



Asamblea General

Distr. general
19 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 75 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Derechos de las personas con discapacidad

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Gerard Quinn, presentado en cumplimiento de la resolución [44/10](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/76/150](#).



Informe del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Gerard Quinn

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Gerard Quinn, examina la protección de los derechos de las personas con discapacidad en el contexto de los conflictos armados. El informe hace un balance del diálogo iniciado a raíz de la resolución [2475 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad, y tiene como objetivo hacer avanzar el debate sobre el tema a la luz de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y del derecho internacional humanitario.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Propósito	4
III. Discapacidad y paz y seguridad: hacia una mayor visibilidad.....	7
A. Valores: el relato transformador de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el contínuum de la paz	7
B. El contínuum paz-conflicto: visibilidad desigual de las personas con discapacidad ..	10
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	22
A. Conclusiones	22
B. Recomendaciones sobre el contínuum de la paz.....	22

I. Introducción

1. En el presente informe, el Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Gerard Quinn, examina la protección y la participación de las personas con discapacidad en el contexto del continuum de la paz entendido en sentido amplio, incluidos los conflictos armados. En el sistema de las Naciones Unidas, esto se conoce como “prevención, solución de conflictos, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y desarrollo a largo plazo”¹.

2. Para preparar el informe, el Relator Especial analizó 39 respuestas a un cuestionario enviado a los Estados, las autoridades militares, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de personas con discapacidad, que se centró en las políticas, las actividades de puesta en marcha y la voz colectiva en el proceso². El Relator Especial también celebró una consulta de expertos con un grupo de representantes de los Estados, la sociedad civil, el mundo académico y las organizaciones de personas con discapacidad, que tuvo lugar el 1 de junio de 2021. El Relator Especial expresa su profunda gratitud a todos los Estados, instituciones nacionales de derechos humanos, gobiernos locales, entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad académica que participaron en esas consultas y presentaron sus valiosas aportaciones.

II. Propósito

3. Existe ya un amplio acervo de procedimientos especiales y órganos de tratados de las Naciones Unidas que abordan numerosas cuestiones relacionadas con los conflictos y la paz, y el presente informe debe considerarse como parte de ese conjunto de trabajos, aunque centrado en las cuestiones relativas a la discapacidad.

4. Tal vez el efecto más profundo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue cambiar el relato dominante sobre las personas con discapacidad. Anteriormente, se las consideraba como objetos que había que gestionar o cuidar, más que como sujetos capaces de trazar el curso de su propia vida y de desempeñar un papel activo a la hora de determinar el destino de sus propios países. Leyes, políticas y sistemas completos en diversos ámbitos han desarrollado y codificado esta visión tradicional. De forma lenta pero segura, las realidades en todos esos ámbitos están siendo cuestionadas y revertidas, y se están reconceptualizando a partir de una nueva base: la subjetividad o cualidad personal inherente de las personas con discapacidad y un concepto renovado de inclusión y participación destinado a romper las barreras y generar un efecto transformador.

5. Lo mismo ocurre con el conjunto de leyes, políticas y prácticas relacionadas con la paz. El mantenimiento de la paz tiene una importancia trascendental, ya que sin paz es difícil concebir un régimen eficaz de derechos humanos. La paz es frágil. Aunque la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza³, actualmente los conflictos hacen estragos en muchas partes del mundo. A veces esos conflictos afectan a diferentes Estados. En la mayoría de los casos, conllevan luchas internas que parecen no tener fin. A menudo los conflictos son de carácter urbano. Sea cual sea su origen o naturaleza, los conflictos casi siempre tienen repercusiones masivas y devastadoras para todos los civiles y complican el proceso de reconstrucción.

¹ António Guterres, “Vision statement: challenges and opportunities for the United Nations”, 2016.

² Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/GA76-Armed-Conflict-Report.aspx.

³ Véase la Carta de las Naciones Unidas, Artículo 2, párrafo 4.

6. El presente informe temático se centra en los efectos de la ruptura de la paz y el estallido de los conflictos en las personas con discapacidad, que se calcula que representan el 15 % de cualquier población⁴.

7. El principal problema que hay que abordar es la invisibilidad —o relativa invisibilidad— de las personas con discapacidad en las normas y prácticas que han evolucionado durante décadas para abordar todos los puntos del continuum paz-conflicto, lo que afecta a una serie de cuestiones:

- La prevención de conflictos y el papel, hasta ahora infravalorado, de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan para evitar rupturas que pueden desembocar en conflictos.
- El derecho internacional humanitario y la visibilidad parcial que da a los civiles con discapacidad en sus normas, por lo demás muy elaboradas, que tratan de la protección de los civiles en la conducción de los conflictos.
- El derecho penal internacional y el hecho de que este no parece contemplar los delitos contra las personas con discapacidad en la medida necesaria.
- Los esfuerzos de la acción humanitaria, que hasta ahora no han sido lo suficientemente beneficiosos o accesibles para las personas con discapacidad.
- El desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes, muchos de los cuales han adquirido una discapacidad o desarrollado un trauma durante el conflicto.
- Las operaciones de mantenimiento de la paz y su perspectiva, hasta ahora limitada, sobre la discapacidad.
- Por último, las operaciones de consolidación de la paz y las escasas posibilidades de que hasta el momento disponen las personas con discapacidad para desempeñar un papel en la creación de un futuro más inclusivo para sus sociedades en situaciones de posconflicto.

8. La reconfiguración fundamental que supone la Convención orienta y afecta a todos los ámbitos políticos relacionados con la paz y los conflictos. En los últimos años se ha hecho mucho hincapié en el derecho internacional humanitario y en la necesidad de matizar sus normas, por lo demás minuciosas, sobre protección de civiles para hacerlas más sensibles a la situación, los derechos y las necesidades de las personas con discapacidad.

9. Este marco es encomiable y plenamente acertado, pero hay que ampliarlo. Por un lado, la “protección” a la que se alude en la Convención forma parte de una agenda más amplia de personalidad, inclusión y participación: una capacidad activa de acción humana. Para que sea realmente eficaz y sostenible, este marco debe tener en cuenta todo el conjunto de leyes y políticas relacionadas con el mantenimiento de la paz y su restablecimiento en situaciones de posconflicto.

10. Cabe destacar que la Convención se aplica en todo momento y no permite la derogación o suspensión de sus disposiciones en situaciones de emergencia nacional, ocupación extranjera, desastre natural o conflicto armado⁵. Esto significa que, con respecto a la conducción de los conflictos, se aplican tanto la Convención como el derecho internacional humanitario⁶. Aunque no existe una jerarquía de normas o

⁴ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad* (Ginebra, 2011).

⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001).

⁶ El único tratado de derechos humanos que contiene una disposición parecida es la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 38).

tratados internacionales, hay una poderosa aspiración de evitar la fragmentación y lograr una mayor coherencia en todos los ámbitos.

11. Este análisis también se ve reforzado por las disposiciones pertinentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente el Objetivo 10 (Reducir la desigualdad en los países y entre ellos), el Objetivo 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y el Objetivo 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas). Estos objetivos se refieren directamente al desarrollo y al cambio de los sistemas, lo que es muy pertinente cuando se piensa en todo el continuum de la paz.

12. En la primera parte del presente informe, el Relator Especial sienta las bases de su análisis aclarando la profunda reconfiguración normativa que representa la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Como se observará, esta reconfiguración se basa en el énfasis que se atribuye a la cualidad personal de las personas con discapacidad (su voz individual y colectiva) y en una concepción más amplia y profunda de la igualdad, la inclusión y la participación. Es importante destacar que la resolución [2475 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad supone un cambio histórico en la ampliación de este marco al incluir, por ejemplo, el papel de las personas con discapacidad en la consolidación de la paz. Este informe pretende contribuir al desarrollo y la profundización de la conversación iniciada a raíz de la resolución del Consejo de Seguridad.

13. En la segunda parte del informe, el Relator Especial expone los distintos ámbitos políticos relacionados con la paz y los conflictos e identifica exactamente dónde se dan las situaciones de relativa invisibilidad de las personas con discapacidad y cómo les afectan negativamente. Estos efectos negativos han surgido, en su mayoría, por falta de previsión, lo que es tanto reflejo como símbolo de la invisibilidad. Se afirma que la visibilidad de las personas con discapacidad en el continuum sigue siendo desigual. El principal reto es imaginar cómo serían estos ámbitos políticos si se hiciera un esfuerzo mucho más deliberado por poner en primer plano la discapacidad y fomentar no solo una mayor sensibilidad para responder a la diferencia de la discapacidad sino también la inclusión y la participación activas.

14. En la tercera parte del informe, el Relator Especial expone una serie de conclusiones generales, así como recomendaciones más específicas, en relación con todo el continuum paz-conflicto a fin de mejorar la visibilidad de la discapacidad. Estas recomendaciones no son inamovibles y tampoco zanján la discusión: pretenden servir de marco para una conversación más amplia sobre el modo de hacer más visible la discapacidad en el continuum de la paz.

III. Discapacidad y paz y seguridad: hacia una mayor visibilidad

A. Valores: el relato transformador de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el contínuum de la paz

Valores básicos

15. De la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se desprenden cuatro temas centrales que son directamente pertinentes para cada punto del contínuum de la paz.

El reequilibrio de la agenda tradicional de protección

16. La protección, como tal, no ha desaparecido. La Convención la consagra (véase el art. 16, sobre la protección contra la explotación, la violencia y el abuso). Sin embargo, es ahora cuando se despoja de sus raíces paternalistas. En cierto modo, en la Convención se reconoce que no existen personas intrínsecamente vulnerables, sino personas con discapacidad colocadas en situaciones vulnerables. Por lo tanto, se destaca la necesidad de hacer frente a esta vulnerabilidad impuesta. Por ejemplo, el internamiento en una institución en un entorno urbano constituye ciertamente una situación de riesgo mayor en la guerra moderna, que tiende a ser de naturaleza urbana. En el artículo 16 también se exige el fin de la impunidad. En consecuencia, se reconoce la histórica invisibilidad de las personas con discapacidad en la aplicación de la ley y se busca revertirla.

17. Por lo tanto, la Convención no elimina la necesidad de protección, sino que la sitúa en contextos fundamentalmente diferentes. Esto tiene consecuencias claras para las leyes y políticas en todo el contínuum de la paz que parecen hacer demasiado hincapié en la dimensión médica de la discapacidad y restar importancia a la capacidad de acción moral de las personas con discapacidad, así como al entramado más amplio de derechos en cuyo marco debe entenderse la protección.

Personalidad: del objeto médico al sujeto humano

18. La Convención se basa en la personalidad, la autonomía y la voz de las personas con discapacidad. Esta base se refleja principalmente en el artículo 12 (que trata de la capacidad jurídica), el artículo 19 (sobre el derecho a vivir de forma independiente en la comunidad) y el artículo 4, párrafo 3 (sobre el derecho a ser consultado). Este énfasis en la personalidad tiene enormes consecuencias para las relaciones de poder tradicionales y trata de restaurar tanto la visibilidad de las personas como su poder sobre sus propias vidas. En lugar de conceptualizar a las personas con discapacidad como objetos que deben ser gestionados o cuidados, este nuevo marco las considera agentes morales plenos que son capaces de dirigir sus propias vidas y están dispuestos a hacerlo. Se trata de un antídoto útil contra el paternalismo desmedido del pasado.

Igualdad: dar una respuesta positiva a la diferencia de la discapacidad

19. La Convención también está fundada en una amplia y profunda teoría de la igualdad (arts. 1 y 5). El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha desarrollado una útil teoría de la “igualdad inclusiva”, que se refleja en el artículo 5⁷. En su influyente opinión, la teoría se basa en cuatro elementos, a saber: a) el reconocimiento del papel central de la personalidad y la autonomía de las

⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 6 (2018).

personas con discapacidad; b) el respeto positivo de la diferencia de la discapacidad y la respuesta a la diferencia; c) el respeto de la diversidad de la discapacidad como parte de la condición humana; y d) la reconfiguración de los apoyos sociales y de otro tipo para respaldar y no socavar todo lo anterior.

20. Todos estos elementos son importantes a la hora de considerar la idoneidad de los enfoques tradicionales del continuum de la paz. Sin embargo, es especialmente importante el énfasis en la necesidad de dar una respuesta positiva a la diferencia de la discapacidad y en el derecho a participar en los procesos que afectan a la propia persona.

Capacidad activa de acción humana: inclusión y participación

21. La Convención adopta una fértil teoría de la inclusión y la participación en todos los ámbitos de la vida. Es importante que la inclusión en los procesos que determinan la vida colectiva de los países se consagre en el artículo 29, relativo a la participación en la vida política y pública. Incluso si el artículo 29 no existiera, lo previsto en él estaría implícito en el artículo 4, párrafo 3, en el que se impone la obligación de celebrar consultas estrechas en la elaboración de legislación, políticas y prácticas que afecten a las personas con discapacidad. No cabe duda de que esto incluye todos los puntos del continuum de la paz. La capacidad de acción individual y colectiva de las personas con discapacidad se sitúa en un primer plano.

Aplicación de los valores básicos a las situaciones de riesgo

Artículo 11 de la Convención: la transición a las situaciones de riesgo y las emergencias humanitarias

22. Los redactores de la Convención eran conscientes de las implicaciones de estos valores, derechos y obligaciones en el contexto de la respuesta de los Estados a los desastres, tanto en situaciones de conflicto armado como en otras crisis humanitarias o desastres naturales. De ahí que en el célebre artículo 11 de la Convención, relativo a las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, se imponga a los Estados partes la obligación de adoptar, “en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad” durante las referidas emergencias.

23. Interpretada a la luz de la Convención, la “protección” con arreglo al derecho internacional humanitario adquiere por tanto dos nuevas dimensiones. En primer lugar, en consonancia con la concepción de la igualdad del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, significa prestar especial atención a la diferencia de la discapacidad en las normas establecidas sobre protección y dar una respuesta positiva a esa diferencia. Con ello se conseguiría sin duda una mayor visibilidad de las personas con discapacidad en el derecho internacional humanitario. En segundo lugar, significa integrar la agenda de la “protección” en una agenda más amplia de personalidad, igualdad e inclusión y participación sociales. La protección nunca está completamente aislada de una agenda más amplia y es quizás un primer paso necesario para asegurar (o reasegurar) los derechos de las personas con discapacidad.

La resolución 2475 (2019) del Consejo de Seguridad: tendiendo puentes

24. Esta agenda más amplia se refleja extensamente en la histórica resolución [2475 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad relativa a la protección de los civiles con discapacidad durante los conflictos armados. La resolución se centra en el deber de protección (párrs. 1 y 8), el deber de asistencia (párrs. 3, 4 y 5), el deber de consulta

(párr. 6) y la obligación de poner fin a la impunidad por los actos delictivos (párr. 2). Además, en la resolución se hace un llamamiento a desarrollar la capacidad de los agentes de mantenimiento y consolidación de la paz de las Naciones Unidas (párr. 7) y se destaca la necesidad de aumentar la visibilidad de las personas con discapacidad en los informes del Secretario General (párr. 9) y de mantener un diálogo permanente entre las organizaciones de la sociedad civil que representan a las personas con discapacidad y el Consejo de Seguridad (párr. 10). Implícitamente, esto significa que la sociedad civil también debe desarrollar su capacidad para interactuar de forma constructiva con los Estados en todos los puntos del continuum de la paz y recibir apoyo para hacerlo.

25. La idea principal que se desprende de la resolución del Consejo de Seguridad es que las normas del derecho internacional humanitario deben ser mucho más sensibles a los derechos y necesidades situacionales de las personas con discapacidad. En cualquier caso, se trata de una conclusión lógica de la forma en que el Comité interpreta la igualdad y la necesidad de atender y dar una respuesta positiva a la diferencia de la discapacidad en múltiples ámbitos políticos. La resolución [2475 \(2019\)](#) apoya expresamente la visión de que la propia agenda de “protección” forma parte de una agenda más amplia en todos los puntos del continuum de la paz.

La Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad: una plataforma para transformar las operaciones de paz de las Naciones Unidas de acuerdo con la Convención

26. En marzo de 2019, se adoptó la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad⁸ con el objetivo de garantizar que las propias entidades y programas de las Naciones Unidas optimicen la contribución de la Organización al logro de los objetivos de la Convención. Tiene cuatro objetivos relacionados: a) el desarrollo del liderazgo en todo el sistema de las Naciones Unidas (incluidos los organismos especializados y los equipos en los países); b) la planificación estratégica de las actividades generales para tener en cuenta explícitamente a las personas con discapacidad; c) la elaboración de políticas específicas para la discapacidad; y d) la formación de equipos con conocimientos específicos sobre la discapacidad y los derechos de la discapacidad. La Estrategia cuenta con un marco de rendición de cuentas a nivel de entidad con indicadores detallados en los cuatro objetivos.

27. La Estrategia es muy pertinente para las acciones de las Naciones Unidas en continuum de la paz en toda su amplitud. También se aplica al Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y al Departamento de Operaciones de Paz de la Secretaría. La Sección de Desarme, Desmovilización y Reintegración de este último Departamento trabaja actualmente en un módulo de discapacidad. Además, el Servicio de Actividades relativas a las Minas de ese Departamento está elaborando una norma de asistencia a las víctimas como parte de las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas.

28. Un reciente informe del Secretario General sobre la aplicación de la Estrategia muestra signos positivos de progreso hacia la inclusión de la discapacidad en todo el sistema de las Naciones Unidas⁹. En general, los resultados del análisis realizado para elaborar ese informe muestran un avance prometedor en los fondos, programas y organismos especializados. Aunque se constató que la Secretaría estaba rezagada en varios indicadores, algunos departamentos, oficinas y comisiones regionales obtuvieron mejores resultados que la Secretaría en su conjunto. En algunos casos, las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz han comenzado a desarrollar planes de acción tangibles para garantizar la inclusión de la discapacidad,

⁸ Véase www.un.org/es/content/disabilitystrategy/.

⁹ [A/75/314](#).

y se están realizando esfuerzos para concienciar y crear capacidad en esas misiones a los efectos de una inclusión significativa de la discapacidad. Se trata de un buen indicio de progreso que hay que aprovechar de aquí en adelante. Mostrándose más optimista de cara al futuro, el Secretario General indica que la adopción de la Estrategia ha sido un catalizador para que las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales tengan presente la discapacidad en situaciones en que antes no lo habían hecho.

B. El contínuum paz-conflicto: visibilidad desigual de las personas con discapacidad

Antecedentes

La naturaleza cambiante de la guerra y el efecto de los conflictos en las personas con discapacidad

29. Los efectos, la duración y el alcance de los conflictos armados han cambiado drásticamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La mayor urbanización ha hecho que los conflictos armados se produzcan con más frecuencia en las ciudades y las zonas densamente pobladas, y que los efectos de la violencia recaigan en gran medida sobre los civiles¹⁰. El uso de armas explosivas con amplios efectos destructivos en zonas urbanas provoca trastornos, degradación y la destrucción de servicios esenciales, incluso cuando no son el objetivo directo. Esta pérdida de servicios vitales provoca desplazamientos cuando la población intenta huir de los combates para encontrar seguridad, alimentos, agua y atención médica. La prevalencia de conflictos prolongados solo sirve para aumentar este impacto general sobre las personas con discapacidad, debido en gran parte a la degradación y el colapso de los sistemas y servicios esenciales y de apoyo, creando así nuevas barreras que se suman a las ya existentes. Da la impresión de que el futuro de los conflictos armados, que puede depender cada vez más de sistemas de armas autónomas impulsados por la inteligencia artificial y el aprendizaje automático, podría agravar exponencialmente esas dificultades¹¹.

30. Estos efectos de los conflictos armados recaen en gran medida en las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad que viven en zonas de conflicto o que tratan de huir de ellas afrontan numerosas amenazas para su salud física y mental y su bienestar, lo que agrava aún más la discapacidad que tienen o provoca otras secundarias¹².

31. Los conflictos aumentan la prevalencia de la discapacidad en la población a través de las nuevas discapacidades adquiridas, y muchas de esas personas se enfrentan a las mismas barreras y desafíos que las personas que ya tenían discapacidades, pero sin la experiencia vivida previamente¹³. La violencia producida por los conflictos armados crea una multitud de riesgos, como los ataques dirigidos a las personas, la presencia de minas terrestres y otras municiones sin detonar, la interrupción del suministro de alimentos, agua y servicios médicos, la exposición a los elementos y los riesgos de otros traumas que pueden crear o agravar afecciones

¹⁰ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflict: Recommitting to Protection in Armed Conflict on the 70th Anniversary of the Geneva Conventions* (Ginebra, 2019), pág. 16.

¹¹ Véase, en general, Peter Maurer, Presidente del CICR, “The new ICRC position on autonomous weapon systems”, sesión informativa virtual para los Estados, 12 de mayo de 2021.

¹² Véase el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (A/37/351/Add.1 y A/37/351/Add.1/Corr.1, anexo, secc. VIII, recomendación 1 IV)).

¹³ William Pons, “The hidden harm: acquired disability during conflict”, Center for Civilians in Conflict, 4 de agosto de 2017.

psicosociales¹⁴. Los conflictos tienden a dejar cicatrices intergeneracionales profundas, especialmente en lo que respecta a la salud mental y los traumas.

32. Los efectos de la crisis de la pandemia mundial de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en las personas con discapacidad en contextos de conflicto son especialmente preocupantes. Al menos 2.000 millones de personas en todo el mundo viven en lugares afectados por la fragilidad, los conflictos y la violencia. La COVID-19 ha hecho que la vida de los habitantes de las zonas afectadas por conflictos sea aún más insegura. El 23 de marzo de 2020, el Secretario General pidió un alto el fuego mundial para silenciar las armas y centrar los esfuerzos en la lucha contra la pandemia, llamamiento que suscitó respuestas positivas de los Estados Miembros, las partes en conflicto, las organizaciones regionales y la sociedad civil. En una reunión del Consejo de Seguridad celebrada el 9 de abril de 2020, el Secretario General expuso varias tendencias relacionadas con la pandemia que tienen consecuencias para la prevención de conflictos, entre ellas una mayor erosión de la confianza en las instituciones públicas, un aumento de las tensiones comunitarias asociadas a las medidas de respuesta y, en algunos contextos, una potenciación de los factores existentes que impulsan los conflictos y de sus causas fundamentales. La persistencia de amenazas y experiencias de violencia como estas aumenta la carga que supone la COVID-19, ya que las personas tal vez eviten acudir a los centros de salud para obtener la atención médica que necesitan urgentemente.

Interseccionalidad, discapacidad y el continuum de la paz

33. Las personas con discapacidad tienen identidades múltiples y superpuestas y, por tanto, diferentes tipos de vulnerabilidad que también se superponen y son especialmente evidentes durante los conflictos.

34. Por ejemplo, las mujeres y las niñas con discapacidad se enfrentan a un mayor riesgo de exposición a la violencia doméstica durante la pandemia, y los sistemas de salud, rehabilitación y protección social en entornos de conflicto y posconflicto, de por sí frágiles e inseguros, solo sirven para reforzar los efectos de la pandemia que afectan de forma diferenciada a las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad desplazadas y refugiadas, de entornos rurales o que sufren otras formas de marginación, especialmente las mujeres y las niñas, se enfrentan a retos adicionales, como la falta de información accesible y fiable y de acceso a necesidades esenciales, como alimentos y alojamiento seguro y accesible. Las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas internas con discapacidad están expuestas a un mayor riesgo de sufrir múltiples formas de violencia de género, como la violencia y los abusos por parte de sus parejas, familiares y cuidadores, el matrimonio forzado y precoz, la esterilización y la violencia sexual. Las mujeres y niñas con discapacidad pueden ser especialmente vulnerables a la trata de personas durante y después de los conflictos.

35. En la resolución 2250 (2015), relativa a la juventud y la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad reconoció por primera vez el papel de los jóvenes en la prevención de la violencia y la solución de los conflictos y pidió que aumentara la representación de la juventud en todos los niveles de adopción de decisiones¹⁵. Los jóvenes con discapacidad deben participar en prácticas inclusivas, en particular las relacionadas con el empleo juvenil, la formación profesional y las oportunidades educativas, así como las que promueven el espíritu empresarial de la juventud y su participación significativa en la adopción de decisiones. El Consejo destacó que la

¹⁴ Janet E. Lord, “Desk review on humanitarian action inclusive of persons with disabilities”, preparado para el Equipo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria, 1 de marzo de 2018.

¹⁵ Véase también la resolución 2419 (2018) del Consejo de Seguridad sobre la juventud y la paz y la seguridad.

interrupción del acceso de la juventud a las oportunidades educativas y económicas tenía consecuencias decisivas para la paz y la reconciliación duraderas.

36. Los miembros de grupos étnicos minoritarios con discapacidad pueden enfrentarse a un riesgo desproporcionado durante los conflictos. Las personas con discapacidad que viven en regímenes de convivencia colectiva, como los hogares de atención social o los centros psiquiátricos, corren un mayor riesgo durante los conflictos. Las personas mayores con discapacidad pueden experimentar una mayor vulnerabilidad. Estos son solo algunos ejemplos de la complejidad interseccional de la experiencia que viven las personas con discapacidad en los conflictos.

Las mujeres y la paz y la seguridad: un posible modelo para la inclusión de las personas con discapacidad en la prevención, gestión y solución de conflictos

37. En 2000, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad su resolución [1325 \(2000\)](#), relativa a las mujeres y los conflictos armados. En la resolución, el Consejo fue más allá de una concepción estática de la protección e instó a los Estados Miembros a que garantizaran una mayor representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones para la prevención, gestión y solución de conflictos. El Consejo contempló la inclusión y la participación en todo el continuo de la paz, e instó al Secretario General a que tratara de ampliar el papel y la contribución de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares. Asimismo, expresó su voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. Por otra parte, solicitó al Secretario General que proporcionara a los Estados Miembros directrices y material sobre la protección, los derechos y las necesidades particulares de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en todas las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz.

38. En el contexto de la negociación y aplicación de los acuerdos de paz, el Consejo de Seguridad, en la resolución [1325 \(2000\)](#), instó a los agentes a que adoptaran medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia de género (párr. 10), a que adoptaran una perspectiva de género para la repatriación y el reasentamiento y para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos (párr. 8 a)), a que adoptaran medidas que apoyaran las iniciativas de paz de las mujeres locales (párr. 8 b)) y a que protegieran los derechos de las mujeres y las niñas con discapacidad en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial (párr. 8 c)), lo que presumiblemente se aplica a la redacción de nuevas constituciones después de los conflictos, así como a la preservación de los derechos políticos y el estado de derecho. El Consejo alentó a todos los participantes en iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración a que tuvieran presentes las necesidades distintas de los excombatientes según fueran mujeres u hombres (párr. 13).

39. En respuesta a la petición de aportaciones para la elaboración del presente informe, Finlandia declaró que se había utilizado la perspectiva de las mujeres y la paz y la seguridad para tener en cuenta la seguridad y las circunstancias de otros grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad¹⁶. En concreto, Finlandia declaró que sus soldados recibían formación sobre cuestiones relacionadas con la protección de las poblaciones vulnerables cuando se desplegaban para abordar situaciones de gestión de crisis. Además, Finlandia afirmó que la perspectiva de las mujeres y la paz y la seguridad estaba presente en las directrices,

¹⁶ Respuesta de Finlandia a la petición del Relator Especial de aportaciones sobre la discapacidad y los conflictos armados (8 de junio de 2021).

los manuales y las políticas relativas a los grupos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad.

40. La agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad posiblemente ofrezca una especie de modelo para el camino a seguir en lo que respecta al papel de las personas con discapacidad en la prevención, gestión y solución de conflictos, y ciertamente merece una mayor exploración.

Balance: visibilidad desigual de las personas con discapacidad en el continuum paz-conflicto

Prevención de conflictos: visibilidad limitada

41. La prevención de conflictos es un principio central de la Carta de las Naciones Unidas y está entrelazada en toda la labor que realizan las Naciones Unidas a través de los tres pilares de la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. Sin embargo, con demasiada frecuencia, la labor esencial de prevención de conflictos se ve eclipsada por las exigencias de una crisis o un conflicto armado. En esas difíciles circunstancias, el éxito tiende a definirse de forma más estrecha como la consecución de un acuerdo de alto el fuego, algo que es necesario pero no suficiente.

42. Recientemente, las Naciones Unidas han tomado medidas para reorientar sus actividades hacia el “sostenimiento de la paz” de modo que las misiones políticas especiales presten una mayor atención a prevenir y desescalar los conflictos, así como a impedir su reaparición. Como parte de esta reorientación, el género y la inclusión han desempeñado, con razón, un papel importante en consonancia con la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. No parece que se preste una atención similar al papel y las contribuciones que las personas con discapacidad pueden hacer a la prevención de los conflictos. Esto es así a pesar de que las personas con discapacidad tienen mucho que perder en situaciones de conflicto y tienen un gran interés en prevenir esas situaciones. Y lo que es igual de importante, tienen mucho que aportar a la hora de rebajar las tensiones y contribuir a que todos los antagonistas pasen a centrarse en objetivos humanos comunes. Esta exclusión significa que los esfuerzos de prevención de conflictos son probablemente menos eficaces de lo que podrían ser, ya que las necesidades específicas, los riesgos y la experiencia de las personas con discapacidad siguen siendo invisibles y estando infrutilizados.

43. Las partes opuestas siempre pueden acercar posturas en torno a la cuestión neutral de la discapacidad para empezar a superar las divisiones sectarias y otras diferencias políticas. Esto ayuda a poner de relieve el componente de humanidad de los derechos humanos. Los costos de oportunidad de crear alianzas se reducen cuando las partes pueden agruparse en torno a un tema que las une en lugar de dividirlos. Se sugiere encarecidamente que se trabaje más para destacar la aportación positiva de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan a la hora de disipar las situaciones de fragilidad. Convendría que se adoptara un enfoque mucho más deliberado que permita escuchar la voz de las personas con discapacidad para evitar los conflictos y que las misiones políticas se configuraran de modo que la prevención de conflictos siempre tenga una dimensión de discapacidad.

La conducción de los conflictos y el derecho internacional humanitario: visibilidad parcial

44. El derecho internacional humanitario ha evolucionado en las últimas décadas para tratar de mitigar los efectos de los conflictos en la población civil. Entre los instrumentos sobre la materia destacan el Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra), el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949

relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) y el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II), es decir los conflictos en los que los principales agentes no son Estados.

45. El deber general de proteger a los civiles en los conflictos armados figura en el Cuarto Convenio de Ginebra. Aunque no se refiere directamente a las personas con discapacidad, se ha entendido que el artículo 3 común, que consagra la obligación de tratar a las personas puestas fuera de combate “por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa” sin “distinción alguna de índole desfavorable”, incluye a las personas con discapacidad¹⁷. Además, siempre que sea necesario, los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 también permiten un trato preferente o privilegiado de las personas en función de su estado de salud, lo que abarcaría a las personas con discapacidad.

46. Los artículos 16 y 27 del Cuarto Convenio de Ginebra detallan las protecciones generales de los civiles, que, como se ha señalado anteriormente, engloban a las personas con discapacidad. El artículo 16 establece que “los heridos y los enfermos, así como los inválidos [...] serán objeto de protección y respeto particulares”. El artículo 27 dispone que todas las personas protegidas (civiles) “tienen derecho, en todas las circunstancias, a que su persona [...] sea respetada” y que “siempre serán tratadas con humanidad y protegidas especialmente contra cualquier acto de violencia”.

47. Las personas con discapacidad tienden a verse afectadas de manera desproporcionada por los conflictos armados. Sin embargo, al parecer, no se concede a esta realidad toda la importancia que merece. Tal vez la causa de ello sea que las autoridades competentes parecen actuar solo cuando tienen conocimiento previo específico de la presencia de personas con discapacidad. Se afirma que este es un enfoque inherentemente conservador que subestima sustancialmente la presencia de personas con discapacidad. En su lugar, debe prevalecer una suposición operativa estándar de que al menos un 15 % de la población civil en cualquier teatro de operaciones tiene alguna discapacidad y que existe una diversidad de personas con discapacidad. Esta suposición no es tan diferente de la de que el 50 % de la población civil son mujeres y niñas.

48. El artículo 27 establece también que todas las personas protegidas lo serán “sin distinción alguna desfavorable, especialmente por lo que atañe a la raza, a la religión o a las opiniones políticas”. Esta prohibición de distinción desfavorable (discriminación) es lo bastante amplia como para abarcar la discapacidad. Proporciona una base suficiente dentro del derecho internacional humanitario para adoptar una comprensión más amplia y profunda de la igualdad a fin de dar una respuesta positiva a la realidad de las personas con discapacidad. Por lo tanto, ofrece la posibilidad de reconocer la desigualdad de trato por motivos de discapacidad y representa una invitación implícita a reconsiderar cómo el principio de no distinción desfavorable podría hacerse realidad en el marco del derecho internacional humanitario para las personas con discapacidad.

49. El lenguaje utilizado en los Convenios de Ginebra de 1949 refleja claramente el viejo modelo médico y necesita un nuevo enfoque. El propio Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha reconocido la necesidad de actualizar la comprensión de la discapacidad dentro del derecho internacional humanitario. Sin pasar por alto el efecto desde el punto de vista de la percepción que el uso continuado del lenguaje anticuado del modelo médico tiene en la concepción de la protección de las personas

¹⁷ CICR, “How law protects persons with disabilities in armed conflict”, 13 de diciembre de 2017.

con discapacidad en los conflictos armados, la cuestión principal consiste en cómo aplicar de forma suficiente y efectiva las protecciones existentes para afrontar los riesgos y las necesidades de las personas con discapacidad durante la conducción de las hostilidades. Sencillamente, las protecciones generales, si bien se aplican a las personas con discapacidad, no tienen en cuenta de forma adecuada las barreras, los riesgos y los daños específicos a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Por lo tanto, la consideración directa de la repercusión de ciertas operaciones, acciones e incluso del tipo de munición debe tener en cuenta explícitamente a las personas con discapacidad.

50. Aspectos como la inaccesibilidad de los sistemas de alerta y de los procesos de evacuación, la falta de comprensión o consideración del “ciclo vital” de las personas con discapacidad, y el uso de determinadas municiones que traumatizan de forma desproporcionada a las personas con discapacidad, son solo algunos de los impedimentos que obstaculizan la plena realización de las salvaguardas consagradas en los Convenios de Ginebra de 1949 para proteger adecuadamente a las personas con discapacidad. Este hecho se debe en gran medida a que los agentes armados no tienen en cuenta que, en cualquier momento, el 15 % de la población total en el teatro de operaciones vive con alguna forma de discapacidad, que debe considerarse y contabilizarse para cumplir plenamente con las obligaciones del derecho internacional humanitario.

51. Se presta especial atención a la protección de los hospitales “organizados para prestar asistencia a los heridos, a los enfermos, a los inválidos [...]”, los cuales “en ninguna circunstancia, podrán ser objeto de ataques [...]”; deberán ser siempre respetados y protegidos por las partes en conflicto” (Cuarto Convenio de Ginebra, art. 18). Las personas con discapacidad tienden a ser más dependientes de los servicios médicos (aunque esta afirmación sea una generalización), por lo que esta disposición es importante en el contexto de la discapacidad. En términos más generales, y dado que la institucionalización (que supuestamente proporciona “cuidados”) sigue existiendo en muchas partes del mundo y en zonas de conflicto, esta es una norma importante que se aplica a las personas con discapacidad.

52. La evacuación de civiles afectados por conflictos armados se rige por el artículo 17 del Cuarto Convenio de Ginebra. Una vez más, el lenguaje utilizado no es el más afortunado, ya que abarca a los “heridos, enfermos, inválidos y ancianos”. Aparte de lo anticuado de la terminología, el principal problema en este caso es la falta de procedimientos de evacuación accesibles. A menudo, las personas con discapacidad tienen que abandonar sus ayudas técnicas o dispositivos para aprovechar los procesos de evacuación. A menudo, las zonas de evacuación o de seguridad no son accesibles ni están equipadas para atender las necesidades de los evacuados con discapacidad que consiguen escapar.

53. Las normas originales del Cuarto Convenio de Ginebra se amplían en el Protocolo I. El artículo 51 2) del Protocolo I establece que las personas civiles “no serán objeto de ataque”. Están prohibidos los ataques indiscriminados, como los que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto. La distinción entre bienes de carácter militar y bienes de carácter civil es tajante y se ve reforzada por el artículo 52 2), sobre la protección general de los bienes de carácter civil, que establece que “los ataques se limitarán estrictamente a los objetivos militares”. Una vez más, los civiles con discapacidad pueden tener menos movilidad que otras personas y la viabilidad de la evacuación puede ser excepcionalmente difícil. Esta circunstancia debe tenerse en cuenta a la hora de delimitar los bienes de carácter militar y civil.

54. El artículo 54 del Protocolo I se refiere a la “protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil”. Se sugiere que esto es de

vital importancia cuando se trata de personas con discapacidad, que a menudo dependen de bienes, servicios y medicamentos de los que otros pueden prescindir para sobrevivir. Se puede afirmar que se ha prestado muy poca atención a la particularización de los servicios disponibles para las personas con discapacidad y al tratamiento de la dramática repercusión de la ausencia de dichos servicios.

55. Es importante destacar que el Protocolo I también aborda el principio de las precauciones en el ataque. Este principio obliga a tomar precauciones para verificar que los objetos de ataque son puramente militares. Se deben tomar “todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de ataque para evitar o, al menos, reducir todo lo posible el número de muertos y de heridos que pudieran causar incidentalmente entre la población civil, así como los daños a los bienes de carácter civil” (art. 57 2) a) ii)). El abanico de lo que se considera “factible” no ha tenido en cuenta hasta ahora la discapacidad, y debe hacerlo.

56. Además, como parte de la adopción de todas las precauciones factibles, los Estados están obligados a dar “aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier ataque que pueda afectar a la población civil, salvo que las circunstancias lo impidan” (art. 57 2) c)). En el pasado, las personas con discapacidad no han podido acceder a muchos de estos avisos. Los sordos no pueden oír las alertas sonoras. Los invidentes no pueden leer los panfletos escritos que advierten de acciones inminentes. Las notificaciones complejas deben hacerse en versiones de fácil lectura para algunas personas. Es probable que las redes de apoyo a las personas con discapacidad se hayan disuelto debido al conflicto, en cuyo caso las notificaciones previas podrían no llegarles a tiempo o de forma efectiva.

57. Cuando se pueda elegir entre varios objetivos militares, el Protocolo I exige que se opte por el objetivo cuyo ataque presente menos peligro para las personas civiles (art. 57 (3)). Al adoptar esta decisión, también hay que tener en cuenta las consecuencias del ataque a ese objetivo para las personas con discapacidad, que pueden no utilizar el objetivo en cuestión de la misma manera que la población general. Podría decirse que no se hacen este tipo de consideraciones durante las evaluaciones de objetivos cuando no existe la presunción operacional de que hay personas con discapacidad en el teatro de operaciones. Una de las precauciones mencionadas es la retirada de la población afectada que se encuentra cerca de los bienes de carácter militar. Sin embargo, es evidente que la inaccesibilidad de los procedimientos de evacuación deja mucho que desear.

58. El Protocolo I (art. 58 c)) exige a los Estados que tomen, en la medida de lo posible, “las demás precauciones necesarias contra los peligros resultantes de operaciones militares a la población civil [...] que se encuentre [...] bajo su control”. Esto constituye sin duda una sólida base jurídica para desarrollar un enfoque más individualizado de la protección de las personas con discapacidad. Existe mucho margen para hacerlo y parece que es necesario.

59. Las represalias están específicamente prohibidas (art. 51 6)). Sin embargo, las personas con discapacidad pueden ser susceptibles de sufrir represalias en forma desproporcionada. También está prohibido utilizar a las personas con discapacidad como escudos humanos (en especial cuando, por estar congregadas en entornos institucionales, puedan ser fácilmente utilizadas con ese fin) o como rehenes.

60. Estos elementos han comenzado a explorarse en estudios que examinan el derecho internacional humanitario en el contexto de la discapacidad¹⁸. Por ejemplo, en 2015, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

¹⁸ Janet E. Lord, “International humanitarian law and disability: paternalism, protection or rights?”, en *Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism*, Michael Gill y Cathy Schlund-Vials, eds. (Burlington, Vermont, Ashgate, 2014).

Humanos publicó un informe temático sobre los derechos de las personas con discapacidad en virtud del artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y examinó todo el “espectro de emergencias humanitarias”¹⁹, haciendo hincapié en la necesidad de incorporar la inclusión de la discapacidad en todos los aspectos de las emergencias humanitarias, incluidos los conflictos armados, al tiempo que señaló la naturaleza complementaria y de refuerzo mutuo del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos²⁰. En el informe se consideraba que la “protección” debía entenderse de forma amplia e interpretarse en relación con los objetivos más generales de la Convención. La Oficina pidió que el derecho internacional humanitario se interpretara aplicando un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos, como exige el artículo 11 de la Convención, y afirmó que esto, a su vez, “conduciría necesariamente a cambios sustantivos en la política y la práctica” de protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y en emergencias humanitarias²¹.

61. En 2017, el CICR publicó un importante documento que describe la complementariedad entre el derecho internacional humanitario y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad durante los conflictos armados²². Destaca que el derecho internacional humanitario sí permite un trato específico y obligaciones positivas hacia los prisioneros de guerra en función de su “estado de salud” y sugiere así que existe un amplio margen dentro de las normas del derecho internacional humanitario (en especial la norma contra la distinción desfavorable) para el trato especializado y los “ajustes razonables” en el caso de los civiles con discapacidad.

62. La Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra publicó en 2019 un importante análisis sobre los conflictos armados y la discapacidad²³. Si bien en ese informe se reconoce la dependencia del derecho internacional humanitario de los modelos médico y caritativo de la discapacidad, se llega en última instancia a la misma conclusión que en la publicación del CICR antes mencionada, a saber, que el derecho internacional humanitario ofrece protección a las personas con discapacidad cuando se interpreta conjuntamente con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁴. A continuación, el informe analiza de forma específica cómo puede aplicarse una perspectiva inclusiva de la discapacidad a los principios del derecho internacional humanitario, como la proporcionalidad y las precauciones, y a las disposiciones relativas a los avisos con la debida antelación y por medios eficaces, a las personas internadas y a los prisioneros de guerra.

63. Hasta ahora, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad apenas ha prestado atención específica al derecho internacional humanitario o a la inclusión de las personas con discapacidad en todo el continuum de la paz. En ocasiones, el Comité ha abordado el artículo 11 de la Convención de forma detallada. Sus recomendaciones en relación con la disposición se centran casi exclusivamente en los desastres naturales, a diferencia de los conflictos armados en los que el derecho internacional humanitario es pertinente²⁵. Tal vez haya llegado el momento de que el Comité se ocupe de la cuestión de la coherencia entre la Convención y el derecho

¹⁹ Véase [A/HRC/31/30](#).

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, párr. 4.

²² CICR, “How law protects persons with disabilities in armed conflict”.

²³ Alice Priddy, *Disability and Armed Conflict: Academy Briefing núm. 14* (Ginebra, Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, 2019).

²⁴ *Ibid.*, págs. 48 a 57.

²⁵ Véanse, por ejemplo, [CRPD/C/GRC/CO/1](#), párrs. 15 y 16.

internacional humanitario y efectivamente enmarque las cuestiones de forma más amplia para abarcar no solo la protección, sino también la participación en el continuum de la paz en toda su extensión.

64. Hay algunas señales prometedoras de que las autoridades militares de todo el mundo están empezando a tener en cuenta la dimensión de la discapacidad en los conflictos. Por ejemplo, el manual militar danés se revisó en 2020 y reconoce las obligaciones derivadas de varios tratados de derechos humanos que Dinamarca ha ratificado, incluida la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁶. El nuevo manual danés hace una remisión directa al artículo 11 de la Convención que resulta de utilidad²⁷. En el manual se afirma que “las personas con discapacidad pueden necesitar un apoyo especial” ya sea en relación con un conflicto armado o no y que el apoyo “debe ser proporcionado principalmente por el Estado territorial, pero puede haber situaciones en las que las fuerzas armadas danesas deban estar atentas a las necesidades específicas de las personas con discapacidad”²⁸.

65. En resumen, tanto el derecho internacional humanitario como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se aplican conjuntamente durante los conflictos armados. Lo que se necesita ahora es un diálogo deliberado y significativo sobre cómo lograr en la práctica la aplicación de medidas de protección eficaces y adaptadas para las personas con discapacidad durante la conducción de las hostilidades, que es un objetivo establecido en el artículo 11 de la Convención, reforzado por la resolución [2475 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad y reconocido implícitamente en los Convenios de Ginebra de 1949.

Derecho penal internacional: poca o ninguna visibilidad

66. Los conflictos pueden dar lugar a violaciones de los derechos, ya sea de individuos o de grupos. El artículo 16 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ya muestra una inclinación clara en contra de la impunidad en general. El artículo 11 de la Convención hace referencia específicamente al “derecho internacional” junto con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Esto proporciona un vínculo directo, si es que se necesita alguno, para la aplicación de todo el derecho internacional, incluido el derecho penal internacional, durante los conflictos y después de ellos. Cabe recordar que el Consejo de Seguridad, en su resolución [2475 \(2019\)](#), hizo hincapié en la necesidad de poner fin a la impunidad por los delitos cometidos contra las personas con discapacidad o que tengan efectos lesivos en ellas. De hecho, el Consejo pidió que las víctimas “tengan acceso a la justicia y a recursos jurídicos eficaces y, si procede, a medios de reparación”²⁹.

67. Por lo tanto, es desconcertante que el derecho penal internacional o nacional hayan prestado hasta ahora tan poca atención a la repercusión de los conflictos en las personas con discapacidad. Se debe remediar esta invisibilidad, tanto en la paz como en la guerra. Por ejemplo, las personas con discapacidad se encuentran a menudo en situaciones particularmente vulnerables y son un blanco fácil cuando se encuentran internadas en instituciones. Al estar congregadas en entornos institucionales, estas personas tienen una especial vulnerabilidad y corren el riesgo de ser utilizadas como escudos humanos y rehenes. Además, los ataques indiscriminados y el uso de armas explosivas en zonas pobladas, así como la relativa incapacidad de las personas con

²⁶ Dinamarca, Ministerio de Defensa, *Military Manual on International Law Relevant to Danish Armed Forces in International Operations* (Copenhague, 2020).

²⁷ *Ibid.*, pág. 109.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Resolución [2475 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad, pág. 2.

discapacidad para escapar de las hostilidades activas, pueden tener y tienen consecuencias desproporcionadamente devastadoras.

68. Las autoridades fiscales deben impulsar de forma más habitual y visible, tanto a nivel internacional como nacional, las investigaciones sobre presuntos casos de daños que afecten a personas con discapacidad. Si procede, estas investigaciones deben dar lugar a enjuiciamientos, sobre todo cuando el acto delictivo se dirija específicamente contra las personas con discapacidad o se pueda prever que tenga un efecto devastador³⁰.

Acción humanitaria: aumento de la visibilidad

69. Parece que los avances han sido mayores en el campo de la acción humanitaria inclusiva. Antes de la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en Estambul (Turquía) en 2016, se preparó la Carta sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria. Desde entonces, ha sido refrendada por 32 Estados (incluidos tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad), una organización regional (la Unión Europea), 15 organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas (incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y otras ocho organizaciones internacionales, así como decenas de organizaciones de personas con discapacidad.

70. Es interesante que la Carta se aplique a todo el conjunto de riesgos importantes, incluidos los conflictos armados, las emergencias humanitarias y los desastres naturales (párr. 1.1). En la Carta se habla tanto de “protección” como de “asistencia”. Se extiende más allá del marco temporal del desastre para abarcar la “transición hasta [la] recuperación” (párr. 1.4). La Carta reconoce que “un progreso futuro que involucre una acción humanitaria eficaz y basada en principios se realizará cuando la preparación para la acción y la respuesta humanitaria incluya a las personas con discapacidad” (párr. 1.5). Se citan las obligaciones superpuestas en el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y se hace referencia a la intención general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás. Además, se reconocen las repercusiones interseccionales de los desastres y las emergencias.

71. En la Carta se recuerda específicamente que “las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas poseen capacidades no explotadas y no son lo suficientemente consultadas, como tampoco son involucradas activamente en los procesos de toma de decisiones [...] incluyendo los mecanismos de coordinación de preparación y respuesta para hacer frente a las crisis” (párr. 1.10), punto que es importante destacar y que guarda relación directa con los temas de la inclusión y la participación tratados en este informe. A continuación, se incluyen una serie de compromisos (que no son de naturaleza jurídica internacional) sobre no discriminación, participación, política inclusiva, respuesta y servicios inclusivos, y cooperación y coordinación.

72. En 2018, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia publicó una serie de recursos de orientación sobre la inclusión de los niños con discapacidad en la acción humanitaria³¹. Proporcionan directrices generales sobre la inclusión de los niños con

³⁰ William Pons, “An argument for the prosecution of crimes against persons with disabilities”, Intercross Blog (CICR), 11 de mayo de 2017.

³¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Guidance: including children with disabilities in humanitarian action”, marzo de 2018. Se puede consultar en www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/document/guidance-including-children-disabilities-humanitarian-action.

discapacidad en la acción humanitaria y orientación por temas (educación, salud y VIH/SIDA, nutrición, protección y agua, saneamiento e higiene).

73. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha tratado en cierta medida la cuestión de la protección de las personas con discapacidad que se ven desplazadas o que buscan protección como refugiadas. Por ejemplo, la publicación de 2011 del ACNUR “Need to know guidance” se centra específicamente en proporcionar orientación sobre las necesidades de las personas con discapacidad y las medidas para atenderlas en casos de desplazamiento forzado. En la conclusión del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre los refugiados con discapacidad y otras personas con discapacidad a quienes el ACNUR brinda protección y asistencia (A/AC.96/1095, secc. III.A), se subraya el papel del ACNUR y de la comunidad internacional para ayudar a los Estados a cumplir con las responsabilidades de protección de los refugiados con discapacidad y se recomiendan medidas para dar una respuesta a las personas con discapacidad (por ejemplo, garantizar la identificación y el registro de las personas con discapacidad en cuestión, asegurar que los programas, los servicios y los procedimientos sean accesibles para ellas, aumentar la cooperación internacional para mejorar sus condiciones de vida y garantizar que dispongan de iguales oportunidades en la búsqueda de soluciones duraderas y reciban un apoyo adecuado). El ACNUR está llevando a cabo iniciativas para seguir avanzando en la inclusión de la discapacidad.

74. Otras directrices enumeran las barreras a que se enfrentan las personas con discapacidad en situaciones de riesgo en el contexto de la acción humanitaria, con el fin de ofrecer orientación operacional a los agentes humanitarios en situaciones de emergencia a menudo muy complejas y difíciles. Un ejemplo de este tipo de orientaciones, dirigidas a apoyar a las personas con discapacidades psicosociales, es la *Guía del Comité Permanente entre Organismos sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes*³², que orienta sobre la promoción del bienestar psicosocial durante las crisis humanitarias mediante la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones, la planificación, el diseño, la gestión y la ejecución de las actividades. La guía reconoce los numerosos factores que pueden afectar negativamente a la salud mental y al bienestar psicosocial de las personas, las familias y las comunidades durante las crisis humanitarias. También proporciona un contexto útil para abordar las deficiencias y las barreras que existen en cuanto al acceso a la salud mental y el apoyo psicosocial, con ejemplos de acciones clave seguidos de indicadores de proceso ilustrativos y casos breves de intervenciones sobre el terreno.

75. En 2019, el Equipo de Tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria aprobó sus *Directrices sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria*. Estas directrices se basan en las orientaciones inclusivas de la discapacidad adoptadas por las organizaciones de la sociedad civil y ofrecen estrategias completas por sector específico para la inclusión de la discapacidad en la acción humanitaria³³. Se trata de una guía detallada que se centra en el aspecto operacional del contexto más amplio de la acción humanitaria.

76. Estos dos conjuntos de directrices del Comité Permanente entre Organismos subrayan el reconocimiento de que la falta de inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria, lo que engloba la preparación, la respuesta de

³² *Guía del Comité Permanente entre Organismos sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes* (Ginebra, 2007).

³³ Comité Permanente entre Organismos, *Directrices sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria* (Ginebra, 2019).

emergencia y la recuperación, crea un grave riesgo y causa daños. Proporcionan orientación desde el punto de vista operacional sobre el modo de detectar y eliminar las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad en el acceso a la asistencia humanitaria, la protección y el apoyo a la recuperación en las crisis humanitarias y sobre la participación de las personas con discapacidad en el desarrollo, la planificación y la ejecución de los programas humanitarios.

Desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes: poca visibilidad

77. Hacer que los esfuerzos de desarme, desmovilización y reintegración respondan a las necesidades de las personas con discapacidad presenta ciertas dificultades. Ha de reconocerse debidamente la capacidad de resolución de problemas, la resiliencia y las estrategias de afrontamiento de los excombatientes con discapacidad, así como la función que puede y debe desempeñar el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias para facilitar su reintegración en la sociedad. Se debe conceder un papel significativo a los excombatientes con discapacidad en las situaciones de posconflicto, y es importante reconocer que tienen un interés en el orden social después de los conflictos y en las actividades de desarrollo.

78. El Departamento de Operaciones de Paz apoya a los excombatientes y a las personas vinculadas a grupos armados para que puedan convertirse en participantes activos del proceso de paz tras los conflictos. Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración consisten en quitarles a los miembros de los grupos armados las armas de las manos, sacar a estos combatientes de esos grupos y ayudarlos a reintegrarse como civiles en la sociedad.

79. Cabe señalar que la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre Su Destrucción, aprobada en 1997, creó una obligación respecto a la integración socioeconómica de los supervivientes de las minas terrestres (art. 6 3)). En la Convención sobre Municiones en Racimo, aprobada en 2008, se refuerza la obligación de reintegración socioeconómica y se establecen medidas de implementación, como la recopilación de datos desglosados por discapacidad, la aprobación y aplicación de leyes y políticas nacionales, la elaboración de planes y presupuestos nacionales y el requisito de garantizar la participación efectiva de las víctimas de municiones en racimo y de las organizaciones que las representan. Probablemente sería útil considerar estas obligaciones a través del prisma más amplio que ofrece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

80. Aunque históricamente los programas de desarme, desmovilización y reintegración no han sido inclusivos de la discapacidad, en varios casos las intervenciones han tratado de abordar mejor las necesidades específicas de los excombatientes con discapacidad que no se tuvieron en cuenta durante la fase de diseño del programa³⁴. Un ejemplo de este tipo es la subvención de emergencia para Burundi financiada por el Banco Mundial (el proyecto de financiación adicional para la desmovilización de emergencia y la reintegración transitoria). Por medio de esta subvención, se prestó apoyo a la reintegración socioeconómica de excombatientes con discapacidad tras su desmovilización, así como a otros excombatientes desmovilizados en el marco del proyecto. Como parte de la revisión de las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración, está previsto introducir en 2021 un módulo centrado en la discapacidad. Se espera con gran interés la publicación de estas nuevas directrices³⁵.

³⁴ Janet E. Lord y Michael Stein, "Peacebuilding and reintegrating ex-combatants with disabilities", *International Journal of Human Rights*, vol. 19, núm. 3 (junio de 2015).

³⁵ Véase www.unddr.org/the-iddrs/.

IV. Conclusiones y recomendaciones

81. Las conclusiones y recomendaciones que se exponen a continuación pretenden abrir y fundamentar un diálogo más amplio sobre la visibilidad de las personas con discapacidad en el extenso continuum de la paz.

A. Conclusiones

82. En primer lugar, debe continuar la tendencia a interpretar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación con otros regímenes de tratados, políticas o programas para evitar la fragmentación y aumentar la coherencia del derecho internacional.

83. En segundo lugar, es de especial relevancia la reformulación de la “protección” en la Convención para purgarla de su legado de paternalismo, para basarla en la capacidad activa de acción humana y en los derechos de participación de las personas con discapacidad y para vincularla a objetivos más amplios de inclusión y desarrollo. Las normas de referencia a este respecto tienen que ver con la personalidad, la capacidad de acción humana y el derecho de las personas con discapacidad a participar en sus propias sociedades y a ayudar a remodelarlas.

84. La Convención es pertinente en todo el continuum de la paz. Ningún elemento debe contemplarse de forma completamente aislada de los demás. Los derechos e intereses de las personas con discapacidad (incluido su derecho a tener voz en las políticas más amplias y otros asuntos) deben considerarse pertinentes en todos los puntos del continuum de la paz y no deben limitarse, por ejemplo, a concepciones estáticas de “protección” durante la conducción de los conflictos.

B. Recomendaciones sobre el continuum de la paz

Prevención de conflictos

85. Los Estados y las organizaciones multilaterales deben ser más conscientes del gran interés de las personas con discapacidad en el mantenimiento de la paz, ya que tienen mucho que perder.

86. Del mismo modo, hay que concienciar sobre la capacidad de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan para proporcionar a grupos dispares un terreno común de modo que estos se centren en lo que los une a pesar de sus diferencias.

87. Las futuras resoluciones por las que se establezcan misiones políticas especiales deberán otorgar la debida preponderancia al papel de las personas con discapacidad para contribuir a evitar conflictos y participar de forma significativa en el continuum de la paz. En todas las resoluciones del Consejo de Seguridad se debe considerar de manera más habitual la utilización de un lenguaje apropiado, sobre la base de la resolución [2475 \(2019\)](#). El Consejo podría hacer un llamamiento a todas las partes de los conflictos emergentes o potenciales para que incluyan explícitamente a las personas con discapacidad en sus estrategias y procesos de desescalada.

Conducción de las hostilidades

88. Los Estados y los ejércitos deben comprometerse a desarrollar protecciones específicas para las personas con discapacidad durante la conducción de las hostilidades a nivel estratégico, táctico y operacional. Deben tener como objetivo explícito aumentar la visibilidad de las personas con discapacidad dentro de las normas existentes sobre la protección de los civiles, en particular mediante procedimientos operativos estándar y reglas de enfrentamiento que tengan en cuenta las necesidades específicas y las experiencias vitales de las personas con discapacidad.

89. Hay que partir de la hipótesis operacional de que, en cualquier teatro de operaciones, las personas con discapacidad constituyen al menos el 15 % de la población civil.

90. A fin de obtener los conocimientos y la experiencia adecuados para aplicar la perspectiva de la discapacidad, los ejércitos deben intensificar su compromiso con las organizaciones de personas con discapacidad y aprovechar activamente su experiencia.

91. Un gran paso adelante sería que los Estados incorporaran explícitamente en sus manuales, procedimientos y prácticas militares la obligación establecida por el artículo 11 de la Convención e incorporaran un módulo de capacitación sobre derechos de las personas con discapacidad para todas las fuerzas militares y de seguridad.

Derecho penal internacional

92. Los Estados y las instituciones multilaterales deben prestar mayor atención a la dimensión de la discapacidad en las investigaciones, comisiones de investigación y enjuiciamientos presentes y futuros por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

93. Tanto en la Convención como en la histórica resolución [2475 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad se insta a que se ponga fin a la impunidad. Sin embargo, resulta sorprendente que sean tan pocos los enjuiciamientos, las investigaciones o las comisiones de investigación penales internacionales que han puesto en primer plano las violaciones cometidas contra las personas con discapacidad. Sin embargo, no se puede inferir de ello que no se hayan producido este tipo de problemas. Dado que es probable que el 15 % de cualquier población afectada por un conflicto tenga una discapacidad, se deduce que los crímenes de guerra o de lesa humanidad cuentan entre sus víctimas a personas con discapacidad.

94. Los investigadores y las autoridades de enjuiciamiento deben centrarse de forma mucho más deliberada en las repercusiones que tienen los conflictos y las presuntas actividades delictivas sobre las personas con discapacidad.

Acción humanitaria

95. Los Estados, los organismos multilaterales y las organizaciones humanitarias deben garantizar una programación inclusiva de la discapacidad en todos sus aspectos. Se necesita con urgencia una acción humanitaria inclusiva que tenga debidamente en cuenta la situación de las personas con discapacidad, con independencia de la naturaleza de esa discapacidad. En la actualidad se están dando pasos en esta dirección, que pueden establecer y hacer realidad el nexo entre protección, acción humanitaria y desarrollo.

96. Es imprescindible que esas medidas se adopten con la participación activa de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan y en consulta con ellas.

Desarme, desmovilización y reintegración

97. Los Estados y las instituciones multilaterales deben apoyar programas de desarme, desmovilización y reintegración inclusivos de la discapacidad. Los excombatientes con discapacidad tienen derecho, en igualdad de condiciones con los demás, a ayudar a reconstruir sus propias comunidades. Conocen perfectamente las promesas de la paz.

98. La exigencia de reintegración en la vida ordinaria de la comunidad está empezando a incluirse en las estrategias y los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Esta tendencia es positiva y debe fomentarse y apoyarse.

Mantenimiento de la paz

99. Las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben elaborar planes concretos de aplicación de la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad, incluso mediante el diálogo con las organizaciones de personas con discapacidad y el desarrollo de su capacidad.

100. Además, en las resoluciones por las que se establecen o renuevan las misiones debe utilizarse un lenguaje adecuado según el cual se obliguen a integrar la inclusión de la discapacidad como una cuestión transversal en sus mandatos. En ese lenguaje se debe reconocer la importancia de la experiencia en materia de discapacidad, el recurso a asesores de protección para la inclusión de la discapacidad, el análisis de la discapacidad y la recopilación y el uso de datos desglosados por discapacidad. Se debe poner de relieve el papel esencial que desempeñan las personas con discapacidad en el establecimiento y mantenimiento de una paz duradera.

Consolidación de la paz

101. Las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan son recursos en gran medida desaprovechados en el proceso esencial de consolidación de la paz en situaciones de posconflicto. Tienen derecho a una participación real en ese proceso. Poseen una perspectiva crítica de lo que significa verdaderamente una sociedad y una economía inclusivas. Saben por instinto valorar la diferencia, lo cual es importante en el proceso de sanación, y representan un espacio humano que puede trascender las diferencias sectarias o ideológicas, por lo que suponen un incentivo adicional para que las partes enfrentadas dejen de lado sus diferencias y confluyan en lo importante que es la inclusión de todas las personas.

102. Hay que hacer más para destacar el papel constructivo de las personas con discapacidad en los procesos de consolidación de la paz y proponer formas prácticas de potenciarlo en el futuro.

Creación de capacidad

103. Queda mucho por hacer para que el personal militar tenga un conocimiento más profundo de la protección y la participación de las personas con discapacidad antes, durante y después de los conflictos. Se trata de un aspecto esencial y, como se ha visto en el caso de Finlandia, se están empezando a adoptar medidas a este respecto.

104. Del mismo modo, queda mucho por hacer para aumentar la capacidad de las organizaciones de personas con discapacidad de manera que puedan interactuar eficazmente con los Gobiernos y el ejército (y las partes concernidas del sistema de las Naciones Unidas) y optimizar así el papel de dichas organizaciones en todo el continuum de la paz. Conocer el derecho internacional humanitario es imprescindible, pero también lo es saber cómo funcionan la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz.

105. Se debe alentar a las academias militares, las escuelas especializadas en derecho internacional humanitario y las universidades que organizan cursos de derecho internacional humanitario y estudios sobre la paz a que establezcan alianzas con las organizaciones de personas con discapacidad para contribuir a promover la protección y la participación de las personas con discapacidad en todo el continuum de la paz y los conflictos.

Profundización de la investigación y los conocimientos

106. Se necesitan más conocimientos para impulsar el cambio en todo el continuum de la paz, en relación con lo cual cabe señalar lo siguiente:

a) Los conocimientos derivados de la experiencia de las personas con discapacidad siguen en gran medida sin aprovecharse en el continuum de la paz. Se necesita evaluar la capacidad de las organizaciones de personas con discapacidad para participar en todos los puntos del continuum de la paz, así como formular recomendaciones (especialmente para los donantes) que puedan mejorarla;

b) Es necesario investigar más sobre la elaboración de recomendaciones operacionales clave para el personal militar referentes a cómo integrar la discapacidad y aplicar la inclusión de la discapacidad a nivel estratégico, operacional y táctico;

c) Se debe investigar en mayor profundidad sobre el modo en que los órganos de derecho penal internacional responden actualmente a los crímenes contra las personas con discapacidad derivados de los conflictos y formular recomendaciones claras sobre la manera en que pueden garantizar que sus procesos de investigación y de otro tipo sean plenamente accesibles para las personas con discapacidad y tengan en cuenta todas sus necesidades;

d) Es preciso examinar con más detalle los ejemplos de consolidación de la paz y de inclusión de las personas con discapacidad para elaborar directrices prácticas sobre su inclusión en los procesos de construcción de la paz después de los conflictos.