



Asamblea General

Distr. general
17 de diciembre de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

22º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del
Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Estudio temático sobre el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad

Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*

Resumen

El presente estudio se centra en el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad. En él se analizan las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, se ponen de relieve las buenas prácticas en la promoción de oportunidades de empleo para ellas, y se señalan las principales dificultades que afrontan los Estados partes para velar por que las personas con discapacidad encuentren empleo, lo mantengan y sean ascendidas en igualdad de condiciones con las demás.

* El anexo del presente informe se distribuye como se recibió, únicamente en el idioma en que se presentó.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. El derecho al trabajo como derecho humano	3–6	3
III. Trabajo y empleo de las personas con discapacidad	7–39	4
A. Derecho a acceder a un empleo en el mercado de trabajo abierto	14–19	6
B. Discriminación contra las personas con discapacidad en el trabajo y el empleo	20–24	7
C. Lugares de trabajo accesibles	25–28	8
D. Ajustes razonables en el lugar de trabajo	29–34	9
E. Medidas positivas para promover el empleo de las personas con discapacidad	35–39	11
IV. Análisis de las principales disposiciones del artículo 27 de la Convención.....	40–53	12
A. Condiciones de trabajo justas y favorables.....	40–43	12
B. Acceso a la formación y rehabilitación técnicas y vocacionales	44–48	12
C. Promover el empleo por cuenta propia, la iniciativa empresarial, la constitución de cooperativas y el inicio de empresas propias.....	49–51	13
D. Protección contra la explotación y el trabajo forzoso	52–53	14
V. Interrelación entre el artículo 27 y otras disposiciones de la Convención	54	15
VI. Elementos que fomentan el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad.....	55–66	15
A. Representación y participación de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan.....	55–58	15
B. Acceso a los programas de protección social	59–62	16
C. Recopilación de datos y mecanismos de rendición de cuentas y vigilancia ...	63–65	17
D. Cooperación internacional.....	66	18
VII. Conclusiones y recomendaciones	67–73	18
 Anexo		
List of respondents.....		20

I. Introducción

1. En su resolución 19/11, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que preparara un estudio sobre el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad, en consulta con los interesados pertinentes, como los Estados, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las organizaciones regionales, el Relator Especial de la Comisión de Desarrollo Social encargado de la situación de la discapacidad, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de personas con discapacidad, y las instituciones nacionales de derechos humanos. El Consejo también solicitó que el estudio se publicara en un formato accesible en el sitio web del ACNUDH antes de su 22º período de sesiones.

2. El ACNUDH envió notas verbales a los Estados miembros y cartas a la OIT, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos y el Relator Especial de la Comisión de Desarrollo Social encargado de la situación de la discapacidad solicitando sus respuestas a una serie de preguntas relacionadas con el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad. El anexo al presente documento contiene una lista completa de los que respondieron. Todas las comunicaciones pueden consultarse en el sitio web del ACNUDH¹.

II. El derecho al trabajo como derecho humano

3. El derecho al trabajo es un derecho humano fundamental. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo (art. 23, párr. 1). El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. El trabajo suele ser un medio de subsistencia para la persona y su familia y contribuye también, en tanto que es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.

4. El derecho humano al trabajo se ha codificado en varios instrumentos jurídicos internacionales, siendo la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 27) la norma más reciente y detallada. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantiza el derecho al trabajo en un sentido amplio (art. 6). Desarrolla explícitamente la dimensión individual del derecho al trabajo mediante el reconocimiento del derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial a la seguridad en el trabajo (art. 7). La dimensión colectiva del derecho al trabajo se aborda en el artículo 8 del Pacto, que estipula el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos.

5. El derecho al trabajo también se garantiza en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 8, párr. 3 a)); en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5, párr. e i)); en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 11, párr. 1 a)); en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 32); y en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (arts. 11, 25, 26, 40, 52 y 54). Diversos instrumentos regionales reconocen el derecho al

¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/WorkAndEmployment.aspx.

trabajo en su dimensión general, entre ellos la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Social Europea Revisada de 1996 (parte II, art. 1), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 15) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 6). Todos estos instrumentos reafirman que el respeto del derecho al trabajo impone a los Estados partes la obligación de adoptar medidas encaminadas al logro del pleno empleo.

6. La OIT ha aprobado una amplia gama de instrumentos pertinentes para el derecho al trabajo, como la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008). También ha formulado el concepto de "trabajo decente", basado en el reconocimiento de que el trabajo es una fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en beneficio de todos y crecimiento económico que aumenta las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo de las empresas². El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha explicado más detalladamente el concepto en su Observación general N° 18 (2005) sobre el derecho al trabajo, al afirmar que el trabajo decente respeta los derechos fundamentales de las personas y ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias, e incluye el respecto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo (párr. 7).

III. Trabajo y empleo de las personas con discapacidad

7. Según las estimaciones mundiales, las personas con discapacidad constituyen alrededor del 15% de la población mundial. Entre 785 y 975 millones de ellas están en edad de trabajar (15 años o más)³ y la mayoría vive en países en desarrollo en que una proporción sustancial de la fuerza de trabajo está empleada en el sector informal de la economía. La tasa de actividad de las personas con discapacidad es baja en muchos países. Datos recientes relativos a miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos indican que algo menos de la mitad de las personas con discapacidad en edad de trabajar eran económicamente inactivas, en comparación con una de cada cinco personas sin discapacidad en edad de trabajar⁴. Si bien es difícil comparar tasas de desempleo entre países debido a sus diferentes definiciones de discapacidad y metodologías estadísticas, es evidente que hay una disparidad en las tasas de ocupación de los distintos países y regiones.

8. Las personas con discapacidad empleadas tienen más probabilidades de ocupar puestos de remuneración baja, de menor nivel profesional y con pocas perspectivas de ascenso y condiciones de trabajo deficientes. Trabajan con más frecuencia en empleos a tiempo parcial o en puestos temporales, a menudo con escasas posibilidades de desarrollo profesional. Los obstáculos con que se encuentran las personas con discapacidad a este respecto suelen estar relacionados con actitudes y opiniones negativas, estigmas y estereotipos profundamente arraigados y una falta de interés de los gobiernos, los empleadores y la población general. La falta de acceso a una educación y formación en conocimientos y competencias valorados en el mercado de trabajo también constituye un importante obstáculo. A menudo se considera que las personas con discapacidad no son aptas para la vida activa, son incapaces de realizar las tareas que exige el mercado de trabajo abierto o están mejor en entornos de protección como los talleres protegidos.

² OIT, El Programa de Trabajo Decente, véase <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>.

³ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, 2011, pág. 295, disponible en http://www.who.int/iris/bitstream/10665/75356/1/9789240688230_spa.pdf.

⁴ *Ibid.*, pág. 267.

9. El artículo 27 de la Convención, relativo a los derechos de las personas con discapacidad, reconoce su derecho al trabajo y constituye una de las disposiciones más detalladas de la Convención. En ella se establece el marco jurídico de las obligaciones del Estado en relación con el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad.

10. En el artículo 27, párrafo 1, de la Convención se obliga a los Estados partes a reconocer el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás. Se amplía la disposición del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se emplea un lenguaje similar al del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵. Se afirma que el derecho de las personas con discapacidad a trabajar incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad y se establece una lista no exhaustiva de medidas pertinentes que deben adoptar los Estados partes, incluida la promulgación de legislación, para salvaguardar y promover el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo⁶.

11. El derecho de las personas con discapacidad al trabajo conlleva la obligación de los Estados partes de crear un entorno favorable y propicio al empleo en los sectores tanto público como privado. Los empleadores del sector privado constituyen la principal fuente de empleo en una economía de mercado; como tales tienen la responsabilidad de crear un entorno de trabajo que acoja como empleados a las personas con discapacidad. El artículo 27 de la Convención orienta a los Estados partes para garantizar el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad al trabajo, entre otras mediante las siguientes normas:

a) No discriminación: el principio general de la no discriminación se aplica al empleo igual que a todos los otros ámbitos de la vida; las personas con discapacidad tienen derecho a trabajar en igualdad de condiciones con las demás.

b) Accesibilidad: el derecho de las personas con discapacidad a trabajar incluye la oportunidad de ganarse la vida en un entorno laboral que les sea accesible. La accesibilidad en el lugar de trabajo entraña la identificación y eliminación de las barreras que impidan a las personas con discapacidad realizar su trabajo en igualdad de condiciones con las demás.

c) Ajustes razonables: a fin de facilitar el acceso de las personas con discapacidad al trabajo en igualdad de condiciones con las demás, los Estados partes deben velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad que lo soliciten y adoptar medidas efectivas, incluida la promulgación de legislación, para que la denegación de dichos ajustes se considere discriminatoria.

d) Medidas positivas: además de imponer obligaciones a los empleadores del sector privado, los Estados partes deben adoptar medidas positivas para promover oportunidades de empleo para las personas con discapacidad.

12. El proceso de ajustar las normas y la práctica nacionales a la Convención es una de las principales medidas de aplicación que los Estados partes deben adoptar, en particular en la promoción del trabajo y el empleo de las personas con discapacidad. A este respecto, la Convención impone dos obligaciones generales a los Estados partes (art. 4, párr. 1 a) y b)):

⁵ Véanse también las Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Nº 5 (1994), sobre las personas con discapacidad, y Nº 18 (2005), sobre el derecho al trabajo.

⁶ Véase la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 27, párr. 1 a) y k).

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención en relación con el trabajo y el empleo;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad en los ámbitos del trabajo y el empleo.

13. Hay diversas formas de garantizar el derecho de las personas con discapacidad al trabajo en el ordenamiento jurídico. Cabe citar, entre otras, las disposiciones constitucionales de protección, la legislación integral sobre discapacidad, la legislación en materia de derechos humanos, la legislación de lucha contra la discriminación y la legislación laboral. En las aportaciones al presente estudio se indicó que cada vez más países cuentan con leyes en forma de disposiciones constitucionales o de legislación de lucha contra la discriminación que prohíben la discriminación contra las personas con discapacidad. En las comunicaciones recibidas también se mencionaron códigos de trabajo que contienen disposiciones específicas sobre el derecho de las personas con discapacidad a trabajar o leyes sobre discapacidad que incluyen disposiciones sobre trabajo y empleo. La legislación básica suele venir acompañada de leyes para regular el cumplimiento de los contratos, que obligan a las empresas a demostrar que cumplen las disposiciones de la ley e incentivan a los empleadores a aplicar las disposiciones jurídicas.

A. Derecho a acceder a un empleo en el mercado de trabajo abierto

14. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece el derecho de las personas con discapacidad a gozar de igualdad de oportunidades y de trato para acceder a un empleo en el mercado de trabajo abierto que, siempre que sea posible, corresponda a su elección, así como para mantenerlo o ser ascendidas. La Recomendación N° 99 de la OIT sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos de 1955 y las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad de 1993 ya promovieron el acceso de las personas con discapacidad al mercado de trabajo abierto. El Convenio N° 159 de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) de 1983 fue el primer instrumento jurídicamente vinculante en definir el concepto.

15. Si bien las estrategias de empleo de las personas con discapacidad deberían centrarse principalmente en ofrecerles igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo abierto, la única verdadera opción que han tenido muchas de ellas ha sido el llamado empleo "alternativo". Esas iniciativas suelen revestir la forma de empleo con apoyo o empleo protegido.

16. El empleo protegido a menudo tiene lugar en un entorno de trabajo separado, puede exigir un rendimiento inferior al que se espera en el mercado de trabajo abierto y con frecuencia no se rige por la normativa laboral. Es indispensable que el empleo protegido se considere como una medida que favorezca la transición hacia formas de empleo más abiertas que permitan trabajar junto a personas sin discapacidad, pero también como una forma de apoyo continuo a quienes, por diversas razones, no puedan trabajar en el mercado de trabajo abierto.

17. El empleo con apoyo consiste por lo general en una capacitación en el empleo en un lugar de trabajo ordinario, que permite al trabajador aprender su trabajo junto a un mentor que presta apoyo complementario tanto al trabajador como al empleador una vez finalizada la capacitación en caso de que se ofrezca un contrato de empleo o un período de prueba. Además de puestos de trabajo con apoyo en el mercado de trabajo abierto, el empleo con apoyo puede revestir la forma de pequeñas empresas, equipos de trabajo móviles o enclaves

laborales en una empresa cuando se trata de personas que necesitan un mayor nivel de apoyo⁷. Cuando se desarrolla en lugares de trabajo ordinarios, el empleo con apoyo es una alternativa preferible al empleo protegido y ha resultado más eficaz para encontrar trabajo.

18. Durante las negociaciones sobre la Convención, una de las cuestiones más debatidas en relación con el artículo 27 fue el temor a que el empleo protegido creara una especie de vía de escape a la hora de interpretar la incorporación total a la vida activa. En efecto, el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado⁸ no se ejerce cuando la única verdadera oportunidad que tienen las personas con discapacidad consiste en trabajar en centros protegidos, a menudo en condiciones inferiores a la norma. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que los arreglos mediante los cuales las personas que padezcan determinadas clases de discapacidad quedan realmente limitadas a desempeñar determinadas ocupaciones o a fabricar determinados artículos pueden violar el derecho al trabajo⁹.

19. Los Estados partes en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad tienen el deber de concienciar a los empleadores y a la población en general sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo, en particular sobre las obligaciones de los diferentes actores para hacer efectivo este derecho en el mercado de trabajo abierto. Algunas de las aportaciones realizadas al presente estudio muestran buenas prácticas a tal efecto. Por ejemplo, el Perú y Serbia han puesto en marcha iniciativas públicas destinadas a concienciar a los empleadores sobre los derechos de las personas con discapacidad a fin de eliminar los estereotipos relacionados con la aptitud de las personas con discapacidad para el trabajo.

B. Discriminación contra las personas con discapacidad en el trabajo y el empleo

20. El artículo 2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad define la discriminación por motivos de discapacidad como "cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables".

21. Si bien el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al trabajo, es progresivo (art. 4, párr. 2)¹⁰, la prohibición de la discriminación por motivos de discapacidad es una obligación de efecto inmediato. Los Estados partes tienen la obligación de prohibir toda discriminación por motivos de discapacidad y deben garantizar a las personas con discapacidad protección contra la discriminación (art. 5, párr. 2), en particular con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo (art. 27, párr. 1 a)) al igual que en cualquier otra esfera.

⁷ O'Reilly, Arthur, *The right to decent work of persons with disabilities* (Ginebra, OIT, 2007).

⁸ Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6, párr. 1.

⁹ Véase la Observación general N° 5 del Comité (1994) sobre las personas con discapacidad, párr. 21. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también ha expresado preocupación por la práctica del empleo reservado a grupos específicos, como por ejemplo en el ámbito de los "masajes por ciegos", que discrimina a las personas con discapacidad en su elección de carrera profesional (CRPD/C/CHN/CO/1, párr. 41).

¹⁰ Véase también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1.

22. La protección contra la discriminación abarca todas las formas de empleo, tanto en el mercado de trabajo abierto como en los programas de empleo protegido o empleo con apoyo. La prohibición de la discriminación de hecho y de derecho también debe abordar todos los aspectos del empleo, entre otros los siguientes:

- a) Los procesos de contratación, como el anuncio de vacantes, las entrevistas y otros procesos de selección;
- b) El examen de las normas de contratación para eliminar la discriminación indirecta que coloca a las personas con discapacidad en situación de desventaja;
- c) Las decisiones de contratación;
- d) Las condiciones de empleo, como la remuneración, las horas de trabajo y las vacaciones;
- e) Los ascensos, los traslados, la formación y demás prestaciones asociadas al empleo, o los despidos o cualquier otra decisión perjudicial, como el descenso de categoría o la reducción del salario;
- f) Las prestaciones asociadas a la terminación (no discriminatoria) del contrato;
- g) La victimización y el hostigamiento;
- h) La seguridad y la higiene en el trabajo.

23. La Convención reconoce que las personas con discapacidad pueden ser víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por diversos motivos, entre otros la raza, el color, el sexo, la edad, el idioma, la religión, el origen étnico, indígena o social o cualquier otra condición (preámbulo, apartado p)). Pueden encontrarse con múltiples problemas para acceder a un empleo, mantenerlo o ser ascendidas. Es necesario tener en cuenta esos problemas y adoptar un enfoque intersectorial al formular leyes y políticas para promover el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad.

24. De hecho, muchos de los problemas que afrontan las mujeres con discapacidad también afectan a las mujeres en general, como la falta de igualdad de acceso al empleo, el hostigamiento en el lugar de trabajo y la percepción de salarios más bajos por trabajo de igual valor. Sin embargo, los problemas que afrontan las mujeres con discapacidad, relacionados con la dificultad de obtener un empleo, los gastos extraordinarios asociados a su discapacidad y la falta de control sobre su propio patrimonio debido a la legislación sobre capacidad legal, las colocan a menudo en una situación de doble desventaja para acceder a la vida activa¹¹. En los pocos países sobre los que se dispone de datos de empleo, desglosados por discapacidad, sexo y tipo de trabajo¹², las mujeres están sistemáticamente insuficientemente representadas en todas las categorías de empleo, siendo su representación drásticamente inferior en los puestos de dirección.

C. Lugares de trabajo accesibles

25. La accesibilidad es tanto un principio general como una disposición sustantiva de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 9) y se aplica a los lugares de trabajo al igual que a todas las demás esferas de la vida. Además de velar por que los lugares de trabajo del sector público sean plenamente accesibles, los Estados tienen la obligación de imponer requisitos de accesibilidad a los empleadores del sector privado.

¹¹ El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha abordado las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan las mujeres con discapacidad; véanse, por ejemplo, los informes CRPD/C/ARG/CO/1 y CRPD/C/HUN/CO/1.

¹² Véanse, por ejemplo, las aportaciones de Marruecos y el Paraguay al presente estudio.

26. Es fundamental adoptar medidas para garantizar la plena accesibilidad del lugar de trabajo a fin de eliminar las diversas barreras —físicas, de comportamiento, informativas, de comunicación, o relacionadas con el transporte— que impiden a las personas con discapacidad buscar, obtener y mantener un empleo. Las barreras físicas que impiden el acceso a los transportes públicos, las viviendas y los lugares de trabajo figuran a menudo entre las principales razones por las que no se emplea a personas con discapacidad. No obstante, el hecho de que un lugar de trabajo no sea accesible no justifica la falta de empleo de personas con discapacidad.

27. En las aportaciones al presente estudio se demuestra que muchos Estados han tomado medidas para hacer que los lugares de trabajo sean accesibles a las personas con discapacidad, entre otras, medidas legislativas y de política. La mayoría de los países ha actuado para promover la accesibilidad física, en particular mediante la construcción de rampas, aseos accesibles, ascensores, etc. En sus aportaciones, Andorra y Egipto, entre otros, mencionaron la adopción de medidas relacionadas con la accesibilidad del transporte para facilitar el acceso al lugar de trabajo; el Paraguay afirmó que se ofrecen servicios de interpretación en lengua de señas a los candidatos sordos en las entrevistas; y Alemania y México, entre otros, han establecido por ley la obligación de garantizar la accesibilidad de los lugares de trabajo privados y públicos que superen un cierto número de empleados.

28. Los Estados deberían informar a los empleadores, con independencia del tamaño de la empresa o del sector, sobre su obligación positiva de identificar las barreras a la igualdad de acceso de las personas con discapacidad al lugar de trabajo y adoptar medidas apropiadas para eliminar dichas barreras. Entre las buenas prácticas a tal efecto, cabe citar las campañas de concienciación de los empleadores sobre la necesidad de poner en práctica una reglamentación relativa a la creación de un entorno sin barreras adaptado a las personas con discapacidad y la elaboración de directrices sobre accesibilidad y diseño universal para los empleadores.

D. Ajustes razonables en el lugar de trabajo

29. La Convención define los ajustes razonables como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales" (art. 2). En lo que respecta al trabajo y el empleo, los Estados partes deben adoptar medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, para velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo (art. 27, párr. 1 i)). El objetivo de la realización de ajustes en el lugar de trabajo es permitir a la persona para la que se realizan participar plenamente y en igualdad de condiciones en la vida activa.

30. La Convención establece que la denegación de ajustes razonables constituye discriminación por motivos de discapacidad. Por consiguiente, los Estados deben asegurarse de que la introducción de la obligación de velar por que se realicen ajustes razonables en su legislación y en la legislación de lucha contra la discriminación defina la denegación de ajustes razonables como forma de discriminación¹³.

31. En virtud de la Convención, los empleadores, prestadores de servicios y otros tienen la obligación legal de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad. La legislación debe estipular que los empleadores de los sectores tanto público como privado

¹³ El Comité ha instado sistemáticamente a los Estados partes a que establezcan, en particular en la legislación, que la denegación de ajustes razonables constituye discriminación.

tienen la responsabilidad de realizar ajustes razonables para los distintos empleados con discapacidad. Los gobiernos deben elaborar políticas que promuevan y regulen modalidades de trabajo flexibles y alternativas que permitan atender razonablemente las necesidades de los empleados con discapacidad. Esas políticas deben incluir, entre otras cosas, el ajuste y la modificación de la maquinaria y el equipo, la modificación del contenido del trabajo, del tiempo de trabajo, de la organización del mismo y la adaptación del entorno laboral para facilitar el acceso al lugar de trabajo, con el objeto de favorecer el empleo de personas con discapacidad¹⁴.

32. En las aportaciones al estudio se puso de manifiesto que en muchos países la introducción de la obligación de realizar ajustes razonables en las leyes sobre discapacidad ha sido lenta¹⁵. Aparte de algunas jurisdicciones del *common law*, solo algunos de los Estados que contribuyeron al estudio han introducido el concepto en su legislación nacional como exige la Convención. De hecho, el concepto de los ajustes razonables (requisito individual) se confunde a menudo con el de las medidas de accesibilidad (requisito general) o los sistemas de medidas positivas.

33. La renuencia de los empleadores a contratar a personas con discapacidad a menudo puede deberse al temor a tener que realizar costosos ajustes en el lugar de trabajo. En general existe la idea equivocada de que todas las personas con discapacidad necesitarán ajustes razonables, o de que los ajustes serán demasiado costosos o difíciles de realizar. Sin embargo, muchas personas con discapacidad no necesitan ajustes razonables y muchos ajustes pueden realizarse a un costo mínimo o nulo¹⁶. Por último, incluso cuando hagan falta, solo se exige realizar ajustes que sean razonables, necesarios, apropiados y no impongan una carga desproporcionada o indebida. A fin de acabar con ideas erróneas, los Estados tienen la responsabilidad de informar a los empleadores de su deber de realizar ajustes razonables, concienciar a los empleadores, los sindicatos y las personas con discapacidad sobre el concepto y proporcionar asistencia técnica sobre la manera de poner en práctica la disposición.

34. Es esencial determinar qué se entiende por "medidas pertinentes" para garantizar el cumplimiento efectivo del deber de realizar ajustes razonables. Cabe aducir que las medidas son pertinentes si facilitan el acceso a la vida activa y la participación en ella, los ascensos en el trabajo y la capacitación de la persona con discapacidad que las solicite en igualdad de condiciones con las demás. La determinación de medidas pertinentes debe realizarse sobre la base de una evaluación individual del trabajo específico y las necesidades de la persona con discapacidad y de una evaluación realista de lo que el empleador puede proporcionar¹⁷. Este proceso debe ser interactivo y participativo para ser eficaz, y toda la información relativa a la solicitud de ajustes razonables debe manejarse confidencialmente.

¹⁴ OIT, *Gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo: Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT* (Ginebra, 2002), pág. 4, secc. 1.4.

¹⁵ El concepto de los ajustes razonables fue introducido en la Ley de derechos civiles de 1968 de los Estados Unidos de América y posteriormente aplicado en la Ley sobre los ciudadanos con discapacidad de 1990; se utiliza la expresión "ajustes razonables" en legislación similar del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Australia; y en la Directiva 2000/78/CE del Consejo de la Unión Europea se establece la obligación de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad en el ámbito del empleo (art. 5).

¹⁶ Según investigaciones de la Oficina de Políticas de Empleo para Personas con Discapacidad del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, un 56% de los empleadores que proporcionaron información sobre el costo de los ajustes señalaron que los ajustes que necesitaban sus empleados no habían tenido costo alguno. Véase Job Accommodation Network, *Workplace Accommodations: Low Cost, High Impact*, Accommodation and Compliance Series, actualizado el 9 de enero de 2011.

¹⁷ MariaVentegodt Lissberg, *Disability and Employment: A contemporary disability human rights approach applied to Danish, Swedish and EU law and policy* (Intersentia, 2011).

E. Medidas positivas para promover el empleo de las personas con discapacidad

35. Además de imponer obligaciones a los empleadores del sector privado, los Estados han de tomar medidas positivas para aumentar el empleo de personas con discapacidad en dicho sector. La Convención establece que los Estados partes deben adoptar medidas para emplear a personas con discapacidad en el sector público y promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas (art. 27, párr. 1 h), así como e), i) y k)).

36. En las aportaciones al presente estudio se muestra que el sistema de promoción del empleo más utilizado suele ser el establecimiento de cuotas. La mayoría de los países tienen leyes sobre el porcentaje de puestos del sector público reservado a personas con discapacidad, y en algunos también existen cuotas para el sector privado. Mauricio, por ejemplo, ha promulgado legislación que obliga a los empleadores de los sectores público y privado que superen cierto número de empleados a contratar a un porcentaje definido de personas con discapacidad y prevé sanciones en caso de incumplimiento.

37. Los sistemas de cuotas existentes pueden clasificarse en dos categorías principales: cuotas estrictas y cuotas flexibles¹⁸. Los de cuotas estrictas son los sistemas en los que se da un trato preferente a la persona con discapacidad con independencia de que tenga o no la misma cualificación que los demás candidatos. Con las cuotas flexibles, el candidato con discapacidad solo recibe un trato preferente si tiene los mismos méritos y cualificaciones que otro candidato. Si bien parece que los sistemas de cuotas estrictas están más extendidos, en algunas comunicaciones se dieron ejemplos de cuotas flexibles¹⁹.

38. En las contribuciones al estudio se mencionó una amplia variedad de otras medidas de promoción existentes como, entre otras, las subvenciones, las desgravaciones fiscales, o la preferencia en la contratación pública. Las medidas positivas pueden consistir en velar por que las personas con discapacidad estén suficientemente representadas; redefinir el criterio de referencia para la contratación o los ascensos; y organizar actividades de divulgación dirigidas a personas o grupos específicos de personas con discapacidad. Pese a estas iniciativas, e independientemente del sistema o los sistemas en vigor, a menudo los puestos que se reservan a las personas con discapacidad exigen escasa cualificación y no dejan mucho margen para la realización personal y el desarrollo profesional.

39. Los Estados tienen dificultades para adoptar medidas positivas eficaces que promuevan de manera adecuada la igualdad de oportunidades para que las personas con discapacidad participen en la vida activa. Preocupa que puedan enviar el mensaje (negativo) de que las personas con discapacidad solo son contratadas en razón de su discapacidad, lo que podría reforzar el estigma y la negación de su papel como profesionales. Por este motivo, es importante que los Estados formulen medidas positivas que minimicen el elemento negativo potencial. Estos programas deberían centrarse en promover el reconocimiento del valor de la diversidad en el lugar de trabajo y el desarrollo profesional en igualdad de condiciones para todos. Los programas de promoción del empleo de las personas con discapacidad deberían ampliarse a todas las personas con discapacidad y centrarse especialmente en las mujeres y los jóvenes con discapacidad, las personas con discapacidad intelectual o psicosocial y otros grupos potencialmente vulnerables.

¹⁸ Olivier de Schutter, "Positive Action", en D. Schiek, L. Waddington y M. Bell, *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law* (Oxford, Hart Publishing, 2007), cap. 7.

¹⁹ Por ejemplo, Andorra, el Paraguay y Rwanda mencionaron sistemas de cuotas flexibles.

IV. Análisis de las principales disposiciones del artículo 27 de la Convención

A. Condiciones de trabajo justas y favorables

40. La Convención establece que los Estados partes deben proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos (art. 27, párr. 1 b)). El derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias se aplica a todos los trabajadores con discapacidad sin distinción, tanto si trabajan en el mercado laboral libre como si trabajan en formas alternativas de empleo²⁰.

41. El derecho a igual remuneración por trabajo de igual valor es un derecho humano que no se hace efectivo en el caso de muchas personas con discapacidad. Las personas con discapacidad que trabajan suelen ganar menos que sus contrapartes sin discapacidad. Además, las mujeres con discapacidad suelen ganar menos que los hombres con discapacidad²¹.

42. Los empleadores en los sectores público y privado deben garantizar a las personas con discapacidad un entorno de trabajo adecuado, saludable y seguro, en el que estén protegidas contra la discriminación y el hostigamiento; perciban igual remuneración y disfruten de prestaciones equitativas; tengan cubiertas sus necesidades en lo que se refiere a los ajustes (en particular para las actividades laborales que se realizan fuera del lugar de trabajo); gocen de una protección social apropiada; dispongan, cuando sea necesario, de flexibilidad para ocuparse de cuestiones relacionadas con su discapacidad y puedan acceder a mecanismos de rendición de cuentas con el fin de denunciar una presunta discriminación.

43. Los Estados tienen una función importante a la hora de determinar los elementos de las condiciones de trabajo justas y favorables en su legislación, en especial la igual remuneración por trabajo de igual valor y el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, y velar por que la legislación garantice a las personas con discapacidad la igualdad en todas esas esferas.

B. Acceso a la formación y rehabilitación técnicas y vocacionales

44. La Convención establece que los Estados partes deben permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua. La educación, la formación y el aprendizaje continuo son los pilares centrales del derecho al trabajo y suelen ser también la primera etapa en la que las personas con discapacidad se quedan rezagadas por lo que respecta a las oportunidades de acceso al empleo y la promoción profesional.

45. Asimismo, la Convención impone a los Estados la obligación de promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad. El Convenio de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (Nº 159) establece que la

²⁰ Véase la Observación general Nº 5 (1994) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa a las personas con discapacidad, párr. 25.

²¹ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, pág. 239.

finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad (art. 1, párr. 2). En muchos países, los empleados que adquieren una discapacidad no tienen acceso a programas de rehabilitación vocacional y reincorporación al trabajo, lo que plantea problemas en lo que respecta al regreso a la vida laboral. Los Estados deben establecer y aplicar leyes que regulen el mantenimiento del empleo o disposiciones en la legislación laboral que garanticen que los trabajadores que adquieran una discapacidad tengan derecho a seguir ocupando el mismo puesto de trabajo en la empresa que los empleaba, volver al trabajo tras un período de ausencia o ser asignados a otro puesto de trabajo en esa empresa.

46. La creación de un entorno de formación y rehabilitación vocacionales que sea propicio e inclusivo para las personas con discapacidad obliga a los Estados partes a adoptar las medidas necesarias, entre otras cosas, mediante la promulgación de leyes, para:

a) Reconocer en la legislación que las personas con discapacidad tienen derecho a acceder a los servicios y programas de orientación técnica y vocacional en igualdad de condiciones con las demás;

b) Velar por que los programas generales de formación profesional no discriminen a las personas con discapacidad y estén plenamente al alcance de estas y por que se realicen ajustes razonables en la formación técnica y profesional;

c) Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones relacionadas con la discapacidad en los programas de formación técnica y profesional, con miras a crear un entorno inclusivo que promueva la diversidad; y

d) Garantizar que los programas de rehabilitación tengan debidamente en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad.

47. Muchos países han elaborado estrategias de formación técnica y profesional destinadas a las personas con discapacidad. Sin embargo, con frecuencia esa formación tiende a tener lugar en entornos separados y a menudo versa sobre competencias y actividades que no demanda el mercado laboral y se basa en unas expectativas bajas respecto de lo que pueden hacer esas personas. Como consecuencia de ello, las personas con discapacidad pueden recibir formación durante muchos años sin tener ninguna perspectiva de incorporarse al mercado laboral abierto.

48. El principal objetivo de impartir formación técnica y profesional a las personas con discapacidad es mejorar su empleabilidad para asegurarse de que son competitivas en el mercado laboral abierto en igualdad de condiciones con las demás. Por tanto, los Estados deben velar por que estas personas reciban formación profesional en entornos inclusivos y se tenga en cuenta a los grupos más marginados, como las personas con discapacidad intelectual o psicosocial.

C. Promover el empleo por cuenta propia, la iniciativa empresarial, la constitución de cooperativas y el inicio de empresas propias

49. Debido a que el mercado laboral no suele tener en cuenta a las personas con discapacidad, el empleo por cuenta propia se ha considerado a menudo una de las pocas alternativas disponibles —de hecho, para muchas de esas personas es la única opción real de trabajar. Aproximadamente el 80% de las personas con discapacidad vive en países en desarrollo en los que la economía no estructurada está extendida y gran parte de las oportunidades de generar ingresos se crean mediante empresas informales por cuenta propia o similares. A tal efecto, en virtud de la Convención, los Estados partes deben promover

oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias (art. 27, párr. 1 f)).

50. Los programas de creación de empresas que se centran en las personas con discapacidad o los programas generales que dan prioridad a estas personas parecen figurar entre los medios más habituales de promover el empleo por cuenta propia. Mientras que algunos países brindan apoyo financiero destinado específicamente a las personas con discapacidad que desean trabajar por cuenta propia, otros han aprobado legislación para dar preferencia a los proyectos emprendidos por personas con discapacidad, por ejemplo, en los casos en que dos proyectos que compiten para obtener financiación han recibido la misma puntuación. Muchos países también aplican medidas que establecen incentivos para alentar a las personas con discapacidad a constituir asociaciones o empresas sociales e iniciar actividades generadoras de ingresos.

51. Pese a la disponibilidad de una amplia gama de programas de promoción del empleo por cuenta propia, en la práctica, a menudo las personas con discapacidad se encuentran en situaciones en las que se les niega el apoyo necesario para poner en marcha una empresa debido a los obstáculos a que se enfrentan para acceder a préstamos, garantías de crédito o asistencia financiera similar. La financiación para los programas de empleo por cuenta propia debe incluir plenamente a las personas con discapacidad y no debe discriminarlas en modo alguno.

D. Protección contra la explotación y el trabajo forzoso

52. La Convención establece que los Estados partes deben asegurar que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio (art. 27, párr. 2). En efecto, las personas con discapacidad, en particular las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, pueden ser especialmente vulnerables a situaciones de trabajo forzoso y explotación a causa de los prejuicios asociados a su capacidad mental²².

53. La mayoría de los países han promulgado leyes contra las formas contemporáneas de esclavitud. En unos pocos casos, esas leyes mencionan explícitamente a las personas con discapacidad²³. Además de la aprobación de medidas legislativas, el deber de proteger a las personas con discapacidad frente a la explotación y el trabajo forzoso establece la obligación de los Estados partes de prevenir la explotación y el trabajo forzoso de las personas con discapacidad, investigar las denuncias en esta esfera y, cuando proceda, enjuiciar a los autores. Asimismo, los Estados deben informar al público en general, incluido el sector privado, acerca de la prohibición de la explotación y el trabajo forzoso e instruir al público en general sobre las medidas que puede adoptar si tiene conocimiento o es testigo de esas infracciones.

²² Véase la Observación general N° 5 (1994) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa a las personas con discapacidad, párr. 21, que establece que algunas formas de tratamiento terapéutico en instituciones pueden equivaler a trabajos forzados.

²³ Por ejemplo, la Constitución del Ecuador de 2008 reconoce la obligación que tiene el Estado de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar todas las formas de esclavitud, en especial la ejercida contra las personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad.

V. Interrelación entre el artículo 27 y otras disposiciones de la Convención

54. El pleno cumplimiento de las disposiciones del artículo 27 de la Convención relativas al trabajo y el empleo depende de la aplicación, entre otras cosas, de los artículos de la Convención que se enumeran a continuación, y está estrechamente relacionado con ella:

a) El artículo 8, que establece que los Estados partes deben adoptar medidas para sensibilizar a la sociedad acerca de los derechos de las personas con discapacidad y luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de estas personas en todos los ámbitos de la vida;

b) El artículo 9, que obliga a los Estados partes a adoptar medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público y a identificar y eliminar los obstáculos y barreras de acceso;

c) El artículo 12, en virtud del cual los Estados partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica y reconocen que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida;

d) El artículo 17, que estipula que toda persona con discapacidad tiene derecho a que se respete su integridad física y mental en igualdad de condiciones con las demás;

e) El artículo 20, que dispone que los Estados partes deben adoptar medidas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible;

f) El artículo 24, en virtud del cual los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación, sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, en entornos educativos inclusivos a todos los niveles; y

g) El artículo 26, que establece que los Estados partes deben organizar, intensificar y ampliar servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en el ámbito del empleo.

VI. Elementos que fomentan el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad

A. Representación y participación de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan

55. La participación e inclusión de las personas con discapacidad es un principio general de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y una obligación fundamental de los Estados partes. La Convención exige su participación plena y efectiva y establece que los Estados partes deben celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con estas personas (art. 4, párr. 3). Ello también se aplica al trabajo y el empleo. Asimismo, el Convenio de la

OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (N° 159) dispone que deberá consultarse a las personas con discapacidad y a sus organizaciones representativas respecto de la formulación de las políticas nacionales sobre readaptación profesional y empleo (art. 5).

56. Además, los sindicatos tienen la obligación de no discriminar a las personas con discapacidad y de garantizar la igualdad de acceso a los afiliados con discapacidad. El derecho colectivo a afiliarse a un sindicato²⁴ se aplica a todos los trabajadores con discapacidad y se establece específicamente en la Convención (art. 27, párr. 1 c)).

57. Habida cuenta de que, por lo general, la presencia de las personas con discapacidad en la vida laboral es escasa, la representación en los sindicatos no basta para garantizar que se protejan y promuevan sus derechos en el lugar de trabajo. Los intereses de los trabajadores con discapacidad también deberían estar representados en la negociación colectiva y otras negociaciones en materia de empleo a nivel nacional, a través de los sindicatos en colaboración con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad²⁵. Para ello, es necesario reforzar la capacidad con el fin de permitir que los representantes de las personas con discapacidad participen efectivamente en las negociaciones en su nombre.

58. Si bien las consultas suelen tener lugar con carácter puntual en el marco de la elaboración de nuevas leyes y políticas, en las aportaciones al presente estudio se señalan algunas buenas prácticas en la participación institucionalizada. En Sri Lanka, por ejemplo, el Comité Directivo del Ministerio de Trabajo y Relaciones Laborales está integrado por interlocutores del Gobierno, el sector privado, las organizaciones internacionales y las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, con el objetivo de definir conjuntamente estrategias para mejorar la situación laboral de estas personas.

B. Acceso a los programas de protección social

59. La Convención reconoce el derecho de las personas con discapacidad a gozar de protección social sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados partes deben adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas, asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza (art. 28, párr. 2 b)).

60. Los regímenes de seguridad social y de mantenimiento de los ingresos revisten especial importancia para muchas personas con discapacidad, habida cuenta de su baja tasa general de participación en la fuerza de trabajo. Según se indica en las contribuciones a este estudio, existe una amplia variedad de sistemas de protección social, que abarcan las pensiones por discapacidad, las denominadas prestaciones por enfermedad, las indemnizaciones por accidente laboral y las ayudas para la rehabilitación. Muchos países cuentan con prestaciones a largo plazo de sustitución de ingresos para las personas con discapacidad permanente y prestaciones a corto plazo para las personas que tienen una capacidad reducida de trabajo durante un período de tiempo limitado.

61. El riesgo de perder las prestaciones sociales si aceptan un empleo en el sector formal parece ser un importante factor disuasorio para las personas con discapacidad a la hora de incorporarse al mercado de trabajo, lo que agrava su ya difícil situación laboral. De hecho, las disposiciones en materia de seguridad social en sí mismas pueden convertirse en una

²⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 8, párr. 1 a).

²⁵ OIT, *Gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT* (Ginebra, 2002).

"trampa de las prestaciones" que dé lugar a una escasa presencia en la fuerza de trabajo. Se considera que las condiciones y la cuantía de las prestaciones de sustitución de ingresos influyen en la motivación para incorporarse al mercado laboral y, por tanto, en la participación efectiva en este. En muchos países los sistemas de clasificación de la discapacidad siguen categorizando a las personas por grados de discapacidad y establecen requisitos para la obtención de prestaciones que a menudo obligan a las personas con discapacidad a escoger entre percibir una prestación por su discapacidad o aceptar un empleo.

62. En algunos países se han tomado medidas para facilitar la transición entre el cobro de prestaciones y el empleo y debería alentarse más la adopción de este tipo de medidas. Por ejemplo, el hecho de que se obligue a los empleadores a prestar servicios de salud en el trabajo, apoyo para la reintegración y el empleo e incentivos laborales ha animado a las personas con discapacidad a trabajar. Otros ejemplos son los denominados "acuerdos puente", acuerdos transitorios que permiten a las personas con discapacidad que aceptan un empleo seguir percibiendo las prestaciones hasta que se alcance un determinado umbral salarial, volver a percibir las prestaciones de inmediato si pierden su empleo y conservar su derecho a percibir prestaciones en especie —como la atención de la salud— durante un período determinado. Es primordial que se consulte a este respecto a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan y que ambas participen en la formulación o adopción de esas medidas.

C. Recopilación de datos y mecanismos de rendición de cuentas y vigilancia

63. La escasez de estadísticas sobre el empleo de las personas con discapacidad hace que sea difícil abordar la situación de su escasa representación en la vida laboral. En muchos países, la gran mayoría de las personas con discapacidad no están inscritas como empleadas o desempleadas, lo que, de hecho, las convierte en invisibles para las iniciativas relacionadas con el mercado de trabajo. En otros países, resulta complicado recopilar datos sobre la población con discapacidad debido a que la discapacidad se categoriza como un dato personal de carácter confidencial cuya recopilación está prohibida por las leyes sobre datos personales o disposiciones análogas.

64. Los Estados deben concebir indicadores que permitan supervisar eficazmente los progresos en la aplicación del derecho al trabajo y apoyarse en los indicadores internacionales adoptados por la OIT, como la tasa de desempleo, el subempleo y la proporción entre el trabajo del sector estructurado y del sector no estructurado²⁶. Asimismo, los Estados partes deben recopilar sistemáticamente datos desglosados que sirvan de base para realizar una evaluación adecuada del cumplimiento de las obligaciones que han contraído en virtud del artículo 27 de la Convención²⁷. Los datos deben recopilarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Convención y desglosarse por tipo de discapacidad y tipo de trabajo, con miras a elaborar programas eficaces y específicos para promover el empleo de las personas con discapacidad.

65. El establecimiento de un mecanismo de vigilancia independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención es una obligación fundamental de los Estados partes (art. 33). Este mecanismo debe desempeñar una función importante en la promoción del trabajo y el empleo de las personas con discapacidad y el seguimiento de los progresos realizados. Además, las personas con discapacidad que, a título individual o

²⁶ Observación general N° 18 (2005) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho al trabajo, párr. 46.

²⁷ Véanse CRPD/C/ARG/CO/1, CRPD/C/HUN/CO/1, CRPD/C/CHN/CO/1 y CRPD/C/ESP/CO/1.

como grupo, sean víctimas de una vulneración del derecho al trabajo deben tener acceso a adecuados recursos judiciales o de otra naturaleza en el plano nacional²⁸.

D. Cooperación internacional

66. Las aportaciones al presente estudio proporcionan diversos ejemplos de programas de cooperación internacional destinados a respaldar las iniciativas nacionales para fomentar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad. La mayoría de los programas abogan por un enfoque orientado específicamente a las cuestiones relativas a la discapacidad, que se centre en la promoción de la formación profesional para determinados grupos de personas con discapacidad. La cooperación internacional en la esfera del trabajo y el empleo de las personas con discapacidad debe tratar sistemáticamente de aplicar un enfoque dual, que, por un lado, abarque programas específicos para las personas con discapacidad o iniciativas encaminadas a superar desventajas u obstáculos concretos y, por otro, procure velar por que se incluya a las personas con discapacidad en las actividades de desarrollo de competencias generales y en los servicios relacionados con la empresa y el empleo y los programas de formación profesional y empleo.

VII. Conclusiones y recomendaciones

67. Si bien los motivos de que la participación de las personas con discapacidad en la fuerza de trabajo sea escasa son múltiples, es evidente que uno de los principales problemas radica en las actitudes negativas, el estigma y los estereotipos asociados a estas personas, según los cuales de algún modo "no son aptas" para participar en la vida laboral en igualdad de condiciones con las demás. Ello se traduce en su constante marginación y discriminación en la esfera del trabajo y el empleo y, para muchas personas con discapacidad en todo el mundo, en la denegación de su derecho al trabajo, enunciado en el artículo 27 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

68. Las aportaciones al presente estudio ponen de relieve una amplia gama de iniciativas emprendidas por los Estados partes para fomentar el empleo de las personas con discapacidad. Ahora bien, esas iniciativas suelen centrarse en la creación de puestos de trabajo u oportunidades de formación en entornos separados y no respetan el principio de inclusión establecido en la Convención. Es indispensable que los Estados partes dejen atrás los programas de empleo protegido y promuevan el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral abierto en condiciones de igualdad. Y lo que es aún más importante, los Estados partes tienen la obligación de sensibilizar a los empleadores acerca de su deber de contratar a personas con discapacidad; los empleadores de los sectores público y privado deben tratar activamente de crear un entorno de trabajo que acoja como empleados a estas personas. Además de garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso al empleo público, los Estados deben imponer requisitos en materia de accesibilidad a los empleadores del sector privado y, entre otras cosas, deben informar a los empleadores de su deber de identificar y eliminar las barreras que les impiden acceder al lugar de trabajo en igualdad de condiciones con las demás.

69. Los Estados partes deben adoptar medidas inmediatas para promulgar y aplicar legislación que prohíba la discriminación por motivos de discapacidad en la esfera del trabajo y el empleo y velar por que la legislación establezca la obligación de

²⁸ Observación general N° 18 (2005) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho al trabajo, párr. 48.

realizar ajustes razonables y disponga que la denegación de esos ajustes constituye discriminación. Los Estados partes deben informar a los empleadores de los sectores público y privado y a las personas con discapacidad acerca del concepto de ajustes razonables y de sus repercusiones.

70. La Convención establece que los Estados partes deben adoptar medidas de acción afirmativa para impulsar el empleo de las personas con discapacidad en los sectores público y privado, entre otras cosas, fomentando planes de empleo por cuenta propia que no sean discriminatorios e incluyan plenamente a las personas con discapacidad. Tanto los actores estatales como los empleadores tienen la responsabilidad de velar por que todas las medidas o programas de acción afirmativa se elaboren y promuevan de manera que se reconozca el valor de la diversidad en el lugar de trabajo y el desarrollo profesional en condiciones de igualdad para todos.

71. Con el fin de mejorar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo abierto, los Estados partes deben asegurar, entre otras cosas mediante la promulgación de legislación, el acceso en condiciones de igualdad a programas de formación y rehabilitación vocacionales que no sean discriminatorios y que sean accesibles e inclusivos para todas las personas con discapacidad y garantizar que se realicen ajustes razonables. Los empleadores deben cerciorarse de que los empleados con discapacidad tengan acceso a esos programas en pie de igualdad.

72. Los programas de protección social deben prestar apoyo a las personas con discapacidad en la búsqueda y el mantenimiento de un empleo y evitar crear las denominadas "trampas de las prestaciones" que las disuaden de trabajar en el sector formal.

73. Los Estados partes deben incluir indicadores sobre el tipo de discapacidad y el tipo de trabajo cuando recopilen datos sobre el empleo, con el fin de facilitar la adopción de medidas bien fundamentadas y específicas para mejorar la situación laboral de las personas con discapacidad. Asimismo, los Estados deben fomentar la participación de las organizaciones que representan a las personas con discapacidad en la formulación, la aplicación, la evaluación y el seguimiento de todas las políticas y programas relacionados con el empleo de estas personas. Un mecanismo independiente encargado de supervisar la aplicación de la Convención, según lo dispuesto en el artículo 33, puede contribuir a fortalecer los vínculos entre los interlocutores sociales que ya participan en las políticas de empleo y la labor de seguimiento y las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

Anexo

[Español/francés/inglés únicamente]

List of respondents

States

Andorra	Mauritius
Armenia	Malta
Australia	Morocco
Austria	Mexico
Azerbaijan	New Zealand
Belgium	Norway
Bosnia and Herzegovina	Paraguay
Colombia	Qatar
Cuba	Republic of Congo
Egypt	Russian Federation
Estonia	Senegal
Finland	Serbia
France	Slovenia
Georgia	Spain
Germany	Sri Lanka
Ireland	Sweden
Lebanon	Tunisia

Intergovernmental organizations

European Union Agency for Fundamental Rights
International Labour Organization

Civil society organizations

All-Russian Society of the Deaf
Agence de Diffusion du Droit International Humanitaire en Afrique Centrale
Amis des Etrangers au Togo
Association rélwendé pour le développement, Burkina Faso
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, España
Confédération Nationale des Plateformes en Droits Humains, Madagascar

Disability Council International
DPI Germany (ISL e.V.)
German Association of Blind and Partially Sighted Academics
International Disability Alliance
NCBI, Ireland

National human rights institutions

Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, Belgium
Commission Consultative des Droits de l'Homme, Luxembourg
Commission on Human Rights, Philippines
Commissioner for Fundamental Rights, Hungary
Equal Opportunities Commission, Hong Kong
Danish Institute for Human Rights
Human Rights Centre, Finland
Human Rights Commission, Maldives
Human Rights Commission, New Zealand
Institute of the Commissioner for Human Rights, Azerbaijan
National Commission for Human Rights, Honduras
National Commission for Human Rights, India
National Commission for Human Rights, Rwanda
National Human Rights Commission, Thailand
Ombudswoman, Croatia
Ombudsman, Portugal
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Nicaragua
South African Human Rights Commission

Individuals

Mr. Tom Butcher, Essl Foundation
Mr. Ryosuke Matsui, Hosei University, Tokyo
Mr. Trevor Smith, New Zealand
