



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/52/56
23 de diciembre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo segundo período de sesiones

DESARROLLO SOCIAL, INCLUIDAS CUESTIONES RELATIVAS A LA SITUACIÓN
SOCIAL EN EL MUNDO Y A LOS JÓVENES, EL ENVEJECIMIENTO, LOS
DISCAPACITADOS Y LA FAMILIA

Vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la
igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

Nota del Secretario General

1. En su cuadragésimo octavo período de sesiones, la Asamblea General aprobó las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, contenidas en el anexo de su resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993.
2. En el párrafo 2 de la sección IV de las Normas Uniformes, se dispone que éstas deberán supervisarse dentro del marco de los períodos de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. También se prevé en ese párrafo el nombramiento de un Relator Especial que supervise su aplicación dentro del marco de la Comisión de Desarrollo Social.
3. En marzo de 1994, el Secretario General nombró al Sr. Bengt Lindqvist (Suecia) Relator Especial. El Relator Especial preparó un informe que sometió a la consideración de la Comisión de Desarrollo Social en el 34º período de sesiones de ésta. Sobre la base de ese informe y de las conclusiones del grupo de trabajo de la Comisión, ésta aprobó la resolución 34/2 titulada, "Vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad"¹. En esa resolución, la Comisión tomó nota con reconocimiento del informe oral del Relator Especial y de las recomendaciones por él formuladas, y acogió favorablemente el modo de enfocar la vigilancia adoptado por el Relator Especial, consistente en destacar el asesoramiento y el apoyo a los Estados respecto de la aplicación de las Normas Uniformes.
4. En el párrafo 12 de la sección IV de las Normas Uniformes, se dispone también que en el período de sesiones siguiente a la terminación del mandato del Relator Especial, la Comisión examinará la posibilidad ya sea de renovar ese

mandato, de nombrar a un nuevo Relator Especial o de establecer otro mecanismo de supervisión, y formulará las recomendaciones apropiadas al Consejo Económico y Social. El actual mandato del Relator Especial terminará en 1997. Se pide a la Comisión que formule sus recomendaciones sobre el particular al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General.

5. El informe definitivo del Relator Especial sobre la supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad figura en el anexo de la presente nota.

Notas

¹ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1995, Suplemento No. 4 (E/1995/24), cap. I, secc. E.

Anexo

INFORME DEFINITIVO DEL RELATOR ESPECIAL DE LA COMISIÓN DE
DESARROLLO SOCIAL SOBRE LA SUPERVISIÓN DE LA APLICACIÓN
DE LAS NORMAS UNIFORMES SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 5	5
II. ANTECEDENTES Y MARCO DE LA ACTIVIDAD	6 - 22	5
A. Antecedentes	6 - 10	5
B. El mecanismo de supervisión	11 - 14	6
C. Reuniones del cuadro de expertos	15 - 21	7
D. Directrices expedidas por la Comisión de Desarrollo Social	22	9
III. ACTIVIDADES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS .	23 - 33	9
A. Los derechos humanos y las personas con discapacidad	24	10
B. Programa de las Naciones Unidas de análisis estadístico de las discapacidades de la División de Estadística del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas	25 - 26	10
C. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	27	11
D. Organización Internacional del Trabajo	28	11
E. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	29 - 32	11
F. Organización Mundial de la Salud	33	12
IV. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	34 - 41	13
V. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL	42 - 128	14
A. Promoción de la aplicación de las Normas Uniformes	42 - 49	14
1. Reuniones con los gobiernos	43 - 46	14
2. Conferencias	47 - 48	15

/...

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
3. Correspondencia y comunicaciones	49	15
B. Estudio de los progresos realizados	50 - 103	16
1. Primera encuesta	50 - 53	16
2. Segunda encuesta	54 - 59	17
a) Política general	60 - 65	18
b) Legislación: artículo 15	66 - 75	19
c) Posibilidades de acceso: artículo 5	76 - 86	22
d) Organizaciones de personas con discapacidad: artículo 18	87 - 95	23
e) Coordinación de los trabajos: artículo 17	96 - 103	25
C. Encuesta conexa (educación): artículo 6	104 - 116	26
1. Reglamentación jurídica del derecho a la educación especial	110 - 111	27
2. Función de los padres	112	27
3. Formas de educación y la cuestión de la integración	113	28
4. Legislación sobre educación especial	114 - 116	28
D. Encuesta conexa (empleo): artículo 7	117 - 128	29
1. Resumen del artículo 7	117 - 120	29
2. Convenio No. 159 de la Organización Internacional del Trabajo	121 - 128	29
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	129 - 152	31

I. INTRODUCCIÓN

1. En su calidad de Relator Especial para la vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, el Relator Especial tiene el honor de presentar su informe definitivo a la Comisión de Desarrollo Social. Ha sido para él un privilegio y un estímulo trabajar como Relator Especial en este ámbito. Desea expresar su sincero agradecimiento al Secretario General por la confianza que depositó en él al designarlo para desempeñar esta importante labor. Asimismo, desearía dar las gracias a todos los gobiernos que han contribuido económicamente a este proyecto, y en particular al Gobierno de Suecia, que le ha proporcionado recursos de oficina durante toda la campaña.
2. Desde el principio de la campaña de supervisión, y a lo largo de toda ella, el Relator Especial ha gozado del pleno apoyo del Secretario General Adjunto, Nitin Desai, y del excelente asesoramiento profesional prestado por el Sr. A. Krassowski y su equipo del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible. Asimismo, él desea dar las gracias a sus colegas de la oficina de Suecia por el excelente trabajo que han realizado.
3. Un elemento fundamental de esta campaña de supervisión ha sido el cuadro de expertos, creado por seis organizaciones no gubernamentales internacionales importantes que se ocupan de los minusválidos. Los expertos, cinco hombres y cinco mujeres con experiencias dispares en el ámbito de la discapacidad, proporcionaron orientaciones valiosas. También fueron muy comprensivos en los casos en que la escasez de recursos impidió poner en práctica todas las buenas ideas e iniciativas.
4. Por último, el Relator Especial desea dar las gracias a todos los gobiernos y organizaciones no gubernamentales que le facilitaron información para su labor.
5. El Relator Especial ha decidido describir toda la campaña de supervisión. Sin embargo, como ya había presentado un informe provisional a la Comisión de Desarrollo Social en su 34º período de sesiones, en el presente informe se resumen las actividades realizadas durante el primer año. A fin de ejemplificar lo difundidas que se han vuelto las Normas Uniformes, se brinda información sucinta sobre las actividades realizadas por los organismos especializados de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de las discapacidades. En el informe, se hace especial hincapié en las actividades recientes y en el segundo estudio, de amplio alcance, que fue la actividad principal de 1996. En el último capítulo del informe - Conclusiones y recomendaciones -, ha presentado las observaciones que ha formulado en el curso de esta labor tan estimulante.

II. ANTECEDENTES Y MARCO DE LA ACTIVIDAD

A. Antecedentes

6. Para entender íntegramente la importancia de las Normas Uniformes hay que remitirse a su historia, que empezó con la proclamación de 1981 como Año Internacional de los Impedidos. De particular importancia, a este respecto, fue la aprobación del lema del Año - "Plena participación e igualdad" - por la Asamblea General, con lo que se reconoció, al más alto nivel político posible, el derecho de los discapacitados a participar plenamente en las sociedades a las que pertenecen.

7. Durante los 15 años transcurridos desde el Año Internacional de los Impedidos, el lema de "plena participación e igualdad" ha sido ampliamente aceptado como la meta general de todos los esfuerzos de desarrollo en la esfera de las discapacidades. El Programa de Acción Mundial relativo a los discapacitados, aprobado en 1982 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, hizo también importantes aportaciones a la aclaración y la comprensión de las políticas, programas y medidas que eran necesarias para lograr esa meta. Una de esas grandes aportaciones es el nuevo capítulo sobre la igualdad de oportunidades, que dota de una tercera dimensión a la esfera de las discapacidades.

8. Durante el posterior decenio para los impedidos (1983-1992), en el que habían de ejecutarse las políticas y los programas formulados en el Programa de Acción Mundial, se lograron varios avances apreciables. No obstante, en general, no hubo mayores progresos. Esto fue lo que más preocupó al grupo de expertos que en 1987 evaluó los resultados de la primera mitad del decenio.

9. En consecuencia, la comunidad internacional de discapacitados pidió a las Naciones Unidas que ejercieran un liderazgo firme y que diesen directrices más concretas para avanzar en este ámbito. En 1993, como respuesta a esa petición, la Asamblea General en su resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993, elaboró y aprobó por unanimidad las Normas Uniformes.

10. Hay tres puntos principales que distinguen las Normas Uniformes del Programa de Acción Mundial; las Normas están redactadas de forma más condensada y concreta; abordan directamente la cuestión de la responsabilidad de los Estados Miembros y prevén un mecanismo de supervisión independiente y activo.

B. El mecanismo de supervisión

11. Uno de los rasgos más apreciables de las Normas Uniformes es que su aplicación está sujeta a supervisión activa. En la sección IV se ofrece una descripción bastante detallada del mecanismo de supervisión. Su finalidad, como se expone en el párrafo 1 de la sección IV, es:

"promover la aplicación efectiva de las Normas Uniformes. Dicho mecanismo prestará asistencia a todos los Estados en la evaluación de su grado de aplicación de las Normas Uniformes y la medición de los progresos que se alcancen. La supervisión debe ayudar a determinar los obstáculos y a sugerir medidas idóneas que contribuyan a una aplicación eficaz de las Normas."

12. En la labor de supervisión intervienen tres instancias. En primer lugar, la supervisión debe llevarse a cabo dentro del marco de los períodos de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. En segundo lugar, un Relator Especial se encargará de la supervisión efectiva e informará de su labor a la Comisión. Por último, debería invitarse a las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los discapacitados a que constituyan un cuadro de expertos que asesore al Relator Especial.

13. En marzo de 1994, el Secretario General nombró Relator Especial al Sr. Bengt Lindqvist. En septiembre del mismo año, seis organizaciones no gubernamentales - Disabled Peoples' International, Inclusion International, Rehabilitation International, la Unión Mundial de Ciegos, la Federación Mundial de Sordos y la Federación Mundial de Usuarios Siquiátricos - constituyeron un cuadro de diez expertos, cinco hombres y cinco mujeres, todos ellos con experiencia personal en distintas clases de discapacidades y procedentes de diversas partes del mundo.

14. Un requisito previo de toda la campaña de supervisión era la recaudación de fondos extrapresupuestarios para sufragar la mayor parte de las actividades. En total, 11 gobiernos han contribuido económicamente al proyecto. Se calcula que la suma total de sus aportaciones es de 650.000 dólares de los EE.UU. En agosto de 1994, la Secretaría y el Relator Especial firmaron un acuerdo de servicios especiales para el período 1994-1997. Se acordó que el Relator Especial desarrollara su labor desde una pequeña oficina situada en Suecia y que la Secretaría le prestaría asesoramiento y servicios administrativos.

C. Reuniones del cuadro de expertos

15. El cuadro de expertos ha celebrado dos reuniones en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la primera en febrero de 1995 y la segunda en junio de 1996. El Relator Especial ha mantenido correspondencia constante con los integrantes del cuadro para facilitarles información y consultar con ellos.

16. A la primera reunión, celebrada en febrero de 1995, asistieron todos los miembros del cuadro. La finalidad principal de la reunión consistió en dar unas directrices generales sobre cómo deberían llevarse a cabo las labores de supervisión en los dos años de campaña que quedaban. El cuadro acordó una serie de recomendaciones concretas que han resultado muy útiles al Relator Especial.

17. De esas recomendaciones, las siguientes son las que tienen una importancia más general:

a) Debe aclararse la relación que hay entre los documentos que han elaborado las Naciones Unidas en materia de discapacidades. El cuadro de expertos estima que, dentro del empeño global por lograr el objetivo de la participación y la igualdad plenas, la labor más importante en los próximos años es la de poner en práctica las Normas Uniformes. El cuadro estima que el Programa de Acción Mundial relativo a los discapacitados ofrece un marco de acción importante en las esferas de la prevención, la rehabilitación y la

igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades. La estrategia de largo plazo, aprobada por la Asamblea General en 1994, debería considerarse un instrumento útil para la aplicación de las Normas Uniformes;

b) La vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes debería llevarse a cabo con un talante de cooperación y solidaridad entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales que participan en el cuadro de expertos, por lo que respecta al plano internacional, y entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales nacionales y las Naciones Unidas, por lo que respecta al plano nacional;

c) Si bien la finalidad general de la labor de supervisión será la de aplicar íntegramente los 22 artículos de que constan las Normas, el cuadro recomienda que los esfuerzos se concentren en las seis esferas siguientes: legislación (artículo 15), coordinación de los trabajos (artículo 17), organizaciones de personas con discapacidad (artículo 18), posibilidades de acceso (artículo 5), educación (artículo 6) y empleo (artículo 7);

d) La Secretaría y el Relator Especial deberían procurar que los organismos especializados y las comisiones regionales colaboraran en la aplicación de las Normas;

e) Es necesario adoptar más medidas para hacer que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas cobren mayor conciencia de estas cuestiones.

18. La segunda reunión del cuadro se celebró en junio de 1996, con la asistencia de nueve de sus miembros. En los meses anteriores el Relator Especial había distribuido un cuestionario exhaustivo entre todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y todas las organizaciones no gubernamentales nacionales que trabajaban con los minusválidos. Por consiguiente, uno de los principales puntos que abordó el cuadro en la segunda reunión fue el análisis de los resultados de dicha encuesta. Pese a que el plazo para el envío de las respuestas había prescrito hacía 10 semanas, todavía seguían recibándose envíos en la fecha de la reunión, por lo que aún no se había emprendido el análisis general de los resultados.

19. El cuadro dio una serie de directrices sobre cuestiones de especial interés para el análisis y sobre la estructura del informe. Acogió con gran satisfacción la elevada tasa de respuesta que había tenido el cuestionario, el cual proporcionaría a las Naciones Unidas abundante información sobre esferas normativas esenciales.

20. En vista de que sólo quedaba un año de la campaña de supervisión, el cuadro empezó a debatir lo que habría que hacer después de 1997. A juicio de los expertos del cuadro, tres años era un plazo muy corto para supervisar, a escala mundial, la aplicación de unas directrices normativas tan amplias como las Normas Uniformes. Por consiguiente, decidieron recomendar a sus organizaciones que propusieran que se prorrogara la campaña.

21. El cuadro de expertos estudió también las posibilidades de insertar la cuestión de las discapacidades en la ejecución del plan quinquenal de actividades complementarias de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, cuya elaboración recomendó la Comisión de Desarrollo Social al Consejo Económico y Social. En este sentido, es urgente plantearse la cuestión de cómo incorporar a esos programas medidas que favorezcan a los discapacitados. Tras la aprobación de la resolución 34/2 de la Comisión de Desarrollo Social, el cuadro decidió formular la siguiente declaración:

"El cuadro ha tomado nota con cierta preocupación de la tendencia que muestran los gobiernos, las Naciones Unidas y los colectivos profesionales a descuidar las necesidades particulares de las personas con discapacidad, lo que explica que éstas sigan teniendo escasas posibilidades de promoción. Hay que procurar que los actuales regímenes de gobierno y las Naciones Unidas sean sensibles a los discapacitados y elaboren normas y políticas ajustadas a las necesidades de éstos."

D. Directrices expedidas por la Comisión de Desarrollo Social

22. En su 34º período de sesiones, celebrado en abril de 1995, la Comisión de Desarrollo Social recibió el primer informe del Relator Especial. En su resolución 34/2, la Comisión expresó su apoyo al modo de enfocar la vigilancia adoptado por el Relator Especial, consistente en destacar el asesoramiento y el apoyo a los Estados respecto de la aplicación de las Normas Uniformes. Además, la Comisión:

a) Alentó al Relator Especial a que centrara sus actividades de vigilancia en los próximos dos años en un número apropiado de esferas prioritarias, teniendo en cuenta que el objetivo global de las actividades de vigilancia era aplicar las Normas en su totalidad;

b) Exhortó al Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría, en su calidad de centro de coordinación de las cuestiones relacionadas con la discapacidad dentro de las Naciones Unidas, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, como las comisiones regionales, los organismos especializados y los mecanismos interinstitucionales, a cooperar con el Relator Especial en la aplicación y vigilancia de las Normas;

c) Instó enérgicamente a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que siguieran cooperando estrechamente con el Relator Especial y respondieran a su segundo cuestionario sobre la aplicación de las Normas;

d) Exhortó a los Estados a participar activamente en la cooperación internacional relativa a las políticas encaminadas a conseguir la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y a mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en los países en desarrollo.

III. ACTIVIDADES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

23. En el párrafo 7 de la sección IV de las Normas Uniformes, se pide a los organismos especializados y a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas que cooperen con el Relator Especial en la aplicación de las Normas. Los organismos y entidades que se enuncian a continuación han respondido positivamente a esta solicitud y han adoptado medidas especiales relacionadas con la supervisión de la aplicación de las Normas.

A. Los derechos humanos y las personas con discapacidad

24. Desde que en 1992 se publicó el informe del Relator Especial Leandro Despouy, titulado "Los derechos humanos y las personas con discapacidad", se han puesto en marcha diversas actividades, entre las que cabe citar las siguientes:

a) En el párrafo 22 de su Declaración y Programa de Acción, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1994, afirmó que era

"menester prestar especial atención a la no discriminación y al disfrute, en igualdad de condiciones, por parte de los discapacitados de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida su participación activa en todos los aspectos de la sociedad";

b) La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en el párrafo 1 de su resolución 1995/17, de 18 de agosto de 1995, pidió al Secretario General que la informara en 1996 acerca de las actividades de coordinación en las esferas que interesan a las personas con discapacidad, centrándose en la acción de las demás organizaciones y órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de las presuntas violaciones de los derechos humanos;

c) En mayo de 1996, habían informado sobre sus actividades en el ámbito de los derechos humanos y las discapacidades los tres comités siguientes: el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;

d) En todas estas entidades ya se han comenzado a analizar las cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidades. De particular interés es el Comentario General No. 5 (1994) publicado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su análisis, el Comité relaciona también la situación de los discapacitados con las tendencias generales del desarrollo y analiza los medios necesarios para proteger los derechos de dichas personas;

e) Por último, la Comisión de Derechos Humanos, en el párrafo 5 de su resolución 1996/27, de 19 de abril de 1996, titulada "Los derechos humanos y las personas con discapacidad", instó a todos los gobiernos a que, con la cooperación y asistencia de organizaciones, aplicaran las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad.

B. Programa de las Naciones Unidas de análisis estadístico de las discapacidades de la División de Estadística del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas

25. En las Normas Uniformes se subraya la importancia de los datos estadísticos sobre las condiciones de vida de las personas con discapacidades y se insiste en que deberían reunirse periódicamente datos de esa índole como parte de los programas estadísticos oficiales de los países.

26. Los trabajos se concentran en tres cuestiones principales:

a) En mejorar, junto con los Estados y otros participantes, la metodología de recopilación de datos unificando los conceptos de discapacidad e instituyendo procedimientos nuevos y más eficaces de recopilación de datos;

b) En la compilación de la información existente en una base de datos (Distat);

c) En la cooperación con el número cada vez mayor de usuarios de datos sobre discapacidades, tales como organismos de planificación, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales.

C. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

27. La sede del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se ocupó activamente en distribuir ejemplares de las Normas Uniformes, en inglés y otros idiomas, entre más de 150 oficinas regionales y nacionales del Fondo. Aparte de la Convención sobre los Derechos del Niño y del documento normativo del UNICEF sobre "Medidas en favor de los niños necesitados de protección especial", los funcionarios del Fondo han empleado también las Normas Uniformes en su labor de promoción de los derechos humanos y de mejora de las condiciones de vida de los niños del mundo.

D. Organización Internacional del Trabajo

28. Habida cuenta de que el Relator Especial había decidido, en consulta con el cuadro de expertos, estudiar la política de empleo como una de las seis esferas selectas de las Normas y de que se estimó importante plantear la cuestión del empleo en el informe definitivo sobre la supervisión, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se prestó a facilitar datos sobre la supervisión de su Convenio No. 159, ratificado por 56 países. Dichos datos consisten en informes de los gobiernos y comunicaciones entre los gobiernos y los especialistas de la OIT en relación con la aplicación práctica del articulado del Convenio. Para el análisis del Relator Especial se seleccionaron seis artículos del Convenio que corresponden a otras tantas secciones del artículo 7 de las Normas, relativo al empleo. En la sección V.D del presente informe se ofrece un resumen de los resultados. Además, a partir de 1997 la OIT emprenderá

un estudio general de las leyes y los usos de los Estados Miembros que han ratificado el Convenio No. 159. Los resultados de este amplio estudio se presentarán a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998.

E. Organización de las Naciones Unidas para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

29. Desde 1980, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha recopilado información sobre los usos en materia de educación especial. Su último examen, que se ocupa del período 1993-1994, se publicó en 1995. Gran parte de la información recopilada toca muy de cerca a la supervisión de la ejecución del artículo 6 de las Normas, relativo a la educación. Según la UNESCO, ese estudio debe considerarse como una aportación suya a la supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes.

30. Además, la UNESCO llevó a cabo un estudio sobre legislación en materia de educación especial, la información, proporcionada por 52 países, se reunió en 1994 y el estudio se publicó en 1996.

31. En 1994 la UNESCO organizó una Conferencia Mundial sobre la educación especial en Salamanca (España), en la que estuvieron representados más de 90 países. En la Conferencia se aprobó la Declaración y Marco de Acción de Salamanca, que se inspira en los preceptos del artículo 6 de las Normas Uniformes y los desarrolla.

32. La cuestión de la educación especial figuraba en el orden del día de la Conferencia de la UNESCO en 1995. El Relator Especial tuvo ocasión de hablar en ella a título oficial. En su declaración subrayó la importancia que tenía aplicar las directrices que se ofrecen en las Normas Uniformes y en la Declaración de Salamanca, que coincidían en todos los puntos esenciales.

F. Organización Mundial de la Salud

33. Como aportación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a la vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes, el Relator Especial y los miembros del cuadro de expertos procedentes de países en desarrollo fueron invitados a participar en la reunión de los asesores regionales de la OMS en materia de rehabilitación, que tuvo lugar en Ginebra en enero de 1996. En la reunión se debatió la función que le incumbía a la OMS en la aplicación de las Normas Uniformes. Entre las recomendaciones que se hicieron, figuraban las siguientes:

a) La OMS debería fomentar un espíritu y una vocación generales de respeto por los derechos humanos, según lo dispuesto en las Normas Uniformes, y encargarse de supervisar la aplicación de los artículos 2 y 3 de éstas y, parcialmente, la del artículo 4;

b) La OMS debería fomentar un enfoque multisectorial del análisis de la situación de los discapacitados en los países en desarrollo con miras a elaborar políticas nacionales apropiadas que sirviesen de orientación en materia de planificación de programas;

c) La OMS debería fomentar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en la elaboración, ejecución, supervisión y evaluación de los programas que se basan en recursos nacionales;

d) Debería estrecharse la colaboración en los planos nacional, regional e internacional a fin de intensificar la oposición a la discriminación contra las personas con discapacidad y de acabar con ella;

e) Debería lanzarse en los medios de difusión una campaña sobre los problemas de la discapacidad y las Normas Uniformes, con la colaboración de diversos sectores públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de personas con discapacidad.

IV. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

34. Las organizaciones no gubernamentales internacionales más importantes en el ámbito de la discapacidad participaron activamente, desde el principio, en la elaboración de las Normas Uniformes. Aun cuando algunas partes de las Normas responden a necesidades conciliatorias, es importante señalar que las organizaciones no gubernamentales internacionales apoyaron sin reservas la aprobación del instrumento.

35. La inusitada fórmula de cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, consistente en invitar a éstas a crear un cuadro de expertos que participaran en la campaña de supervisión, entrañó una intervención directa de esas organizaciones en el propio proceso de supervisión.

36. Las seis organizaciones no gubernamentales representadas en el cuadro y un número considerable de otras entidades han organizado actividades muy diversas para promover la aplicación de las Normas. Varias entidades han compilado guías para los usuarios y carpetas de información con miras a ayudar a las organizaciones miembros a aplicar las Normas. Esas publicaciones están recibiendo amplia difusión tanto en el plano nacional como en el regional.

37. Las Normas han aparecido en los artículos de muchas revistas de las organizaciones. En ocasiones, se han publicado colecciones de artículos sobre el tema.

38. La cuestión de la aplicación de las Normas Uniformes ha figurado en el programa de casi todos los actos importantes organizados por las principales organizaciones no gubernamentales.

39. Las organizaciones no gubernamentales más destacadas han aunado sus esfuerzos en todas las últimas conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas, y particularmente en la Cumbre Social, para velar por que el

tema de la aplicación de las Normas Uniformes se incluyera en las declaraciones y los informes de esas conferencias.

40. La siguiente cita del inciso k) del párrafo 75 del informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social puede servir de ejemplo de lo conseguido gracias a esos esfuerzos:

"75. Para atender a las necesidades especiales de los grupos de la sociedad los gobiernos deben:

k) Promover las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y preparar estrategias para aplicar esas Normas. Los gobiernos, en colaboración con las organizaciones de personas con discapacidad y el sector privado, deben favorecer la igualdad de oportunidades, con objeto de que las personas con discapacidad puedan contribuir a la sociedad y beneficiarse de su plena participación en ella. Las políticas relativas a las personas con discapacidad no deberían centrarse en sus discapacidades, sino en sus capacidades, y deberían velar por la dignidad de esas personas en su calidad de ciudadanos."¹

41. Las organizaciones no gubernamentales han planteado la necesidad de que los diversos organismos de las Naciones Unidas sean, en sus actividades principales, sensibles a la situación de las personas con discapacidad, de conformidad con las Normas Uniformes.

V. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL

A. Promoción de la aplicación de las Normas Uniformes

42. En consonancia con la finalidad de la supervisión - promover la aplicación efectiva de las Normas Uniformes -, el Relator Especial ha procurado aprovechar todas las ocasiones que se han presentado para dar a conocer las Normas, el contexto en que se insertan, su contenido y su función. Durante los 30 meses de duración de la campaña de supervisión que inició en agosto de 1994, se entrevistó con 20 gobiernos, de los cuales 15 eran de países en desarrollo o en transición. En todas esas ocasiones, se reunió también con las organizaciones nacionales de personas con discapacidad. Ha participado en cerca de 35 conferencias internacionales y ha celebrado reuniones con todos los organismos principales de las Naciones Unidas que se ocupan de las discapacidades. A lo largo de toda la campaña de supervisión, mantuvo correspondencia y contactos abundantes con numerosas personas, que participaron de manera diversa en las labores de supervisión.

1. Reuniones con los gobiernos

43. Las reuniones con los distintos gobiernos se han iniciado principalmente de dos maneras. En muchos casos el Relator Especial ha sido invitado directamente

por gobiernos interesados en examinar diversos aspectos de la aplicación de las Normas. En algunos casos el Relator Especial ha sugerido a los gobiernos celebrar una reunión, dado que él se hallaba asistiendo a una conferencia en el mismo país o en un país vecino.

44. Las conversaciones han revestido distinto carácter debido a la situación reinante en cada país en particular. En algunos casos los gobiernos deseaban presentar al Relator Especial sus nuevas iniciativas en materia de discapacidad y examinar los diversos aspectos de la aplicación de las medidas, como en el caso del Japón, China, México y la India. Otras visitas se realizaron a países en transición, cuyos gobiernos querían estudiar la manera de integrar la cuestión de la discapacidad en la reconstrucción o reorientación de la política gubernamental, como en el caso de Sudáfrica, la Autoridad Palestina, Estonia, la ex República Yugoslava de Macedonia y la República Checa.

45. En algunos casos la visita del Relator Especial ha dado como resultado recomendaciones por escrito para la adopción de futuras medidas, como en el caso de la ex República Yugoslava de Macedonia y la República Checa.

46. Durante todas esas visitas el Relator Especial ha establecido contactos con las organizaciones de personas con discapacidad y asimismo ha tratado de obtener la participación de otras organizaciones y organismos que trabajan en la esfera de la discapacidad. En algunos casos los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad fueron invitadas por sus gobiernos a participar en las deliberaciones del Relator Especial con los diversos ministerios. Su impresión general es de que sus visitas a menudo han servido para revitalizar el diálogo entre los gobiernos y las organizaciones. En algunos casos ha podido sugerir nuevas iniciativas a las organizaciones; en unas pocas oportunidades ha oficiado de mediador al sugerir una de avenencia. En esos casos la mediación con frecuencia se refería al establecimiento de un consejo coordinador y a la composición y las funciones de un órgano de ese tipo.

2. Conferencias

47. Habida cuenta de la gran importancia de las organizaciones no gubernamentales en la esfera de la discapacidad con respecto a la promoción de la aplicación de las Normas Uniformes, el Relator Especial ha asignado gran prioridad a su participación en importantes actos organizados por tales organizaciones. De hecho ha asistido a casi todos los congresos mundiales y asambleas celebrados por las seis organizaciones que constituyen el cuadro de expertos. Ha asistido asimismo a numerosas otras conferencias internacionales. Algunas de esas conferencias han sido organizadas conjuntamente por los gobiernos, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales. Las conferencias regionales, en las que han participado tanto gobiernos como organizaciones, han resultado de gran utilidad para promover la aplicación de las Normas Uniformes. Una de dichas conferencias regionales, organizada en Abidján (Côte d'Ivoire), reviste particular interés ya que fue organizada conjuntamente por los tres organismos especializados, la OIT, la UNESCO y la

OMS, en colaboración con el PNUD. Los participantes provenían de gobiernos, organizaciones y de los organismos mencionados.

48. La participación del Relator Especial ha consistido habitualmente en una exposición general de las Normas Uniformes, seguida a menudo por un curso práctico o seminario en que se examinaban diversos aspectos de la labor de aplicación. Mediante su participación en numerosas reuniones internacionales, el Relator Especial ha llegado con su mensaje a un gran número de personas que desempeñan distintas funciones en numerosos países. En algunos de los congresos mundiales organizados por las organizaciones no gubernamentales internacionales se encontraban representados más de 100 países. Finalmente, también ha sido invitado a hacer uso de la palabra en universidades, concejos municipales, seminarios de investigación y seminarios sobre la cooperación para el desarrollo.

3. Correspondencia y comunicaciones

49. La correspondencia mantenida en relación con las diversas actividades del Relator Especial ha sido amplia. Se le ha pedido enviar declaraciones por escrito, que se han utilizado en diversos textos. Ha escrito varios artículos para revistas de las organizaciones no gubernamentales internacionales, la OMS y la Unión Europea. Ha ofrecido asesoramiento sobre diversos aspectos de la aplicación y en ciertos casos algunas personas le han planteado determinados problemas. Gracias a la extensa red de contactos que han establecido en el curso de las tareas de supervisión, el Relator Especial ha tratado frecuentes pedidos de oradores para exponer las cuestiones relacionadas con las Normas Uniformes en diversas reuniones y conferencias.

B. Estudio de los progresos realizados

1. Primera encuesta

50. En noviembre de 1994 el Relator Especial envió a los gobiernos una primera carta que se distribuyó entre los Estados Miembros. La carta comprendía cuatro preguntas de carácter general sobre la forma en que los gobiernos y otras entidades interesadas de los países habían acogido las Normas.

51. Al primer informe de la Comisión se adjuntó un resumen por países de todas las respuestas recibidas. Merecen destacarse los siguientes puntos:

a) La mayoría de los gobiernos informó que ya se estaba procediendo de acuerdo con el espíritu de las Normas o que se estaban formulando nuevas políticas de conformidad con las Normas;

b) En muchos países se habían traducido las Normas al idioma vernáculo, incluso en los países en que se hablaba más de un idioma;

c) Muchos países ya contaban con comités nacionales de coordinación. En otros países se estaban creando organismos de esa índole. En todas las

respuestas se destacó la activa participación de las organizaciones de personas con discapacidad en la formulación de políticas y programas en la esfera de la minusvalidez;

d) Muchos países expresaron el deseo de recibir más información, en especial sobre las actividades realizadas en la esfera de la discapacidad en otros países;

e) Algunos países ya habían promulgado, o se encontraban preparando, legislación u otros instrumentos basados en los principios de las Normas;

f) En algunos países las Normas se utilizaban en campañas destinadas a sensibilizar al público;

g) Un país estaba proyectando el establecimiento de un foro por correo electrónico sobre las Normas;

h) Se crearon varios nuevos órganos o instituciones con diversas funciones pero con el objetivo común de prestar apoyo a la aplicación de las Normas; por ejemplo, un alto comisionado encargado de la discapacidad (Marruecos), un mediador en cuestiones relacionadas con la discapacidad (Suecia), un centro de promoción de la igualdad de oportunidades (Dinamarca), un comité especial de secretarios de Estado (Noruega) y una fundación de promoción del desarrollo en la esfera de la discapacidad, cuyos ingresos proceden de los impuestos aplicados al juego (Estonia).

52. La primera carta se distribuyó por los conductos ordinarios de las Naciones Unidas. Se pidió a los Estados Miembros que respondieran antes del 15 de febrero de 1995. La Secretaría envió un recordatorio a los gobiernos poco antes de vencerse el plazo para las respuestas. Además, el Relator Especial pidió a las organizaciones no gubernamentales internacionales que constituirían el cuadro de expertos que distribuyeran la carta entre sus miembros nacionales. Se recibió un total de 38 respuestas de los gobiernos y sólo cuatro de ellas habían sido transmitidas por organizaciones no gubernamentales.

53. El hecho de recibir solamente 38 respuestas es, desde luego, un resultado muy decepcionante. Las respuestas eran de tal carácter que no se requería mucho tiempo para formular una respuesta. Sin embargo, el escaso porcentaje de respuestas recibidas parece corresponderse con las experiencias anteriores de la Secretaría con cuestionarios enviados a los Estados Miembros sobre cuestiones de discapacidad. Teniendo en cuenta esa experiencia, se decidió empeñarse en alentar respuestas de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales mediante el envío de recordatorios a todos los interesados y aprovechando los contactos establecidos. Como puede verse por la cantidad de respuestas recibidas a la segunda encuesta, la labor arrojó resultados positivos.

2. Segunda encuesta

54. A fin de lograr una evaluación más precisa de la aplicación de las Normas Uniformes en el mundo entero, el Relator Especial decidió efectuar, en consulta con el cuadro de expertos, una segunda encuesta entre los Estados Miembros y las organizaciones no gubernamentales nacionales que actuaban en la esfera de la discapacidad. Los objetivos de la encuesta eran tres: a) evaluar el nivel de aplicación; b) determinar los principales cambios y logros en la esfera de la discapacidad; c) determinar los principales problemas y obstáculos enfrentados durante el proceso de aplicación.

55. Los preparativos comenzaron en agosto de 1995 y el informe sobre la encuesta se terminó en diciembre de 1996. Se preparó un cuestionario que solicitaba información sobre cinco aspectos: política general, legislación (artículo 15), posibilidades de acceso (artículo 5), organizaciones de personas con discapacidad (artículo 18) y coordinación de los trabajos (artículo 17). Debido a las variaciones existentes entre los Estados Miembros en cuanto a la situación económica, política y cultural, fue una tarea un tanto complicada elaborar el cuestionario y no es extraño que ciertas preguntas exijan una interpretación amplia.

56. El cuestionario se transmitió en diciembre de 1995 a todos los gobiernos y a las aproximadamente 600 organizaciones nacionales miembros de las seis organizaciones no gubernamentales internacionales que constituyen el cuadro de expertos. Se adjuntó información que indicaba que el objetivo era determinar la política oficial del país. Se señaló que el cuestionario se centraba concretamente en la índole y el alcance de la aplicación de las Normas emprendida principalmente mediante medidas legislativas, normas administrativas o medidas reglamentarias.

57. Para agosto de 1996 se habían recibido 83 respuestas procedentes de gobiernos, lo cual podría considerarse como un número considerable.

<u>Respuestas</u>	<u>Número</u>	<u>Porcentaje de respuestas</u>
Gobiernos	83	45
Organizaciones no gubernamentales:		
Organizaciones	163	27
Organizaciones no gubernamentales: Países	96	..

58. Cabe observar que se recibieron respuestas de los gobiernos de 30 países, de los cuales no respondió ninguna organización no gubernamental. A la inversa, se recibieron respuestas de organizaciones no gubernamentales de 43 países cuyos gobiernos no respondieron. En total, la encuesta abarca 126 países.

59. Resulta alentador observar que la encuesta ha recogido datos amplios y fundamentales sobre la discapacidad, que serán de gran importancia para comprender los progresos realizados en la esfera de las políticas sobre discapacidad. A continuación se presentan algunos resultados derivados del

análisis de las respuestas de los gobiernos. Debido a la constante llegada de respuestas, sólo se pudieron empezar a analizar los datos a fines de agosto de 1996. Por consiguiente el tiempo no ha permitido analizar el material en su integridad. Se tienen previstas la continuación de los trabajos y la publicación de un informe que incluirá las respuestas de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales al igual que estudios comparativos entre ambas.

a) Política general

60. Para lograr la igualdad de oportunidades es fundamental contar con una política oficialmente reconocida sobre discapacidad. Un objetivo del cuestionario era determinar la existencia de tales políticas y la forma en que se les daba efecto. La existencia de una política sobre discapacidad puede ser medida, entre otras cosas, por la legislación pertinente que se ha promulgado y las campañas de información que se han emprendido.

61. En la pregunta 1 se pedía que se indicara la existencia de una política oficialmente reconocida sobre discapacidad. En la mayoría de los países, es decir, en 70 de los 82 países que proporcionaron información sobre esta cuestión, existe una política oficialmente reconocida de esa índole. Sólo 11 gobiernos, 10 de los cuales eran de países en desarrollo, informaron de que no tenían una política de ese tipo.

62. En 10 países la política oficialmente reconocida sobre discapacidad no se encuentra formulada en una ley, sino en directrices o en distintos documentos sobre política.

63. En la pregunta 2, se pedía que se indicara en qué elemento se hacía hincapié en la política nacional sobre discapacidad. El objetivo era determinar si la política sobre minusvalidez se centraba en un criterio de bienestar, en las posibilidades de acceso o en las medidas de lucha contra la discriminación. Si se hace más hincapié en el apoyo individual, el Relator Especial interpreta que la política sobre discapacidad es de carácter más tradicional y orientada al bienestar. En cambio, cuando se centran en las posibilidades de acceso o en leyes de lucha contra la discriminación, el Relator Especial considera que la política sobre discapacidad está más orientada a los derechos humanos. Como lo indica la encuesta, las políticas de la mayoría de los países apuntaban a la rehabilitación y a la prevención (es decir, se aplicaba un criterio de bienestar), en tanto se daba menos importancia a las medidas sobre posibilidades de acceso y a las leyes de lucha contra la discriminación. Esto podría ser considerado como un indicio de que muchos países aún no han aplicado las Normas Uniformes. También podría tener su explicación en las mayores dificultades para organizar y financiar ese tipo de medidas. Indudablemente, aún se halla muy generalizado el criterio más tradicional del bienestar respecto de la discapacidad.

64. En la pregunta 3 sobre política general, se pedía que se indicara si desde la aprobación de las Normas, el Gobierno había tomado alguna medida para iniciar y apoyar campañas de información, que transmitieran el mensaje de la plena participación de las personas minusválidas. De los 79 gobiernos que proporcionaron información, 64 de ellos informaron de que habían transmitido ese mensaje mediante diversos métodos.

65. Desde luego las medidas tomadas por los gobiernos difieren entre sí. Las medidas más frecuentes que se mencionan son la traducción de las Normas, la traducción y la publicación en versión impresa en tipo grande, la preparación de material educativo para que el público tome mayor conciencia del problema, programas de televisión y de radio que difunden el mensaje de la plena participación, el apoyo a proyectos de investigación, el apoyo a las organizaciones no gubernamentales que promueven el mensaje de la plena participación, anuncios en los diarios y donaciones en apoyo de la labor del Relator Especial. Quince gobiernos informaron de que no habían tomado ninguna medida al respecto desde la aprobación de las Normas, hecho bastante sorprendente, dado que ya han transcurrido tres años desde que fueran aprobadas. La difusión de las Normas es al fin y al cabo la medida más sencilla y menos costosa de todas.

b) Legislación: artículo 15

66. A fin de presentar un panorama amplio de la legislación nacional relativa a los derechos de las personas con discapacidad, en la segunda encuesta se examinaron los aspectos generales de la legislación. La pregunta 4 procuraba determinar si el gobierno había promulgado legislación sobre derechos para proteger a las personas y a los grupos de la discriminación por motivos de discapacidad. Ello podía lograrse ya fuera mediante una legislación general, una legislación especial o una combinación de ambas. Las disposiciones de la legislación general están destinadas a aplicarse equitativamente a todas las personas, tengan o no discapacidad. La legislación especial llama la atención a las necesidades particulares de las personas con discapacidad y crea medidas de protección concretas. Se suele propugnar la legislación especial cuando la legislación general no proporciona suficiente protección. Puede decirse que la legislación especial es más eficaz, dado que se refiere concretamente a las necesidades y a los derechos de las personas con discapacidad.

67. Como lo indican los resultados, el procedimiento más común consiste en utilizar tanto las leyes especiales como generales o una combinación de ambos tipos. Cincuenta y seis gobiernos respondieron que existían enmiendas concretas referidas a los derechos de las personas con discapacidad en el marco de la legislación general, 10 gobiernos respondieron que sólo la legislación especial amparaba los derechos de las personas con discapacidad y 17 gobiernos, que sólo la legislación general amparaba esos derechos. La gran disparidad existente entre esos países indica que el nivel de desarrollo social y económico o la tradición jurídica no pueden incidir en la elección del tipo de legislación.

68. El objetivo de la pregunta 5 era determinar si existían mecanismos de protección de los derechos de ciudadanía de las personas con discapacidad. Los mecanismos judiciales así como los órganos administrativos y demás órganos no judiciales constituyen los medios institucionales de protección de la ciudadanía. La protección de los derechos de los minusválidos depende en gran medida del mecanismo de aplicación con que cuente la legislación. Si no pueden plantearse objeciones mediante los mecanismos judiciales o los órganos no judiciales, las leyes seguirán siendo ineficaces. Como lo demuestran los resultados, no siempre resulta clara la situación de las personas con discapacidad con respecto a los mecanismos de ejecución.

69. En la mayoría de los 81 países que han suministrado información, se han adoptado mecanismos de protección de los derechos de las personas con discapacidad. El mecanismo judicial más común es el derecho de apelación ante los tribunales, en tanto el mecanismo no judicial más común lo constituyen los órganos gubernamentales (administrativos). Dieciséis gobiernos informaron de que no contaban con ningún mecanismo judicial. En dos países no existen mecanismos ni dispositivos judiciales o no judiciales de protección de los derechos de las personas con discapacidad, lo que constituye una grave violación de sus derechos humanos (véanse el párrafo 3 del artículo 2 y los artículos 16 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

70. En la pregunta 6 el objetivo era averiguar si la legislación general se aplicaba a las personas con discapacidad y a su derecho a igual protección ante la ley, o si la discapacidad era motivo de trato diferencial. Los resultados indicaron que en 27 de los 80 países que suministraron información, las personas con discapacidad no eran consideradas como ciudadanos de pleno derecho en varias esferas de la legislación general, entre ellas el derecho a votar, el derecho de propiedad y el derecho a la vida privada. En 55 países la discapacidad no se utiliza para justificar un trato diferenciado.

71. Los resultados indicaron que en 10 de los 80 países que suministraron información, a las personas con discapacidad no se les garantiza por ley el derecho a la educación y el derecho al empleo. En 17 países el derecho al matrimonio no está garantizado por la ley; en 16 países no están garantizados por la ley los derechos a la procreación y la familia, a acceder a un tribunal, a la vida privada y a la propiedad, y en 14 países las personas con discapacidad no tienen derechos políticos. Con respecto a la exclusión del derecho al matrimonio, a la procreación y a la familia, acceder a un tribunal, a la propiedad y a los derechos políticos, son todos ellos ejemplos de la discriminación que se practica por conducto de la legislación y de las normas. La legislación puede en verdad impedir que los impedidos, en particular los que sufren de deficiencias mentales, ejerzan esos derechos. Por ejemplo, en algunos países las leyes que rigen la propiedad excluyen a las personas con discapacidad de la posesión de bienes. Asimismo pueden existir disposiciones jurídicas que impiden que las personas con discapacidad celebren contratos en su propio nombre. Ésta parece ser una discriminación sancionada jurídicamente, que esos gobiernos han establecido en su legislación, (véanse los artículos 17 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

72. El objetivo de la pregunta 7 era estudiar la existencia de legislación relativa a ciertos beneficios, como los servicios de salud, la seguridad social, la rehabilitación y el empleo. En cuatro de los 82 países que suministraron información, la ley no garantiza ningún beneficio a las personas con discapacidad. En 33 países, todos los beneficios mencionados están garantizados por ley, en tanto que en los 49 países restantes uno o más de esos beneficios no está garantizado por ley. En 10 países, el derecho a la salud y la atención médica no está garantizado. En 14 países el derecho a recibir capacitación, rehabilitación y orientación no está garantizado por ley. En 24 países, el derecho a la seguridad financiera, en 27 países, el derecho al empleo, en 34 países, el derecho a la vida independiente y el derecho a la participación en la toma de decisiones, no están garantizados por ley. Así pues, en la mayoría

de los países, uno o más de esos servicios de seguridad y bienestar social no se encuadran en el marco jurídico garantizado a todos los ciudadanos.

73. Al comparar la información proporcionada en respuesta a las preguntas 6 y 7, cabe observar que los gobiernos están más adelantados en la sanción de leyes que garanticen los derechos civiles y políticos que lo que están en la sanción de leyes que garanticen los derechos sociales y económicos. Las personas con discapacidad se encuentran en situación de considerable desventaja en muchas sociedades. Muchas de las condiciones sociales y económicas que experimentan reflejan una falta básica de igualdad que puede atribuirse a la debilidad de la base jurídica.

74. Al comparar las preguntas 6 y 7 con la pregunta 4, se puede deducir que existe una correlación entre la legislación general y la protección insuficiente de los derechos de ciudadanía de las personas con discapacidad. Cuando los derechos de las personas con discapacidad son amparados sólo por la legislación general, existen diversos derechos de ciudadanía (derechos políticos, el derecho al matrimonio, el derecho a la procreación y la familia) así como diversos derechos sociales y económicos (seguridad financiera, empleo, vida independiente), que no se encuentran amparados por la ley. Pudo observarse esta tendencia en 13 países de un total de 17 que informaron de que sólo contaban con legislación general. Sólo en cuatro países pudieron observarse excepciones a la tendencia de que la legislación general es suficiente para proteger los derechos de ciudadanía de las personas con discapacidad.

75. El objetivo de la pregunta 8 fue determinar si se habían promulgado nuevas leyes sobre discapacidad desde la aprobación de las Normas. En la mayoría de los países - 44 de los 83 que suministraron información - no se han promulgado nuevas leyes sobre discapacidad desde la aprobación de las Normas. Sin embargo, varios gobiernos (47%) han promulgado recientemente leyes que protegen a las personas con discapacidad contra la discriminación y otras formas de trato injusto.

c) Posibilidades de acceso: artículo 5

76. En la esfera de las posibilidades de acceso, deben considerarse dos aspectos principales: acceso al entorno físico y acceso a la información y la comunicación. La mayor parte de la población toma como algo natural la posibilidad de acceso en esferas como la vivienda, el transporte, la educación, el trabajo y la cultura. Sin un entorno físico accesible y sin el acceso a la información, se torna difícil ejercer los derechos políticos y sociales. La posibilidad de acceso es por ende un requisito previo para lograr el objetivo de la participación plena de las personas con discapacidad.

77. Las preguntas 9 y 10 tenían por objetivo determinar si existían leyes o normas sobre edificación. De los 83 gobiernos que proporcionaron información, 23 informaron de que no existían normas que exigieran establecer la posibilidad de acceso a las zonas edificadas.

78. En la mayoría de los países existen normas que garantizan la posibilidad de acceso a los lugares públicos. Sin embargo, sólo en el 42% de los países existen medios de transporte público accesibles a las personas con discapacidad. Así pues, la posibilidad de acceso a los lugares públicos es en la práctica

bastante más reducida, dado que sin transporte es difícil tener acceso a los edificios.

79. En la pregunta 12 el objetivo era determinar qué medidas habían promovido los gobiernos para facilitar el acceso en las zonas edificadas. Como lo demuestra el estudio, la construcción de playas de estacionamiento especial y la instalación de puertas automáticas, ascensores y retretes accesibles a las personas con discapacidad física son las medidas que se promueven con mayor frecuencia. Las medidas menos frecuentes consisten en la utilización de iluminación especial y colores contrastantes en beneficio de quienes sufren de discapacidad visual. De los 81 gobiernos que proporcionaron información, 18 informaron de que no se había tomado medida alguna para facilitar el acceso en las zonas edificadas.

80. En la pregunta 13 el objetivo era determinar si existían disposiciones especiales de transporte para las personas con discapacidad y cuáles eran los objetivos del transporte especial. En 26 países de los 82 que proporcionaron información, no existe el transporte especial ni tampoco hay tarifas reducidas en el transporte público de las zonas urbanas. Los transportes especiales difieren sobremanera. La encuesta indicó que el transporte especial, cuando existía, en la mayoría de los casos estaba destinado a las escuelas y con menos frecuencia a fines recreativos.

81. La pregunta 14 estaba destinada a determinar los impedimentos existentes al planificar la construcción de entornos accesibles. Se enumeraron algunos obstáculos y se pidió a los gobiernos que calificaran los más difíciles. Los resultados indicaron que los tres obstáculos principales para la adaptación de las zonas edificadas a las necesidades de las personas con discapacidad eran los siguientes: los factores económicos y presupuestarios, las actitudes sociales y la falta de mecanismos de aplicación. Es sorprendente observar que las actitudes sociales son consideradas por muchos como un importante obstáculo para las medidas tendientes a facilitar el acceso.

82. La pregunta 15 tenía por objeto determinar si se había incorporado en la formación de urbanistas, arquitectos o ingenieros de la construcción un componente relativo a la conciencia sobre la discapacidad. Los resultados indicaron que en la mayoría de los países - en 42 de los 78 países que proporcionaron información - no se había incorporado en los programas de formación un componente de dicha índole.

83. Las preguntas 16, 17 y 19 se referían concretamente a los derechos de información y comunicación de las personas con discapacidad. Es particularmente importante crear medidas que contribuyan a que las personas sordas, sordas y ciegas y con discapacidad visual tengan acceso a la información y se comuniquen.

84. El objetivo de la pregunta 16 era determinar la situación del lenguaje por señas en los Estados Miembros. La encuesta indicó que en 26 de los 80 países que proporcionaron información, el lenguaje por señas no se utilizaba ni en la educación de las personas sordas ni como el medio principal de comunicación entre los sordos y las demás personas. En 15 países se lo utiliza como primer idioma en la educación de los sordos y en 15 países se lo utiliza como principal medio de comunicación entre los sordos y las demás personas, pero no se lo utiliza como primer idioma en la educación de los sordos.

85. Las preguntas 17 y 18 se referían a las medidas tomadas por los gobiernos para alentar a los medios de comunicación y a otros medios de información pública a que pusieran sus servicios a disposición de las personas con discapacidad. Entre dichos servicios se cuentan la difusión de textos por televisión, las noticias en lenguaje por señas, la interpretación en lenguaje por señas de otros programas, ediciones de periódicos en tipo grande, teléfonos con teletexto para los sordos y la interpretación de obras de teatro en lenguaje por señas. Los resultados indicaron que aproximadamente el 50% de los países que proporcionaron información no habían tomado medida alguna para alentar a los medios de comunicación a facilitar sus servicios. De igual modo, aproximadamente el 50% de los países informaron de que no se habían tomado medidas a fin de alentar a otros medios de información pública a facilitar sus servicios.

86. La pregunta 19 tenía por objeto determinar qué servicios se prestaban para facilitar la información y la comunicación entre las personas con discapacidad y otras personas. Los resultados indicaron que de los 81 países que proporcionaron información, 71 ofrecían obras literarias en sistema Braille o en cinta magnetofónica y 45 países ofrecían revistas de noticias en cinta magnetofónica o en sistema Braille. Treinta y cuatro países ofrecen interpretación en lenguaje por señas para diversos fines y 25 países proporcionan textos en tipo grande. Es evidente que los servicios prestados a distintos grupos de personas con discapacidad difieren apreciablemente. Se presta la mayor atención a los servicios para ciegos y personas con visión disminuida, en tanto los servicios para sordos y personas con impedimentos mentales son más limitados.

d) Organizaciones de personas con discapacidad: artículo 18

87. De conformidad con el artículo 18, las actividades relativas a la aplicación de las Normas Uniformes deben ser llevadas a cabo en cooperación entre las autoridades nacionales y las organizaciones de personas con discapacidad. Uno de los principios importantes de la democracia es el de que las personas deben participar en la toma de decisiones que les afecten. En ese contexto, las organizaciones de personas con discapacidad representan las experiencias y aspiraciones de sus miembros. Dichas organizaciones pueden ofrecer a los encargados de la adopción de decisiones el conocimiento y la percepción clara de los problemas, las necesidades y los requisitos de las personas con discapacidad.

88. La pregunta 20 se refería a la existencia de una organización coordinadora, es decir una organización conjunta de diversas organizaciones de personas con discapacidad. De los 81 países que proporcionaron información, 63 informaron que existía una organización nacional coordinadora y 18 países informaron de que no contaban con una organización de esa índole. En los países en que existe una organización de ese tipo, se encuentran representadas la mayoría de las organizaciones de personas con discapacidad.

89. Respecto de la existencia de disposiciones jurídicas que exijan que los representantes de esas organizaciones participen en la formulación de políticas y que colaboren con las instituciones gubernamentales (pregunta 21), los resultados fueron los siguientes: en 31 de los 80 países que suministraron

información (39%), no existen disposiciones jurídicas; en 49 países (61%) existen disposiciones jurídica de esa índole.

90. La pregunta 22 tenía por objeto determinar si se tenían en cuenta las opiniones de las organizaciones de personas con discapacidad, y en tal caso, con qué frecuencia. En 37 de los 80 países que suministraron información, siempre se consulta a las organizaciones al formular las leyes, reglamentos o directrices que se refieran a la discapacidad. En 24 países, se suele tener en cuenta sus opiniones. En 18 países, a veces se tienen en cuenta sus opiniones y en un país nunca se tienen en cuenta las opiniones de las organizaciones.

91. Como lo indican los resultados de la pregunta 23, las consultas se realizan en la mayoría de los casos en el plano nacional, con menor frecuencia en el plano local y pocas veces en el plano regional.

92. La pregunta 24 tenía por objeto averiguar si el gobierno prestaba algún apoyo y de qué tipo. En 65 de los 80 países que proporcionaron información, las organizaciones de personas con discapacidad recibían apoyo financiero de sus gobiernos. En nueve países las organizaciones reciben sólo apoyo logístico y en materia de organización, en tanto que en cinco países las organizaciones no reciben ningún tipo de apoyo.

93. La pregunta 25 estaba destinada a determinar hasta qué punto las personas con discapacidad participaban en la vida política y pública. Se pedía que se evaluara, en una escala de 1 a 5, la medida en que las personas con discapacidad participaban en cinco esferas distintas de la vida pública: el gobierno, el poder legislativo, las autoridades judiciales, los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales. Se podía evaluar el grado de participación según una escala que abarcaba desde una participación muy limitada hasta un nivel considerable de participación.

94. Los resultados indicaban que las personas con discapacidad participaban en un monto muy limitado en el gobierno, el poder legislativo y las autoridades judiciales, pero en gran medida en las organizaciones no gubernamentales. Es interesante observar que la participación en los partidos políticos sigue en importancia a la participación en las organizaciones no gubernamentales.

95. La pregunta 26 tenía por objeto determinar el papel que desempeñaban las organizaciones de personas con discapacidad. Las organizaciones contribuyen principalmente a la sensibilización del público, a movilizar a las personas con discapacidad y a promover los derechos y el mejoramiento de los servicios. Lo que menos suelen hacer es promover u organizar actividades que generen ingresos.

e) Coordinación de los trabajos: artículo 17

96. La discapacidad es una cuestión que abarca múltiples disciplinas, que presenta múltiples facetas y que afecta a todas las esferas de la sociedad. De ahí la necesidad constante de mantener la coordinación entre todas las partes interesadas en la elaboración de políticas y programas sobre discapacidad.

97. Las preguntas 27 y 28 tenían por objeto determinar si existía un comité nacional de coordinación o una entidad análoga y de quién depende. De los 84 países que proporcionaron información, 62 informaron de que se había

establecido un comité de coordinación o una entidad análoga, en tanto 22 países (un 26%) informaron de que no contaban con un comité nacional de coordinación o una entidad análoga.

98. Respecto de la autoridad de quien depende el comité de coordinación, en 39 de los 57 países que proporcionaron información, el comité de coordinación depende del Ministerio de Asuntos Sociales u algún otro ministerio. En 12 países el comité de coordinación depende de la Oficina del Primer Ministro, en tanto que en seis países el comité de coordinación depende de otras autoridades.

99. La pregunta 29 tenía por objeto determinar qué organizaciones o autoridades estaban representadas en el comité de coordinación. Las organizaciones de personas con discapacidad están representadas en los comités de coordinación en una mayoría de los países. Es menos frecuente que los representantes del sector privado participen en los comités de coordinación.

100. Las preguntas 30 y 31 tenían por objeto determinar si el gobierno tenía previsto que el comité de coordinación participara en la formulación de políticas y desempeñara otras funciones, por ejemplo, de evaluación y de prestación de servicios. En 51 de los 55 países que proporcionaron información, está previsto que el comité de coordinación participe en la formulación de políticas. En 42 de los 53 países que proporcionaron información, está previsto que el comité de coordinación desempeñe otras funciones. Sólo en 11 de los 53 países que proporcionaron información, no está previsto que el comité de coordinación desempeñe otras funciones.

101. La pregunta 32 se refería a los efectos del establecimiento del comité de coordinación. Había resultado muy eficaz para mejorar la coordinación de las medidas y programas así como en revitalizar el diálogo. Conforme a los resultados, el establecimiento de un comité de coordinación no ha llevado a realizar una planificación más precisa o a una utilización más eficaz de los recursos. De los 59 países que proporcionaron información sobre esta cuestión, ocho informaron de que era prematuro realizar una evaluación.

102. La última pregunta se refería a los efectos de las Normas sobre el enfoque de la política relativa a discapacidad. Cincuenta gobiernos de los 59 que proporcionaron información (es decir, el 85%) informaron de que la adopción de las Normas había llevado a replantear las políticas sobre discapacidad. Nueve gobiernos informaron de que la adopción de las Normas no había redundado en un replanteo de las políticas. Veintitrés gobiernos no respondieron a la pregunta y tres países informaron de que era prematuro evaluar los efectos de las Normas Uniformes.

103. Que un gobierno responda que la adopción de las Normas no ha llevado a replantear las políticas no significa necesariamente que el enfoque de la discapacidad se contraponga a la filosofía expresada en las Normas. Puede significar asimismo que las directrices que contienen las Normas Uniformes son muy parecidas a las directrices expuestas en la política sobre discapacidad del país.

104. El hecho de que las personas con discapacidad vivan una vida más o menos segregada depende en gran medida de las deficiencias de los sistemas sociales. Uno de los más importantes de ellos es el sistema docente. Existe una estrecha relación entre el nivel de educación y la integración en la sociedad. La educación alivia la carga de diversas formas de desventajas sociales y abre el camino hacia mejores condiciones de vida. En consecuencia la educación de las personas con discapacidad es uno de los objetivos fundamentales de las Normas Uniformes.

105. Para comprender el contenido del artículo sobre la educación es necesario examinarlo en el contexto de otros tres importantes instrumentos que precedieron a las Normas Uniformes y de otro posterior a la aprobación de las Normas. Esos documentos son los siguientes: la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (1982), la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990) y la Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales (1994).

106. La Declaración de Salamanca, el más reciente de esos instrumentos, aprovecha y profundiza las ideas formuladas en el artículo 6 y las hace más precisas. La Declaración de Salamanca es un instrumento eficaz que proclama que la educación general es el principio rector de las necesidades educativas especiales. Declara que las personas con necesidades educativas especiales deben tener acceso a las escuelas ordinarias, que deberán integrarlas en una pedagogía centrada en el niño, capaz de satisfacer esas necesidades. La educación general es considerada como el medio más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias y se estima que proporciona una educación efectiva a la mayoría de los niños y mejora la eficiencia y, en definitiva, la eficacia en función de los costos de todo el sistema docente.

107. Muchos países están tomando medidas para aplicar las directrices de las Normas Uniformes. Un problema importante lo constituye el mantenimiento de un sistema docente segregado, con un sistema educativo "ordinario" para las personas sin discapacidad y otro sistema de educación especial para personas con discapacidad.

108. Desde 1980 la UNESCO ha reunido información de carácter mundial sobre las prácticas utilizadas en la esfera de la educación especial. En 1993-1994 se presentó el último estudio de la UNESCO, titulado Review of the Present Situation of Special Education, que abarca cuestiones relativas a las políticas, la legislación, la administración, la organización, la capacitación de maestros, la financiación y las disposiciones para la educación especial. El material es de gran utilidad para medir la aplicación del artículo 6 de las Normas Uniformes relativo a la educación. Al supervisar la aplicación del artículo 6, el Relator Especial ha analizado los resultados de ese estudio. Asimismo ha tenido acceso a un estudio anterior de la UNESCO relativo a la legislación sobre la educación especial (1991). A continuación se presentan algunos resultados y observaciones basados en las dos publicaciones citadas, que revisten importancia para comprender la situación en materia de educación.

109. El estudio de 1993-1994 se basa en la información reunida mediante un cuestionario enviado a 90 gobiernos. Se recibieron respuestas de 63 gobiernos.

(En el caso de Australia y el Canadá se recibieron dos respuestas por separado, lo cual explica el total de 65 respuestas.)

1. Reglamentación jurídica del derecho a la educación especial

110. Millones de niños que necesitan una educación especial se ven privados del derecho a la educación ya que reciben una educación pública insuficiente e inapropiada o se ven excluidos de los sistemas de escuelas públicas. Aunque muchos países en desarrollo han reconocido el derecho a la educación, en muchos casos no se lo ha aplicado a las personas que necesitan una educación especial.

111. Sesenta y cinco países suministraron información sobre legislación. Cuarenta y cuatro países informaron de que la legislación general se aplicaba a los niños con necesidades educativas especiales. Treinta y cuatro países informaron de que los niños con discapacidad grave estaban excluidos del sistema educativo. En 18 de los 34 países que dieran cuenta de una situación de exclusión, los niños impedidos están excluidos por ley del sistema de educación pública. En 16 países la exclusión obedecía a otros factores no jurídicos. La razón más frecuente aducida para excluir a algunos niños del sistema de educación pública es la gravedad de la discapacidad, la falta de instalaciones y de personal capacitado, la larga distancia que los separa de las escuelas y el hecho de que las escuelas ordinarias no aceptan alumnos con necesidades educativas especiales. Diez países informaron de que no contaban con legislación sobre educación especial.

2. Función de los padres

112. En una de las preguntas del cuestionario de la UNESCO se trataba de averiguar qué derechos se les reconocían a los padres en los procedimientos de evaluación y en la toma de decisiones respecto de la colocación de los niños con necesidades educativas especiales. En 22 de los 53 países que proporcionaron información se reconocía plenamente la función de los padres en la toma de decisiones respecto de la colocación de los niños. En siete países los padres sólo tienen el derecho de apelación de las decisiones relativas a la colocación de su hijo. Sin embargo, en 24 países la participación de los padres en la toma de decisiones y el derecho a elegir la colocación en un sistema de educación especial están sumamente restringidos.

3. Formas de educación y la cuestión de la integración

113. Sobre la base de la información presentada en el estudio de la UNESCO de 1993-1994, se puede extraer una conclusión preliminar de que la enseñanza de los niños con necesidades educativas especiales aún se imparte predominantemente en un sistema docente segregado y que los porcentajes de asistencia a las escuelas de las personas con necesidades educativas especiales en muchos países son muy reducidas. Se determinó, por ejemplo, que en 33 países de los 48 que suministraron información, menos del 1% de los alumnos estaban matriculados en programas de educación especial. Así pues, en la mayoría de los países la integración constituye una aspiración para el futuro. El estudio de la UNESCO indica, si se lo compara con el estudio relativo al período 1986-1987, que se

han realizado algunos progresos hacia el logro del objetivo de la integración en la educación ordinaria.

4. Legislación sobre educación especial

114. En 1991 la UNESCO pidió a los gobiernos que informaran sobre la situación de su legislación con respecto a la educación especial. El pedido de información destinada a ese estudio se envió a 70 países, de los cuales respondieron 52.

115. El objetivo era determinar el tipo y el alcance de la legislación existente sobre educación especial. A continuación se presentan algunas conclusiones importantes de ese estudio:

a) En 16 de los 52 países que suministraron información, el Estado o las autoridades locales financian íntegramente la educación especial;

b) Sólo en 10 de los 52 países, los niños discapacitados que asisten a escuelas ordinarias deben seguir los planes de estudio ordinarios, utilizando los métodos de aprendizaje adecuados a sus necesidades particulares;

c) En la mayoría de los países, el Ministerio de Educación es el encargado de la organización de los servicios de educación especial.

116. Cada vez es mayor el número de países en que el Ministerio de Educación está encargado de la organización de la educación especial, en tanto que la responsabilidad de la aplicación y la evaluación de dicha educación recae en los Estados federales o en las autoridades locales. En algunos países la responsabilidad de la organización está compartida entre varios ministerios. En un país, la responsabilidad está dividida entre el Ministerio de Educación, que atiende a los niños con discapacidad moderada, y el Ministerio de Bienestar Social, que atiende a los niños con discapacidad grave.

D. Encuesta conexa (empleo): artículo 7

1. Resumen del artículo 7

117. Una de las esferas de acción más importantes de las políticas en materia de discapacidad es la creación de igualdad de oportunidades de empleo. Si no se avanza en este ámbito no será posible alcanzar el objetivo general de la participación plena. La esencia del artículo 7, relativo al empleo, es que las personas con discapacidades deberían poder ejercer su derecho a un empleo remunerado y que incumbe a los Estados eliminar todos los obstáculos que siguen existiendo en este sentido. El objetivo debería ser que las personas discapacitadas consiguieran empleo en el mercado de trabajo general. Las pequeñas unidades de empleo protegido o apoyado podrían ser una alternativa para las personas con discapacidades cuyas necesidades no pueden cubrirse en el mercado libre.

118. Los siguientes extractos ilustran en mayor detalle el contenido del artículo 7:

a) "Las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no deben discriminar contra las personas con discapacidad ni interponer obstáculos a su empleo" (párr. 1);

b) "Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo" (párr. 2);

c) "Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar con las organizaciones de personas con discapacidad en todas las medidas encaminadas a crear oportunidades de formación y empleo ..." (párr. 9).

119. El texto incluye asimismo varios ejemplos de medidas técnicas diversas que podrían adoptar los gobiernos para alcanzar esos objetivos.

120. La igualdad de oportunidades y la integración de las personas con discapacidades en la comunidad es también el objetivo del Convenio No. 159, aprobado por la OIT en 1983, que se ajusta a las disposiciones del artículo 7, relativo al empleo, de las Normas Uniformes. De hecho, el artículo 7 se basa en ese Convenio.

2. Convenio No. 159 de la Organización Internacional del Trabajo

121. El Convenio No. 159 contempla medidas de readaptación profesional para todos los tipos de personas discapacitadas y de promoción de las oportunidades de empleo y del trato igualitario de mujeres y hombres discapacitados. El Convenio exige también que los países miembros consulten a las organizaciones de personas con discapacidad a la hora de formular políticas y de aplicarlas.

122. Cuando se realizó la encuesta a principios de 1996, habían ratificado el Convenio 54 países.

123. La distribución regional de estos países es la siguiente:

a) Países industrializados - 14;

b) Países del Oriente Medio y África septentrional - 5;

c) Países en transición - 11;

d) Países de la región de América Latina y el Caribe - 13;

e) Países del África al sur del Sáhara - 8;

f) Países del Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico - 3.

124. De conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la OIT, el Estado miembro que ratifique el Convenio debe presentar un informe anual a la Oficina Internacional del Trabajo. En ese informe el Estado miembro debe aportar información sobre todas las medidas que haya adoptado para llevar a la práctica el Convenio.

125. El Consejo de Administración de la OIT nombró un Comité de Expertos sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones. La principal tarea del Comité consiste en examinar los informes que presentan los gobiernos. La OIT puede dirigirse a los gobiernos para solicitarles que proporcionen información adicional.

126. Con el fin de asistir al Relator Especial en la vigilancia de la aplicación del artículo 7, relativo al empleo, la OIT le facilitó los informes de los países y las comunicaciones entre los gobiernos y el Comité de Expertos para que los analizara. Ha estudiado seis artículos del Convenio que se aproximan al contenido del artículo 7, relativo al empleo. A continuación figuran unas pocas observaciones generales sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en algunos artículos por los países que lo han ratificado:

a) Once de los 54 países todavía no han presentado ningún informe del gobierno;

b) Once países, principalmente industrializados, han puesto en efecto el Convenio mediante diversas medidas basadas en disposiciones legales. La OIT considera que en esos países el Convenio se aplica íntegramente;

c) En siete países no se han adoptado medidas relativas a consultas y cooperación con las organizaciones representantes de personas con discapacidad;

d) En tres países no existen medidas que permitan a las personas con discapacidad conseguir y conservar un empleo;

e) En diez países no se han adoptado medidas relativas a readaptación profesional y servicios de empleo en zonas rurales y comunidades apartadas;

f) En ocho países todavía no se han adoptado medidas que permitan contar con personal calificado en la readaptación profesional;

g) En 16 países la legislación es insuficiente para garantizar la plena aplicación del Convenio o se estima que éste se aplica en medida muy limitada. Se considera que en un país el Convenio no se está aplicando. La información que proporciona un país es insuficiente para evaluar la adecuación de la política y la práctica nacional a los requisitos del Convenio. En un país la legislación existente es insuficiente como marco de la política nacional en esta materia.

127. En resumen, las medidas que menos se aplican se refieren a la readaptación profesional en las zonas rurales, la cooperación con organizaciones de personas con discapacidad y la disponibilidad de personal cualificado. Ello implica que un número apreciable de personas con discapacidad no reciben la capacitación adecuada. El papel que desempeñan las organizaciones de personas con discapacidad como representantes de sus grupos con funciones consultivas todavía no ha sido reconocido en muchos países. La falta de capacitación de personal especializado en la readaptación profesional es una deficiencia grave en numerosos países, lo cual va en detrimento de la calidad de los programas de formación.

128. En casi todos los países se aplican las disposiciones relativas a la lucha contra la discriminación en la esfera del empleo, es decir, que deben aplicarse los mismos principios de igualdad de trato de los trabajadores discapacitados y los trabajadores en general.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

129. El objetivo de las Normas Uniformes de las Naciones Unidas es brindar orientación a los Estados Miembros sobre las políticas y medidas que conviene aplicar para alcanzar el objetivo de la "plena participación e igualdad". Cuando se fijó, hace 15 años, este objetivo aportó una nueva dimensión a la política en materia de discapacidad. Dirigió la atención hacia la sociedad circundante e inevitablemente puso de relieve la vertiente de los derechos humanos que comprenden las políticas sobre discapacidad.

130. Las recomendaciones que figuran en las Normas Uniformes son muy progresistas y, a juicio del Relator Especial, no existe país alguno, ni siquiera entre los más adelantados, que haya aplicado plenamente esas Normas. Sin embargo, no cabe duda de que éstas, en el corto período de tiempo transcurrido desde su aprobación, han sido ampliamente aceptadas y se utilizan como principales directrices normativas en la esfera de la discapacidad tanto por los gobiernos como por las organizaciones no gubernamentales.

131. Los gobiernos utilizan las Normas de tres modos principales: como base para normas jurídicas nuevas, como directrices de planes nacionales de acción y como base para evaluar políticas y programas. Una indicación importante y alentadora con respecto al uso de las Normas es el hecho de que fueron muchos los gobiernos (83) y organizaciones no gubernamentales (163) que respondieron a la segunda encuesta del Relator Especial.

132. La encuesta indica que la mayoría de los gobiernos (85% de los que facilitaron información) manifiestan que las Normas los han impulsado a reconsiderar sus políticas. No se debe olvidar que, hasta dónde se sabe, la mayor parte de los gobiernos de los Estados Miembros, seguramente todavía no han empezado a utilizar las Normas. Entre las organizaciones no gubernamentales internacionales, las Normas se utilizan ampliamente en la promoción de los intereses de los discapacitados, en nuevas iniciativas y en programas de capacitación. En el plano nacional, el uso de las Normas varía sobremanera entre una organización y otra.

133. En resumen, lo que antecede indica que es preciso seguir aplicando las medidas encaminadas a difundir las Normas tanto en el plano nacional como en el internacional y fortalecerlas.

134. En el plano internacional, es evidente que los organismos especializados de las Naciones Unidas con competencia en el ámbito de la discapacidad están familiarizados con las Normas Uniformes. La OIT, la UNESCO y la OMS han cooperado con el Relator Especial en la labor de vigilancia. No obstante, estos organismos especializados tienen directrices propias en este ámbito que naturalmente desempeñan un papel preponderante en su labor de desarrollo. En general, cabe afirmar que no existen ideas ni enfoques contradictorios entre las Normas Uniformes y esos otros instrumentos. Es preciso que se siga ampliando la

función de la Secretaría de las Naciones Unidas como centro de coordinación en el apoyo a la aplicación de las Normas Uniformes. También debe coordinarse mejor la cooperación entre la Secretaría y los organismos especializados en las iniciativas encaminadas a orientar a los Estados Miembros en la formulación de políticas. Debería crearse algún tipo de mecanismo interinstitucional que mejorara la coordinación y determinara ámbitos de cooperación y la adopción de medidas conjuntas.

135. En el terreno de la cooperación para el desarrollo, al Relator Especial la situación le parece menos satisfactoria. No ha visto ningún intento serio, ni por parte del PNUD ni de instituciones intergubernamentales dedicadas a la cooperación para el desarrollo, de integrar las medidas sobre discapacidad en sus actividades principales. Ello también es válido en lo que se refiere a las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales, entre otros. Esta ausencia de empeño hace que sea grande el riesgo de que las medidas en materia de discapacidad queden nuevamente excluidas o marginadas de los programas de desarrollo puestos en marcha en respuesta al plan de seguimiento de las Naciones Unidas de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Por ejemplo, resultaría sumamente desalentador que los programas de erradicación de la pobreza que se pusieran en marcha no incluyeran medidas encaminadas a apoyar a las personas con discapacidad. Fortalecer e integrar las medidas referentes a discapacidad en la cooperación técnica general, inclusive el PNUD, el Banco Mundial y otras instituciones financieras, es una de las medidas más urgentes de la aplicación futura de las Normas Uniformes.

136. A partir de las conversaciones que ha entablado con gobiernos y organizaciones de personas con discapacidad y su participación en conferencias internacionales, así como la amplia información obtenida mediante la segunda encuesta, el Relator Especial puede formular diversas observaciones sobre el alcance de la aplicación de las Normas. Según la segunda encuesta, el 85% de los gobiernos que han facilitado información afirman que disponen de una política reconocida oficialmente. La mayor parte de los países se centran sobre todo en la readaptación y la prevención, lo cual parece indicar que en la mayor parte de los países en que hay una política reconocida oficialmente las Normas Uniformes no han servido para ampliar esa política e incluir asimismo medidas sobre posibilidad de acceso y participación. Deben fortalecerse los servicios de asesoramiento y el apoyo a los gobiernos en sus intentos de formular políticas en materia de discapacidad basadas en las Normas Uniformes. Ello debería hacerse por conducto de los organismos especializados, dentro de los límites de su mandato, y de la Secretaría.

137. La escasa protección que reciben los derechos humanos de las personas con discapacidad en numerosos países es uno de los datos más notables obtenidos en la encuesta. Ésta indica que en varios ámbitos de los derechos humanos se producen violaciones de dichos derechos por motivos de discapacidad. La situación parece algo mejor en la esfera de los derechos civiles y políticos que en la de los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, deben proseguir e intensificarse las actividades iniciadas por diversas entidades de las Naciones Unidas que actúan en el sector de los derechos humanos, así como la cooperación entre éstas y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la discapacidad.

138. En la esfera de la educación, la UNESCO aprobó la Declaración y Marco de Acción de Salamanca sobre necesidades educativas especiales después de que se aprobaran las Normas Uniformes. Este instrumento junto con el artículo 6, relativo a la educación, ofrece una excelente orientación para la formulación de políticas docentes en la esfera de la minusvalidez. Uno de los principales motivos por los que se margina a las personas discapacitadas es la carencia de educación adecuada. Los estudios de la UNESCO demuestran que en numerosos países menos del 1% de los niños que tienen necesidades educativas especiales reciben educación. En casi el 50% de los países que han facilitado información, estos niños no tuvieron acceso a la educación bien por motivos jurídicos o por otros motivos tales como la gravedad de la discapacidad, la falta de instalaciones, las grandes distancias y la negativa por parte de las escuelas ordinarias a aceptar niños con necesidades educacionales especiales.

139. Cuando sí se imparte educación a los niños con necesidades educacionales especiales, en la mayoría de los casos ello ocurre por conducto de un sistema independiente de educación especial. Parece que numerosos países están lejos de adoptar un sistema integrado que ofrezca apoyo y posibilidad de acceso adecuados en las escuelas ordinarias. Puesto que el derecho a la educación es uno de los derechos humanos fundamentales, es necesario que todos los gobiernos proporcionen educación apropiada a los niños y adultos que tengan necesidades educativas especiales. Deberían facilitarse a la UNESCO los medios necesarios para que brinde a los gobiernos un apoyo más vigoroso en este ámbito.

140. La confirmación más patente del éxito de la política en materia de discapacidad sería el logro de índices de empleo similares a los de la población general. Esto no ocurre en ningún país del mundo. Al contrario, los Estados que cuentan con sistemas de asistencia social avanzados también declaran que los índices de empleo de las personas con discapacidad son muy inferiores a los correspondientes a la población activa en general.

141. El artículo 7, relativo al empleo, y el Convenio No. 159 de la OIT, aprobados en 1983, ofrecen directrices claras para la adopción de medidas encaminadas a facilitar las oportunidades de empleo. Resulta desalentador que a fines de 1996 sólo 56 países hubieran ratificado el Convenio de la OIT, aprobado 13 años antes. Lamentablemente, el estudio del Relator Especial demuestra también que numerosos gobiernos que han ratificado el Convenio no cumplen ciertas partes importantes de sus estipulaciones. Los gobiernos que todavía no lo han ratificado deberían hacerlo para fortalecer sus políticas y obtener asistencia profesional de la OIT. Los gobiernos que han ratificado el Convenio deberían intensificar sus actividades para que las disposiciones de éste se reflejen en la legislación y las prácticas de su país.

142. La OIT dedica su encuesta general bienal de 1996-1997 a la discapacidad y a las políticas relativas al mercado laboral. Los resultados se publicarán en 1998. Esta encuesta de la OIT podría constituir una base para una política laboral nueva y más eficaz para los discapacitados. La situación del empleo indica que las políticas aplicadas actualmente en las diversas partes del mundo no ofrecen oportunidades iguales de empleo. En cooperación con los gobiernos y con entidades intergubernamentales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Unión Europea, la OIT debería asumir un papel principal en la prestación de asistencia a los Estados Miembros para formular

políticas y estrategias nacionales que promovieran la igualdad de oportunidades en materia de empleo.

143. Un aspecto importante de la política en materia de discapacidad que afecta a todos los estratos de la sociedad es la posibilidad de acceso. En la segunda encuesta el Relator Especial ha analizado este aspecto. La mayor parte de los países han adoptado ciertas normas de acceso al entorno físico. El 23% de los países que han facilitado información no disponen de normas de ese tipo en absoluto. En el 32% de los países no existe ningún tipo de disposiciones para transporte especial. Sólo aproximadamente el 54% de los países que han facilitado información han incluido un componente relativo a la discapacidad en la formación de los arquitectos y de los ingenieros de la construcción.

144. En el acceso a la información y la comunicación queda mucho por hacer. En este ámbito la modalidad más arraigada es evidentemente el suministro de libros en Braille y libros sonoros a los discapacitados visuales. También se está extendiendo el lenguaje por señas para los sordos. En el 19% de los países que han facilitado información, el lenguaje por señas es el que más se utiliza en educación. En un número igual de países, el lenguaje por señas es el más utilizado en la comunicación entre sordos.

145. Con el fin de alcanzar la meta de la plena participación, es necesario que todos los gobiernos sigan adoptando todo tipo de medidas para mejorar la posibilidad de acceso. Puesto que algunos países industrializados tienen experiencia considerable en esa esfera, debería alentarse el intercambio internacional de información y la cooperación concreta.

146. Las Normas Uniformes reconocen claramente la función consultiva de las organizaciones de discapacitados. Un movimiento vigoroso de cooperación entre las personas con discapacidad probablemente sea la mejor garantía de progreso. La segunda encuesta del Relator Especial indicó que en el 78% de los países que facilitaron información existían organizaciones coordinadoras por conducto de las cuales cooperaban los diversos grupos de personas con discapacidades. En el 62% de los países esas organizaciones cuentan con una normativa que regula su cooperación con los gobiernos.

147. En el 74% de los países que han facilitado información funcionan comités o consejos nacionales de coordinación por conducto de los cuales cooperan los gobiernos, las organizaciones de personas con discapacidad y, con frecuencia, otras entidades. En casi todos los casos está prevista la participación de esos órganos coordinadores en la formulación de políticas.

148. Son numerosos los países en que se da habitualmente la cooperación entre los gobiernos y las organizaciones, lo cual reviste gran importancia para los avances en el ámbito de la discapacidad. Los gobiernos deberían acentuar esta cooperación en todos los niveles. También deberían fortalecer su apoyo a la labor de las organizaciones de personas con discapacidad.

149. Una deficiencia evidente del trato que otorgan los gobiernos a los asuntos relativos a la discapacidad es la falta habitual de procedimientos de supervisión y evaluación (artículo 20). Esta situación se da también en muchos países industrializados. Las Naciones Unidas, como parte de sus actividades de seguimiento de esta tarea de supervisión, deberían adoptar medidas para prestar

asistencia a los gobiernos en el establecimiento de mecanismos propios de supervisión y evaluación. Ello podría llevarse a cabo como tarea de los consejos nacionales de coordinación o por medio de órganos independientes. No obstante, es importante que dichas medidas se adopten en cooperación con las organizaciones de personas con discapacidad.

150. Por último, a continuación figuran algunas observaciones generales sobre las Normas Uniformes en cuanto instrumento para el desarrollo y el cambio. Sin duda alguna, se ha demostrado que las Normas Uniformes de las Naciones Unidas son un instrumento útil para el fomento internacional de la plena participación e igualdad. Es cierto que no son jurídicamente vinculantes, pero el modo en que fueron elaboradas, en estrecha cooperación entre numerosos gobiernos e importantes organizaciones no gubernamentales debería fomentar el empeño por parte de todas las partes interesadas para promover su aplicación. Una gran ventaja es que mantienen un equilibrio razonable entre los principios firmes y la posibilidad de ajustar las medidas a las diversas condiciones de cada país. También es importante que formen parte de un proceso en marcha, iniciado en 1981 con la observancia del Año Internacional de los Impedidos. Todas estas características hacen de ellas un instrumento sólido y útil. En el futuro las Normas Uniformes han de seguir desempeñando una función importante en la formulación de políticas.

151. No obstante, existen también deficiencias. Los gobiernos no están obligados a facilitar a las Naciones Unidas información con destino a las actividades de supervisión. Debido a ello, muy poco se sabe sobre un número considerable de países. En los años recientes se han producido rápidos avances en la información y los conocimientos relativos a la situación en el ámbito de los derechos humanos de las personas con discapacidad. La vertiente de los derechos humanos debería desarrollarse más en el contexto de las Normas Uniformes.

152. En los textos de las Normas quedan reflejadas de forma vaga tanto la vertiente de la infancia como la perspectiva de género. Lo mismo una que otra deberían recibir mayor atención en las futuras actividades de ejecución. El Relator Especial desea señalar también que en las Normas Uniformes no existe ningún artículo que se refiera al importante ámbito de la vivienda y el albergue, lo cual, desde luego es una deficiencia que hay que corregir.

Notas

¹ Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. 4, secc. D, párr. 75 k)).
