



Asamblea General

Distr. general
30 de noviembre de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

31^{er} 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 los derechos de las personas con discapacidad en virtud del artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativo a las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias

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

Resumen

En el presente estudio, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece las normas relativas a los derechos humanos de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, y presenta un entendimiento armonizado del derecho internacional humanitario vigente en virtud del artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La finalidad del estudio es aclarar el ámbito de aplicación de la Convención en el contexto del debate mundial actual relativo a los desastres y las emergencias humanitarias, identificar buenas prácticas y formular recomendaciones al respecto.



Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Derechos de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias | 3 |
| III. Enfrentar los desafíos actuales y futuros | 8 |
| A. Elementos clave de la eficacia de la respuesta humanitaria desde la perspectiva de la discapacidad | 10 |
| B. La reducción de la exclusión de las personas con discapacidad y la gestión del riesgo | 11 |
| C. La atención de las necesidades de las personas con discapacidad en situaciones de conflicto | 14 |
| D. La transformación mediante la innovación | 17 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones | 18 |

I. Introducción

1. En su resolución 28/4, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que elaborara un informe sobre los derechos de las personas con discapacidad en virtud del artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativo a las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, en consulta con los Estados partes y otros interesados pertinentes, las organizaciones regionales, la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de personas con discapacidad, y las instituciones nacionales de derechos humanos. El Consejo solicitó también que las contribuciones se presentaran en un formato accesible y que se publicaran junto con una versión de fácil lectura del informe en el sitio web del ACNUDH antes del 31^{er} período de sesiones del Consejo.

2. Atendiendo a la petición del Consejo de Derechos Humanos, el ACNUDH solicitó contribuciones y recibió 27 respuestas de Estados partes, 7 de instituciones nacionales de derechos humanos y 11 de organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas¹.

II. Derechos de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias

3. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha marcado un cambio de paradigma, adoptando un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos y centrándose en la eliminación de los obstáculos a la inclusión y la participación de las personas con discapacidad en la sociedad y en el disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad con los demás. Por otro lado, el derecho internacional humanitario ha sido codificado de acuerdo con la antigua concepción predominante de la discapacidad, a saber, el modelo médico de la discapacidad, que se centra exclusivamente en la deficiencia de la persona y refleja un enfoque paternalista con respecto a las personas con discapacidad². Estos conceptos han sido sustituidos por un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos en el marco de la Convención.

4. El artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reafirma y especifica las responsabilidades que corresponden a los Estados con arreglo al derecho internacional humanitario para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidos el conflicto armado, las emergencias humanitarias y los desastres naturales, en consonancia con el enfoque adoptado por la Convención. En particular, durante las negociaciones de la Convención, la necesidad de adoptar un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos en la esfera de la protección humanitaria de las personas con discapacidad provocó que se descartaran las referencias a las personas con discapacidad como un grupo “vulnerable” o “desatendido” en relación con las situaciones de emergencia. En los Convenios de Ginebra se utilizan términos como “heridos” y “enfermos”, que, cuando se emplean sin calificaciones adicionales para referirse a las personas con discapacidad, contradicen los criterios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El artículo 11 de la Convención dispone que el derecho internacional

¹ Los textos completos de las comunicaciones recibidas están disponibles en el sitio web del ACNUDH en www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/StudiesReportsPapers.aspx.

² Véanse por ejemplo los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra.

humanitario debe leerse aplicando un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos. Esto conducirá necesariamente a cambios sustantivos en la política y la práctica.

1. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha elaborado varias normas en sus observaciones finales con arreglo al artículo 11. Los Estados están obligados a adoptar o reformar los planes y protocolos nacionales de respuesta a situaciones de emergencia, de modo que sean inclusivos y accesibles para las personas con discapacidad en su diseño y aplicación³. Estas reformas deberían incluir a las personas con discapacidad en los planes de evacuación⁴ y garantizar las asignaciones presupuestarias necesarias⁵. Lo que es más importante aún, los Estados partes están obligados a integrar las cuestiones relativas a la discapacidad en sus políticas sobre migración y refugiados⁶ y en todos los canales de ayuda humanitaria⁷. Además, el Comité ha recalcado la obligación de los Estados de garantizar la participación de las organizaciones de las personas con discapacidad en estas medidas, dando la debida consideración a sus aportaciones y recomendaciones, entre otras cosas en el establecimiento de prioridades para la distribución de la ayuda⁸.

5. El Comité ha exhortado a que se garantice y priorice la seguridad de todos los niños y niñas con discapacidad en las zonas afectadas por el conflicto, especialmente de aquellos niños que viven en instituciones⁹. También ha instado al registro sistemático de las personas con discapacidad internamente desplazadas¹⁰ y ha pedido que se vigile su situación, así como la de las que se encuentren en campamentos de refugiados, a fin de asegurar un nivel de vida adecuado¹¹. Además, ha afirmado que la detención administrativa de las personas con discapacidad en el contexto de la migración y la solicitud de asilo no es conforme a la Convención cuando no se ofrecen asistencia adecuada ni ajustes razonables¹².

6. El Comité ha destacado la obligación de asegurar que toda la información relacionada con las situaciones de emergencia se brinde en formatos accesibles a las personas con diferentes tipos de discapacidad¹³, también a las personas sordas a través de la lengua de señas, y en los diversos idiomas que se hablan en su territorio, incluidos los utilizados por los pueblos indígenas¹⁴. También ha exigido que se imparta capacitación en materia de discapacidad al personal de protección civil, el personal de rescate y emergencia, y a todos los actores que puedan participar en las emergencias humanitarias¹⁵.

³ Véanse por ejemplo CRPD/C/PRY/CO/1, párr. 28; CRPD/C/AZE/CO/1, párr. 25; CRPD/C/KOR/CO/1, párr. 20; CRPD/C/DEU/CO/1, párr. 24; CRPD/C/UKR/CO/1, párr. 23; CRPD/C/QAT/CO/1, párr. 22; CRPD/C/KEN/CO/1, párr. 22 a); CRPD/C/AUS/CO/1, párr. 23; y CRPD/C/CZE/CO/1, párr. 21.

⁴ Véase CRPD/C/UKR/CO/1, párr. 23.

⁵ Véase CRPD/C/COK/CO/1, párr. 22.

⁶ Véase CRPD/C/EU/CO/1, párr. 35.

⁷ Véase CRPD/C/UKR/CO/1, párr. 23.

⁸ Véase CRPD/C/UKR/CO/1, párr. 23.

⁹ *Ibid.*, párr. 14.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 25.

¹¹ Véase CRPD/C/KEN/CO/1, párr. 22 c).

¹² Véase CRPD/C/EU/CO/1, párrs. 34 y 35.

¹³ Véanse CRPD/C/SLV/CO/1, párr. 26; CRPD/C/DEN/CO/1, párr. 31; CRPD/C/MEX/CO/1, párr. 22 b); CRPD/C/GAB/CO/1, párr. 27.

¹⁴ Véanse CRPD/C/TKM/CO/1, párr. 24; CRPD/C/MNG/CO/1, párr. 20; CRPD/C/DEU/CO/1, párr. 24; CRPD/C/DOM/CO/1, párr. 19; CRPD/C/COK/CO/1, párr. 22; CRPD/C/MEX/CO/1, párr. 22 a); y CRPD/C/KEN/CO/1, párr. 22 b).

¹⁵ Véanse CRPD/C/AZE/CO/1, párr. 25; CRPD/C/MEX/CO/1, párr. 22 c); y CRPD/C/DEN/CO/1, párr. 31.

7. En su declaración tras el terremoto y posterior tsunami ocurridos en Chile el 27 de febrero de 2010, el Comité identificó algunas de las barreras adicionales que contribuían a que las emergencias humanitarias tuvieran efectos adversos desproporcionados sobre las personas con discapacidad. En su Declaración sobre la inclusión de la discapacidad en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y actividades posteriores, el Comité hizo un llamamiento a todos los Estados partes, las Naciones Unidas y todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como a la comunidad internacional para que, entre otras cosas, garantizaran la inclusión de la discapacidad en el documento final de la Conferencia, lo que daría lugar a una verdadera reducción del riesgo de desastres que incorporara la discapacidad. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 aprobado en la Conferencia¹⁶ incluía disposiciones importantes en ese sentido. Por último, la declaración sobre la inclusión de la discapacidad en la Cumbre Humanitaria Mundial aprobada por el Comité en su 14º período de sesiones incluía una serie de importantes recomendaciones conexas.

8. El cumplimiento del artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exige la observancia de las demás disposiciones de dicho instrumento. El artículo 5, relativo a la igualdad y no discriminación, es crucial para orientar la formulación de políticas inclusivas relativas a las situaciones de emergencia, entre otras cosas mediante la realización de ajustes razonables. Los Estados partes deben velar por que se celebren estrechas consultas y se colabore activamente con las organizaciones de las personas con discapacidad en la elaboración, aplicación y seguimiento de la legislación y las políticas relativas a las situaciones de emergencia (art. 4, párr. 3). Esto podría requerir una financiación pública sin condiciones para la participación independiente, plena y efectiva de la sociedad civil¹⁷. Las obligaciones de los Estados en virtud del artículo 9, sobre la accesibilidad, son indispensables para garantizar que no se excluya a las personas con discapacidad durante las situaciones de riesgo y de emergencia humanitaria, en particular con respecto a los mecanismos de información y de alerta (véanse los párrs. 5 y 7 *supra*). También son cruciales para respetar y promover el diseño universal (art. 2), en particular durante la reconstrucción¹⁸.

9. El artículo 12 de la Convención, relativo al derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley, defiende el ejercicio de la capacidad jurídica de los adultos con discapacidad y exige que se preste apoyo para la adopción de decisiones, alejándose de los regímenes basados en la sustitución en la adopción de decisiones¹⁹. Este derecho es particularmente importante en situaciones de emergencia, cuando las personas con discapacidad se ven obligadas a tomar decisiones importantes, entre otras cosas con respecto a su propiedad, la modalidad de alojamiento, cuestiones financieras (incluido el apoyo financiero) y tratamientos médicos de emergencia. Este derecho no puede ser objeto de suspensión alguna, tampoco en situaciones de emergencia²⁰. El artículo 14 establece un enfoque no discriminatorio respecto de la privación de libertad. Este incluye la prohibición absoluta de imponer una privación de libertad sobre la base de las deficiencias o de aplicar prácticas discriminatorias en los lugares de detención, como la utilización de instalaciones distintas o la negativa a realizar ajustes razonables.

10. La prestación de los servicios de salud y rehabilitación, en particular el apoyo para la recuperación psicosocial, debe ser conforme con los artículos 25 y 26 de la Convención. En particular, el respeto de la autonomía, incluidos el derecho a los

¹⁶ Véase A/CONF.224/6, cap. I.

¹⁷ Véase CRPD/C/HRV/CO/1, párr. 53.

¹⁸ Véase CRPD/C/GC/2, párr. 36.

¹⁹ Véase CRPD/C/GC/1.

²⁰ *Ibid.*, párr. 5.

servicios de carácter comunitario y el consentimiento libre e informado, debería orientar las buenas prácticas. Los centros de salud deben garantizar que se preste apoyo a las personas que lo requieran para la adopción de decisiones. El personal sanitario debe respetar el derecho de cada persona a aceptar o rechazar un tratamiento médico, incluidos los tratamientos de salud mental. Además, es importante destacar que la prevención de las discapacidades primarias no debe incluirse en las políticas de discapacidad, y que dicha exclusión no debe mermar los presupuestos asociados con la protección de las personas con discapacidad²¹.

11. De acuerdo con el artículo 19, apartado c), de la Convención, las instalaciones y los servicios durante las situaciones de emergencia y los procesos de reconstrucción deben ser inclusivos, estar a disposición de las personas con discapacidad y tener en cuenta sus necesidades. El artículo 28 dispone que los Estados reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado, en igualdad de condiciones con los demás. Este artículo debe aplicarse para salvaguardar el acceso de las personas con discapacidad a la asistencia y ayuda humanitarias y a los planes de protección social posteriores a la situación de emergencia, incluidos programas de reducción de la pobreza que tengan en cuenta las necesidades y los gastos relacionados con la discapacidad. Las reparaciones por incumplimiento del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos no deben confundirse con los planes de protección social, puesto que tienen bases y finalidades diferentes. Si procede conceder reparaciones, estas deben considerarse independientemente y como una medida complementaria a los planes de protección social.

12. El artículo 32, párrafo 1 a), establece que la cooperación internacional, que puede ser una fuente importante de recursos en situaciones de emergencia²², debe ser inclusiva y accesible para las personas con discapacidad y, en todos los casos, respetar las normas establecidas en la Convención. Entre otras obligaciones en virtud de la Convención, la aplicación del artículo 32, párrafo 1 a), exige que los agentes humanitarios, al utilizar los fondos de cooperación internacional, observen las normas de accesibilidad, realicen ajustes razonables y garanticen la participación de las personas con discapacidad en el proceso de adopción de decisiones, a fin de evitar, por ejemplo, que las personas con discapacidad que se enfrentan a la inaccesibilidad regresen a zonas de conflicto debido a la falta de opciones efectivas.

13. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se aplica a todo el espectro de emergencias humanitarias, ya se trate de situaciones de conflicto, ocupación extranjera o desastres naturales. De forma excepcional, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite a un Estado suspender temporalmente una parte de sus obligaciones contraídas en virtud del Pacto durante un estado de emergencia declarado oficialmente²³. Esto es posible únicamente en circunstancias designadas específicamente, y en el marco de estrictos requisitos sustantivos y de procedimiento, siempre en cumplimiento de las obligaciones del Estado en virtud del derecho humanitario internacional y las normas internacionales de derechos humanos, sin discriminación y solo “en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación”. Es importante señalar que, en el caso de ciertos derechos, este instrumento también establece que no es posible realizar suspensión alguna bajo ninguna circunstancia (véase el párr. 12 *supra*) en lo que respecta al igual reconocimiento como persona ante la ley.

²¹ Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²² Véase CRPD/C/COK/CO/1, párr. 22.

²³ Véase CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

14. La Convención se aplica a todas las personas con discapacidad, independientemente de su condición jurídica o nacionalidad. Este enfoque es compatible con la recomendación de los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que aclaran las obligaciones de derechos humanos de los Estados más allá de sus fronteras, especialmente su obligación de evitar que se causen daños y de proteger los derechos humanos extraterritorialmente (principios I, 4), y II, 8) y 13)). Varios órganos de tratados han respaldado la aplicación extraterritorial de los tratados de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general núm. 30, afirmó que los Estados partes son en todo momento responsables de todos sus actos que afecten a los derechos humanos de las personas que se encuentren en territorios bajo su control efectivo²⁴. El Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también han avalado este criterio en sus observaciones finales²⁵. Por último, la Corte Internacional de Justicia ha respaldado la aplicabilidad de los instrumentos de derechos humanos fuera del territorio nacional²⁶.

15. El Comité de los Derechos del Niño, en su observación general núm. 9, afirmó que los Estados partes deben garantizar el acceso a servicios sociales y de salud adecuados y, en particular, la recuperación psicosocial y la reintegración social, a los niños con discapacidad afectados por los conflictos armados²⁷. También ha recomendado que, en situaciones posteriores a conflictos, se asignen más recursos a la educación para construir y reconstruir instalaciones escolares adecuadas y que se creen sistemas educativos incluyentes, también para los niños con discapacidad²⁸. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en una declaración sobre la situación de la mujer en Gaza, en julio de 2014, expresó su preocupación por el número de mujeres y niñas, incluidas las que tenían alguna discapacidad, que se enfrentaban a desplazamientos forzosos, con un acceso a servicios sociales escaso o nulo, y por las mujeres con discapacidad abandonadas en los campamentos o en contextos de reconstrucción que eran objeto de violencia de género y sexual²⁹. Ha solicitado a los Estados que presten atención particular a las necesidades de las desplazadas internas, incluidas las mujeres con discapacidad³⁰.

16. En su conclusión núm. 110 (LXI) de 12 de octubre de 2010, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) recordó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para recalcar los principios de dignidad e igualdad, no discriminación, y respeto por los derechos y la participación de los refugiados y otras personas con discapacidad a las que el ACNUR brinda protección y asistencia. Alienta a los Estados partes a que aseguren una protección adecuada para las mujeres refugiadas y los niños con discapacidad, y a que faciliten el acceso a los servicios generales y especializados, incluidos aquellos servicios prestados a través de la cooperación internacional. Además, de conformidad con los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas³¹, las personas con discapacidad tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y/o las propiedades de que hayan sido privados arbitrariamente, o en su defecto, a ser indemnizadas.

²⁴ Véase también CEDAW/C/ISR/CO/5, párrs. 12 y 13.

²⁵ Véase CCPR/C/ISR/CO/3, párr. 5; CERD/C/GBR/CO/18-20, párr. 12; y CERD/C/ISR/CO/14-16, párrs. 20, 27 y 29.

²⁶ Véase la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado, de 9 de julio de 2004, párrs. 106 a 113.

²⁷ CRC/C/GC/9, párr. 55.

²⁸ CRC/C/AFG/CO/1, párr. 61 a).

²⁹ Véase CEDAW/C/UGA/CO/7, párr. 25.

³⁰ Véase CEDAW/C/NGA/CO/6, párr. 38; y CEDAW/C/RWA/CO/6, párr. 39.

³¹ E/CN.4/Sub.2/2005/17, anexo.

17. Los acontecimientos recientes muestran una mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad en situaciones de emergencia. La Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) exige que los Estados partes respeten y protejan los derechos humanos de los desplazados internos, incluidos los derechos a la no discriminación, igualdad, e igual protección de la ley (art. 1, apartado d)) y, en particular, que proporcionen a las personas con discapacidad protección y asistencia especializadas (art. 9, párr. 2 c)). En su resolución CD/13/R9 sobre la inclusión de las personas con discapacidad, el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, recordando la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, instó a todos los componentes del Movimiento a que trabajaran con los Gobiernos para contribuir a aplicar los instrumentos pertinentes del derecho internacional a fin de apoyar los derechos de las personas con discapacidad, y luchar contra la discriminación, cambiar las percepciones y combatir los estereotipos y los prejuicios.

18. En junio de 2014, los Estados partes en la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción aprobaron el Plan de Acción de Maputo 2014-2019, en virtud del cual se comprometieron a integrar a las personas con discapacidad en los marcos jurídicos generales relacionados con los derechos de las personas con discapacidad, reflejando de ese modo una concepción más actualizada de la cuestión. El preámbulo de la Convención sobre Municiones en Racimo se remite específicamente a la importancia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, reconociendo el principio de no discriminar a las personas con discapacidad ni de realizar diferenciaciones entre estas. La Convención también exige que los Estados partes desarrollen y apliquen planes y presupuestos para incluir a las personas con discapacidad contempladas en el tratado en los marcos y mecanismos nacionales existentes de discapacidad, desarrollo y derechos humanos (art. 5, párrs. 2 c) y e)). El Plan de Acción de Dubrovnik refuerza esta obligación. Estos dos tratados consideran específicamente como grupos protegidos a aquellos cuya discapacidad ha sido provocada por la explosión de minas terrestres y municiones en racimo. Las obligaciones dimanantes de los tratados relativos al seguimiento de la situación de estos grupos particulares no deben dar lugar a diferencias de trato entre las personas con discapacidad. La causa de la discapacidad es irrelevante para la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

19. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (véase el párr. 8 *supra*) constituye una buena referencia, ya que refleja una agenda de desarrollo sostenible basada en los derechos humanos inclusiva y accesible para las personas con discapacidad. De conformidad con el Marco, las personas con discapacidad y sus organizaciones desempeñan un papel fundamental en todas las fases de la planificación para la reducción del riesgo de desastres (párr. 36, apartado a) iii)). También exige que todas las políticas de reducción del riesgo de desastres integren una perspectiva de discapacidad (cap. III, párr. 19 d)) y una toma de decisiones inclusiva fundamentada en la determinación de los riesgos y basada en la divulgación de datos desglosados, entre otras cosas, por discapacidad (cap. III, párr. 19 g)).

III. Enfrentar los desafíos actuales y futuros

20. Los datos fiables sobre el número de personas con discapacidad que se enfrentan a situaciones de conflicto y desastres naturales son escasos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que el 15% de la población mundial padece alguna forma

de discapacidad³². El ACNUR estima que hay 59,5 millones de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo³³. Sobre la base de estas estimaciones, aproximadamente 7,65 millones de personas con discapacidad se enfrentan a desplazamientos forzosos³⁴. Un estudio específico sobre los refugiados muestra que la prevalencia de refugiados con discapacidad es de hecho mayor³⁵; por consiguiente, puede que estos datos subestimen las dimensiones del problema.

21. Las emergencias afectan de forma desproporcionada a las personas con discapacidad; por ejemplo, hay datos del Japón que confirman que las personas con discapacidad tienen una probabilidad cuatro veces mayor de perecer en caso de desastre³⁶. Las personas con discapacidad a menudo están expuestas a una tasa mayor de malos tratos, descuido y abandono en situaciones de riesgo, conflicto armado y emergencia humanitaria. Además, la asistencia en el marco de programas, los refugios adecuados, las comunicaciones y los medios de transporte suelen ser inaccesibles, lo que provoca violaciones generalizadas de sus derechos humanos³⁷. Las personas de edad, las mujeres y los niños y niñas con discapacidad están particularmente expuestos a la discriminación, la explotación y la violencia (en particular, la violencia sexual y de género) y a la exclusión de la ayuda y los servicios en el contexto de una crisis³⁸.

22. En el presente estudio, el ACNUDH aborda cuatro temas pertinentes para los debates mundiales en curso sobre desastres y emergencias humanitarias (que se corresponden en gran parte con los cuatro temas principales de las consultas temáticas celebradas en la Cumbre Humanitaria Mundial), a fin de formular recomendaciones pertinentes. La participación de las organizaciones de las personas con discapacidad es esencial para la formulación, aplicación, evaluación y examen de políticas, en particular en el debate mundial (véanse los párrs. 5, 9 y 13 *supra*). Los mecanismos de rendición de cuentas deben tener como consideración primordial la población afectada³⁹, incluidas las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan. España, por ejemplo, tiene legislación (Ley núm. 17/2015, arts. 3, párr. 2, y 7) que reconoce el derecho a la participación en contextos humanitarios. La igualdad y la no discriminación por motivos de discapacidad deben orientar la elaboración de todas las leyes, políticas y procedimientos, incluida la provisión de ajustes razonables. El empoderamiento de las personas con discapacidad a través de, entre otras cosas, las iniciativas de sensibilización, las alianzas, la creación de capacidad y la asignación de recursos suficientes es vital para lograr su participación significativa y prevenir violaciones de sus derechos. Por último, la legislación, las políticas y la práctica deben ser conformes a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y otras normas de derechos humanos (véanse los párrs. 5 a 13 *supra*).

³² OMS y Banco Mundial, *World Report on Disability*, 2011, pág. 29.

³³ ACNUR, *Mundo en guerra: Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2014*, pág. 8.

³⁴ Comisión de Mujeres Refugiadas, *Disability Inclusion: Translating Policy into Practice in Humanitarian Action*, marzo de 2014, pág. 1.

³⁵ El estudio estimó que hasta un 22% de los refugiados sirios tenía algún tipo de discapacidad. Véase HelpAge International y Handicap International, *Hidden victims of the Syrian crisis: disabled, injured and older refugees*, 2014, pág. 6.

³⁶ Véase el documento “Statement of Voluntary Commitments of Organizations Working on Disability-Inclusion” para la Sexta Conferencia Ministerial de Asia sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, Bangkok, 22 a 26 de julio de 2014.

³⁷ Véase “Cómo hacer frente a la vulnerabilidad y la exclusión de las personas con discapacidad: la situación de las mujeres y las niñas, el derecho de los niños a la educación, los desastres y las crisis humanitarias” (CRPD/CSP/2015/4), párr. 21.

³⁸ Véase ACNUR, *Conclusion No. 110 (LXI) on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR*, 12 de octubre de 2010.

³⁹ Véase “The Centrality of Protection in Humanitarian Action”, declaración del Comité Permanente entre Organismos, pág. 2.

A. Elementos clave de la eficacia de la respuesta humanitaria desde la perspectiva de la discapacidad

23. A fin de mejorar la eficacia de la respuesta humanitaria con respecto a las personas con discapacidad, es crucial fomentar la colaboración entre las organizaciones locales, nacionales e internacionales que se dedican a cuestiones de discapacidad. A tal fin, es imperativo garantizar un diálogo sustantivo y la difusión de buenas prácticas entre las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, por un lado, y aquellas que se ocupan de cuestiones relacionadas con las situaciones de riesgo y las emergencias humanitarias, por otro lado. Dichas prácticas sirven para aumentar la conciencia acerca de los derechos humanos de las personas con discapacidad y de su pertinencia para reforzar la aplicación de la asistencia humanitaria de emergencia⁴⁰.

24. En general, faltan datos e indicadores mundiales coherentes, así como análisis de la información existente, sobre las personas con discapacidad, a pesar de que estos constituyen un elemento importante en el diseño de políticas inclusivas relativas a emergencias humanitarias, como estipula el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En consecuencia, es necesario reforzar la recopilación, la gestión, el desglose y el análisis de información sobre las personas con discapacidad, a fin de fomentar la inclusión y combatir la discriminación por motivos de discapacidad, por no mencionar las formas múltiples e intersectoriales de discriminación. Los marcos existentes establecidos por el Consejo de Seguridad para la protección de civiles, mujeres, niñas y niños en conflicto proporcionan una plataforma que podría ampliarse para incluir a las personas con discapacidad. Este proceso de integración proporcionaría los mecanismos necesarios de reunión de datos a bajo coste para los agentes humanitarios. El Consejo sentó un precedente en este sentido cuando decidió, en su resolución 2217 (2015), que el mandato de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana incluiría, entre otras, las tareas prioritarias de supervisión, contribución a la investigación y denuncia de las violaciones y abusos cometidos contra niños, mujeres y personas con discapacidad, lo que condujo a la inclusión de este último grupo en las iniciativas de recopilación de datos.

25. Es igualmente importante que se detecte a las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y durante la fase de recuperación. La falta de una detección sistemática puede conducir a la exclusión de las personas con discapacidad de la asistencia y los recursos en el marco de los programas, como el agua, el alojamiento y las prendas de vestir. Durante la formulación de planes de contingencia, la capacidad para determinar la ubicación de las poblaciones destinatarias y recopilar información sobre sus necesidades de apoyo puede contribuir a satisfacer mejor dichas necesidades⁴¹. En México, el Centro Nacional de Prevención de Desastres identifica el domicilio de las personas con discapacidad para priorizar su transporte en caso de emergencia. La recopilación de información a través de evaluaciones globales de las necesidades que desglosen los datos por edad, sexo y discapacidad puede facilitar la gestión del riesgo, la planificación y la aplicación de estrategias de reducción del

⁴⁰ ACNUR, *Conclusion No. 110 (LXI)* (véase la nota 38), párrs. b), d) y e).

⁴¹ BC Coalition of People with Disabilities, *A Road Map to Emergency Planning for People with Disabilities* (disponible en www.disabilityalliancebc.org/docs/emergpreproadmap.pdf), pág. iii. Véase también National Fire Protection Association, *Emergency Evacuation Planning Guide for People with Disabilities*, junio de 2007, pág. 8.

riesgo⁴². Además, los agentes humanitarios, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil se beneficiarían en gran medida del intercambio de datos e información para proteger mejor los derechos de las personas con discapacidad. Varios Estados, entre otros Chile, Egipto, Fiji, Indonesia y el Líbano, han acometido la reforma de sus censos y las encuestas nacionales o locales para recopilar datos desglosados sobre las personas con discapacidad.

26. Es preciso generar más investigación cualitativa aplicada para lograr un amplio conocimiento de las cuestiones relativas a las personas con discapacidad en emergencias humanitarias. Dicha investigación debe privilegiar la utilización de metodologías participativas a fin de describir mejor los requisitos, experiencias y prioridades de las personas con discapacidad, y promover la elaboración de políticas y prácticas inclusivas. A este respecto, se han emprendido algunas iniciativas conjuntas de los Estados partes con la comunidad académica y las organizaciones internacionales. Australia, a través de la Universidad de Sidney, ha respaldado iniciativas para fortalecer la colaboración entre el ACNUR, el Fondo Especial para los Discapacitados del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Comisión de Mujeres Refugiadas para abordar los derechos de las personas con discapacidad en emergencias humanitarias⁴³. De forma análoga, Finlandia apoya un proyecto de colaboración entre el ACNUR y la Comisión de Mujeres Refugiadas que incluye consultas con personas desplazadas con discapacidad para identificar y tratar las preocupaciones en materia de protección⁴⁴.

B. La reducción de la exclusión de las personas con discapacidad y la gestión del riesgo

27. La información debe proporcionarse en formatos accesibles antes, durante y después de una situación de riesgo (véase el párr. 7). Es fundamental para garantizar la seguridad de las personas con discapacidad, especialmente las que tienen deficiencias auditivas, visuales e intelectuales. Además, la información debe facilitarse en los idiomas que procedan, en particular los que utilizan los solicitantes de asilo. En España, investigadores de la investigación pública han desarrollado medios que garantizan la accesibilidad de los sistemas de notificación de emergencias⁴⁵. Chile también financia proyectos destinados a asegurar la accesibilidad de la información sobre emergencias.

28. Es necesario mejorar los sistemas de evacuación, ya que en situaciones de urgencia, es más probable que las estrategias de evacuación descuiden a las personas con discapacidad. Un reciente estudio de las Naciones Unidas sobre más de 5.000 personas con discapacidad de 126 países llegó a la conclusión de que en caso de peligros súbitos, solo se podría evacuar inmediatamente y sin dificultades al 20%, en

⁴² Véanse OMS, *Nota de orientación sobre la discapacidad y el manejo del riesgo de desastres para la salud*, 2013, págs. 20 a 25; Comisión de Mujeres Refugiadas, *Disability Inclusion* (véase la nota 34), págs. 17, 18 y 29; y UNICEF, *Children and Young People with Disabilities*, folleto informativo, mayo de 2013, pág. 10.

⁴³ El Gobierno de Australia también ha financiado un proyecto de colaboración entre la Universidad de Sidney y Arbeiter-Samariter-Bund que incluye consultas con personas con discapacidad. Véase <http://sydney.edu.au/health-sciences/cdrp/projects/pipddmi.shtml>.

⁴⁴ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, *UNHCR/Strengthening protection of persons with disabilities in forced displacement*, 19 de septiembre de 2014.

⁴⁵ A. Malizia y otros, "SEMA4A: An ontology for emergency notification systems accessibility", *Expert Systems with Applications*, vol. 37, núm. 4 (abril de 2010), págs. 3380 a 3391.

tanto que el resto podría ser evacuado con cierta dificultad⁴⁶. Las estrategias de evacuación deben prestar una atención específica a las necesidades de las personas con discapacidad, en particular las que residen en instituciones. Los Estados deben garantizar que las personas con discapacidad puedan llevar consigo las ayudas técnicas y equipo o, de ser imposible, sustituirlos. Debe prestarse atención al mantenimiento, reparación y la necesaria actualización de las ayudas técnicas, así como al apoyo que requiere su utilización eficaz, en particular en las zonas rurales y los campamentos⁴⁷. Las evacuaciones son particularmente difíciles para los que necesitan un apoyo considerable, por ello es importante establecer el apoyo adecuado.

29. La falta de información y de apoyo accesibles pueden impedir que las personas con discapacidad accedan a la ayuda humanitaria, incluido el alojamiento, la alimentación y artículos no alimentarios, la asistencia médica y la reunificación de la familia. Por ejemplo, las personas con discapacidad física no podrán llegar a los centros de recogida, exponiéndose a una importante privación de servicios y bienes básicos y al riesgo de explotación al tener que depender de la ayuda de otros.

30. En los refugios de emergencia y provisionales las personas con discapacidad deben poder acceder al agua y al saneamiento. Debe darse prioridad al refugio de transición que ha de estar próximo a una fuente de abastecimiento de agua e instalaciones sanitarias. Es importante que los administradores de refugios consulten a las personas con discapacidad y a sus familias para adaptar mejor esas instalaciones y, en su defecto, hallen soluciones adecuadas para dar prioridad a la reubicación.

31. Las personas con discapacidad deben disponer de los servicios de salud y rehabilitación de forma accesible y adecuada desde el punto de vista cultural. Debe darse acceso a la intervención médica, la medicación habitual y el tratamiento de enfermedades crónicas en igualdad de condiciones con los demás, incluidos los servicios de salud reproductiva para las mujeres y las niñas con discapacidad. Debe prestarse apoyo para enfrentar en mejores condiciones el estrés, la ansiedad y las afecciones preexistentes, ya que las situaciones de riesgo también pueden provocar problemas de salud mental. En Colombia, por ejemplo, el Ministerio de la Protección Social, en una guía de emergencia sobre la salud mental, describe los procedimientos específicos para prestar servicios de salud mental a distintos grupos en situaciones de emergencia, incluidas las personas con discapacidad, y asesora a los profesionales sobre el uso de la lengua de señas, el braille, la letra grande y otros medios y modos de comunicación⁴⁸.

32. En última instancia, la eficacia de las intervenciones depende en gran medida de la disponibilidad de fondos. Para hacer efectivos los compromisos de preparación y respuesta inclusivas para situaciones de emergencia es preciso contar con recursos suficientes, oportunos y previsibles. Es fundamental que los donantes inviertan en actividades humanitarias que incluyan a las personas con discapacidad. Los Estados deben abstenerse de causar daño en sus actividades de cooperación internacional mediante la promoción de prácticas contrarias a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Deben considerar, en cambio, la posibilidad de aplicar un modelo basado en los derechos humanos en el ciclo de gestión de emergencias.

⁴⁶ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Encuesta mundial ONU explica por qué mueren tantas personas con discapacidad en los desastres”, comunicado de prensa (10 de octubre de 2013).

⁴⁷ ACNUR, *El trabajo con personas con discapacidad durante el desplazamiento forzado*, 2011, pág. 9.

⁴⁸ Ministerio de la Protección Social, *Guía de atención en salud mental en emergencias y desastres*, Bogotá, junio de 2011.

33. Las situaciones de riesgo pueden hacer que las personas con discapacidad sean más vulnerables a la violencia, el descuido, el maltrato físico o la explotación sexual, al tiempo que se debilita el cumplimiento de la ley y se fragilizan los mecanismos de seguridad y apoyo. Los que corren los mayores riesgos son las mujeres, las niñas y los niños y las personas que viven solas o están aisladas. Es importante detectar los riesgos posibles y disponer de una asistencia adecuada, en particular la asistencia jurídica gratuita, con el fin de garantizar a las personas con discapacidad el acceso a la protección y los servicios de apoyo a nivel de la comunidad.

34. Los mecanismos de protección de la infancia deben adaptarse a la edad y al género. La información debe estar disponible en un estilo adecuado para los niños y las niñas, y adaptada a distintos tipos de deficiencias. Los niños, niñas y adolescentes con discapacidad deben tener acceso a servicios médicos, jurídicos, psicológicos, sociales, educativos y de otro tipo dedicados a las víctimas de violencia sexual. La educación tiene una importante función de apoyo a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad cuando pasan a la etapa de recuperación posterior a conflictos o desastres. El acceso a la educación inclusiva fortalece los vínculos a nivel comunitario y puede reducir la inseguridad en los campamentos y refugios temporales⁴⁹.

35. Las situaciones de emergencia humanitaria crean y activan obstáculos infraestructurales a los servicios, al destruir, por ejemplo, puentes, carreteras y edificios. La prestación de servicios móviles, las visitas a domicilio y el transporte accesible ayudan a superar las barreras de infraestructura durante la emergencia humanitaria. La puesta en marcha de los servicios móviles, sin embargo, no sustituirá en ningún caso la obligación general de los Estados partes de poner a disposición del público en general instalaciones y servicios accesibles e inclusivos para personas con discapacidad.

36. En todo el mundo, las personas con discapacidad están excesivamente representadas entre los pobres y son uno de los grupos más excluidos⁵⁰. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la formulación de las consiguientes políticas de desarrollo deben abordar estas necesidades de modo selectivo, poniendo de relieve la necesidad de contar con medios de vida sostenibles para las personas con discapacidad que viven en la pobreza y las personas afectadas por crisis prolongadas. La seguridad alimentaria, y nutricional, y el agua deben ser cuestiones prioritarias. Debe adoptarse un enfoque pluridimensional del desarrollo sostenible que fomente la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y les permita crear medios de vida que resistan mejor a los desastres y conflictos⁵¹. La creación de resiliencia, la consolidación del acceso a la educación inclusiva de calidad y el trabajo decente y la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre ellos (incluidas las desigualdades por motivo de género) permitirán que los Estados estén mejor preparados para hacer frente a las crisis⁵².

37. El ejercicio del derecho al desarrollo aumenta la resiliencia de las comunidades y sustenta la puesta en práctica de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para todas las personas con discapacidad. Las medidas positivas introducidas mediante leyes y políticas encaminadas a fomentar la inclusión en el mercado laboral, por ejemplo el establecimiento de cuotas de empleo en los sectores público y privado y la promoción del autoempleo, son fundamentales para que las

⁴⁹ ACNUR, *El trabajo con personas con discapacidad durante el desplazamiento forzado* (véase la nota 47), pág. 13.

⁵⁰ Véase OMS y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad* (véase la nota 32), págs. 10 a 13.

⁵¹ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), "Humanitarian concerns in the post-2015 development agenda", documento de posición y mensajes importantes, 2013, pág. 2.

⁵² Véase la resolución 69/315 de la Asamblea General, párrs. 23 y 25 y objetivos 4.5, 8.5, 11.2 y 11.7.

personas con discapacidad estén mejor preparadas y equipadas ante situaciones de crisis.

38. Los Estados deben adoptar las medidas que permitan a las personas con discapacidad contar con el apoyo necesario para reconstruir su vida y medios de subsistencia en situaciones posteriores a desastres y conflictos. Deben proporcionarse oportunidades de empleo temporal y permanente y formación profesional. Las subvenciones del Estado permitirán a los empleadores contratar personas con discapacidad, al compensar el costo de las modificaciones del lugar de trabajo o de adquisición de equipo adicional, y también realizar ajustes razonables, en caso necesario⁵³. Las personas con discapacidad deben participar activamente en la reactivación de la comunidad, pues su exclusión afecta a su propia vida y a la de toda la comunidad⁵⁴.

C. La atención de las necesidades de las personas con discapacidad en situaciones de conflicto

39. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su declaración sobre la inclusión de la discapacidad (véase el párr. 8), reconoció que en los conflictos y la ocupación extranjera aumentaba el riesgo para las personas con discapacidad, en particular en su dimensión de género. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se basa en que la paz y la seguridad en la observancia de los instrumentos aplicables de derechos humanos son indispensables para la plena protección de las personas con discapacidad en estos contextos. En su resolución 9/9, el Consejo de Derechos Humanos reiteró que se debían adoptar medidas eficaces para garantizar y vigilar la aplicación de los derechos humanos de la población civil en las situaciones de conflicto armado, en particular los pueblos sometidos a ocupación extranjera. Las disposiciones de la Convención, indivisibles e interdependientes, deben interpretarse a la luz de estas consideraciones.

40. En su resolución 1894 (2009) el Consejo de Seguridad destacó el efecto particular que los conflictos armados tienen en las personas con discapacidad. Más recientemente, en sus resoluciones 2217 (2015) y 2225 (2015), el Consejo expresó preocupación por la situación de las personas con discapacidad, en particular el abandono, la violencia y la falta de acceso a los servicios básicos, y puso de relieve la necesidad de que las respuestas humanitarias incluyeran a las personas con discapacidad, especialmente a los niños. En efecto, las personas con discapacidad deben tener acceso a la protección y a los requisitos básicos en pie de igualdad con otros civiles en situaciones de conflicto armado. El Presidente del Consejo de Seguridad, en una declaración pronunciada el 12 de febrero de 2014, durante el examen por el Consejo del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, reafirmó que las partes en los conflictos armados tenían la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas viables para asegurar la protección de los civiles afectados y de satisfacer sus necesidades básicas, incluidas las necesidades específicas de las personas con discapacidad⁵⁵. En las actividades humanitarias el apoyo de alto nivel, las normas convenidas internacionalmente y las directrices sobre la inclusión de las personas con discapacidad son fundamentales para el ejercicio de sus derechos en esos contextos.

⁵³ Véase OCAH, *From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities*, 2007, págs. 85 a 88.

⁵⁴ Se calcula que la exclusión de las personas con discapacidad supone pérdidas del 3% al 7% del PIB; véase “The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work”, Documentos de Trabajo de Empleo, núm. 43, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 14 de diciembre de 2009.

⁵⁵ S/PRST/2014/3.

41. Las partes en un conflicto armado tienen la obligación de anunciar previamente un ataque que pueda afectar a la población civil⁵⁶. Esta obligación se puede cumplir por distintos medios de comunicación, incluidos los medios sonoros, escritos, visuales y alternativos, pero siempre respetando la diversidad. El incumplimiento de esta obligación en una forma accesible e inclusiva es equiparable a la discriminación por motivos de discapacidad.

42. Se ha demostrado que, durante un conflicto, muchas veces las familias de personas con discapacidad que no cuenten con el apoyo necesario, tienen que elegir entre arriesgar su propia vida al intentar salvar a un familiar con discapacidad o abandonarlo⁵⁷. En sus medidas de recuperación y respuesta ante las crisis, los Estados, los agentes no estatales, los gobiernos de transición y los organismos de asistencia no gubernamentales deben tener en cuenta a las personas con discapacidad a fin de garantizar su seguridad. Algunos Estados han establecido mecanismos específicos para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a la ayuda; por ejemplo, durante el conflicto en el Líbano en 1996, las autoridades pudieron localizar y distribuir ayuda a las personas con discapacidad mediante un sistema de identificación nacional voluntaria.

43. A pesar de los principios de protección especial y las normas establecidas en virtud del derecho internacional que prohíben la participación de niños en los conflictos armados, miles de niños todavía participan activamente en las hostilidades y son ellos mismos víctimas de esos hechos⁵⁸. Además, ha aumentado la preocupación por la utilización de niños con discapacidad para perpetrar atentados suicidas⁵⁹. Los Estados partes deben revisar su legislación penal nacional para garantizar el enjuiciamiento y castigo por las violaciones graves del derecho internacional humanitario⁶⁰. También deberían reunir datos, incluidos datos desglosados, sobre los niños y las niñas con discapacidad en situaciones de emergencia y de conflicto armado⁶¹.

44. Los Estados y los agentes no estatales deben intensificar sus esfuerzos para facilitar, por todos los medios posibles, que las personas con discapacidad se reúnan con su familia, atendiendo a sus deseos. Los proveedores de servicios deben examinar el apoyo que necesitan algunas personas con discapacidad a este respecto. El personal que interviene en estos procesos debe tener conciencia de los efectos psicológicos en las personas con discapacidad y la posible angustia que causan el abandono y la violencia. Además, debe prestarse especial atención a las necesidades específicas de los niños y las niñas con discapacidad no acompañados, en particular las víctimas de la tortura o traumas, y las necesidades de las personas de edad. Por último, el personal debe ser consciente de las cuestiones culturales y de género que pueden afectar el proceso de rastreo y reunificación de la familia; por ejemplo, es posible que a causa de prejuicios culturales, las víctimas de violación tengan sentimientos de vergüenza, al reunirse con su familia⁶².

⁵⁶ 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), art. 57, párr. 2 c).

⁵⁷ Human Rights Watch, "Central African Republic: People With Disabilities Left Behind", 28 de abril de 2015.

⁵⁸ Véase la resolución 2225 (2015) del Consejo de Seguridad y las resoluciones conexas.

⁵⁹ Véase CRC/C/OPAC/IRQ/CO/1, párr. 31.

⁶⁰ CICR, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, "Represión penal, el castigo de los crímenes de guerra", enero de 2004, pág. 1.

⁶¹ ACNUR, *El trabajo con personas con discapacidad durante el desplazamiento forzado* (véase la nota 47), pág. 9.

⁶² Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Guidelines on family reunification for National Red Cross and Red Crescent Societies*, 2001, pág. 7.

45. Las partes en un conflicto deben en todo momento distinguir entre civiles y combatientes. Los ataques solo pueden dirigirse contra estos últimos⁶³. Únicamente las personas con discapacidad que participan activamente en combates pueden ser objetivo legítimo de las partes en un conflicto⁶⁴. Se ha detectado que personas con discapacidad han participado en hostilidades como terroristas suicidas⁶⁵, lo que suscita preocupaciones acerca de la índole y el contexto de esa participación, en particular en cuanto a las salvaguardias que garantizan el respeto de su voluntad y sus preferencias sin presiones indebidas.

46. De conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las personas con discapacidad no deben ser retenidas por la fuerza en centros de salud mental o instituciones⁶⁶. Toda interpretación de las disposiciones y normas del derecho internacional humanitario existentes sobre tratamiento médico y normas médicas generalmente aceptadas que permita la detención de las personas con discapacidad en centros de salud mental u otras instituciones, o su tratamiento forzoso, debe rechazarse y considerarse discriminatoria para las personas con discapacidad y, por lo tanto, contraria a la Convención⁶⁷. Por otra parte, los Estados no deben detener a los solicitantes de asilo con discapacidad más allá de lo que permita el derecho internacional de los derechos humanos⁶⁸.

47. Todas las partes en un conflicto tienen la obligación de facilitar accesibilidad y ajustes razonables a los prisioneros de guerra con discapacidad. Conforme a la jurisprudencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, todas las personas con discapacidad que han sido privadas de su libertad deben tener derecho a ajustes razonables y medidas pertinentes para vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida en su lugar de detención⁶⁹. Los ajustes razonables son necesarios para no agravar las condiciones de reclusión de las personas con discapacidad⁷⁰. Además, en los lugares de detención también se deben tener en cuenta otras necesidades que concurren, como la edad de los detenidos.

48. La reintegración socioeconómica de los excombatientes con discapacidad requiere sistemas de apoyo amplios, que deben comprender servicios sociales para reanudar los vínculos con su comunidad⁷¹. Los servicios de rehabilitación deben facilitar la reintegración de los excombatientes en los medios de vida, pero deben considerarse solo como una parte de este proceso. Las prácticas que se centran únicamente en el aspecto médico corren el riesgo de aislar a los excombatientes y causar problemas para su reintegración.

⁶³ El principio de la distinción está ahora codificado en los artículos 48, 51, párr. 2, y 52, párr. 2, del 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).

⁶⁴ Protocolo I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, arts. 43, 44 y 45 y artículos conexos.

⁶⁵ e-Include, “People with intellectual disabilities in armed conflict”, 30 de octubre de 2012.

⁶⁶ Véase CRPD/C/GC/2, párrs. 40 y 41; véase también CRPD/C/ESP/CO/1, párr. 36; CRPD/C/HUN/CO/1, párr. 28; CRPD/C/AUT/CO/1, párr. 31; CRPD/C/AUS/CO/1, párr. 34; CRPD/C/SWE/CO/1, párr. 36; CRPD/C/MEX/CO/1, párr. 30; y CRPD/C/KOR/CO/1, párr. 26.

⁶⁷ Véase el Convenio de Ginebra relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra, art. 30; véase también Cathy J. Schlund-Vials y Michael Gill, eds., *Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism* (Farnham, Surrey, Ashgate, 28 de junio de 2014), pág. 163, y 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).

⁶⁸ Consejo de Derechos Humanos, observación general núm. 35 (CCPR/C/GC/35).

⁶⁹ CRPD/C/11/D/8/2012, párr. 9 b) i); véase también CRPD/C/COK/CO/1, párr. 28 b); CRPD/C/CZE/CO/1, párr. 28; y CRPD/C/MNG/CO/1, párr. 26.

⁷⁰ CRPD/C/MNG/CO/1, párr. 26.

⁷¹ OIT, *Socio-economic reintegration of ex-combatants*, 2010, págs. 90 a 96.

D. La transformación mediante la innovación

49. La innovación es esencial en la formulación de políticas de reducción del riesgo de desastres y emergencias humanitarias que sean inclusivas y accesibles a las personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad promueve el concepto de diseño universal, relacionado con el principio de accesibilidad, que debe guiar todas las políticas, y, en particular, las relacionadas con la reconstrucción, y destaca el papel de la tecnología de la información y las comunicaciones. Además, el artículo 32 d) de la Convención promueve la transferencia de tecnologías en el marco de la cooperación internacional.

50. Los Estados deben “reconstruir mejor” velando por que la reconstrucción en todas las situaciones posteriores a emergencias y conflictos se ajuste a los principios de accesibilidad y diseño universal. La reconstrucción de viviendas debe realizarse desde esta perspectiva, prestando atención a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, entre otros el suministro de sillas de ruedas, viviendas de un solo nivel y fácil acceso y orientación a servicios comunitarios. La accesibilidad del transporte público, el alojamiento provisional, los refugios de emergencia, los lugares de trabajo, los sistemas de comunicaciones, las escuelas, los centros médicos y los parques y oficinas públicas afianzan el derecho de las personas con discapacidad a decidir dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con los demás. Es importante que se incluyan los principios de accesibilidad y diseño universal en los indicadores, y establecerlos como parámetros y criterios de diseño para la asignación de recursos y los indicadores de resultados.

51. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades de mejora de la adopción de decisiones informadas en una crisis y durante las evacuaciones, y también mejoran la prestación de la ayuda. Los teléfonos móviles, las redes sociales, Internet y el soporte electrónico para el seguimiento de las crisis y el intercambio electrónico de datos son algunos de los instrumentos que pueden ayudar a las personas con discapacidad a evaluar la situación y a superar los obstáculos a la información y la ayuda para programas. Pueden facilitar asimismo la difusión de alertas tempranas de desastres y evacuación⁷² y la prestación de bienes y servicios, incluidas las transferencias de efectivo y los vales de transporte, entre otros. A fin de sacar el máximo provecho de esas tecnologías, sin embargo, es preciso proceder a los necesarios ensayos y experimentación e impartir la capacitación adecuada a los proveedores de servicios y las personas con discapacidad. Las nuevas tecnologías pueden mejorar significativamente la intervención humanitaria; no obstante, si la tecnología no es inclusiva y accesible para las personas con discapacidad, o no es asequible, no hará sino reproducir las barreras y la exclusión. Australia, Colombia, Eslovaquia y la República de Corea destacaron la pertinencia de las nuevas tecnologías en las contribuciones que presentaron al ACNUDH para la preparación del presente informe.

52. Es importante recordar que la innovación en las intervenciones humanitarias requiere algo más que mejoras de la gestión, ejecución de los programas y reconstrucción; también debe tener un efecto positivo en la calidad de los resultados sociales obtenidos. El control de la calidad de las innovaciones positivas en las intervenciones humanitarias, la evaluación de los riesgos y la planificación de imprevistos debe incluir, como parte de los criterios de evaluación, la accesibilidad, el diseño universal, la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, el empoderamiento y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁷² El Organismo de Gestión de Emergencias de Dinamarca está en proceso de crear una nueva aplicación de alerta temprana, accesible y gratuita para teléfonos inteligentes.

IV. Conclusiones y recomendaciones

53. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad supone un cambio del paradigma de la discapacidad que considera a las personas con discapacidad como objetos de atención médica y beneficencia a su reconocimiento como sujetos de derechos. Este enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos exige una nueva comprensión del derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y los marcos de crisis aplicados a las personas con discapacidad. Los Estados, los agentes no estatales y los agentes humanitarios deben reformar sus políticas y prácticas de conformidad con la Convención para abordar las situaciones de riesgo y de emergencia humanitaria.

54. Se debe considerar que el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos son complementarios y se refuerzan mutuamente en lo que respecta a la protección de los derechos de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencia humanitaria. Las normas que exigen una prohibición total de la privación de libertad por motivo de discapacidad y la detención no consentida en los centros de salud mental y otras instituciones, y la obligación de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad privadas de libertad deben guiar la interpretación y la aplicación del derecho internacional humanitario.

55. En épocas de crisis es fundamental proporcionar información accesible de forma adecuada y oportuna. La utilización de medios de comunicación múltiples e innovadores puede mejorar la accesibilidad y garantizar que ningún grupo de personas con discapacidad quede excluido en las distintas etapas de la intervención en casos de emergencia, incluida la recuperación y la reconstrucción. Los Estados, los actores no estatales y otros agentes humanitarios deben velar por la gestión y difusión eficaces de información accesible en todas las etapas de la intervención.

56. La participación, la rendición de cuentas, la no discriminación y el empoderamiento son principios fundamentales del modelo basado en los derechos humanos de la discapacidad. La garantía de estos principios contribuye al disfrute de los derechos humanos y es una manera eficaz y comprobada de evitar la exclusión de las personas con discapacidad. Los Estados y los agentes humanitarios deben asegurar la participación activa y la coordinación y consultas serias con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, en particular las mujeres, los hombres, los niños y las niñas con discapacidad de todas las edades y en todos los niveles.

57. La asignación de recursos es un factor fundamental para asegurar respuestas adecuadas para las personas con discapacidad y crear resiliencia ante futuras situaciones de emergencia. Los Estados deben movilizar recursos suficientes, oportunos y previsibles para llevar a la práctica su compromiso de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia que sean inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad, según un modelo de programación basado en los derechos humanos.

58. Se ha demostrado que en las operaciones sobre el terreno a menudo falta capacidad de apoyo a las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencia humanitaria. Los Estados, los agentes no estatales y los agentes humanitarios deben fomentar la capacidad de las partes interesadas, tanto militares como civiles, el personal de mantenimiento de la paz y otros trabajadores sobre el terreno que intervengan en situaciones de emergencia en relación con los derechos de las personas con discapacidad.

59. La reconstrucción ofrece una oportunidad excepcional de “reconstruir mejor”. Al adoptar un modelo basado en los derechos humanos, los Estados y los agentes humanitarios deben garantizar la accesibilidad mediante el diseño universal en la programación, y en toda la reconstrucción posterior a las situaciones de emergencia, en particular durante la planificación y la reconstrucción de las infraestructuras y las instalaciones públicas. La cooperación internacional debe aplicarse de conformidad con las normas establecidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El diseño universal y la accesibilidad y la no discriminación deben formar parte integrante de los indicadores de resultados, los parámetros de diseño y los criterios de asignación de recursos para la reconstrucción de calidad.

60. La prevención de la discapacidad primaria debe ser parte de las estrategias de salud u otras grandes estrategias de prevención de riesgos, sin ninguna repercusión negativa en la asignación de recursos a las estrategias relacionadas con la discapacidad. Los agentes humanitarios deben evitar incluir en las estrategias sobre la discapacidad cuestiones relativas a la prevención de la discapacidad primaria.

61. Los marcos actuales del Consejo de Seguridad recaban información sobre los civiles, los niños y las mujeres en situaciones de conflicto. La incorporación de las personas con discapacidad en estas actividades y mecanismos facilitaría la recopilación de datos sobre su situación. Los Estados deben promover la inclusión de las personas con discapacidad en los marcos existentes de las Naciones Unidas que se ocupan de los conflictos y las situaciones de emergencia, prestar apoyo de alto nivel y elaborar normas convenidas a nivel internacional y directrices sobre la inclusión de las personas con discapacidad en las actividades humanitarias.