidoras. En base a la existencia de una minoría vulnerable para nuestra sociedad las mujeres por mucho tiempo han sido excluidas del ámbito político. Ante esta situación, en el Perú, mediante la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), Ley N.º 26859, en el artículo 116 se estipula el porcentaje de 30 % para las elecciones de Congresistas de la República, igualmente en la Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864, señala en el artículo 10, inciso c); el porcentaje de género (30 %) para las elecciones municipales. Las cuotas de género en nuestro país son “(...) una medida especial de carácter temporal no como una excepción a la regla de la no discriminación, sino como una estrategia necesaria de los Estados Partes para lograr la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y el hombre en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales (...)”.¹⁰⁹

Por tanto, destacamos que, normativamente, las cuotas de género no se encuentran exentas de regulación en nuestro ordenamiento, al existir tanto a nivel del Congreso de la República¹¹⁰, a nivel regional¹¹¹ y municipal¹¹² o el caso de las denominadas cuotas generacionales y cuotas indígenas dadas en virtud de la Ley N° 28869¹¹³. Es cierto que estas medidas no han sido del todo efectivas, no obstante, consideramos que es un primer paso que también se requiere en el caso de personas con discapacidad. El Estado debe fomentar una cuota mínima que asegure la participación de las personas con discapacidad en los niveles de gobierno, puesto que quienes asuman la representación de la sociedad civil, constituyen mecanismos para conseguir resultados basados en promover el desarrollo y mejora de las condiciones de vida de las personas de la comunidad.

¹⁰⁸ A manera de ejemplo, es posible señalar que en el último Parlamento (2011 – 2016) fueron elegidos únicamente cinco personas con discapacidad (Michael Urtecho, Javier Diez Canseco, Giancarlo Vachelli, John Reynaga y Luis Galarreta), pero en el siguiente solamente hay uno.

¹⁰⁹ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación General N.º 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. Párrafo 17.

¹¹⁰ El Art. 116 de la ley N° 26859 prevé que las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones y que en las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.

¹¹¹ El Art. 12 de la ley N° 27683 prevé también la cuota de no menos del 30% de mujeres o varones en la lista de candidatos al Consejo Regional.

¹¹² El artículo 10 inciso 2 de la Ley N° 26864, establece que el número correlativo que indique la posición de los candidatos a Regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un 25% de hombres o mujeres.

¹¹³ Esta Ley contempla que las listas de regidores tanto regionales como municipales deben estar conformadas por no menos de un 30% de hombres o mujeres, no menos de un 20% de ciudadanos jóvenes menores de 29 años y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios. Art. 1 de la Ley N° 28869.

Por tanto, es necesario que el Estado intensifique “sus gestiones para incluir a las personas con discapacidad en los cargos de representación electoral y los cargos públicos”.¹¹⁴ La cuota sería una de las “medidas para promover el derecho de las personas con discapacidad a presentarse como candidatos cargos de elección popular”¹¹⁵.

En el supuesto de existir una la modalidad de cuotas razonables para las personas con discapacidad, no significa que la representación de los usuarios esté garantizada, puesto que resulta relevante que sean liderados de manera óptima por parte de los partidos políticos y en el supuesto que lleguen a obtener una plaza, no concreta el debido derecho a la participación política, sino que se efectivizará cuándo ejerzan sus funciones y formen parte de la toma de decisiones.

Concluimos, por tanto, que la situación que atraviesan las personas con discapacidad afronta no solo las limitaciones propias de un legado de olvido e invisibilización social, transversal a sociedades como la nuestra, sino la falta de iniciativa; en especial, la proveniente del sector público, en donde parece ser un patrón común la no previsión de mecanismos que permitan el acceso de las personas con discapacidad a los cargos públicos y cargos de elección popular, que permita que estas ejerzan plenamente su derecho a la representación política. Este cuadro se agrava si hacemos énfasis en discapacidades de índole intelectual, mental o psicosocial, hecho que el Comité ha destacado ya en reiteradas oportunidades.

Derecho de asociación

Finalmente, de acuerdo con la Convención, otro elemento clave del derecho a la participación es el derecho de asociación. En tal sentido, el artículo 29.b de la CDPD señala que los Estados tienen la población de promover un entorno para la participación plena que incluya la posibilidad de que participen en partidos políticos y que puedan constituir organizaciones de personas con discapacidad.

¹¹⁴ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Serbia, aprobadas por el Comité en su 15º período de sesiones (29 de marzo a 21 de abril de 2016). Serbia: CRPD/C/SRB/CO/1 numeral N° 59.

¹¹⁵ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité en su 9º período de sesiones (15 al 19 de abril de 2013). Paraguay: CRPD/C/PRY/CO/1.

El derecho de asociación consiste en que las personas “tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.”¹¹⁶ Por tal motivo, los Estados no pueden disolver a las asociaciones, salvo por los siguientes motivos: “en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.¹¹⁷

Es importante mencionar que la Corte Interamericana ha planteado que el derecho de asociación va más allá de las obligaciones relacionadas con la inacción estatal. Según ella, dada la especial vinculación de dicho derecho con la democracia, es necesario garantizar que la voz de las personas en situación de vulnerabilidad pueda llegar al espacio público. En tal sentido, se señala que:

“la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”¹¹⁸

Teniendo esto en cuenta, el Estado debe adoptar medidas para fomentar y garantizar la creación de asociaciones de personas con discapacidad. Si de verdad se quiere lograr que las personas con discapacidad asuman protagonismo real en la esfera pública sobre el debate acerca de sus derechos, es necesario que los Estados cuenten con recursos para facilitar que las personas con discapacidad conformen estas organizaciones. En muchas ocasiones existen barreras físicas o legales que dificultan la posibilidad de asociarse. También se complica la posibilidad de dar vida a la institución si no se cuenta con recursos. Por ello, el derecho de asociación tiene que ser comprendido más allá de una libertad negativa y ser pensado como la posibilidad que tiene la persona con discapacidad para participar en el debate público democrático. Por eso es que se vuelve necesaria la participación estatal que garantice la pluralidad de las voces y el protagonismo de las personas con discapacidad sobre los asuntos que le competen.

¹¹⁶ Artículo 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹¹⁷ Artículo 16.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹¹⁸ Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, pág 173.

Participación más allá de la representación y el voto¹¹⁹

De acuerdo con Elster¹²⁰, tanto Habermas como Rawls tienen un núcleo común en lo que entienden como democracia deliberativa: “la elección política, para ser legítima, debe ser el resultado de una *deliberación acerca de los fines entre agentes libres, iguales y racionales*” (resaltado en el texto original). Esto nos genera algunas preguntas con respecto a las personas con discapacidad que ya han sido planteados por Martha Nussbaum. A diferencia de Rawls, para quien las personas con discapacidad (en especial la intelectual o psicosocial) no son tomadas en cuenta como un factor relevante para el contrato social, aunque pueda ser un problema que debe atender dicho acuerdo,¹²¹ la propuesta de Nussbaum busca confrontar la teoría de la justicia de Rawls y señalarle ciertos vacíos.

El primero de ellos corresponde a la forma en que Rawls define al agente que participa del contrato social como “racionales y mutuamente desinteresados”.¹²² Tal hecho excluye evidentemente la posibilidad de que la persona con discapacidad mental o intelectual participe directamente del debate que da inicio a las instituciones. Si bien esto no significa su exclusión de políticas afirmativas, sí le impide diseñar las instituciones que deberán realizar tales políticas. La fuerza de la racionalidad tendría que ser moderada para una inclusión plena de otros colectivos. No obstante, ello no debe llevarnos a eliminar la práctica de la deliberación.

En segundo lugar, Nussbaum señala que la propia idea del contrato parte de los “beneficios derivados de la cooperación mutua”.¹²³ En este sentido, la participación de las personas con discapacidad en la sociedad puede no necesariamente ser mutuamente beneficiosa en tanto que los costos de su inclusión podrían superar los de su exclusión.¹²⁴ Incluso al afirmar que la inclusión de personas con discapacidad puede ser beneficiosa, los costos pueden ser bastante altos. Así, la idea inicial de Rawls de cooperación se derrumba en tanto la cooperación solo se da cuando hay beneficios mutuos para los sujetos racionales del contrato social. Como esto puede no suceder

¹¹⁹ Esta sección se basa en un trabajo previo: BREGAGLIO, Renata y Renato CONSTANTINO. *La educación inclusiva desde el enfoque de capacidades* "Preparado para presentar en la V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades, Lima, Perú, del 14 al 16 de mayo 2014"

¹²⁰ ELSTER, Jon. *La democracia deliberativa*. Editorial Gedisa ,p. 18

¹²¹ Rawls señala que “la capacidad de un sentido de la justicia es poseída por la abrumadora mayoría de la humanidad y, por consiguiente, esta cuestión no plantea un grave problema práctico”. Y es que Rawls no se plantea la discapacidad como una forma de vulnerabilidad estructural en tanto únicamente algunos “individuos dispersos no gozan de esta capacidad”. RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 457

¹²² RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 26

¹²³ NUSSBAUM, Martha. *Las Fronteras de la Justicia* Óp. Cit., p. 131

¹²⁴ *Ibid.*, p. 129

siempre en el caso de la discapacidad, la salida de Rawls es la “caridad generosa en un estadio ulterior”.¹²⁵

Es posible también reconocer en el caso de Elster algunas críticas a los planteamientos deliberativos. Finalmente, como bien se reconoce, si bien la discusión puede ser parte de las discusiones, es posible que buena parte de las discusiones se decidan por una forma no comunicativa como es la votación.

Con respecto a una posible interacción entre la discapacidad y la deliberación, es interesante ver cómo es que las personas tachadas de no racionales pueden participar en la deliberación. Si bien se suele pensar que las personas con discapacidad intelectual o psicosocial deberían estar separadas de la discusión política¹²⁶, creo que lo ideal es que sí participen, incluso si es difícil o se generan tardanzas. Solo a partir de su inclusión plena en la sociedad y en la discusión política puede un grupo en situación de exclusión reclamar su reivindicación social.

Derecho a la consulta y el rol de la sociedad civil¹²⁷

La sociedad civil incluye un concepto amplio de organizaciones a través de las cuales la población actúa para la consecución de ciertos fines. A través de estos colectivos, en muchas ocasiones, las personas pueden llevar sus ideas y planteamientos a los mecanismos tradicionales del Estado. Para lograr ello, se requiere de participación ciudadana.

Por otro lado, de acuerdo con María Isabel Remy, hay dos ejes para comprender las dinámicas de la participación ciudadana: institucionalización y deliberación. De acuerdo con dicha descripción, es posible establecer cuatro campos de participación ciudadana. Así, el primer campo es el de la toma de decisiones institucionalizada. En tal sentido, es posible encontrar en este espacio a “los mecanismos definidos como de democracia directa, es decir, los derechos ciudadanos de iniciativa legislativa, de referéndum y de revocatoria, y de revocatoria de autoridades electas.”¹²⁸ En estos espacios, el derecho no se ejerce a través de un representante, sino que cada ciudadano toma la

¹²⁵ *Ibid.*, p.130

¹²⁶ Artículo 33 de la Constitución señala que pierden la ciudadanía las personas sometidas a interdicción, que suelen ser aquellas que tienen discapacidad intelectual o psicosocial.

¹²⁷ Esta sección se basa en un trabajo previo: BREGAGLIO, Renata; Renato CONSTANTINO y Carmela CHÁVEZ (2016). *En cancha ajena: la participación ciudadana a través de los Consejos Nacionales*. LIMA: KAS/IDEHPUCP.

¹²⁸ REMY, María Isabel. “Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo”. Ponencia preparada para la ISTR – V Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. 2005, p. 9

decisión. En tal sentido, no es la “sociedad civil organizada” la que toma una decisión, sino la población o la ciudadanía.¹²⁹ En tal sentido, es posible decir que en esta clase de mecanismos lo más importante es el número de ciudadanos que participan y la decisión que toman, y no la calidad de las personas ni de sus argumentos. Cabe resaltar, adicionalmente, que “los costos transaccionales son más elevados y, aunque la sociedad civil no sea el sujeto de la participación, requiere de organizaciones fuertes y capaces de asumirlos”.¹³⁰

El segundo campo es el de los mecanismos de diálogo y el de propuestas de carácter institucionalizadas. Este ámbito, que será el que se explorará más ampliamente en todo este trabajo, tiene características particulares que vale la pena analizar. En primer lugar, estos espacios no son canales de decisión de la población (a diferencia de un referéndum), sino que son espacios estatales donde el órgano suele plantear la agenda¹³¹ (aunque, como se verá más adelante, no es imposible que esto llegue a suceder) e invita a ciertas organizaciones. Por tanto, la contraparte ya no es la población, sino la sociedad civil organizada.

De acuerdo con Remy¹³², existen tres factores relevantes al momento de evaluar estos espacios y su posibilidad de ser eficaces al momento de establecer políticas públicas:

- La posibilidad y capacidad de construir consensos.
- La representatividad de los participantes.
- La apertura de los funcionarios públicos a las propuestas planteadas.

El primero de estos factores parece ser uno de los más complejos e involucra una doble labor. En primer lugar, es necesario que existan consensos al interior de los mismos representantes de la sociedad civil. Ya luego, en un segundo momento, es necesario que ese consenso sea posible en el mismo órgano de participación. En tal sentido, lo relevante en este caso no serán los votos sino otras formas de capital político (capacidad de convencimiento, posibilidad de movilización, argumentación técnica) los que serán relevantes para alcanzar el consenso y permitir una efectiva incidencia en la formulación de políticas públicas. Evidentemente, esta necesidad de alcanzar el consenso requiere tiempo y puede llegar a desgastar recursos. Esto genera situaciones poco favorables a la legitimización de la actividad política, como el hecho de tomar decisiones generales

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 10.

¹³¹ *Ibid.*, p. 11.

¹³² *Ibid.*, p. 12.

y abiertas a la interpretación que pueden ser consensuadas, pero que tienen poco efecto en la realidad. En el caso de las organizaciones de personas con discapacidad, es necesario reconocer que los liderazgos han decaído desde el deceso de Javier Diez Canseco.

El segundo factor, el de la representatividad, también tiene particularidades en cada caso. Y es que la representatividad no siempre responde a criterios electorales sino de sociedad civil. En tal sentido, hay sistemas de participación política que generan que la propia población encuentre a sus representantes como el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil), proceso en el que la sociedad civil tiene varias reuniones para decidir sus intereses y sus representantes.

¹³³ No obstante, en la mayoría de los casos, la representación de la “sociedad civil” viene dada por un cargo o un conocimiento especializado. En tal sentido, es posible señalar que:

La expresión “representantes de la sociedad civil” resulta equívoca. Puede aludir a la presencia de personas que representan los sectores de la sociedad civil con intereses en el ámbito de decisiones públicas en el que participan (los representantes de gremios de trabajadores, campesinos o empresarios). Pero puede aludir también a personas que representan organizaciones cuyo rasgo particular es no ser partidos políticos, aunque no representen, estrictamente, sectores sociales (ONG, asociaciones culturales, dignatarios de iglesias, etc.). O que se considere que alguien representa un sector porque su precisa organización pertenece al sector, pero las demás organizaciones ni lo eligieron (ni eventualmente saben que están “representadas”). Al límite, como “representante de la sociedad civil” puede considerarse cualquier persona (un civil que vive en la sociedad), aunque no represente una organización. El punto es que la expresión suele evocar que con su presencia, en cualquiera de los casos, está representada la sociedad civil en su diversidad. La ambigüedad sobre la representatividad de quienes conciertan políticas públicas parte de la ambigüedad acerca de qué es lo que se concierta: se conciertan intereses diversos, eventualmente divergentes; o se conciertan opiniones, buenas ideas o propuestas interesantes.¹³⁴

Es por ello que la forma de representatividad afectará también la eficacia para la formulación de políticas públicas. Quienes sean representantes únicamente por su condición de “personalidades” no serán sometidos a escrutinio público ni tendrán la obligación de llevar una agenda determinada. Quienes ingresen representando a un gremio específico (un colegio profesional o un sindicato) tendrían un deber únicamente con sus asociados. En cambio, representantes elegidos por voto popular tendrían que someterse a un escrutinio público y llevar la agenda planteada por sus votantes. En los casos de personas con discapacidad, consideramos que lo mejor es que los representantes provengan de las organizaciones de forma que se vaya legitimando su liderazgo y también existan incentivos a la fiscalización.

¹³³ *Ibid.*, p. 13.

¹³⁴ *Ibid.*, pp. 13–14.

Finalmente, el tercer factor para evaluar cómo funcionan estos espacios es cómo responden las autoridades y qué tan abiertas están a participar verdaderamente en dichos espacios, proporcionar información y aplicar los lineamientos que se tomen. Es así como la obligatoriedad de los acuerdos puede ser definida por la misma autoridad.¹³⁵ Ello, como se verá en el desarrollo del presente texto, puede variar dependiendo de la autoridad. Así, en algunos casos, los consensos podrán ser decisivos y, en otros, por el contrario, no tendrán ninguna efectividad.

El tercer campo de participación ciudadana es el del diálogo o propuesta no institucionalizada que se canaliza a través de las acciones de incidencia o *lobby*. En este campo suelen moverse las ONG o iniciativas ciudadanas que buscan aportar al debate público a través de estudios. Lamentablemente, este campo tiene varias limitaciones fácticas. En primer lugar, suelen depender del financiamiento de fuentes de cooperación, por lo que las iniciativas solo podrán desarrollarse mientras atraigan la atención de dichas fuentes. Adicionalmente, hay que hacer pasar la propuesta por el filtro de la conveniencia política. Es decir, un legislador o decisor en materia de política pública solamente asumirá la iniciativa si le es conveniente o funcional en su agenda política. Por tanto, los argumentos técnicos no serán determinantes para ello. En el Perú, un ejemplo de éxito de esta forma de participación la representa la iniciativa legislativa que penalizó la ley contra el acoso callejero. A través de la incidencia con legisladores y otras formas de participación se logró la promulgación de dicha norma a pesar de la incredulidad de algunas personas.¹³⁶

Finalmente, el último campo de participación que señala Remy corresponde a la movilización ciudadana. Este espacio ni es institucionalizado ni busca el diálogo. Usualmente, el acudir a este espacio puede servir como apoyo a otras formas de participación o, como bien señala Remy, puede evidenciar que “los demás mecanismos no funcionan suficientemente, que los representantes no representan, que la participación ciudadana no está abierta a discutir problemas de alta relevancia de las personas y/o que la alta fragmentación de los intereses inhibe de utilizar mecanismos mayoritarios de participación directa”.¹³⁷ A continuación, se presenta un cuadro que resume las formas de participación antes planteadas.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹³⁶ Ley publicada en marzo de 2015.

¹³⁷ REMY, María Isabel (2005), *op. cit.*, p. 18.

Formas de participación ciudadana

	Toma de decisiones	Diálogo y propuesta.
Institucionalizado	Referéndum, revocatoria de autoridades, iniciativa legislativa, presupuesto participativo	Mesas de Diálogo, Mesa de Lucha de Concertación contra la Pobreza, Consejos Nacionales
No institucionalizado	Movilizaciones, marchas, plantones, actos públicos	Lobby, incidencia con autoridades

Elaboración propia

Justificaciones para una consulta de personas con discapacidad

De acuerdo con Elster¹³⁸, tanto Habermas como Rawls tienen un núcleo común en lo que entienden como democracia deliberativa: “la elección política, para ser legítima, debe ser el resultado de una *deliberación acerca de los fines entre agentes libres, iguales y racionales*” (resaltado en el texto original). Esto nos genera algunas preguntas con respecto a las personas con discapacidad que ya han sido planteados por Martha Nussbaum. A diferencia de Rawls, para quien las personas con discapacidad (en especial la intelectual o psicosocial) no son tomadas en cuenta como un factor relevante para el contrato social, aunque pueda ser un problema que debe atender dicho acuerdo,¹³⁹ la propuesta de Nussbaum busca confrontar la teoría de la justicia de Rawls y señalarle ciertos vacíos. El primero de ellos corresponde a la forma en que Rawls define al agente que participa del contrato social como “racionales y mutuamente desinteresados”.¹⁴⁰ Tal hecho excluye evidentemente la posibilidad de que la persona con discapacidad mental o intelectual participe directamente del debate que da inicio a las instituciones. Si bien esto no significa su exclusión de políticas afirmativas, sí le impide diseñar las instituciones que deberán realizar tales políticas. La fuerza de la racionalidad tendría que ser moderada para una inclusión plena de otros colectivos. No obstante, ello no debe llevarnos a eliminar la práctica de la deliberación.

¹³⁸ ELSTER, Jon. *La democracia deliberativa*. Editorial Gedisa ,p. 18

¹³⁹ Rawls señala que “la capacidad de un sentido de la justicia es poseída por la abrumadora mayoría de la humanidad y, por consiguiente, esta cuestión no plantea un grave problema práctico”. Y es que Rawls no se plantea la discapacidad como una forma de vulnerabilidad estructural en tanto únicamente algunos “individuos dispersos no gozan de esta capacidad”. RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 457

¹⁴⁰ RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 26

En segundo lugar, Nussbaum señala que la propia idea del contrato parte de los “beneficios derivados de la cooperación mutua”.¹⁴¹ En este sentido, la participación de las personas con discapacidad en la sociedad puede no necesariamente ser mutuamente beneficiosa en tanto que los costos de su inclusión podrían superar los de su exclusión.¹⁴² Incluso al afirmar que la inclusión de personas con discapacidad puede ser beneficiosa, los costos pueden ser bastante altos. Así, la idea inicial de Rawls de cooperación se derrumba en tanto la cooperación solo se da cuando hay beneficios mutuos para los sujetos racionales del contrato social. Como esto puede no suceder siempre en el caso de la discapacidad, la salida de Rawls es la “caridad generosa en un estadio ulterior”.¹⁴³

Es posible también reconocer en el caso de Elster algunas críticas a los planteamientos deliberativos. Finalmente, como bien se reconoce, si bien la discusión puede ser parte de las discusiones, es posible que buena parte de las discusiones se decidan por una forma no comunicativa como es la votación.

Con respecto a una posible interacción entre la discapacidad y la deliberación, es interesante ver cómo es que las personas tachadas de no racionales pueden participar en la deliberación. Si bien se suele pensar que las personas con discapacidad intelectual o psicosocial deberían estar separadas de la discusión política¹⁴⁴, creo que lo ideal es que sí participen, incluso si es difícil o se generan tardanzas. Solo a partir de su inclusión plena en la sociedad y en la discusión política puede un grupo en situación de exclusión reclamar su reivindicación social.

Tomando los datos anteriores, es posible pensar en estos usos para la consulta en el caso de personas con discapacidad.

¹⁴¹ NUSSBAUM, Martha. *Las Fronteras de la Justicia* *Óp. Cit.*, p. 131

¹⁴² *Ibid.*, p. 129

¹⁴³ *Ibid.*, p.130

¹⁴⁴ Artículo 33 de la Constitución señala que pierden la ciudadanía las personas sometidas a interdicción, que suelen ser aquellas que tienen discapacidad intelectual o psicosocial.

¿Cómo utilizan las personas con discapacidad estos espacios?

	Toma de decisiones	Diálogo y propuesta.
Institucionalizado	Iniciativa legislativa: Así fue aprobada la nueva Ley General de la Persona con Discapacidad	Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
No institucionalizado	Son muy pocas las marchas o manifestaciones públicas que realizan las personas con discapacidad.	El lobby se utiliza constantemente aunque no se puede perder de vista que depende mucho del financiamiento de cooperación internacional. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos tiene hoy día una Mesa de Discapacidad que busca hacer incidencia en políticas públicas

Elaboración propia

Como se aprecia, el uso de estos espacios ha sido irregular. Desde el enfoque de capacidades, se podría decir que la sociedad debe tomar todas las medidas posibles para que la persona con discapacidad visual pueda ejercer sus derechos políticos. Como señala la propia Nussbaum, cuando hablamos sobre las personas con discapacidad “debemos preguntarnos cuáles son los obstáculos que les impiden llegar al umbral adecuado de funcionamiento”.¹⁴⁵ Así, es posible ver cómo el enfoque de capacidades (útil también para enfrentar las inequidades de género o de minorías culturales) se puede trasladar, en gran medida, al ámbito de la discapacidad de manera exitosa.

Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha comenzado a tener en cuenta la especial necesidad que tienen ciertos colectivos para poder hacer llegar sus demandas a los espacios de toma de decisiones. En tal sentido, la consulta se convertiría en un mecanismo para poder viabilizar dichas demandas. El primer instrumento en plantear este mecanismo es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Por una cuestión de delimitación teórica del trabajo no abordaremos su análisis puesto que dichas consultas se basan en el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y no en su condición de minorías. No obstante,

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 174

también hay otras menciones a la posibilidad de que las personas pertenecientes a colectivos en situación de vulnerabilidad puedan organizarse y participar. Así, se presenta el siguiente cuadro que sintetiza dichas menciones

Tratado	Año	Texto	Obligación estatal
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo	1989	Artículo 6.1 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: <ul style="list-style-type: none"> ▪ (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; 	Consultar a los pueblos a través de sus instituciones representativas.
Convención para la prohibición de la desaparición forzada	2012	Artículo 24.7 Cada Estado Parte garantizará el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas.	Tolerar la creación de organizaciones y garantizar su existencia
Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad	2012	Artículo 4.3 En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.	Permitir la existencia de organizaciones de personas con discapacidad y celebrar consultas en la adopción de políticas públicas
Convención sobre el Adulto Mayor de la Organización de Estados Americanos	2015	Artículo 4f. Promoverán la más amplia participación de la sociedad civil y de otros actores sociales, en particular de la persona mayor, en la elaboración, aplicación y control de políticas públicas y legislación dirigida a la implementación de la presente Convención.	Promover la participación de la sociedad civil en la adopción de políticas públicas, especialmente de organizaciones de personas mayores

Elaboración propia

A pesar de que se puede intentar encontrar algunas similitudes, la situación de las personas con discapacidad es especialmente privilegiada en el Derecho Internacional puesto que se ha garantizado una obligación estatal que va más allá de lo establecido para otros grupos. El Estado, siempre que haga políticas sobre discapacidad, deberá consultar. Esto tiene que ver con dos aspectos relevantes.

En primer lugar, podría ser considerado como una acción afirmativa si es que estuviese basada en la vulnerabilidad del colectivo. Pero la redacción de la obligación estatal no parece tener una fecha de caducidad. En tal sentido, se pueden afirmar dos cosas: o la deficiencia asociada a una discapacidad siempre sería una situación de vulnerabilidad o la realización de una política pública sobre este colectivo siempre requiere su participación por una necesidad de contar con su visión. La respuesta a esta interrogante es compleja. Bien se podría decir que ni siquiera en un mundo perfectamente accesible e inclusivo se podría pensar que la deficiencia deje de ser una desventaja. También es posible pensar que la determinación de políticas sobre discapacidad requiere siempre la visión de este colectivo. Si la consulta es una obligación permanente, es posible pensar que la vulnerabilidad se disminuya, aunque nunca desaparezca y que los funcionarios públicos cada vez tengan más presentes las necesidades de las personas con discapacidad. Con eso en mente, se puede concluir que la base de la consulta es la vulnerabilidad. Y, en tal sentido, se puede derivar esta obligación a favor de otros colectivos en situación de vulnerabilidad social más allá de la discapacidad.

En segundo lugar, esto también tiene que ver con la filosofía de trabajo planteada en la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dicho trabajo empezó en el año 2001 y siempre buscó contar con la participación y aval de las organizaciones de personas con discapacidad. Así, a propuesta de México¹⁴⁶, en la sesión de 19 de diciembre de 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 56/168. En tal documento, titulado "Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad" se decidió establecer un comité abierto que examine propuestas para llevar a cabo la tarea de crear un tratado con las finalidades que establecía el título de la resolución. Como se puede apreciar, a este nuevo órgano, que denominaremos Comité Ad Hoc, se le encarga

¹⁴⁶ MELISH, Tara. The UN disability convention: historic process, strong prospects, and why the U.S. should ratify. En: Human rights brief 14, No. 2, p. 42

examinar “propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad”.¹⁴⁷

Este comité sesionó en ocho ocasiones entre julio del 2002 y diciembre del 2006. Adicionalmente, se llevó a cabo una sesión de un Grupo de Trabajo sobre la Convención en enero del 2004. Los debates con respecto a esta nueva Convención fueron largos e interesantes. Una particularidad que vale la pena resaltar es la inclusión de organizaciones de personas con discapacidad en las sesiones de debate.¹⁴⁸ Evidentemente, el contar con sus opiniones y aportes realza la legitimidad del instrumento.

El derecho internacional parecería reconocer la existencia de un derecho a la consulta. En el caso de los pueblos indígenas, tal reconocimiento tiene que ver con el derecho a la autodeterminación que tienen estos colectivos. Es por eso que su consulta puede ser similar a la de los colectivos en situación de vulnerabilidad, pero no se le puede asimilar porque su origen es distinto.

¿Es la consulta un derecho humano de las personas con discapacidad o solamente una obligación estatal?: La visión desde la CDPD¹⁴⁹

Resulta extraño que la CDPD no haya planteado de manera abierta que las personas con discapacidad tienen derecho a la consulta. La consulta se menciona únicamente como una obligación estatal específica dentro de un artículo que lleva ese nombre, pero no está comprendida en el artículo 29 relacionada con los derechos políticos. La razón reside en el proceso de negociación de la CDPD.

¹⁴⁷ NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución 56/168. Artículo 1:

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

¹⁴⁸ NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución 56/168. Artículo 3:

3. Invita a los Estados, los órganos y organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los órganos competentes creados en virtud de tratados de derechos humanos, a las comisiones regionales, al Relator Especial sobre discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social y a las organizaciones intergubernamentales y **no gubernamentales interesadas** en la materia a que aporten su contribución a la labor encomendada al Comité Especial de conformidad con la práctica de las Naciones Unidas (resaltado propio).

¹⁴⁹ Algunos párrafos sobre el origen de la CDPD y su método de trabajo están basados en: CONSTANTINO, Renato. *Un salto por dar: El derecho a la educación inclusiva de los niños con discapacidad en los colegios privados*. Tesis para optar por el título profesional de abogado. PUCP. 2015. Disponible en http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5994/CONSTANTINO_CAYCHO_RENATO_DERECHO_EDUCACION.pdf?sequence=1, pp. 64 – 89.

Como se sabe todo tratado es el resultado de un proceso de incidencia y negociaciones que pueden tardar bastante. En el caso de la CDPD, el trabajo para la redacción del tratado comienza con una propuesta de México¹⁵⁰, en la sesión de 19 de diciembre de 2001. Como resultado de ella, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 56/168. En tal documento, titulado “Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad” se decidió establecer un comité abierto que examinase diversas propuestas para llevar a cabo la tarea de crear un tratado con las finalidades que establecía el título de la resolución. Como se puede apreciar, no se encarga a este nuevo órgano, que denominaremos Comité Ad Hoc, realizar el borrador de una Convención sino que se le encarga examinar “propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad”.¹⁵¹

Este comité sesionó en ocho ocasiones entre julio del 2002 y diciembre del 2006. Adicionalmente, se llevó a cabo una sesión de un Grupo de Trabajo sobre la Convención en enero del 2004. Los debates con respecto a esta nueva Convención fueron largos e interesantes. Una particularidad que vale la pena resaltar es la inclusión de organizaciones de personas con discapacidad en las sesiones de debate.¹⁵²

¹⁵⁰ MELISH, Tara. “The UN disability convention: historic process, strong prospects, and why the U.S. should ratify” En: *Human rights brief* 14, No. 2, p. 42

¹⁵¹ NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución 56/168. Artículo 1:

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

¹⁵² NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución 56/168. Artículo 3:

3. Invita a los Estados, los órganos y organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los órganos competentes creados en virtud de tratados de derechos humanos, a las comisiones regionales, al Relator Especial sobre discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social y a las organizaciones intergubernamentales y **no gubernamentales interesadas** en la materia a que aporten su contribución a la labor encomendada al Comité Especial de conformidad con la práctica de las Naciones Unidas (resaltado propio).

El Grupo de Trabajo emitió una propuesta en la que sí incluía el derecho a la consulta como parte del derecho a la participación en la vida política y pública¹⁵³. A continuación, se reproduce la propuesta¹⁵⁴:

Participación en la vida política y pública

Los Estados Partes reconocen los derechos políticos de las personas con discapacidad, sin discriminación, y se comprometen a:

a) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública, ya sea directamente o por intermedio de representantes libremente elegidos, lo que incluye el derecho y la oportunidad de los ciudadanos con discapacidad a votar y a ser elegidos, y asegurarse de que los procedimientos y los lugares de votación:

i) Sean apropiados, accesibles y fáciles de entender;
ii) Protejan el derecho de los ciudadanos con discapacidad a emitir su voto en secreto; y
iii) Permitan que, en caso necesario, se preste ayuda para la votación a los ciudadanos con discapacidad;

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en los asuntos de la administración pública, y alentarán, según corresponda, su participación en los asuntos públicos, a fin de que puedan¹⁵⁵:

i) Participar en pie de igualdad en las actividades y la administración de los partidos políticos y la sociedad civil;

ii) Formar a organizaciones de personas con discapacidad para representar a las personas con discapacidad en los planos nacional, regional y local y afiliarse a ellas;

c) Asegurarse de que las personas con discapacidad y sus organizaciones participen, en pie de igualdad con los demás, en todos los procesos de adopción de decisiones, en particular los que se refieran a cuestiones relativas a las personas con discapacidad¹⁵⁶.

Como se puede apreciar, la consulta sí estaba pensada como un derecho. Pero el propio Grupo de Trabajo señala la necesidad de comparar la formulación con lo que se estaba trabajando en la sección de obligaciones generales. En la tercera sesión¹⁵⁷ se siguió manteniendo la idea de que debía formar parte del derecho a la participación política¹⁵⁸:

[c) Asegurarse de que las personas con discapacidad y sus organizaciones [participen, [en pie de igualdad – Sudáfrica] con los demás – UE] (en forma equitativa – Sudáfrica) (puedan

¹⁵³ A/AC.265/2004/WG.1. Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Grupo de Trabajo. *Informe del Grupo de Trabajo al Comité Especial*. 27 de enero de 2014.

¹⁵⁴ Se mantienen los pies de página del original.

¹⁵⁵ El Comité Especial tal vez desee considerar los distintos grados de obligación que son apropiados para los órganos estatales y no estatales en este párrafo.

¹⁵⁶ El Comité Especial tal vez desee examinar el apartado c) conjuntamente con la disposición similar que figura en el párrafo 2 del artículo 4 del actual proyecto y determinar si las dos disposiciones son necesarias. El Comité Especial tal vez desee también comparar ambos párrafos con el artículo 6.1 b) del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo y con el artículo 14 de las Normas Uniformes.

¹⁵⁷ NACIONES UNIDAS. A/AC.265/2004/5. *Informe del tercer período de sesiones del Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*. 9 de junio de 2004.

¹⁵⁸ Se mantienen los pies de página del original.

participar, sin discriminación y en pie de igualdad con los demás ciudadanos – UE), en todos los procesos de adopción de decisiones, [[en particular [los que se refieran a – China] cuestiones relativas a [las personas con discapacidad – Perú] – Sudáfrica] – Chile] (la vida pública y política – Perú, Guatemala) (en cuestiones de interés público y para las personas con discapacidad en particular, para lograr su participación en el diseño, aplicación, vigilancia y evaluación de las políticas públicas, como también en propuestas legislativas – Chile)¹⁵⁹ (lo que entraña: i) participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional y regional – Namibia) – Nueva Zelandia]

Los informes de las sesiones cuarta y quinta no revelan mayores cambios. No obstante, en el sexto informe se encuentra lo siguiente con respecto a la consulta:

El Comité señaló que hubo acuerdo general en el cuarto período de sesiones en que los elementos del apartado c) deberían incluirse en el párrafo 2 del proyecto de artículo 4 junto con otras disposiciones de otros párrafos de aplicación general para toda la Convención. No obstante, algunas delegaciones señalaron en esta sesión que era necesario mantener el apartado en el contexto de la participación política. El Comité observó que estos aspectos deberían considerarse en una sesión futura teniendo en cuenta el equilibrio del texto y la repetición.¹⁶⁰

La decisión de no incluir a la consulta como un derecho parece tener que ver con evitar la repetición de términos. En la sesión del 26 de enero de 2006, se plantea la necesidad de reincorporar el derecho a la consulta como parte del derecho a la participación en la vida política y pública.¹⁶¹ No obstante, se decide que no es conveniente para evitar repeticiones. Tal argumento es bastante endeble. Como contraargumento se puede presentar el uso de los apoyos para personas con discapacidad.

Devandas, en su informe sobre apoyos, señala que el término “apoyos” aunque no está definido específicamente en la CDPD, sí es “una obligación transversal establecida en la Convención”¹⁶². Y menciona como las primeras apariciones del término están asentadas en el artículo 4 de

¹⁵⁹El Comité Especial tal vez desee examinar el apartado c) conjuntamente con la disposición similar que figura en el párrafo 2 del artículo 4 del actual proyecto y determinar si las dos disposiciones son necesarias. El Comité Especial tal vez desee también comparar ambos párrafos con el artículo 6.1 b) del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo y con el artículo 14 de las Normas Uniformes.

¹⁶⁰ NACIONES UNIDAS. A/60/266. *Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*. 17 de agosto de 2005, pág. 62

¹⁶¹ Ver: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum26jan.htm>

¹⁶² DEVANDAS, Catalina. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad*. A/HRC/34/58. 20 de diciembre de 2016, pág. 37.

Obligaciones Generales. Así, en los incisos 4.1.g y 4.1.h se menciona la obligación estatal de promover investigaciones en el uso de nuevas tecnologías como apoyos, así como de difundir información sobre los mismos. Pero, de forma adicional, el término apoyo se menciona en los artículos: artículos 9 (accesibilidad), 12 (igual reconocimiento como persona ante la ley), 13 (acceso a la justicia), 16 (protección contra la explotación, la violencia y el abuso), 19 (derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad), 20 (movilidad personal), 21 (libertad de expresión y de opinión y acceso a la información), 23 (respeto del hogar y de la familia), 24 (educación), 26 (habilitación y rehabilitación), 27 (trabajo y empleo), 28 (nivel de vida adecuado y protección social) y 30 (participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte). En tal sentido, la idea de que un término no puede repetirse en la Convención no es real. Al final, el omitir la consulta del listado de derechos puede terminar generando que la obligación estatal se mantenga pero que sea difícil determinar quién tiene legitimidad para reclamar el derecho.

En tal sentido, es postura de este documento que la consulta fue excluida sin mayor justificación de los derechos de la persona con discapacidad. Por eso mismo, es necesario plantear que el derecho a la participación en la vida política y pública de la persona con discapacidad requiere incorporar el derecho a la consulta como parte fundamental. Como se ha señalado a lo largo del texto, la implementación de políticas públicas con un enfoque de discapacidad requiere que las personas con discapacidad puedan participar en su formulación, aplicación y monitoreo. Y como es un derecho, se debe garantizar bajo ciertos estándares que serán desarrollados en la siguiente sección.

Capítulo III: La configuración del derecho a la consulta a las personas con discapacidad

El derecho a la consulta tiene pleno sentido en un sistema democrático y parece ser perfectamente válido para lograr que las personas con discapacidad puedan incluir sus demandas en la generación e implementación de políticas públicas. Ya definida la existencia del derecho a la consulta, así como su configuración jurídica, es necesario plantear de qué forma se debe hacer efectiva. Es decir, cómo es que realmente los Estados pueden aplicarla para cumplir con sus obligaciones convencionales. Al respecto, es necesario tener en cuenta que la consulta de las personas con discapacidad es una institución, que, si bien se enmarca en un aparente derecho de los colectivos en situación de vulnerabilidad, se pueden encontrar similitudes con estándares internacionales ya encontrados para otros colectivos.

De acuerdo con los diferentes estándares internacionales, los Estados deben garantizar la constante participación de las comunidades indígenas de acuerdo a su propio derecho¹⁶³, a través de sus formas propias de representación¹⁶⁴ y toma de decisiones¹⁶⁵, así como brindarles información comprensible, suficiente y oportuna¹⁶⁶ sobre sus derechos¹⁶⁷ y las medidas que les conciernen¹⁶⁸. Ello les permite ser controlar su propio destino¹⁶⁹ y plasmar sus propias visiones de desarrollo¹⁷⁰.

¹⁶³ C169 OIT. Art. 8 y DNU DPI. Art. 34. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa v. Paraguay*. Óp. cit. párr. 154, *Caso Aloeboetoe y otros v. Surinam*. Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de septiembre de 1993, párr. 62 y *Caso Bámaca Velásquez v. Guatemala*. Reparaciones. Sentencia del 22 de febrero de 2002, párr. 81. Véase: RODRÍGUEZ-PIÑEIRO, Luis. "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los Pueblos Indígenas". En: BERRAONDO, Mikel (compilador) *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*. Bilbao: Universidad de Deusto. 2006. p. 182 y 183.

¹⁶⁴ Corte IDH. *Caso Yatama v. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 195, 201 y 215.

¹⁶⁵ DNU DPI. Art. 18. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam*, Óp. cit., párr. 133; y *Asunto Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus miembros*. Óp. cit., párr. 18

¹⁶⁶ CIDH. *Demanda ante la Corte IDH en el caso del Pueblo Indígena de Sarayaku y sus miembros contra Ecuador*. Óp. cit., párr. 137 – 144; *Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la R.E. para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión*, párr. 140 y 142; y *Declaración de Principio sobre Libertad de Expresión (2000)*. Art. 4.

¹⁶⁷ CIDH. *El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano*. R.E. para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH /RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. párr. 32-34

¹⁶⁸ C 169 OIT. Art. 6.1.b. Véase: *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 2003, párr. 20; FPCINU. *Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*. 4° periodo de sesiones. Nueva York. Doc. E/C.19/2005/3. 17 de febrero de 2005, párr. 46

¹⁶⁹ C169 OIT. 5to considerando del preámbulo y Art. 7.1., DNU DPI. Art. 23. Véase: MEDPI. *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*. Consejo DH. 3° periodo de sesiones, 12 al 16 de julio de 2010, párr. 31.

¹⁷⁰ DNU DPI. Art. 23. Corte IDH. *Caso Yatama v. Nicaragua*. Óp. cit., párr. 225. Véase: FPCINU. *Report of the International Expert Group Meeting on the Millennium Development Goals, Indigenous Participation and Good Governance*. ECOSOC. United Nations. Fifth session. 16 March. New York, 2006, párr. 22

Como resulta evidente, este bagaje de normativa internacional no es totalmente aplicable a las personas con discapacidad, pero sí es posible plantear algunas situaciones similares. Evidentemente, no hay un propio derecho en la comunidad de personas con discapacidad, pero las menciones a forma de representación podrían ser entendidas como referencias a las organizaciones de personas con discapacidad. Adicionalmente, como en el caso anterior, se requiere que se brinde información comprensible, suficiente y oportuna sobre sus derechos y las medidas que les conciernan. Tal obligación estaría muy relacionada con la posibilidad de contar con información accesible. De esta manera, de manera análoga, son partícipes para controlar sus propios destinos. Esto tiene un valor particular en tanto la población con discapacidad ha vivido tradicionalmente oprimida y una de las formas de manifestación de dicha opresión ha sido el tutelaje sobre sus derechos. La consulta es una forma de reparar una injusticia histórica a través del Derecho y la formulación de políticas públicas.

Dimensiones del derecho a la consulta

El Comité DESC fue el primer organismo internacional en plantear la necesidad de ordenar las obligaciones estatales de acuerdo a ciertas dimensiones.¹⁷¹ A partir de ese momento, los derechos analizados por el Comité DESC han solido mantener dicha dinámica. Teniendo en cuenta tales elementos, las dimensiones del derecho a la consulta quedarían reconfiguradas de la siguiente manera:¹⁷²

Disponibilidad

El contenido de la disponibilidad está referido a la obligación de ofrecer los recursos humanos y materiales suficientes para asegurar que el derecho pueda ser disfrutado por todos sin mayor problema. En el caso de la consulta, esto tiene que ver, principalmente, con la existencia misma de procedimientos de consulta. A partir de que existen, es decir, que tienen una configuración jurídica y tienen viabilidad práctica, es posible pensar que la consulta está disponible para las personas con discapacidad.

¹⁷¹ COMITÉ DESC. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)* E/C.12/1999/10. 1999

¹⁷² Las siguientes secciones están basadas en un trabajo previo: CONSTANTINO, Renato. *Un salto por dar: El derecho a la educación inclusiva de los niños con discapacidad en los colegios privados*. Tesis para optar por el título profesional de abogado. PUCP. 2015. Disponible en http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5994/CONSTANTINO_CAYCHO_RENATO_DERECHO_EDUCACION.pdf?sequence=1,

Adicionalmente, es necesario pensar que los procedimientos de consulta pueden ser fragmentarios y exigir en demasía a organizaciones que no necesariamente cuentan con todo el soporte técnico para realizar aportes sustantivos en ciertas materias. Ello no debe impedir la consulta. Pero sí justifica la creación y mantenimiento de una entidad estatal que sirva como órgano técnico para el diseño y aplicación de políticas públicas en un país. Tal rol, en el Perú, por ejemplo, estaría asignado al CONADIS.

Accesibilidad

Esta dimensión hace referencia a la obligación de eliminar las barreras que restringen a las personas con discapacidad su acceso a un derecho, en este caso, la consulta. A partir de ello se identifican tres tipos de accesibilidad: accesibilidad sin discriminación, accesibilidad económica y accesibilidad física y en las comunicaciones.

Accesibilidad sin discriminación

El mandato de no discriminación es parte integral del goce y disfrute de los derechos humanos.¹⁷³ Como ya se ha mencionado, se entiende por discriminación “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos”.¹⁷⁴ En ese sentido, existe una situación de discriminación cuando (a) existe un trato diferenciado no justificado; (b) que se basa en un motivo prohibido; (c) y que busca o genera la restricción en el goce o ejercicio de un derecho. Si bien tradicionalmente esto se entendía como una obligación principalmente del Estado, es aceptado que los derechos humanos tienen efecto ante terceros por lo cual “los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar

¹⁷³ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)* E/C.12/GC/2009. 2 de julio del 2009, pár. 2.

¹⁷⁴ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)* E/C.12/GC/2009. 2 de julio del 2009, pár. 7.

de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.”¹⁷⁵

Si bien la discapacidad no se encuentra prevista como motivo prohibido en los tratados generales de derechos humanos del sistema universal o interamericano; el Comité DESC señaló, en su Observación General 5, que diferentes factores han generado que las personas con discapacidad se vean a menudo imposibilitadas de ejercer sus derechos económicos, sociales o culturales en igualdad con las personas que no tienen discapacidad. De acuerdo con dicho órgano, los efectos de tal discriminación han sido particularmente graves en las esferas de la educación, el empleo, la vivienda, el transporte, la vida cultural, y el acceso a lugares y servicios públicos.¹⁷⁶ Ello fue reiterado por tal Comité en su Observación General 20 que amplía el catálogo de motivos prohibidos de discriminación.¹⁷⁷ Finalmente, es evidente que, desde la entrada en vigor de la CDPD, la discapacidad es un motivo prohibido para discriminar.

De manera operativa, respetando esta dimensión, no se podría evitar la participación de ciertos colectivos que están en una particular situación de vulnerabilidad. Así, por ejemplo, impedir que las mujeres con discapacidad puedan pronunciarse sobre la violencia de género sería una violación la dimensión de no discriminación del derecho a la consulta. Tampoco podría impedirse que los niños puedan participar en una consulta ni mucho menos las personas con discapacidad intelectual o psicosocial. En tal sentido, se debe lograr que los colectivos de mayor vulnerabilidad dentro de las personas con discapacidad puedan constituir organizaciones y participar en las consultas.

Es particularmente relevante referirnos a la posibilidad de que los niños con discapacidad puedan participar en la formulación de políticas públicas. A partir del artículo 12 de la Convención de Derechos del Niño¹⁷⁸, el Comité del mismo tratado ha señalado que “*en la labor de traducir en la*

¹⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18 pág. 88.

¹⁷⁶ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 5. Personas con discapacidad. Adoptada el 9 de diciembre de 1994, párrafo 15.

¹⁷⁷ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 2 de julio de 2009, párrafo 28.

¹⁷⁸ Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

realidad los derechos humanos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños.”¹⁷⁹ Por lo mismo, la consulta a los niños es un derecho que también corresponde a los niños con discapacidad. Cabe resaltar que estas consultas tienen que darse con los niños y no con organizaciones de sociedad civil que trabajen sobre niñez.¹⁸⁰ Esto no busca menospreciar su labor sino, simplemente, darles el verdadero protagonismo a los niños. Como característica, el Comité de Derechos del Niño ha señalado que la “participación de los niños y las consultas con los niños tienen también que tratar de no ser meramente simbólicas y han de estar dirigidas a determinar unas opiniones que sean representativas.”¹⁸¹ Para los niños con discapacidad, la consulta debe darse en igualdad de condiciones. Es decir, se deben proveer de la accesibilidad necesaria, así como de los ajustes que sean necesarios para poder lograr conseguir la opinión de los niños con discapacidad.

En ese sentido, “los niños con discapacidades deben tener disponibles y poder utilizar los modos de comunicación que necesiten para facilitar la expresión de sus opiniones.”¹⁸² Esto quiere decir que el Estado tiene la obligación de “asegurar que los niños con discapacidad reciban la asistencia y el equipo necesarios para que puedan expresar su opinión libremente y para que esa opinión reciba la debida consideración.”¹⁸³ Esto quiere decir que el Estado debe proveer de apoyos o implementos de accesibilidad a los niños y niñas con discapacidad que no puedan tenerlos. Adicionalmente, tiene que capacitar adecuadamente a los funcionarios públicos para que puedan recoger dichas opiniones.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

¹⁷⁹ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación General 5 (2003) *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. CRC/GC/2003/5 27 de noviembre de 2003, pár. 1.

¹⁸⁰ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación General 5 (2003) *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. CRC/GC/2003/5 27 de noviembre de 2003, pár. 12.

¹⁸¹ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación General 5 (2003) *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. CRC/GC/2003/5 27 de noviembre de 2003, pár. 12.

¹⁸² COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. OBSERVACIÓN GENERAL N° 12 (2009). *El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12, pár. 21.

¹⁸³ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. OBSERVACIÓN GENERAL N° 12 (2009). *El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12, pár. 78.

El Comité de Derechos del Niño ha enfatizado la necesidad de contar con la opinión de los niños con discapacidad en lo referente a salud¹⁸⁴, vida cultural y recreativa¹⁸⁵ e impacto de las empresas.¹⁸⁶ El Comité también ha pensado en casos complicados y ha señalado (al menos para el caso de recreación, aunque se puede expandir) que “*debe brindarse a los niños muy pequeños y algunos niños con discapacidad que no puedan participar en los procesos oficiales de consulta oportunidades especiales de expresar sus preferencias.*”¹⁸⁷ Así, incluso en los casos en los que la sociedad presenta mayores barreras, se debe dar la oportunidad de participación a niños y niñas con discapacidad, en la medida de sus posibilidades.

Sin embargo, los Estados no suelen consultar a niños con discapacidad, como ha establecido el Comité de Derechos del Niño en sus Observaciones Finales de Serbia,¹⁸⁸ Bulgaria¹⁸⁹, Bangladesh¹⁹⁰ y Suecia.¹⁹¹ Se requieren medidas que apunten a ello, en especial en ciertos temas en los que la opinión de los niños y niñas con discapacidad es particularmente relevante como son los de institucionalización, adopción, educación inclusiva y acceso a salud sexual y reproductiva.

Accesibilidad física y en las comunicaciones

Hablar de accesibilidad con respecto a un derecho que ejercen o del que gozan las personas con discapacidad tiene ciertas particularidades. Y es que el término “accesibilidad” puede terminar siendo equívoco si no se utiliza de manera cuidadosa. En la formulación realizada originalmente por el Comité DESC, la dimensión de la accesibilidad prescribía (a pesar de la evidente tautología) que las “instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin

¹⁸⁴ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. OBSERVACIÓN GENERAL N° 12 (2009). *El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12, párr. 115.

¹⁸⁵ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. OBSERVACIÓN GENERAL N° 12 (2009). *El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12, párr. 115.

¹⁸⁶ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación general N° 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño. CRC/C/GC/16 párr. 21.

¹⁸⁷ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. OBSERVACIÓN GENERAL N° 12 (2009). *El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12, párr. 115.

¹⁸⁸ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Serbia. CRC/C/SRB/CO/2-3. 2017. párr. 28.

¹⁸⁹ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Bulgaria. 2016. CRC/C/BGR/CO/3-5 párr. 25.

¹⁹⁰ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Bangladesh. CRC/C/BGD/CO/5. 2015, párr. 33.

¹⁹¹ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Suecia. CRC/C/SWE/CO/5. 2015, párr. 40.

discriminación,¹⁹² Así, se buscaba una apertura por parte de las instituciones y la eliminación de diversas barreras: económicas, sociales, legales o físicas.

Sin embargo, desde la adopción de la CDPD, la accesibilidad se debe entender como derecho/principio que busca que el entorno no imposibilite que una persona con discapacidad pueda disfrutar de un derecho o un servicio. Siendo así, existen varios puntos de conexión entre la accesibilidad física, tal como la entendió el Comité DESC, y la accesibilidad a la que se refiere la CDPD. De acuerdo con el artículo 9 de este último tratado, la accesibilidad implica las “medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios rurales.”

Esto quiere decir que el Estado tiene que garantizar que los espacios en los que se realice la consulta sean plenamente accesibles. De no serlo hoy en día, tendría que garantizar su pronta modificación. En su Observación General 2, el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad ha señalado que la accesibilidad debe ser entendida como un “modo de invertir en la sociedad y como parte integrante de la agenda para el desarrollo sostenible”.¹⁹³ Por tanto, no deben prevalecer consideraciones económicas al respecto. Para conseguir la accesibilidad, el Comité recomienda implementar el diseño universal, una forma de “garantizar un acceso pleno, en pie de igualdad y sin restricciones a todos los consumidores potenciales, incluidas las personas con discapacidad, de una manera que tenga plenamente en cuenta su dignidad y diversidad intrínsecas.”¹⁹⁴ Si se lograra la “aplicación a un edificio desde la fase del diseño inicial contribuye a que la construcción sea mucho menos costosa: hacer que un edificio sea accesible desde el principio puede no aumentar para nada el costo de construcción total, en muchos casos, o aumentarlo solo mínimamente, en algunos.”¹⁹⁵

¹⁹² COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)* E/C.12/1999/10. 1999, pág. 6

¹⁹³ COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility. CRPD/C/GC/2, pág. 4.

¹⁹⁴ COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility. CRPD/C/GC/2, pág. 15.

¹⁹⁵ COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility. CRPD/C/GC/2, pág. 15.

Por tanto, la accesibilidad debe darse en todo momento y lugar. Ello incluye los formatos de comunicación, los sistemas de transporte, el mobiliario y las instalaciones físicas. Garantizar una consulta plenamente accesible sería parte clave de esta dimensión.

Accesibilidad económica

Con respecto a la accesibilidad económica, esta se refiere a la posibilidad de que un derecho humano esté al alcance de todos¹⁹⁶. La discapacidad genera diversos costos. Una inclusión real también deberá tener en cuenta que estos costos no pueden convertirse en barreras. En tal sentido, el Estado tiene el deber de eliminar toda barrera económica que impida la participación en la consulta. Esto puede significar incluso el realizar un apoyo económico a las organizaciones de personas con discapacidad para garantizar su existencia y funcionamiento adecuado.

Adicionalmente, la consulta, cuando corresponda, debe realizarse a nivel nacional. Esto, en el caso del Gobierno Central o el Parlamento, puede llegar a significar que la consulta se tiene que realizar de manera descentralizada y en varias ciudades del país, aparte de la capital.

Aceptabilidad

La idea de aceptabilidad refiere usualmente al contenido de buena calidad de un derecho.¹⁹⁷ Para el caso de la consulta, la buena calidad debería estar definida por la buena fe. Esta puede ser definida como la voluntad real de querer llegar a un acuerdo.¹⁹⁸ En tal sentido, la consulta no puede ser un mero trámite, sino que tiene que ser la un proceso en el cual el Estado acoge con curiosidad y respeto los aportes de la sociedad civil

Adaptabilidad

La adaptabilidad tiene que ver con la posibilidad de realizar modificaciones específicas para que las diferentes deficiencias o características de las personas con discapacidad no sean

¹⁹⁶ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)* E/C.12/1999/10. 1999, pár. 6

¹⁹⁷ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)* E/C.12/1999/10. 1999, pár. 6

¹⁹⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Saramaka vs. Surinam*, 28 de noviembre de 2007, pár. 133.

impedimento para su participación. En tal sentido, las personas con discapacidad requerirán algunos cambios o ajustes para su participación plena.

En ese sentido, es necesario considerar a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial como titulares del derecho a conseguir materiales adaptados. Invitar a estos colectivos sin brindarles materiales adaptados y una real posibilidad para dar a conocer su opinión es mantener barreras que les impiden efectivizar su derecho a la participación en la vida política y pública. Al respecto, se hacen necesarios textos en forma de lectura fácil, adaptaciones en la metodología de trabajo y hasta apoyos para la comunicación.

Adicionalmente, otro de los colectivos con mayores complicaciones para participar podría ser el de la comunidad sorda. Más allá de posibilitar herramientas accesibles, se debe pensar en adaptar el mismo formato de un debate a la realidad de la comunidad sorda. Y entender su doble visión, como grupo de personas con discapacidad y como minoría lingüística. A manera de resumen, se presenta la siguiente tabla resumiendo las dimensiones con sus obligaciones.

Dimensión	Obligaciones
Disponibilidad	Realizar consultas
	Contar con una institución especializada en el trabajo de derechos de personas con discapacidad
Accesibilidad	Garantizar que la consulta se realice de manera accesible
	Garantizar la existencia de organizaciones de personas con discapacidad
	Garantizar la participación de organizaciones de personas con discapacidad en situación de especial vulnerabilidad
	Garantizar la participación de organizaciones de personas con discapacidad que no viven en la capital
Aceptabilidad	Realizar consultas de buena fe
Adaptabilidad	Brindar material adaptado
	Atender las necesidades de la comunidad sorda

Elaboración propia

Estándares actuales de la consulta a personas con discapacidad

Por otro lado, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha establecido, a través de sus Observaciones Finales, diferentes lineamientos sobre qué ha entendido por consulta y cómo es que deben practicarla los Estados. La presente investigación ha encontrado los siguientes estándares a partir de los documentos emitidos por el Comité luego de las revisiones que le realiza a cada país.



Obligación general	Obligación específica	Estado	Texto del Comité	
Apoyar la conformación de organizaciones de personas con discapacidad y su accionar	Eliminar las barreras existentes a la conformación y accionar de organizaciones de personas con discapacidad	Qatar	10. The Committee recommends that the State party adopt the necessary measures, including a review of existing laws and their current requirements; the provision of financial and other support; and the establishment of a formal mechanism recognized in the law to ensure that organizations of persons with disabilities can register as associations, participate and be consulted and are enabled to contribute effectively to the implementation of the Convention in relation to law and policy making. (...)	
		Tailandia	11. The Committee is concerned with the overall limited empowerment of representative organizations of persons with disabilities by the State party, and the obstacles encountered by civil society organizations in obtaining certification and grants for setting up disability service centres as provided for in legislation.	
		Turkmenistán	7. The Committee is concerned at the lack of information in the replies to the List of Issues regarding the legal grounds applicable when refusing to register a voluntary association in the framework of the Voluntary Association Act of 2014. It is also concerned at the lack of measures taken to ensure that organization of persons with disabilities are systematically involved in the implementation of the Convention. 8. The Committee recommends that the State party take effective steps to ensure that the legislation relevant to voluntary associations is available in accessible formats to persons with disabilities, and that it includes appropriate legal safeguards. (...)	
	Apoyar a las organizaciones de personas con discapacidad, incluso financieramente		Croacia	6. (...) It is recommended that the State party provide funding to enable DPOs to fulfil their role under article 4(3) of the Convention
			Lituania	(b) Provide sufficient financial support to build the capacity and enable the autonomous participation of those organizations in all decision-making processes.
			Tailandia	12. The Committee recommends that the State party adopt the measures necessary to ensure the active participation of representative organizations of persons with disabilities and facilitate their empowerment as service providers.
			Qatar	10. The Committee recommends that the State party adopt the necessary measures, including a review of existing laws and their current requirements; the provision of financial and other support ; (...)
			Gabón	9. (...) The Committee also recommends that the State party support organizations of persons with disabilities with the sufficient, independent and continuous financial resources so as to provide the State party with information on the needs and views of persons with disabilities to be taken into account in future planning processes.
	Garantizar que las organizaciones puedan interactuar con la comunidad internacional		Qatar	10. (...) It also recommends that the State party ensure that organizations of persons with disabilities have the freedom to engage with the United Nations' human rights mechanisms.

		Ucrania	5. The Committee recommends that the State party: (b) Ensure persons with disabilities and their representative organisations are invited to international meetings and engagements that involve decision-making on issues of disability.
		Turkmenistán	8. (...) The Committee recommends that the State party ensure that international organisations, agencies and experts facilitate and support the creation, capacity-building and effective participation of organizations of persons with disabilities , including by establishing regular and better-documented mechanisms for convening consultations with them.
Establecer y utilizar mecanismos de consulta	Crear y fortalecer mecanismos específicos de consulta	Lituania	11. The Committee notes with concern that organizations of persons with disabilities are not included in all decision-making processes relating to matters affecting them, in a timely manner and with sufficient support, in accordance with the provisions of article 4 (3) of the Convention.
		Eslovaquia	9. The Committee is concerned at the absence of frameworks for meaningful participation of persons with disabilities through their representative organizations with respect to the development and implementation of legislation and policies concerning persons with disabilities.
		Uganda	6. The Committee is concerned about the absence of specific mechanisms to ensure a high-level consultation with organizations of persons with disabilities that goes beyond the National Council for Disability . It is also concerned that civil society does not fully participate in processes to enact legislation, and in the discussion and adoption of public policies both at the national and district level, including the involvement of women with disabilities, young people, children with disabilities and persons with psychosocial and/or intellectual disabilities.
		Brasil	10. The Committee is concerned at the lack of mechanisms in place for the participation of persons with disabilities , through their representative organizations, in decision-making processes relating to the implementation of the Convention.
		Ucrania	The Committee recommends that the State party: Establish a legally recognised formal mechanism with funding to ensure the effective participation of persons with disabilities and their representative organizations in the process of drafting, development and implementation of laws and policies concerning all persons with disabilities, especially persons with psychosocial or intellectual disabilities, children with disabilities, women with disabilities, and older persons with disabilities;

Crear y fortalecer mecanismos formales y permanentes de consulta	República Dominicana	6. The Committee is concerned that there are no mechanisms for consulting with organizations of persons with disabilities when taking decisions in implementation of the Convention and in all matters affecting these persons.
	Gabón	9. The Committee recommends that the State party establish permanent mechanisms at the national and local level for participation and consultation with organisations of persons with disabilities in relation to law and policy making, by creating the 'National Committee for the Insertion of Persons with Disabilities' and the 'monitoring and assessment commission on social development' and guaranteeing the participation of organisations of persons with disabilities in its membership. The Committee also recommends that the State party support organizations of persons with disabilities with the sufficient, independent and continuous financial resources so as to provide the State party with information on the needs and views of persons with disabilities to be taken into account in future planning processes.
	República Dominicana	7. The Committee recommends that the State party establish mechanisms for permanent consultation with organizations of persons with disabilities , as legally recognized procedures for the adoption of measures in implementation of this Convention and in all matters affecting them, in particular including them in the decision-making structures of the National Council on Disability (CONADIS) .
	Chile	10. El Comité recomienda al Estado parte que adopte un mecanismo vinculante de consulta permanente a personas con discapacidad a través de sus organizaciones , incluyendo a las mujeres, a las niñas y los niños con discapacidad, en la adopción de legislación, políticas y otros asuntos de su relevancia.
	Kenia	7. (...) It is also concerned about the lack of mechanisms to ensure permanent and formal consultation with organizations of persons with disabilities in processes to enact legislation, and in the discussion and adoption of public policies both at the national level and in the county level.
Garantizar la participación de colectivos en una mayor situación de vulnerabilidad	Eslovaquia	10. The Committee recommends that the State party ensure the full participation of persons with disabilities through their representative organizations in the development and implementation of disability-relevant legislation and policies, paying particular attention to women, girls, boys and the Roma population with disabilities .
	Chile	10. El Comité recomienda al Estado parte que adopte un mecanismo vinculante de consulta permanente a personas con discapacidad a través de sus organizaciones, incluyendo a las mujeres, a las niñas y los niños con discapacidad , en la adopción de legislación, políticas y otros asuntos de su relevancia.
	Uganda	6. (...)It is also concerned that civil society does not fully participate in processes to enact legislation, and in the discussion and adoption of public policies both at the national and

			district level, including the involvement of women with disabilities, young people, children with disabilities and persons with psychosocial and/or intellectual disabilities.
		Bélgica	5. (...) Moreover, little attention is paid to the participation of persons with disabilities, particularly persons with intellectual disabilities , in policymaking processes.
Garantizar la participación de colectivos en especial situación de vulnerabilidad		Ucrania	The Committee recommends that the State party: Establish a legally recognised formal mechanism with funding to ensure the effective participation of persons with disabilities and their representative organizations in the process of drafting, development and implementation of laws and policies concerning all persons with disabilities, especially persons with psychosocial or intellectual disabilities, children with disabilities, women with disabilities, and older persons with disabilities;
		Unión Europea	14. The Committee is concerned at the lack of cross-cutting, overarching framework for the consultation between different authorities in the European Union, and persons with disabilities, including women, girls and boys with disabilities , through their representative organisations. 15. The Committee recommends the European Union to take necessary measures to set up Structured Dialogue with an independent budget line and sufficient funding for coordination between European Union institutions, agencies and bodies, and for meaningful consultation with and participation of persons with disabilities, including women, girls and boys with disabilities, through their representative organisations.
Garantizar recursos para la consulta		Kenia	8. The Committee recommends that the State party: (b) Establish formal mechanisms and protocols, at the national, county and municipal levels and conduct consultation with organizations representing persons with disabilities, in line with the State party obligations in article 4.3 of the Convention, including the required financial resources ; and promote the meaningful participation of organizations of persons with disabilities in both rural and urban areas.
Garantizar la participación de personas con discapacidad en el diseño, elaboración y monitoreo de políticas públicas		Portugal	11. The Committee notes that the State party is working on a new disability strategy which will remain in place until 2020. Nevertheless, it is concerned by the failure to implement the I National Strategy on Disability 2011-2013, which was not assigned adequate budget resources for implementation and did not include the participation of organisations of persons with disabilities in its design, monitoring or assessment
		Ucrania	The Committee recommends that the State party: Establish a legally recognised formal mechanism with funding to ensure the effective participation of persons with disabilities and their representative organizations in the process of drafting, development and implementation of laws and policies concerning all persons with disabilities , especially persons with psychosocial or intellectual disabilities, children with disabilities, women with disabilities, and older persons with disabilities;

	Diseñar planes o estrategias sobre los derechos de personas con discapacidad	Bélgica	5. (...) The Committee also notes the absence of a national plan or strategy focusing exclusively on persons with disabilities . Moreover, little attention is paid to the participation of persons with disabilities, particularly persons with intellectual disabilities, in policymaking processes.
		Unión Europea	9. (...) It further recommends adopting a strategy on the implementation of the Convention with an allocated budget, timeframe, as well as a monitoring mechanism.
Implementar las decisiones de la consulta	Capacitar funcionarios públicos en materias de discapacidad	Serbia	8. The Committee recommends the State party promote, in consultation with organisations of persons with disabilities (DPOs), the training of professionals and staff working with persons with disabilities in the rights recognized in the Convention so as to better provide the assistance and services guaranteed by those rights.
	Implementar un enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas sobre derechos de las personas con discapacidad	Bélgica	8. The Committee urges the State party to adopt a human rights-based approach to disability in line with the Convention, in consultation with disabled persons' organizations.
	Implementar las decisiones de la consulta	Chile	9. Al Comité le preocupa que las consultas a personas con discapacidad no sean vinculantes en la adopción de políticas y programas que les afectan.
		Brasil	11. (...) The Committee also recommends the State party to promptly implement the results of all national conferences on the rights of persons with disabilities , including the proposals from the "III National Conference on the Rights of Persons with Disabilities"
	Garantizar recursos para la implementación	Portugal	11. The Committee notes that the State party is working on a new disability strategy which will remain in place until 2020. Nevertheless, it is concerned by the failure to implement the I National Strategy on Disability 2011-2013, which was not assigned adequate budget resources for implementation and did not include the participation of organisations of persons with disabilities in its design, monitoring or assessment
		Unión Europea	9. (...) It further recommends adopting a strategy on the implementation of the Convention with an allocated budget, timeframe, as well as a monitoring mechanism .
	Establecer indicadores de progreso	Unión Europea	11. The Committee recommends that the European Union implement the mid-term assessment of the European Disability Strategy 2010-2020, and establish clear guidelines on the inclusion of these concluding observations with clear benchmarks and indicators , in close consultation with persons with disabilities and their representative organizations.

Estos son los estándares que se han podido identificar a partir del análisis de las Observaciones Finales del Comité. Existe una obligación de realizar una consulta, pero ello no debe entenderse como un único mecanismo, sino que puede variar de acuerdo a las diferentes realidades. En tal contexto, la existencia de Consejos Nacionales de Discapacidad que funcionen adecuadamente es también una forma de consulta.¹⁹⁹

Luego de analizar los pronunciamientos del Comité, es posible plantear que existen tres obligaciones generales: apoyar la conformación de organizaciones de personas con discapacidad y su accionar; establecer mecanismos de consulta; e implementar adecuadamente los resultados de los mecanismos de consulta. Se procederá a analizar dichos deberes estatales.

Apoyar la conformación de organizaciones y su accionar

Resulta claro que para que se pueda efectuar una consulta, es indispensable que existan organizaciones a las cuales consultar. Es interesante que el derecho no puede ser ejercido de manera individual, sino que son las organizaciones las que tienen el protagonismo con respecto a la consulta. Podría caber la posibilidad de preguntarse si esto es lo más adecuado. Si es que acaso no podría haber otros mecanismos de consulta no necesariamente basados en las organizaciones. Pero ello es poco probable. La apuesta de la CDPD es por las organizaciones de personas con discapacidad porque será a través de ellas que se produzca empoderamiento y liderazgos. Tal mirada de solidaridad es valiosa puesto que reconoce que la acción política es colectiva y necesita de participación y apoyo.

De acuerdo con la información recogida, hemos podido identificar tres acciones que deben realizar los Estados para cumplir con esta primera obligación: eliminar barreras para el funcionamiento de las organizaciones; apoyarlas de diversas maneras, incluyendo la financiera; y permitiendo interacciones con organizaciones internacionales.

¹⁹⁹ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Uganda*. CRPD/C/UGA/CO/1, 12 de mayo de 2016, pár. 6 - 7; *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de República Dominicana*. CRPD/C/DOM/CO/1, 8 de mayo de 2015, pár. 7.

El Comité ha identificado que existen diferentes barreras para el funcionamiento de las organizaciones. Puede haber problemas para el registro²⁰⁰ que muchas veces tienen que ver con la posibilidad que tienen las personas con discapacidad para ejercer sus derechos civiles. Además de eso, se debe lograr que tengan la posibilidad de acceder a dinero proveniente de diversos fondos.²⁰¹ También, evidentemente, puede provenir de la falta de formatos accesibles que permitan que personas con discapacidad sensorial ejerzan autónomamente sus derechos.²⁰²

La eliminación de barreras es únicamente un primer paso para el cumplimiento del derecho. Los Estados también tienen la obligación de realizar acciones positivas que conlleven el apoyo a las organizaciones. Esto, en el entendimiento del Comité, significa, principalmente, el apoyar financieramente a las organizaciones de personas con discapacidad.²⁰³ Tal apoyo tiene que ser suficiente, independiente y continuo.²⁰⁴ Por ello los Estados deberían presupuestar la entrega de estos recursos a través de mecanismos transparentes que impidan que el dinero se convierta en una forma de control sobre la acción de las organizaciones. Adicionalmente, el Comité entiende que el Estado debe tomar todas las medidas de necesarias para garantizar la participación activa de las organizaciones.²⁰⁵ Si bien el Comité no ha planteado específicamente qué significa cada una de estas obligaciones, se puede pensar en la posibilidad de capacitaciones en diseño y ejecución de proyectos o en asesoría jurídica o contable como formas de lograr lo señalado por el Comité.

Establecer mecanismos de consulta

²⁰⁰ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Qatar*. CRPD/C/QAT/CO/1, 2 de octubre de 2015, pár. 10. Como experiencia personal, el autor desea anotar que una vez asesoró a una organización de mujeres con discapacidad que no pudo registrarse puesto que el funcionario público señaló, sin base legal, que los tesoreros no pueden ser ciegos.

²⁰¹ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Tailandia*. CRPD/C/THA/CO/1, 12 de mayo de 2016, pár. 10 – 12.

²⁰² COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Turkmenistán*. CRPD/C/TKM/CO/1, 13 de mayo de 2015, pár. 7 – 8.

²⁰³ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Croacia*. CRPD/C/HRV/CO/1, 15 de mayo de 2015, pár. 6. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Lituania*; *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Qatar*. CRPD/C/QAT/CO/1, 2 de octubre de 2015, pár. 8 – 10; *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Gabón*. CRPD/C/GAB/CO/1, 2 de octubre de 2015, pár.8 – 10.

²⁰⁴ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Gabón*. CRPD/C/GAB/CO/1, 2 de octubre de 2015, pár.8 – 10.

²⁰⁵ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Tailandia*, CRPD/C/THA/CO/1, 12 de mayo de 2016, pár. 12.

Este es, evidentemente, la obligación clave del derecho a la consulta. A partir de la creación de los mecanismos de consulta es posible materializar efectivamente el derecho a la consulta para las personas con discapacidad. El Comité ha identificado diversas obligaciones que permiten verificar si efectivamente el Estado ha implementado el derecho a la consulta de manera real. De acuerdo al análisis realizado, se han podido reconocer los siguientes deberes: crear y fortalecer mecanismos específicos de consulta; crear y fortalecer mecanismos formales y permanentes de consulta; garantizar la participación de colectivos en una mayor situación de vulnerabilidad, garantizar recursos para la consulta, garantizar la participación de personas con discapacidad en el diseño, elaboración y monitoreo de políticas públicas; y diseñar planes o estrategias sobre los derechos de personas con discapacidad.

Las dos primeras obligaciones parecen tener un tinte similar pero no son iguales. De acuerdo al entendimiento que se plantea en este documento, los mecanismos de consulta son espacios en los que el Estado realiza consultas específicas para casos determinados. Son transitorios y finalizan su misión con los acuerdos. Un Estado puede implementar mecanismos específicos para la diversidad de consultas que debe realizar. Adicionalmente, los Estados también tienen la obligación de crear una institucionalidad específica que sea un interlocutor permanente en caso de consulta. Para el caso de Gabón,²⁰⁶ se sugirió específicamente la creación de un Comité Nacional para la Inclusión de la Persona con Discapacidad. En otros casos, simplemente mencionó la necesidad de que se establezcan mecanismos formales y permanentes de consulta.²⁰⁷

La tercera obligación tiene que ver con un tema anteriormente mencionado: los problemas de los excluidos dentro de los excluidos. La heterogeneidad de la discapacidad genera que algunas personas enfrenten mayores barreras para poder ejercer sus derechos. La propia CDPD reconoce que las mujeres y los niños con discapacidad van a enfrentar mayores barreras para ejercer sus derechos y por lo mismo requieren protecciones específicas. El Comité, al analizar la obligación de consulta ha solicitado que los Estados presten mayor atención a ciertos colectivos. Estos pueden ser las mujeres

²⁰⁶ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Gabón. CRPD/C/GAB/CO/1, 2 de octubre de 2015, pág. 9.

²⁰⁷ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Chile. CRPD/C/CHL/CO/1, 13 de abril de 2016, pág. 8 – 9; *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de República Dominicana*. CRPD/C/DOM/CO/1, 8 de mayo de 2015, pág. 5 – 7; *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Kenia*. CRPD/C/KEN/CO/1, 30 de setiembre de 2015, pág. 7 – 8.

con discapacidad,²⁰⁸ los niños y las niñas con discapacidad,²⁰⁹ los jóvenes con discapacidad,²¹⁰ las minorías étnicas con discapacidad,²¹¹ las personas con discapacidad intelectual,²¹² y discapacidad psicosocial.²¹³

Otro aspecto clave, definitivamente, es asegurar que las consultas cuenten con los suficientes recursos para que las consultas se puedan realizar. Si bien el Comité solamente lo ha mencionado una vez²¹⁴, es posible considerar que, cuando más Estados comiencen a implementar la consulta, tal solicitud será bastante más repetida.

Como consecuencia de la consulta, se desprende que las personas con discapacidad puedan participar del diseño, elaboración, monitoreo y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las personas con discapacidad.²¹⁵ El Comité no ha sido consistente con los términos y también ha utilizado los conceptos de “diseño, desarrollo e implementación”²¹⁶ de normas y políticas. Adicionalmente, surge la necesidad de que los Estados elaboren planes específicos que sirvan de guía para todo el accionar estatal e materia de discapacidad. No contar con este plan demostraría que el Estado no cuenta con un compromiso claro en materia de discapacidad.²¹⁷

²⁰⁸ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Chile. CRPD/C/CHL/CO/1, 13 de abril de 2016, párr. 8 – 9; Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Eslovaquia. CRPD/C/SVK/CO/1, 17 de mayo de 2016, párr. 9 – 12; *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Uganda* CRPD/C/UGA/CO/1, párr. 6 - 7.

²⁰⁹ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Chile. CRPD/C/CHL/CO/1, 13 de abril de 2016, párr. 8 – 9; Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Eslovaquia. CRPD/C/SVK/CO/1, 17 de mayo de 2016, párr. 9 – 12.; COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Uganda* CRPD/C/UGA/CO/1, párr. 6 - 7.

²¹⁰ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Uganda*. CRPD/C/UGA/CO/1, 12 de mayo de 2016, párr. 6 - 7.

²¹¹ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Eslovaquia. CRPD/C/SVK/CO/1, 17 de mayo de 2016, párr. 9 – 12.

²¹² COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Bélgica. CRPD/C/BEL/CO/1, 28 de octubre de 2014, párr. 5. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Uganda. CRPD/C/UGA/CO/1, párr. 6 - 7

²¹³ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Uganda. CRPD/C/UGA/CO/1, 12 de mayo de 2016, párr. 6 - 7

²¹⁴ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Kenia. CRPD/C/KEN/CO/1, 30 de setiembre de 2015, párr. 8.

²¹⁵ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Portugal. CRPD/C/PRT/CO, 18 de abril de 2016, párr. 11 – 12.

²¹⁶ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Ucrania. CRPD/C/UKR/CO/1, 2 de octubre de 2015, párr. 7 – 8.

²¹⁷ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Bélgica. CRPD/C/BEL/CO/1, 28 de octubre de 2014, párr. 5 – 9

Implementar adecuadamente los resultados de los mecanismos de consulta

Finalmente, no sería útil o válido el poder participar de una consulta si los resultados de la misma no son llevados a cabo por el Estado. Si bien es cierto que una consulta no podría vincular al Estado, también es cierto que sería una completa falta al principio de buena fe el no implementar los acuerdos sin un buen motivo para hacerlo. En tal sentido, el Comité CDPD ha formulado ciertas recomendaciones que hemos identificado como cinco obligaciones específicas.

La primera de ellas tiene que ver con el deber estatal de adoptar un enfoque basado en derechos humanos para el abordaje de la discapacidad.²¹⁸ Otra obligación es la relacionada con los funcionarios públicos y su capacidad para atender efectivamente a las personas con discapacidad.²¹⁹ Si bien esto va más allá de la consulta, también es cierto que, sin funcionarios públicos sensibilizados sobre los principios de la consulta, no va a ser posible que la misma sea utilizada o tenga efectos prácticos.

Luego vienen las obligaciones relacionadas específicamente con la implementación de la consulta: el implementar las decisiones de la consulta y garantizar recursos para ello. El lograr aterrizar los acuerdos de una consulta debería ser el corolario natural para un buen proceso de consulta. No obstante, ello no siempre sucede.²²⁰ Con eso en mente, el Comité ha llegado incluso a expresar su preocupación por el hecho de que las consultas no sean vinculantes.²²¹ No obstante, como ya se ha mencionado previamente, el principio de buena fe no obligaría necesariamente a adoptar todos los aportes de la consulta sino a valorarlos adecuadamente y justificar por qué el Estado se aleja de alguna de las propuestas. De manera vinculada a esta obligación, está la de garantizar recursos para la

²¹⁸ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Bélgica. CRPD/C/BEL/CO/1, 28 de octubre de 2014, pár. 5

²¹⁹ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Serbia, CRPD/C/SRB/CO/1, 21 de abril de 2016, pár. 7 – 8.

²²⁰ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Brasil, CRPD/C/BRA/CO/1, 29 de setiembre de 2015, pár. 11.

²²¹ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Chile. CRPD/C/CHL/CO/1, 13 de abril de 2016, pár. 9

implementación.²²² Tal asignación presupuestaria debe venir acompañada de plazos y de un mecanismo de monitoreo.²²³

Finalmente, la implementación tendría que tener indicadores claros de progreso que permitan evaluar cómo el Estado ha venido avanzando en los acuerdos realizados en la consulta.

Una pequeña formulación de indicadores

Para comprender adecuadamente si se está cumpliendo o no con un derecho se requieren indicadores claros que permitan dilucidar si el Estado está cumpliendo con las obligaciones que se derivarían un derecho humano. De acuerdo con el PNUD, los indicadores de derechos humanos permiten conocer el “grado en que los Estados están cumpliendo con sus obligaciones legales para respetar, proteger y cumplir con los diferentes tipos de derechos humanos”.²²⁴ En tal sentido, las políticas públicas destinadas a mejorar la situación de los derechos humanos tienen que verificar, a través de indicadores, su impacto real en la población. Es por esto, que se requieren evaluaciones periódicas.

Para saber qué indicadores se deben utilizar, cabe señalar que existe una amplia diversidad de tipo de indicadores. No obstante, desde hace algunos años se ha generado consenso²²⁵ con respecto a la forma de medir el avance de los derechos humanos a través de tres clases de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. Los indicadores estructurales son aquellos que buscan medir el marco normativo en el que se instala el derecho humano. En tal sentido, este tipo de indicadores levanta “información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas, destinadas a

²²² COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Portugal, CRPD/C/PRT/CO, 18 de abril de 2016, pár. 11; Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Unión Europea, CRPD/C/EU/CO/1, 2 de octubre de 2015, pár. 9.

²²³ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Unión Europea, CRPD/C/EU/CO/1, 2 de octubre de 2015, pár. 9.

²²⁴ PNUD. *Indicators for human rights based approaches to development in UNDP programming: A user's guide* Op cit p. 15

²²⁵ Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos; CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008.

implementar esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan simplemente sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo, si las normas son o no operativas, o cual es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional”²²⁶. Por otra parte, los indicadores de proceso apuntan a evaluar la intensidad de los esfuerzos estatales para dar cumplimiento a un derecho humano. En tal sentido, se analizará “la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos.”²²⁷ Se diferencian de los indicadores estructurales pues suelen ser bastante más dinámicos. Mientras que los indicadores estructurales únicamente responden a la pregunta de sí o no, los indicadores de proceso incluyen un mayor número de variables. Finalmente, existen los indicadores de resultado, que buscan medir la efectividad real de las acciones estatales. En tal sentido, “proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la performance del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos.”²²⁸

Para evaluar cómo está avanzando un Estado con respecto a la mejora de un derecho humano se deben tener en cuenta todos los indicadores. Si bien el indicador de resultado parecería ser el más importante, si no hay una correlación con los otros indicadores, eso podría dar a entender que la satisfacción del derecho no se desprende de las acciones estatales. Es por ello que es necesario plantear indicadores estructurales y de proceso.

Entendiendo, entonces, que la consulta se configura como un derecho humano, se vuelve necesario establecer indicadores para su adecuada comprensión. Esto se vuelve particularmente relevante para

²²⁶ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008; pág. 30

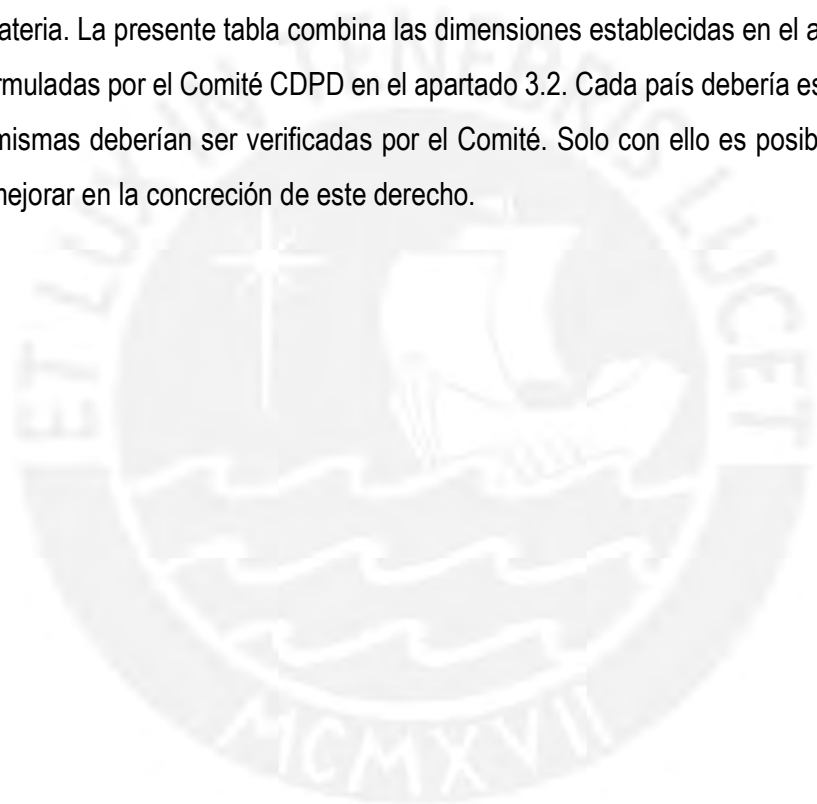
²²⁷ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008; pág. 31

²²⁸ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008; pág. 32

que los Estados sepan, adecuadamente, cómo pueden medir realmente los progresos y pensar qué desafíos aún deben superar.

Ni el Comité ni ningún otro organismo o tribunal internacional ha desarrollado indicadores para corroborar cómo se ha progresado en la implementación del derecho a la consulta para personas con discapacidad. No obstante, queda claro que no se pueden medir los avances sin criterios claros que permitan identificar mejoras reales y tangibles.

Con esa idea en mente, se propone una tabla con posibles indicadores para evaluar la evolución de un país en la materia. La presente tabla combina las dimensiones establecidas en el acápite 3.1 y las obligaciones formuladas por el Comité CDPD en el apartado 3.2. Cada país debería establecer metas realistas y las mismas deberían ser verificadas por el Comité. Solo con ello es posible pensar en la posibilidad de mejorar en la concreción de este derecho.



Dimensión	Obligaciones	Indicador estructural	Indicador de proceso	Indicador de resultado
Disponibilidad	Realizar consultas	Existencia de la obligación de consultar	Número de entidades estatales que realizan consultas	Número de normas consultadas
	Contar con una institución especializada en el trabajo de derechos de personas con discapacidad	Existencia de la institución	Número de organizaciones con representación dentro de la institución Presupuesto asignado a la institución	Proyectos dirigidos y ejecutados por la organización
Accesibilidad	Garantizar que la consulta se realice de manera accesible	Norma que garantice la accesibilidad de la consulta	Presupuesto dedicado a accesibilidad de locales	Nivel de satisfacción con la accesibilidad de personas con discapacidad consultadas
	Garantizar la existencia de organizaciones de personas con discapacidad	Norma que promueve la creación de organizaciones de personas con discapacidad	Número de organizaciones creadas por impulso estatal	Personas con discapacidad que son parte de organizaciones de personas con discapacidad
	Garantizar la participación de organizaciones de personas con discapacidad en situación de especial vulnerabilidad	Norma que promueve la creación de organizaciones de personas con discapacidad en situación de especial vulnerabilidad	Número de organizaciones de personas con discapacidad en especial situación de vulnerabilidad creadas por impulso estatal	Personas con discapacidad (niños, niñas y mujeres) que son parte de organizaciones de personas con discapacidad
	Garantizar la participación de organizaciones de personas con discapacidad que no viven en la capital	Norma que promueve la creación de organizaciones de personas con discapacidad	Número de consultas realizadas en el interior del país	Número de organizaciones
Aceptabilidad	Realizar consultas de buena fe	Existencia de la obligación de consultar	Número de entidades estatales que realizan consultas Número de sesiones de consulta que se realizan Número de sesiones de reuniones entre sociedad civil e instituciones públicas	Porcentaje de satisfacción de las organizaciones de personas con discapacidad sobre las consultas

Adaptabilidad	Brindar material adaptado	Norma que reconoce los ajustes razonables	Presupuesto destinado a la realización de ajustes razonables en los procesos de consulta	Porcentaje de satisfacción de las organizaciones consultadas con respecto a los ajustes razonables realizados
	Atender las necesidades de la comunidad sorda	Norma que reconoce la Lengua de Señas Peruana	Presupuesto destinado a la contratación de intérpretes de señas	Organizaciones de personas sordas consultadas



CONCLUSIONES

1. El EBDH es una metodología que, aunque llena de complejidades y contradicciones, suele lograr una mejora en la forma en que se desarrollan las políticas públicas pues concibe a estas como vehículos para la consecución de derechos humanos. Por ello, es necesario que tal enfoque esté abierto a la posibilidad de incluir perspectivas relacionadas con los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
2. El enfoque de discapacidad consiste en tomar en cuenta la particular situación de las personas con discapacidad en el desarrollo de políticas públicas. En tal sentido, las políticas públicas deberán servir como instrumentos para los diferentes tipos de barreras que enfrentan las personas con discapacidad para el ejercicio de sus derechos.
3. El enfoque de discapacidad aplicado al EBDH cruza ambas miradas para proteger adecuadamente los derechos de las personas con discapacidad. En tal sentido, la no discriminación para personas con discapacidad incluye el derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica y la prestación de apoyos, la accesibilidad y la prestación de ajustes razonables.
4. El elemento de acceso a la justicia tiene que tener en cuenta la accesibilidad. Por lo mismo, no se puede considerar que un sistema de justicia que impone barreras desmedidas para el acceso al mismo cumpla con este elemento. Los sistemas de justicia o de quejas tienen que adaptarse a las necesidades de las personas con discapacidad. Por otra parte, el elemento de acceso a la información se debe cumplir teniendo en cuenta la accesibilidad. En tal sentido, los sistemas de recolección de información deben disgregar la data por discapacidad y los sistemas de entrega deben ser accesibles para personas con discapacidad. Finalmente, el elemento de participación debe tener en cuenta, principalmente, el derecho a la consulta que tienen las organizaciones de personas con discapacidad y que les permite participar activamente en la formulación de políticas públicas.
5. El derecho a la participación en la vida pública y política de las personas con discapacidad está contenido en el artículo 29 de la CDPD y busca garantizar que las personas con discapacidad puedan disfrutar de sus derechos políticos en igualdad de condiciones con

el resto. Para ello, se garantiza el derecho al voto, al acceso a la función pública, a la representación y a la asociación.

6. Durante mucho tiempo las personas con discapacidad han sido marginadas de la posibilidad de votar. Así como les pasó a otros colectivos, las personas con discapacidad han sido calificadas como inferiores mentalmente para prohibir que puedan decidir sobre asuntos de la comunidad y del país. Ello sucede principalmente con las personas con discapacidad intelectual y psicosocial. De acuerdo con la CDPD, tales impedimentos son contrarios a los derechos humanos.
7. El derecho a postular a un cargo público, a cualquier cargo público, tiene que ver con la obligación estatal de no discriminar. En tal sentido, los Estados no pueden impedir que una persona con discapacidad ocupe cualquier cargo público pues el problema no se encuentra en la deficiencia sino en la barrera que el Estado ha generado.
8. Con respecto al derecho de asociación, se verifica que va más allá de la abstención estatal. Al hablar de un grupo en especial situación de vulnerabilidad, resulta necesario que el Estado provea de herramientas a las organizaciones para que puedan realizar realmente su finalidad.
9. La consulta se configura como una forma específica de participación que permite que grupos desaventajados y minoritarios puedan influir de manera real en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas. El ejercicio de ciudadanía se enriquece a partir de la consulta puesto que mejora las capacidades de las organizaciones que participan.
10. La consulta de personas con discapacidad es una forma de participación política que cuestiona algunos de los entendimientos tradicionales de la democracia como ejercicio racional y reservado. La consulta busca que un colectivo tradicionalmente desaventajado acceda como grupo a la formulación de políticas públicas y no a través de cuotas u otros arreglos institucionales.
11. El Derecho Internacional ya ha ido avanzando en el reconocimiento de diferentes tipos de consulta para proteger a grupos en situación de vulnerabilidad para que puedan acceder a espacios de toma de decisión para influir en las políticas públicas que tienen que ver con ellos.

12. No obstante, la CDPD no reconoció a la consulta como un derecho sino simplemente como una obligación estatal. Tal omisión se hizo sin una justificación de peso y, por tanto, es necesario exigir la reconfiguración de dicha fórmula normativa.
13. El derecho a la consulta debe respetar los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Con respecto a disponibilidad, es necesario que la consulta exista en el ordenamiento jurídico y que exista de manera fáctica en las prácticas de las instituciones públicas.
14. La accesibilidad, en este caso, tiene que ver con que el ejercicio del derecho a la consulta no margine a ciertos ciudadanos con discapacidad. En tal sentido, no debe haber impedimento por tener discapacidad intelectual o psicosocial. También se debe realizar en espacios accesibles y con materiales accesibles. Finalmente, los Estados deben apoyar a las organizaciones para facilitar el costo de la consulta.
15. Con respecto a aceptabilidad, se requiere que la consulta se realice respetando la participación y opinión de las personas con discapacidad y que el Estado se comprometa a tomar en cuenta lo que dicen las organizaciones, a partir del principio de buena fe. Por otro lado, la adaptabilidad tiene que ver con cómo el Estado acomoda la consulta para que todas las personas con discapacidad puedan participar realmente.
16. Se recogieron las opiniones del Comité CDPD sobre la consulta. A partir de los mismos se ha formulado tres obligaciones básicas: apoyar la conformación de organizaciones y su accionar; establecer mecanismos de consulta; e implementar adecuadamente los resultados del mecanismo de consulta.
17. Finalmente, a partir de la teoría de formulación de indicadores se desarrolla un cuadro con 39 indicadores. Con ello, la comunidad internacional puede basarse en este trabajo para que las personas con discapacidad demuestren que pueden participar adecuadamente en las políticas públicas para que sean mejores.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y Artículos

ALBERTSON FINEMAN, Martha. "Cracking the foundational myths: independence, autonomy, and self-sufficiency" en *Gender, Work & Family Project Inaugural Feminist Legal Theory Lecture*.

ALSTON, Philip. "Ships passing in the night: The current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals." *Human Rights Quarterly*, 27.

ALZA, Carlos. *Diseño de Políticas Públicas en Derechos Humanos. Curso Virtual para la Maestría en Derechos Humanos*. Lima: PUCP. 2010.

ASTORGA, Luis Fernando. "La consulta a las personas con discapacidad" en SALMÓN, Elizabeth y Renata BREGAGLIO (eds.). *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. IDEHPUCP: Lima, 2014.

BARNES, Colin. "Un chiste malo: ¿rehabilitar a las personas con discapacidad en una sociedad que discapacita?". En: BROGNA, Patricia (comp.). *Visiones y revisiones de la discapacidad*. México DF: FCE, 2009.

BARIFFI, Francisco. Capacidad jurídica y capacidad de obrar de las personas con discapacidad a la luz de la convención de la ONU. En PÉREZ BUENO, L. C. (Dir.). *Hacia un Derecho de la Discapacidad*. Estudios en homenaje al Profesor Rafael de Lorenzo, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2009.

BARRANCO AVILÉS, María del Carmen y Francisco J. BARIFFI. "La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su potencial aplicación a las personas mayores" en *Informes Portal Mayores*. ISSN: 1885-6780. (105) 2010.

BERTHIN, G y M. ESPINOZA. "Unidad 3: Breve Introducción a las Políticas Públicas para la Gobernabilidad Local en América Latina". En: *Gobernabilidad Democrática Local y Procesos de Descentralización para el Desarrollo Humano*, Escuela Virtual del PNUD, Marzo 2010.

BOTERO, Catalina. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Washington DC: 2008

BOYER CARRERA, Janeyri. 2008. "Aproximaciones al contenido esencial del derecho a la participación política". *Pensamiento Constitucional*. Lima. Año XIII, Nro. 13.

BREGAGLIO, Renata, Renato CONSTANTINO y Carmela CHÁVEZ. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú*. KAS/IDEHPUCP. 2014.

BREGAGLIO, Renata; Renato CONSTANTINO y Carmela CHÁVEZ (2016). *En cancha ajena: la participación ciudadana a través de los Consejos Nacionales*. LIMA: KAS/IDEHPUCP.

BREGAGLIO, Renata. Alcances del mandato de no discriminación en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En: BREGAGLIO, Renata y Elizabeth SALMON (coord.). *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Lima: IDEHPUCP, 2015.

BREGAGLIO, Renata y Renato CONSTANTINO. *La educación inclusiva desde el enfoque de capacidades* "Preparado para presentar en la V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades, Lima, Perú, del 14 al 16 de mayo 2014"

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008

CONSTANTINO, Renato. *Un salto por dar: El derecho a la educación inclusiva de los niños con discapacidad en los colegios privados*. Tesis para optar por el título profesional de abogado. PUCP. 2015. Disponible en

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5994/CONSTANTINO_CAYCHO_RENATO_DERECHO_EDUCACION.pdf?sequence=1

CONSTANTINO, Renato. *Rampas, camillas, pastillas y más: Barreras en el ejercicio de del derecho a la salud de personas con discapacidad*. Lima: Consorcio por los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2015

CONSTANTINO, Renato y Saulo GALICIA. *La configuración de los ajustes razonables en materia laboral en el Perú: definiciones, omisiones y propuestas*. URTEAGA, Patricia y Aarón VERONA. *Cuadernos de Trabajo CICAJ 2013 – 2014. Las instituciones jurídicas en debate*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 2015.

CONSTANTINO, Renato; Priscilla CORIA y Laura IEONG. "Participación es inclusión: el derecho a la participación política de personas con discapacidad". *Forseti. Revista de Derecho*. 2016 (1), pp. 97 – 114. Disponible en: http://forseti.pe/media_forseti/revista-articulos/97-114_Constantino.pdf

CORREA, Norma. *Interculturalidad y Políticas Públicas. Una agenda al 2016*. Lima: CIES. 2011.

DEL AGUILA, Luis Miguel. *Análisis y Evaluación del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Aportes de la Gerencia Social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú*. Tesis para optar por el título de Magíster en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011.

DE CAMPOS VEHLO MARTEL, Leticia. "Ajuste razonable: Un nuevo concepto desde la óptica de una gramática constitucional inclusiva" en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Vol. 8, número 14, junio de 2011

DEVANDAS, Catalina. *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de las personas con discapacidad, Catalina Devandas-Aguilar*. A/71/314. 9 de agosto de 2016.

DEVANDAS, Catalina. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad*. A/HRC/34/58. 20 de diciembre de 2016

DEL ÁGUILA, Luis Miguel. "La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector" en SALMÓN, Elizabeth y Renata BREGAGLIO. *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. 2014. Lima: IDEHPUCP.

ELSTER, Jon. *La democracia deliberativa*. Editorial Gedisa. 2001.

INEI. Perú: *Caracterización de las Condiciones de Vida de la Población con Discapacidad*, 2015. Lima: 2016.

KATSUI, Hisayo. "Downside of the Human Rights – Based Approach to Disability in Development". Institute of Development Studies. Universidad de Helsinki.

LASSWELL, Harold D., "The Policy Orientation", en Lerner, D., Lasswell, H., *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951

MELISH, Tara. The UN disability convention: historic process, strong prospects, and why the U.S. should ratify. En: *Human rights brief 14*, No. 2

NUSSBAUM, Martha. *Las Fronteras de la Justicia*. Barcelona: Paidós, 2007.

OACHD. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derecho en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra. 2006.

OLIVER, Michael y Colin BARNES, *The New Politics of Disablement*. Palgrave. Londres: 2012.

PALACIOS, Agustina. *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad*, 2008, Cinca: Madrid, pp.38 -39.

PÉREZ BUENO, Luis Cayo. "La Configuración Jurídica de los Ajustes Razonables" en PÉREZ BUENO, Luis Cayo (Dir.) *2003 – 2012: 10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España. Estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna*. Madrid: Ediciones Cinca. 2012.

RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2010.

REMY, María Isabel. "Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo". Ponencia preparada para la ISTR – V Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. 2005

RODRÍGUEZ-PIÑEIRO, Luis. "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los Pueblos Indígenas". En: BERRAONDO, Mikel (compilador) *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*. Bilbao: Universidad de Deusto. 2006.

RUBIO CORREA, Marcial, Francisco EGUIGUREN PRAELI y Enrique BERNALES BALLESTEROS. *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. 2011.

SEPÚLVEDA CARMONA, Magdalena. "Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos" en ERAZO, Ximena; Laura PAUTASSI y Antonia SANTOS (editoras). *Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública*. Santiago: LOM, 2010.

SCHULZE, Marianne. 2009. *Understanding The UN Convention On the Rights of Persons With Disabilities. A Handbook on the human rights of persons with disabilities*. Washington D.C: Handicap International Professional Publications Unit.

THOENIG, Jean-Claude, "Présentation", en Jean LECA, Madeleine GRAWITZ, *Traité de Science Politique, Les Politiques publiques*, Tomo 4, PUF, París, 1985.

UVIN, Peter. *Human Rights and Development*. Kumarian Press. 2004. Blommfiel.

Documentos internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Aloeboetoe y otros v. Surinam*. Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de septiembre de 1993.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Yatama v. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Alajo Kiss vs. Hungría. Application N° 38832/06*. Sentencia del 20 de mayo de 2010.

Jurisprudencia interna

CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité en su 9º período de sesiones (15 al 19 de abril de 2013). CRPD/C/PRY/CO/1.

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility. CRPD/C/GC/2, párr. 4.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Serbia, aprobadas por el Comité en su 15º período de sesiones (29 de marzo a 21 de abril de 2016) CRPD/C/SRB/CO/1.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Caso Zsolt Bujdosó and five others V. Hungary*. Communication No. 4/2011, 20 de setiembre de 2013.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Uganda*. CRPD/C/UGA/CO/1, 12 de mayo de 2016,

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de República Dominicana*. CRPD/C/DOM/CO/1, 8 de mayo de 2015

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Qatar*. CRPD/C/QAT/CO/1, 2 de octubre de 2015

¹ COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Tailandia*. CRPD/C/THA/CO/1, 12 de mayo de 2016

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Turkmenistán*. CRPD/C/TKM/CO/1. 13 de mayo de 2015.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Croacia*. CRPD/C/HRV/CO/1, 15 de mayo de 2015

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Qatar*. CRPD/C/QAT/CO/1, 2 de octubre de 2015,

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Gabón*. CRPD/C/GAB/CO/1, 2 de octubre de 2015.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Chile*. CRPD/C/CHL/CO/1, 13 de abril de 2016

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de República Dominicana*. CRPD/C/DOM/CO/1, 8 de mayo de 2015

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Kenia*. CRPD/C/KEN/CO/1, 30 de setiembre de 2015.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Eslovaquia*. CRPD/C/SVK/CO/1, 17 de mayo de 2016.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Uganda* CRPD/C/UGA/CO/1.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Eslovaquia*. CRPD/C/SVK/CO/1, 17 de mayo de 2016

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Bélgica*. CRPD/C/BEL/CO/1, 28 de octubre de 2014

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Portugal*. CRPD/C/PRT/CO, 18 de abril de 2016.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Ucrania*. CRPD/C/UKR/CO/1, 2 de octubre de 2015.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Serbia*, CRPD/C/SRB/CO/1, 21 de abril de 2016.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Brasil*, CRPD/C/BRA/CO/1, 29 de setiembre de 2015.

COMITÉ SOBRE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Observaciones finales sobre el Informe Inicial de Unión Europea*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 5. Personas con discapacidad. Adoptada el 9 de diciembre de 1994.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)* E/C.12/1999/10. 1999

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.* Documento E/C.12/2001/10, parágrafos 1, 3 y 13.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 2 de julio de 2009.

Comité de Derechos del Niño

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación General 5 (2003) *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. CRC/GC/2003/5 27 de noviembre de 2003

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación General N° 12 (2009). *El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12.

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación general N° 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño. CRC/C/GC/16.

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Bangladesh. CRC/C/BGD/CO/5. 2015.

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Suecia. CRC/C/SWE/CO/5. 2015.

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Bulgaria. 2016. CRC/C/BGR/CO/3-5.

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Serbia. CRC/C/SRB/CO/2-3. 2017.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER.

Recomendación General N.º25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. 2004

Normativa interna

Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, publicada el 24 de diciembre de 2012.

Resolución Ministerial 638-2006. Aprueban la "Norma Técnica de Salud para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud".

Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de julio de 2006.

