



# Asamblea General

Distr. general  
13 de julio de 2023  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo octavo período de sesiones

Tema 73 c) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
situaciones de los derechos humanos e informes de  
relatores y representantes especiales**

## Los 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 de conformidad con la resolución [44/10](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/78/150](#).



## **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, destaca la capacidad moral de las personas con discapacidad en la reconstrucción de sociedades fracturadas en las situaciones de posconflicto. En el informe se utilizan conceptos como la reparación moral y la justicia transicional en el contexto de la consolidación de la paz y se señala a la atención las voces ausentes de las personas con discapacidad. Partiendo del nexo entre paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos, el informe se centra en la receptividad de la actual arquitectura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz a la participación activa de las personas con discapacidad. También se exponen en él formas prácticas de hacer que el proceso de consolidación de la paz sea más receptivo a las voces de las personas con discapacidad a fin de hacer justicia en lo que se refiere a sus derechos y contribuir a garantizar una paz más inclusiva, resiliente y sostenible para todos.

## I. Introducción

1. El propósito del presente informe temático es analizar el papel transformador de las personas con discapacidad en los procesos de consolidación de la paz. Se pretende determinar cuán receptiva es la actual arquitectura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz a la participación activa de las personas con discapacidad y sentar las bases de un futuro programa de consolidación de la paz que las incluya plenamente. El World Institute on Disability indicó en un informe de 2014 que el 16 % del total de discapacidades está relacionado con la guerra o los conflictos y que las ideas de las personas con discapacidad para la consolidación de la paz no se valoraban ni aprovechaban, lo que reflejaba el hecho de que muchas veces eran tratadas como ciudadanos de segunda clase<sup>1</sup>.

2. Uno de los temas centrales del presente informe es la labor realizada por las Naciones Unidas para alentar los procesos de paz y coadyuvar a su culminación. La implementación de la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad, con su función catalizadora del cambio en todas las operaciones de las Naciones Unidas, es una cuestión prioritaria para el mandato<sup>2</sup>. Aunque las Naciones Unidas no son formalmente parte en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, suscriben sus principios y han establecido un plan para la inclusión de la discapacidad a través de dicha Estrategia.

3. El informe también tiene repercusiones para los donantes que respaldan los esfuerzos de consolidación de la paz y otros agentes institucionales, como los institutos para la paz. Idealmente, deberían aspirar a una representación más equilibrada e inclusiva que beneficie a todo el sistema de consolidación de la paz.

4. El informe parte de la idea básica de que las personas con discapacidad tienen el instinto innato de reconstruir sociedades sustentadas en principios amplios de inclusión e igualdad. Los derechos de las personas con discapacidad son un proyecto de visibilidad que valora positivamente la diferencia humana. Este instinto de inclusión es, en sí mismo, un aglutinante vital para ayudar a reparar fisuras y construir nuevas realidades políticas. Todo aquello que contribuya a replantear nuestro imaginario político colectivo de modo que se prescinda de concepciones de la comunidad política que impliquen una autodefinición restrictiva y sean implícitamente excluyentes debería acogerse de buen grado y ponerse al servicio de un proceso de paz y estabilidad más sostenible.

5. Los estudios han puesto de relieve que las personas con discapacidad han sido catalizadores de procesos de paz y encabezado programas de consolidación de la paz con éxito<sup>3</sup>. Pese a ello, la discapacidad rara vez se incluye en los procesos de consolidación de la paz y, si se incluye, solo es de forma superficial. En los últimos años, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General han hecho hincapié, con razón, en la interdependencia e interoperabilidad de la agenda de paz y seguridad con la agenda de desarrollo y con los derechos humanos<sup>4</sup>. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad combina esos tres elementos: a través del artículo 11, establece un vínculo directo con la agenda más amplia de paz y seguridad de las

<sup>1</sup> Anita Aaron, Bruce Curtis, Alex Ghenis, Danielle Lane y Ariana Barth, “The involvement of persons with disabilities in conflict resolution and peacebuilding efforts: inclusion of persons with disabilities as part of the solution in the post-conflict arena”, informe especial (World Institute on Disability, 2014).

<sup>2</sup> Véase la resolución 44/10 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 3 f).

<sup>3</sup> Elizabeth Murray, “Disability inclusive peacebuilding: state of the field and the way forward”, pág. 7 (Instituto Estadounidense de Paz, 2021).

<sup>4</sup> Véanse la resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad y la resolución 70/262 de la Asamblea General, párr. 8.

Naciones Unidas —firmemente reforzada por la resolución 2475 (2019) del Consejo de Seguridad. Se trata de un tratado de derechos humanos innovador que combina los derechos económicos y sociales con los derechos civiles y políticos. Por lo tanto, la discapacidad pone de manifiesto el modo en que esos tres ámbitos pueden interactuar de forma útil.

6. El sistema de las Naciones Unidas se ha alejado con determinación de un enfoque episódico de la consolidación de la paz para hacer hincapié en un proceso de sostenimiento de la paz, lo cual requiere prestar atención a las causas de los conflictos (en especial a las disparidades estructurales)<sup>5</sup>. En su resolución 2282 (2016), el Consejo de Seguridad anunció que la inclusividad es clave para llevar adelante los procesos nacionales de consolidación de la paz. En cierto modo, se trata de una importante invitación permanente a ampliar el marco tradicional para incluir a las personas con discapacidad, algo que aún no ha ocurrido.

7. La participación activa de las personas con discapacidad en la consolidación de la paz tiene un valor determinante, pero también un valor social más amplio. En lo que se refiere al valor determinante, contribuye a garantizar que todo proceso de paz futuro incorpore la perspectiva de la discapacidad desde el inicio. Sin embargo, el éxito no se mide únicamente en función de si los acuerdos de paz han incluido formalmente a las personas con discapacidad y tenido en cuenta sus derechos de forma explícita. El éxito también entraña la incorporación del ideal más amplio de inclusión, que puede contribuir a contrarrestar las fuerzas que amplifican la diferencia. Este elemento aglutinante suele agregarse cuando se incluye formalmente a las personas con discapacidad en el momento de la consolidación de la paz y los procesos conexos.

8. El momento de la consolidación de la paz suele constituir un punto de inflexión fundamental en la vida de cualquier comunidad política. Es entonces cuando la comunidad política puede ser reinventada y reconstruida. Este momento crucial puede cimentar una paz duradera tanto dentro de los países como a través de las fronteras. Lamentablemente, durante los últimos 30 años más o menos, solo un porcentaje muy reducido de acuerdos de paz ha contenido alguna referencia a la discapacidad, y normalmente esa referencia se ha efectuado desde una perspectiva médica. Se trata de una oportunidad verdaderamente desaprovechada.

9. El término reparación moral se utiliza para referirse al conjunto de medidas necesarias para reconocer el pasado, proteger a las personas tras el conflicto y crear nuevas instituciones que permitan acometer el cambio, con un desarrollo económico y social que lo sustente. El concepto es intercambiable con el término justicia transicional, que da una expresión más técnica a la reparación moral. Hay tres elementos básicos que son esenciales para la reparación moral y ayudan a definir ese momento de reinversión.

10. **La verdad como fundamento de la paz.** Dar a conocer la verdad es una forma de restablecer la confianza y está vinculada a una rendición de cuentas justa sobre el pasado. La verdad es una base sobre la que al menos se pueden reconocer y abordar las viejas hostilidades, creando espacio para que surjan nuevas instituciones y realidades políticas. Sorprendentemente, los procesos de reparación moral (comisiones de investigación, procesos de verdad y reconciliación, disculpas, expiación, responsabilidad penal) no suelen incluir a las personas con discapacidad. Es como si los crímenes y agravios en masa que se han cometido contra estas personas

<sup>5</sup> Gauthier de Beco, "Taking economic and social rights earnestly: what does international human rights law offer persons with disabilities in situations of armed conflict?", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, págs. 306 a 322 (en inglés) (Cambridge University Press, en nombre del Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022).

en el pasado simplemente no contarán. Esta falta de ajuste de cuentas colectivo con el pasado revela los efectos negativos de la invisibilidad de las personas con discapacidad que se supone que estos procesos deben poner al descubierto y revertir.

**11. Protección y prevención para fomentar la participación.** Un elemento importante para consolidar y mantener la paz es proteger a los civiles y evitar que la violencia se repita. Esto no solo es correcto en sí mismo, sino que también ayuda a fortalecer la confianza pese a las viejas divergencias. Es difícil imaginar que personas o grupos de personas se presten a compartir sus perspectivas sobre el futuro de su país sin unas garantías mínimas de seguridad y protección contra la victimización. Sin tales garantías, es poco probable que grupos como las personas con discapacidad participen tanto como otros en el proceso de reconstrucción y reconciliación, lo cual representa una desventaja palpable para todos.

**12. Reimaginar y crear nuevas instituciones políticas y hacer frente a la exclusión económica y social.** Todo replanteamiento de un futuro político satisfactorio conlleva una reconceptualización de las instituciones y los procesos políticos de forma que se genere un espacio en el que puedan oírse las voces discordantes. Estos momentos de reinención —elaboración de acuerdos de paz, nuevas constituciones, referendos— son de vital importancia para las personas con discapacidad, ya que brindan una oportunidad (a veces la primera) para que la sociedad en general afronte honestamente al pasado de exclusión y discriminación y busque medios para corregirlo. Este proceso de reinención debe acompañarse de una agenda de desarrollo que elimine algunas de las causas socioeconómicas de conflicto subyacentes. Sería un error limitar la agenda de desarrollo a las necesidades inmediatas de los excombatientes con discapacidad, aunque apremie desde un punto de vista moral. Debe trascender el momento a fin de revertir décadas de exclusión y sus efectos. Sin embargo, llama la atención el grado de ausencia de las personas con discapacidad en estos momentos cruciales de reinención y reconstrucción.

### **Tres informes temáticos sobre los conflictos y la discapacidad**

**13.** El presente informe temático es el tercero de una serie centrada en la discapacidad y los conflictos. En el primer informe se evaluaba la visibilidad de las personas con discapacidad en todos los aspectos principales del continuo de paz y conflicto, que abarca desde la prevención de los conflictos hasta la conducción de las hostilidades, pasando por la evacuación, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz ([A/76/146](#)). Como era previsible, se constató que las personas con discapacidad eran relativamente invisibles en la mayoría de los componentes de ese continuo.

**14.** En el segundo informe, la atención se centró en la interacción de la noción de protección en virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la protección de los civiles con discapacidad en virtud del derecho internacional humanitario ([A/77/203](#)). Se recordó a los Estados las normas que podrían y deberían ser más inclusivas de la discapacidad utilizando como guía algunas de las normas fundamentales de la Convención. Se subrayó que el artículo 11 no se limita a reiterar el derecho internacional vigente, sino que lo amplía al hacer hincapié en el modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos (en contraposición con el modelo médico reflejado en gran parte del derecho internacional humanitario), la autodeterminación de la persona y la capacidad jurídica (voz, elección y control), y al centrarse en la gama de derechos pertinentes que va más allá de la protección en sentido estricto.

15. El tercer informe aborda la capacidad moral positiva de las personas con discapacidad para formar parte integrante de las soluciones, garantizando que todos los procesos de reparación moral las incluyan.

### **Derechos sustantivos básicos y derechos relativos al proceso en virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación con la consolidación de la paz**

16. Varias de las disposiciones sustantivas básicas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad son esenciales para una consolidación de la paz inclusiva de la discapacidad. El artículo 5 sobre igualdad inclusiva sobresale, en particular, porque exige a las partes inmersas en un procedimiento de consolidación de la paz que reconozcan los errores sistémicos del pasado y construyan un futuro mucho más inclusivo para todos. El artículo 11 establece expresamente la complementariedad de la Convención con todos los demás regímenes de derecho internacional. El Consejo de Seguridad ha reiterado de forma acreditada la importancia del artículo 11 como puente entre la Convención y las situaciones de conflicto armado y posconflicto (resolución [2475 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad). Además, varios derechos socioeconómicos de la Convención tienen una relevancia directa para el proceso de prevención, reconstrucción y consolidación. Estos derechos, aunque anclados en los derechos humanos, son también primordiales para una agenda de desarrollo inclusiva. Entre ellos cabe citar, por ejemplo, la accesibilidad (artículo 9), el acceso a la justicia (artículo 13), la educación (artículo 24), la rehabilitación (artículo 26) y un nivel de vida adecuado (artículo 28).

17. Los derechos enunciados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación con el proceso son igualmente importantes. En el párrafo 4 del artículo 3 se reconoce el derecho a participar en todos los procesos políticos (y decisiones conexas) que afecten a las personas con discapacidad. El artículo 29 hace referencia a la importancia de la participación política. Esto reviste una importancia especial en esos escasos momentos de reinversión en la política. No solo se plantea un derecho formal a participar, sino que también se establece la obligación de facilitar y apoyar esa participación.

18. El Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible refuerza enérgicamente los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aborda la necesidad de promover sociedades pacíficas e inclusivas, brindando un acceso a la justicia para todos y creando instituciones eficaces, inclusivas y que rindan cuentas a todos los niveles. El vínculo directo entre sociedades inclusivas y pacíficas es sorprendente: las iniciativas encaminadas a la inclusión contribuyen a mantener la paz. Por definición, esto debe incluir al 15 % de personas con discapacidad que forman parte de cualquier población. Si se mira desde la perspectiva inversa, el Objetivo 16 también reconoce que los elevados niveles de violencia armada e inseguridad tienen un efecto destructor en el desarrollo de un país ([A/77/162](#)). Esto afectará de forma desproporcionada a los más rezagados, entre los que se figuran las personas con discapacidad.

### **Perspectivas interseccionales: la invisibilidad casi absoluta de la discapacidad**

19. En los últimos años ha insistido mucho en el sistema de las Naciones Unidas, y con razón, en el papel de las mujeres, los jóvenes y los niños en la consolidación de la paz. Las mujeres tienen un cometido de vital importancia en cualquier matriz de consolidación de la paz y se están haciendo progresos lentos pero constantes para

impulsar su función en ese ámbito. Esto es tan importante para las mujeres y niñas con discapacidad como para las mujeres y niñas sin discapacidad y el futuro pertenece, literalmente, a los niños. La capacidad moral de los niños con discapacidad merece ser puesta de relieve en lo que respecta a la consolidación de la paz, en parte porque pasarán toda su vida con una discapacidad y, en parte, porque su firme orientación hacia el futuro constituye una contribución valiosa a la sostenibilidad de la paz.

20. Desde una perspectiva transversal de la discapacidad, los estudios de que se dispone muestran que suelen ser las personas con discapacidad física y sensorial las que contribuyen a los actuales procesos de consolidación de la paz. Esto puede obedecer simplemente a los elevados costos de oportunidad a los que se enfrentan todas las personas con discapacidad en las situaciones de posconflicto y, en especial, las personas con discapacidad psicosocial o intelectual. Un enfoque rectificativo incluiría una estrategia mucho más intencionada para dar cabida a todas las voces en el proceso. De no ser así, los resultados tenderán siempre a ser sesgados y no uniformes para todas las personas con discapacidad. Otra preocupación interseccional en la consolidación de la paz son las personas mayores, tanto en la población general como las que tienen una discapacidad. Sus experiencias vitales acumuladas son un activo crucial para la consolidación de la paz. Son una fuente de inspiración para la próxima generación, que tendrá que llevar a buen puerto el proceso de paz.

21. Los veteranos con discapacidad suelen tener más empuje político que otros grupos. Si este hecho se tiene debidamente en cuenta en un programa más amplio sobre los derechos de las personas con discapacidad y se vincula a la comunidad de la discapacidad en general, ello no tiene porqué ser necesariamente malo. Gran parte de los resultados dependerá de la capacidad de los veteranos con discapacidad para crear alianzas, así como de su voluntad para usar su fuerza moral y política en beneficio de la comunidad de la discapacidad en sentido extenso. Debe evitarse a toda costa cualquier tendencia a formular reivindicaciones basándose en la idea de que una determinada comunidad de personas con discapacidad es “más merecedora” que otras comunidades de personas con discapacidad. Ello no significa que se nieguen las reivindicaciones justificadas de los veteranos con discapacidad, en especial el derecho a la rehabilitación y a una reintegración efectiva<sup>6</sup>, sino que se trata, más bien, de situar sus reivindicaciones en un contexto más amplio que abarque a toda la comunidad.

## **II. Conceptualización de la reparación moral, la justicia transicional, la consolidación de la paz y la discapacidad**

22. El concepto de reparación moral se refiere, esencialmente, al modo en que una sociedad puede reconciliarse realmente con agravios en masa del pasado (como la violencia endémica en las instituciones contra las personas con discapacidad o su victimización en tiempos de conflicto). La premisa subyacente es que, si no se abordan, esos agravios masivos cometidos en el pasado se agudizarán y menoscabarán las posibilidades de hacer justicia en el presente. Una injusticia experimentada en el pasado puede haber sido un agravio puntual que al nunca se ha hecho frente. O puede caracterizarse por profundas raíces estructurales y prácticas institucionales que persisten en la actualidad (como la institucionalización). Los factores habituales que coartan la “reparación moral” son la negación categórica de los hechos, el hecho de restar credibilidad a determinados grupos de testigos, la soledad ética (sensación de abandono por parte de la sociedad y de no ser escuchado) y la falta de “agraviabilidad”

<sup>6</sup> Arie Rimmerman, *Ageing Veterans with Disabilities: a Cross National Study of Policies and Challenges* (Cambridge University Press, 2020).

(no ser reconocido como una persona digna de protección). Todo esto repercute en las personas con discapacidad e incide en sus perspectivas de reparación moral.

23. Los objetivos de la reparación moral son: a) responsabilizar a los autores del agravio; b) reconocer el agravio como tal; c) restablecer las condiciones y normas morales en las comunidades; d) restablecer la confianza entre las personas mediante el reconocimiento de valores morales comunes; e) alimentar la esperanza de que el entendimiento moral y los responsables de apoyarlo son dignos de confianza; y f) crear vínculos en una relación moral adecuada con los responsable del agravio y las personas que lo han sufrido<sup>7</sup>. Esto último hace factible, en particular, un futuro colectivo compartido.

24. En relación con esto, en un estudio pionero, Linda Steele identifica varios modelos distintos para hacer frente a los agravios masivos del pasado a través de la justicia restaurativa, la justicia transicional, la justicia transformadora y la justicia estructural<sup>8</sup>. Describe las herramientas utilizadas en la mayoría de estos modelos: a) el esclarecimiento de la verdad (comisiones de investigación, comisiones internacionales de investigación, preservación de la memoria a través de “sitios de conciencia” y el arte)<sup>9</sup>; b) la rendición de cuentas (responsabilidad penal nacional e internacional); y c) la reconstrucción de las vidas y la base para la confianza en un futuro común (indemnización, reparación, restitución, medidas de desarrollo y justicia social). Algunos incluirían el perdón en esta serie, pero el perdón podría ser el resultado de un programa de reparación moral fructífero, más que una condición previa para su éxito<sup>10</sup>.

25. El concepto de justicia transicional está estrechamente relacionado con el proceso de consolidación de la paz y puede considerarse un pilar fundamental de la reparación moral (véase [S/2004/616](#))<sup>11</sup>. En una clara exposición del vínculo entre el desarrollo (especialmente en situaciones de posconflicto) y la consolidación de la paz, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición expresa la opinión de que el reconocimiento es la piedra angular de cualquier proceso significativo ([A/77/162](#)). Con ello se refiere al reconocimiento de las personas como tales. Este es exactamente el problema heredado al que se enfrentan las personas con discapacidad. Este planteamiento es muy prometedor (aunque aún no se haya materializado) en lo que respecta a su aplicación al ámbito de la discapacidad.

26. La reparación moral también mira hacia delante, hacia los nuevos tipos de procesos necesarios para romper con el pasado y mantener el cambio, y hacia un programa de desarrollo social y económico que haga justicia a las víctimas del conflicto. Lo sorprendente es que todo lo anterior guarda una relación evidente y directa con los agravios en masa cometidos en el pasado contra las personas con

<sup>7</sup> Margaret Urban Walker, *Moral Repair: Reconstructing Moral Relations after Wrongdoing* (Cambridge University Press, 2006); véase también Linda Radzik, *Making Amends: Atonement in Morality, Law and Politics* (Oxford University Press, 2009).

<sup>8</sup> Linda Steele, “Facing the Past to Face the Future: Moral Repair and Disability”, documento encargado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (2022).

<sup>9</sup> Se han esgrimido argumentos sólidos para preservar las antiguas instituciones como sitios de conciencia para educar a las generaciones futuras. Véase Linda Steele, “Sites of conscience redressing disability institutional violence”, *Incarceration*, vol. 3, núm. 2 (2022); y Linda Steele y Justine Lloyd, “Place, memory and justice: critical perspectives on sites of conscience”, *Space and Culture*, vol. 25, núm. 2, (2022).

<sup>10</sup> Martha Minow, *When Should Law Forgive* (W. W. Norton & Company, 2019).

<sup>11</sup> Véase Janine Natalya Clark, “Where are the voices and experiences of persons with disabilities/disabled people in transitional justice research and practice?”, *Journal of Human Rights Practice*, 2023, XX, 1–11 (2023).



discapacidad en todos los rincones del mundo. Sin embargo, ni los principales modelos ni las herramientas de reparación moral se utilizan en general para hacer justicia a las personas con discapacidad víctimas de agravios masivos del pasado. Urge ampliar su ámbito de aplicación para incluir los agravios en masa de que esas personas han sido objeto en el pasado. Una visión clara de la historia, incluida la historia jurídica, es que la institucionalización masiva era tan inapropiada en 1950 como lo es en 2023.

### III. Arquitectura institucional de las Naciones Unidas y actividades de apoyo a la consolidación de la paz

#### A. Principales temas y actores

27. Las Naciones Unidas apoyan a los países en la construcción de una paz sostenible y la prevención de cualquier recaída en un conflicto violento. Se han distanciado de las actividades que se limitan a congelar un conflicto para abordar sus causas profundas mediante un amplio abanico de actividades de consolidación de la paz<sup>12</sup>. Para el Secretario General de las Naciones Unidas, prevenir los conflictos es la prioridad más importante de la organización, con una visión que hace hincapié en la prevención de conflictos y en la consolidación y el mantenimiento de la paz. En su informe de 2020 sobre la consolidación y el sostenimiento de la paz, el Secretario General suscribió el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, y destacó que en la Carta de las Naciones Unidas se subraya la íntima relación existente entre la paz y la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y la cooperación internacional ([A/74/976-S/2020/773](#)). El nexo entre la asistencia humanitaria, el desarrollo y la paz constituye la base para la consolidación de la paz en todo el sistema de las Naciones Unidas<sup>13</sup>. Los derechos humanos proporcionan los cimientos para la prevención de conflictos violentos, tal como se destaca en el llamamiento a la acción del Secretario General en favor de los derechos humanos<sup>14</sup>. La discapacidad podría y debería ser parte integrante de esta visión. Las principales entidades de apoyo a la consolidación de la paz en el sistema de las Naciones Unidas se describen como integrantes de la arquitectura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz<sup>15</sup>. Las responsabilidades relativas a las actividades de consolidación de la paz abarcan todo el sistema de las Naciones Unidas.

28. La Comisión de Consolidación de la Paz se creó en 2005 como órgano intergubernamental encargado de reunir a todos los agentes pertinentes que participan en actividades tras un conflicto, la consolidación de la paz y la recuperación, con el fin de mancomunar recursos y determinar las mejores prácticas en colaboración con los agentes políticos, de seguridad, humanitarios y de desarrollo<sup>16</sup>. Las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad por las que se creó la Comisión

<sup>12</sup> Véase Naciones Unidas, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, págs. 25 y 26 (2008).

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Centre on International Cooperation, *The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises*, Universidad de Nueva York (diciembre de 2019).

<sup>14</sup> Naciones Unidas, “La aspiración más elevada: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos”, 2020.

<sup>15</sup> Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz, “The United Nations Peacebuilding Architecture” (Nueva York, octubre de 2010).

<sup>16</sup> Véanse la resolución [60/180](#) de la Asamblea General; y la resolución [1645 \(2005\)](#) del Consejo de Seguridad.

también señalaban la necesidad de ir más allá de la gestión de crisis y de poner de manifiesto las lagunas que amenazan con socavar la paz.

29. Las resoluciones mencionadas también crearon el Fondo para la Consolidación de la Paz y una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. El Fondo es el principal instrumento financiero de las Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz en los países, incluidos los afectados por conflictos o en riesgo de conflicto. Aunque en la Estrategia 2020-2024 del Fondo se presta cierta atención a las agendas de las mujeres y los jóvenes, no se menciona a las personas con discapacidad<sup>17</sup>. Faltan proyectos que presten atención específicamente a las personas con discapacidad en la consolidación de la paz, aunque algunos de los proyectos financiados a través del Fondo constaban de elementos relacionados con la discapacidad.

30. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz presta asistencia y apoyo a la Comisión de Consolidación de la Paz y al Fondo para la Consolidación de la Paz y trabaja para mejorar un enfoque coherente y coordinado de la consolidación y el mantenimiento de la paz. Como tal, está especialmente bien posicionada para detectar oportunidades y promover la inclusión sistemática de la discapacidad en las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas y las directrices conexas.

31. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz forma parte de la cartera más amplia de asuntos políticos y de consolidación de la paz de la Secretaría. El Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz desempeña un papel fundamental en la prevención y resolución de conflictos mediante la alerta temprana, la mediación y el apoyo al Secretario General y a las misiones políticas de las Naciones Unidas respecto de la gestión de crisis y la promoción de soluciones duraderas a los conflictos. El Departamento también coordina las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas. Cabe destacar que el Plan Estratégico del Departamento para 2023-2026 le pide que “eleve sus estándares para la incorporación de estrategias para el empoderamiento de las personas con discapacidad y sus derechos humanos en sus procesos de análisis, alerta temprana y formulación de estrategias”<sup>18</sup>.

32. Una labor eficaz de mantenimiento de la paz crea un terreno propicio para que arraigue un proceso de consolidación de la paz. El Departamento de Operaciones de Paz ayuda a los Estados Miembros y al Secretario General en sus esfuerzos por mantener la paz y la seguridad internacionales. Las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se despliegan en cumplimiento de los mandatos votados por el Consejo de Seguridad. Pueden ayudar a implementar acuerdos de paz generales y apoyar a Estados o territorios en la transición hacia un gobierno estable basado en los principios democráticos, la buena gobernanza y el desarrollo económico.

33. En 2019, las Naciones Unidas adoptaron una Estrategia para la Inclusión de la Discapacidad que exige la incorporación de la discapacidad en las operaciones tanto internas como externas de las Naciones Unidas, incluidas las de mantenimiento y consolidación de la paz. Sin embargo, en el último informe de seguimiento de su aplicación (2019-2021) se indica que se han tomado pocas medidas para avanzar en la inclusión de la discapacidad en las actividades de consolidación y mantenimiento de la paz<sup>19</sup>. Esto resulta decepcionante e indica que existe margen de mejora.

<sup>17</sup> Véase Naciones Unidas, Fondo para la Consolidación de la Paz, “Secretary-General’s Peacebuilding Fund: 2020-2024 strategy”, marzo de 2020.

<sup>18</sup> Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, “Strategic Plan for 2023-2026”, pág. 32.

<sup>19</sup> Véanse [A/75/314](#); [A/76/265](#); y [A/77/344](#).

## B. Enfoques interseccionales de la consolidación de la paz

34. El sistema de las Naciones Unidas presta especial atención a los temas de las mujeres y la paz y la seguridad, y los jóvenes y la paz y la seguridad<sup>20</sup>. Sin embargo, no suele tenerse en cuenta a las mujeres y los jóvenes con discapacidad en esos programas. No se presta la misma atención a las personas con discapacidad.

35. La agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad se estableció mediante la resolución [1325 \(2000\)](#) del Consejo de Seguridad y aborda el papel de las mujeres en la prevención de conflictos, su participación en la consolidación de la paz, los derechos de las mujeres y las niñas durante y después de los conflictos y las necesidades específicas de las mujeres en todas las fases de la consolidación de la paz. Desde 2000, se han aprobado diez resoluciones del Consejo de Seguridad centradas en la necesidad de una participación activa y sustantiva de las mujeres en el establecimiento y la consolidación de la paz y en la prevención y erradicación de la violencia sexual relacionada con los conflictos. Una ingente cantidad de políticas, orientaciones y prácticas apoyan actualmente la labor dirigida a cumplir esa agenda<sup>21</sup>. En 2016, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz creó una entidad independiente denominada Dependencia de Género, Paz y Seguridad que se ocupa de elaborar políticas, fortalecer la capacidad de su personal y apoyar al personal de sus misiones y su sede en lo tocante a la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a las mujeres y la paz y la seguridad y la violencia sexual relacionada con los conflictos. La Global Network of Women Peacebuilders merece una mención especial, ya que pone en contacto a más de un centenar de grupos de mujeres de todo el mundo dedicados a la consolidación de la paz con actores institucionales, como las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Debería usarse de modelo para crear una red similar de personas con discapacidad.

36. En algunos de los fondos utilizados para implementar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad se trató de incluir a las mujeres con discapacidad. Por ejemplo, las personas con discapacidad participaron en el diseño de un proyecto financiado por el Fondo para la Consolidación de la Paz en Liberia cuyo objetivo era abordar los factores específicos del conflicto desde una perspectiva de género. El marco proporcionado por la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad se utilizó para evaluar el grado de inclusividad del proyecto en todas sus fases. A pesar de estos esfuerzos positivos, las mujeres y las niñas con discapacidad no participaron sistemáticamente en la ejecución del proyecto<sup>22</sup>.

37. Desde finales de la década de 1990, el Consejo de Seguridad ha prestado especial atención a la protección de los niños en los conflictos armados. En el histórico informe de Graça Machel de 1996 se indicaba que unos 2 millones de niños habían muerto en conflictos armados en los diez años anteriores al informe y que el triple habían resultado gravemente heridos o habían adquirido una deficiencia permanente, muchos de ellos mutilados por minas terrestres ([A/51/306](#), párrs. 2 y 30). Tras su publicación, la Asamblea General creó el mandato del Representante Especial

<sup>20</sup> Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz, “Women Peace and Security (WPS) & Youth Peace and Security (YPS) Complementarities of the two agendas, (2021)”.

<sup>21</sup> Véanse, por ejemplo, Departamento de Asuntos Políticos, “Guidance on gender and inclusive mediation strategies”, (Nairobi, Naciones Unidas, 2017); y Departamento de Asuntos Políticos, “Guidance for mediators. Addressing conflict-related sexual violence in ceasefire and peace agreements”, (Nueva York, Naciones Unidas, enero de 2012).

<sup>22</sup> Véase el proyecto de fomento de la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad mediante el fortalecimiento de los marcos de rendición de cuentas, la financiación innovadora y la presupuestación con perspectiva de género (PBF/IRF-319).

del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, máximo defensor de las Naciones Unidas de la protección y el bienestar de los niños afectados por conflictos armados<sup>23</sup>.

38. La actual Representante Especial para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados es muy consciente del impacto de los conflictos en los niños con discapacidad y del papel fundamental de estos en la consolidación de la paz. Está preparando un estudio temático sobre el tema, lo cual es sumamente útil. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desempeña un papel importante de apoyo a los niños afectados por conflictos armados y ha procurado integrar mejor las necesidades de los niños con discapacidad en la acción humanitaria. En 2019, elaboró orientaciones específicas sobre la inclusión de niños con discapacidad en distintos sectores humanitarios<sup>24</sup>. En 2005, el Consejo de Seguridad estableció un mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre las violaciones graves cometidas contra los niños en tiempos de conflicto armado<sup>25</sup>. Sin embargo, las orientaciones de 2014 sobre la supervisión dirigidas a los encargados de investigar las violaciones graves contra niños en los conflictos armados no mencionan la discapacidad<sup>26</sup>. La labor relativa a los niños y los conflictos armados podría mejorarse sin duda con algunas orientaciones concretas sobre discapacidad y la participación activa de niños y jóvenes con discapacidad en los procesos de consolidación de la paz.

39. La resolución [2475 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad, relativa a la protección de las personas con discapacidad durante los conflictos armados, proporciona una pauta de actuación similar a la de los mandatos sobre las mujeres, los jóvenes y los niños. Cabe destacar que la resolución va más allá de la estrecha concepción de la protección durante los conflictos para incluir toda la gama de actividades a lo largo del continuo de paz, que comprende la prevención de conflictos, su resolución, la reconciliación, la reconstrucción y la consolidación de la paz. Esto apunta, como mínimo, a la integración de las personas con discapacidad en las actividades relacionadas con las agendas de las mujeres y la paz y la seguridad y de la juventud, la paz y la seguridad y los niños en los conflictos armados. Lo ideal sería que diera lugar a orientaciones detalladas sobre el modo en que las personas con discapacidad pueden participar sustantivamente en los esfuerzos de consolidación de la paz.

### **C. Actividades de apoyo a la reparación moral: dar a conocer la verdad y la invisibilidad casi absoluta de la discapacidad**

40. Afrontar el futuro significa afrontar el pasado. Cada país debe encontrar su propio camino para hacerlo y podría contar con el apoyo de las Naciones Unidas para recorrerlo. La reparación moral, incluso a través de la justicia transicional, puede contribuir a una paz sostenida mediante procesos y mecanismos que faciliten la rendición de cuentas y la reconciliación tras el conflicto. En los casos en que la justicia transicional forma parte de un proceso de paz, es importante preguntarse cómo configuran las personas con discapacidad la justicia transicional y de qué modo tienen en cuenta estos procesos sus experiencias propias y singulares en el conflicto.

<sup>23</sup> Resolución [51/77](#) de la Asamblea General.

<sup>24</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Guidance: including children with disabilities in humanitarian action” (Nueva York, 2017).

<sup>25</sup> Resolución [1612 \(2005\)](#) del Consejo de Seguridad.

<sup>26</sup> Oficina del Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, UNICEF y Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, “Guidelines: Monitoring and reporting mechanism on grave violations against children in situations of armed conflict” (junio, 2014).

41. Podrían extraerse enseñanzas de los intensos debates sobre el papel de la mujer en los procesos de paz encabezados por las Naciones Unidas y otros organismos<sup>27</sup>. La resolución 2475 (2019) del Consejo de Seguridad subraya “la necesidad de que los Estados pongan fin a la impunidad por los delitos cometidos contra los civiles, incluidas las personas con discapacidad, y velen por que esas personas tengan acceso a la justicia y a recursos jurídicos eficaces y, si procede, a medios de reparación” (párr. 2). Las comisiones de investigación designadas por las Naciones Unidas y los órganos conexos de determinación de los hechos pueden realizar importantes contribuciones a los procesos de consolidación de la paz y rendición de cuentas. Han desempeñado un papel útil en el diseño del contenido y la trayectoria de los procesos de paz, la rendición de cuentas y los mecanismos de justicia transicional. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cumple un importante cometido de apoyo a las comisiones de investigación desde 1992, respaldando a unas 50 comisiones y misiones<sup>28</sup>. Desafortunadamente, los informes de las comisiones de investigación que tienen un mandato de las Naciones Unidas revelan que se presta escasa atención a las personas con discapacidad y a sus experiencias de vida<sup>29</sup>. La colaboración de las comisiones de investigación y los expertos en discapacidad con las organizaciones de personas con discapacidad ofrece la posibilidad —que aún no se ha materializado— de mostrar a los investigadores las circunstancias a las que se enfrentan las personas con discapacidad.

42. Aunque las personas con discapacidad corren un alto riesgo de sufrir graves violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, sobre todo durante los conflictos armados, es poco frecuente que prosperen los enjuiciamientos por tales violaciones en virtud del derecho penal internacional<sup>30</sup>. Además, es posible que estas violaciones no se reconozcan como los delitos atroces que son, lo que refleja una falta de comprensión de los derechos de las personas con discapacidad. La Corte Penal Internacional ha elaborado directrices sobre el enjuiciamiento de los delitos contra los niños y las mujeres. Todavía tiene que aprobar un conjunto similar de directrices en materia de discapacidad. Las recomendaciones en este sentido deberían tomarse en serio. Del mismo modo, otros mecanismos judiciales para perseguir los delitos perpetrados contra las personas con discapacidad en virtud del derecho penal internacional, tanto en tribunales mixtos como nacionales, no han dado lugar a enjuiciamientos por delitos relacionados con la discapacidad<sup>31</sup>.

43. En abril de 2023 se puso en marcha una iniciativa histórica para redactar un tratado internacional sobre crímenes de lesa humanidad con un debate y análisis del proyecto de artículos en la Sexta Comisión de la Asamblea General (A/C.6/77/L.4). Al omitirse toda mención expresa a las personas con discapacidad en ese proyecto de

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, ONU-Mujeres y CMI Martti Ahtisaari Peace Foundation, informe de una reunión mundial titulado “Gender-inclusive peace processes: Strengthening women’s meaningful participation through constituency building”, 7 a 27 de julio de 2021.

<sup>28</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos en derechos humanos y derecho internacional humanitario: guía y práctica*, (Nueva York y Ginebra, 2015).

<sup>29</sup> Janet E. Lord, William I. Pons y Michael Ashley Stein, “United Nations mandated commissions of inquiry and disability”, Proyecto sobre la Discapacidad, Facultad de Derecho de Harvard, (de próxima publicación, 2023).

<sup>30</sup> William I. Pons, Janet E. Lord y Michael Ashley Stein, “Addressing the accountability void: war crimes against persons with disabilities”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 922 (en inglés) (noviembre de 2022).

<sup>31</sup> William I. Pons, Janet E. Lord y Michael Ashley Stein, “Disability, human rights violations and crimes against humanity”, *American Journal of International Law*, vol. 116, núm. 1 (enero de 2022).

texto se hace caso omiso del historial de actos delictivos de que han sido objeto<sup>32</sup>. Sin duda alguna, cualquier proyecto de tratado debería tener en cuenta a las personas con discapacidad que son víctimas de graves violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

#### **D. Actividades de apoyo a la protección y la prevención: falta de inclusión de la discapacidad**

44. Cuando se protege a las personas —especialmente a las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad— se les infunde confianza para participar. Si no participan, o no pueden hacerlo, los resultados serán menos legítimos o sostenibles que en caso contrario. La protección implica prevención. Ahora bien, ello da por sentado que se valora a todos por igual en las estrategias de prevención de conflictos.

45. Preocupa especialmente el caso de las personas con discapacidad que se ven obligadas a huir como consecuencia de los conflictos, sobre todo porque muchas no gozan de libertad de movimiento para escapar de ellos. Esto se debe en gran medida a la inaccesibilidad de los procedimientos de evacuación. Los centros de acogida también presentan barreras para las personas con discapacidad. El hecho de colocar en instituciones a las personas con discapacidad que se ven obligadas a huir resulta también sumamente problemático. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desempeña un papel primordial en lo que respecta a atender las necesidades de protección de las personas que se ven forzadas a huir. Las Directrices sobre Protección Internacional aprobadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados permiten a los órganos decisorios autorizados realizar una evaluación objetiva del temor fundado a la persecución de forma acorde con el derecho interno. Mientras que en las directrices sobre orientación sexual y/o identidad de género<sup>33</sup> se presta gran atención a importantes cuestiones interseccionales, se sigue requiriendo una orientación similar en relación con las personas con discapacidad. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados parece ser consciente de esta necesidad y debe alentarse sus esfuerzos por hacer que el proceso sea más inclusivo.

46. La prevención es una de las principales tareas de los Asesores Especiales del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger, que promueven los esfuerzos nacionales e internacionales para proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger publicó, en 2014, un Marco de Análisis para Crímenes Atroces que puede y debe utilizarse para estudiar los factores de riesgo y sus posibles efectos en grupos concretos, como las personas con discapacidad<sup>34</sup>.

#### **E. Actividades de apoyo a la reinversión del futuro: fortalecimiento institucional, económico y social**

47. Un futuro nuevo y sostenible puede significar nuevos tipos de instituciones políticas sustentadas por la justicia económica y social y programas de desarrollo.

<sup>32</sup> Janet E. Lord, Rosemary Kayess, William Pons y Michael Ashley Stein, “The UN process for a crimes against humanity treaty has finally started: will it account for persons with disabilities?”, *Just Security* (26 de mayo de 2023).

<sup>33</sup> HCR/GIP/12/09.

<sup>34</sup> Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, “Marco de Análisis para Crímenes Atroces: Una herramienta para la prevención” (30 de octubre de 2014).

Esto incluye un enfoque a corto plazo e inmediato en que se preste especial atención a las personas con discapacidad que han sufrido a lo largo de un conflicto o que han adquirido una deficiencia durante este. El objetivo a largo plazo sería crear un orden económico y social más inclusivo para todos, incluidos aquellos que han quedado más rezagados. En el contexto de la discapacidad, el enfoque a corto plazo mencionado tiende a basarse en un modelo médico de la discapacidad restrictivo y el objetivo a largo plazo tiende a no incluir en absoluto a las personas con discapacidad.

48. Los datos disponibles hasta la fecha indican que las personas con discapacidad apenas han participado en las negociaciones de los tratados de paz, ya sea en las que las Naciones Unidas han mediado o en otras. Las razones pueden ser muchas, entre ellas la falta de apoyo tangible y un enfoque excesivamente médico de la discapacidad.

49. Un alto el fuego tiene implicaciones obvias para las personas con discapacidad. Un buen ejemplo es cuando se recurre al alto el fuego para facilitar la entrega de ayuda humanitaria o la evacuación de personas que han quedado atrás en una zona de conflicto. El alto el fuego debe tener siempre en cuenta a las personas con discapacidad.

50. La celebración de elecciones libres y limpias suele figurar por escrito en los acuerdos de paz. Durante las transiciones democráticas, a menudo se establecen nuevos sistemas electorales. Esto abre oportunidades para garantizar los derechos de las personas con discapacidad de forma integrada. El Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y su División de Asistencia Electoral dirigen la labor de las Naciones Unidas en materia de apoyo electoral. A pesar de la existencia de directrices concretas sobre los derechos electorales de las personas con discapacidad<sup>35</sup>, en los informes anuales del Secretario General sobre la asistencia electoral de las Naciones Unidas se presta poca atención a los sistemas electorales que tienen en cuenta la discapacidad. Sin embargo, en el informe de 2021 se reconoce concretamente la desconexión entre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la realidad política de las personas con discapacidad ([A/76/266](#), párr. 48). Se podría hacer mucho más en materia de apoyo electoral en los países afectados por conflictos para garantizar que las transiciones democráticas no agudicen la marginación política de las personas con discapacidad.

51. Hay otras iniciativas de fortalecimiento institucional que podrían contribuir a aumentar la participación de las personas con discapacidad en esos procesos. No obstante, las prácticas emergentes en todo el mundo demuestran que las personas con discapacidad pueden incorporarse con éxito a todos los aspectos del establecimiento de instituciones tras un conflicto<sup>36</sup>. De hecho, los datos disponibles sobre Europa prueban que las personas con discapacidad se implican incluso más que las demás en la vida política de la nación cuando reciben apoyo para hacerlo<sup>37</sup>.

52. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas son el principal asociado internacional de las instituciones nacionales en las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración. Estos programas tienen por objeto brindar apoyo a los excombatientes y los asociados a grupos armados para que puedan volver a llevar una vida satisfactoria y participar activamente en el proceso de paz. Las investigaciones apuntan a que el éxito de la reintegración de los excombatientes,

<sup>35</sup> Naciones Unidas, coordinador para asuntos de asistencia electoral, “Guideline: promoting the electoral rights of persons with disabilities through UN electoral assistance”, 29 de junio de 2012.

<sup>36</sup> Janet E. Lord, Michael A. Stein y Jan Fiala, “Facilitating an equal right to vote for persons with disabilities”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 6, núm. 1 (marzo de 2014).

<sup>37</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators* (2014).



independientemente de que presenten o no una discapacidad, es un proceso complejo y arduo<sup>38</sup>. Para los excombatientes con discapacidad, la situación puede ser especialmente lúgubre, ya que es posible que encuentren barreras adicionales para regresar a sus comunidades de origen debido a la estigmatización y la discriminación relacionadas con la discapacidad<sup>39</sup>. Esto sucede, en particular, en el caso de las personas que retoman la vida civil con traumas psicosociales. En particular, en 2006, la primera iteración de las normas integradas sobre desarme, desmovilización y reintegración, elaboradas por 25 organismos diferentes de las Naciones Unidas, no reflejó los derechos de las personas con discapacidad. Las normas revisadas (2019) contienen un módulo entero dedicado a las personas con discapacidad<sup>40</sup>, pero se precisan más medidas para llevarlas a la práctica. Análogamente, habría que revisar las obsoletas directrices de la Organización Internacional del Trabajo sobre la reintegración socioeconómica de los excombatientes, de 2009, para reflejar mejor la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>41</sup>.

53. Algunos proyectos financiados por el Fondo para la Consolidación de la Paz en este campo incluyen la perspectiva de la discapacidad. En Rwanda, por ejemplo, un proyecto implementado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativo a la reintegración de excombatientes repatriados y sus familias incluía actividades dirigidas a personas con discapacidad, como la reconstrucción de viviendas y la prestación de atención médica y psicosocial<sup>42</sup>. Del mismo modo, el Banco Mundial ha apoyado muchos programas de desarme, desmovilización y reintegración para excombatientes con discapacidad con resultados muy satisfactorios. En Burundi, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración no tuvo en cuenta inicialmente las necesidades de los excombatientes con discapacidad, por lo que el Banco Mundial proporcionó financiación de emergencia para que se subsanaran esas deficiencias. La financiación solo se proporcionó tras comprobar que un grupo de excombatientes con importantes necesidades de apoyo vivía en condiciones deplorables. El Banco Mundial aportó los fondos que hicieron posible su traslado a viviendas accesibles<sup>43</sup>. Estas iniciativas deben aplaudirse, junto con la enseñanza extraída de que la planificación anticipada para lograr la inclusión es vital para la eficacia de los programas de desarme, desmovilización y reintegración.

54. El Servicio de Actividades relativas a las Minas actúa según los mandatos encomendados tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad. Uno de los cinco pilares de las actividades relativas a las minas es la asistencia a las víctimas, un mandato que pivota en torno al artículo 6 de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre Su Destrucción (1997). Una disposición similar, pero más amplia, se encuentra en la Convención sobre Municiones en Racimo de 2008 (artículo

<sup>38</sup> Minerva Rivas Velarde, Janet E. Lord, Michael Ashley Stein y Thomas Shakespeare, “Disarmament, demobilization and reintegration in Colombia: lost human rights opportunities for Ex-combatants with disabilities”, *Journal of Human Rights*, vol. 21, núm. 1 (octubre de 2021).

<sup>39</sup> William Pons, “The hidden harm: acquired disability during conflict”, Center for Civilians in Conflict (4 de agosto de 2017).

<sup>40</sup> Véase <https://www.unddr.org/the-iddrs/>.

<sup>41</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Socioeconomic Reintegration of Ex-Combatants: Guidelines*, Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción de la OIT (Ginebra, 2009).

<sup>42</sup> “Support to the reintegration of ex-FDLR combatants and dependents repatriated to Rwanda from the Democratic Republic of Congo” (PBF/IRF-341).

<sup>43</sup> Grupo del Banco Mundial, *Disability Inclusion and Accountability Framework*, (Washington, D. C., 2022).



5). Las normas de asistencia a las víctimas fueron elaboradas en 2022 por las Naciones Unidas para ayudar a las autoridades nacionales a redactar normas nacionales de acción contra las minas y son las primeras que abordan la cuestión de los supervivientes<sup>44</sup>. También podrían reforzarse y ajustarse mejor a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como ya se ha señalado (A/77/203). En 2022, el Servicio de Actividades relativas a las Minas creó el mandato de Defensor Mundial de las Personas con Discapacidad en Situaciones de Conflicto y Consolidación de la Paz. Esta iniciativa es muy positiva y puede desempeñar un papel muy importante a la hora de poner de relieve las repercusiones de los conflictos y el hecho de que las personas con discapacidad tienen un papel esencial en la consolidación de la paz.

55. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo trabaja en contextos frágiles y de conflicto en cooperación con otros asociados de las Naciones Unidas para abordar una amplia gama de respuestas a las crisis, como los medios de subsistencia de emergencia, los proyectos de empleo y recuperación de empresas, las infraestructuras comunitarias, la gestión de escombros y las intervenciones en efectivo<sup>45</sup>. La respuesta a las crisis ofrece claras oportunidades para abordar las necesidades apremiantes de las personas con discapacidad afectadas por los conflictos mediante un enfoque inclusivo para el restablecimiento de los servicios básicos.

56. Asegurar el respeto del estado de derecho es fundamental para lograr una paz duradera tras un conflicto, proteger eficazmente los derechos humanos y alcanzar un progreso y desarrollo económicos sostenidos. Muchas partes interesadas desempeñan un papel importante en la prestación de ayuda internacional a estos procesos de cambio. La Oficina de las Naciones Unidas del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad, dependiente del Departamento de Operaciones de Paz, se dedica a la consolidación temprana de la paz ayudando a los países afectados por conflictos a restablecer el estado de derecho y las instituciones de seguridad necesarias para consolidar y mantener la paz. El estado de derecho es crucial para las personas con discapacidad, tanto para garantizar que se respeta su condición de persona como en relación con las garantías sustantivas y procesales de las que deberían gozar.

#### **IV. Voces desde el terreno: resumen de las comunicaciones, entrevistas y bibliografía disponible**

57. El Relator Especial recibió valiosas aportaciones de los Estados y otras partes interesadas en respuesta a una convocatoria de contribuciones escritas para elaborar el presente informe<sup>46</sup>. También se llevó a cabo una amplia serie de entrevistas a agentes clave sobre el terreno y a organizaciones de personas con discapacidad. Estas generosas contribuciones aportaron importantes puntos de vista y el Relator Especial está agradecido a todos. Además, se hizo un repaso de la bibliografía disponible sobre consolidación de la paz y discapacidad, que es escasa pero va en aumento. En esta sección se sintetizan los temas y aspectos más destacados resultantes de este proceso.

<sup>44</sup> Servicio de Actividades relativas a las Minas, *International Mine Action Standards, 13.10 Victim Assistance Standards* (enero de 2023).

<sup>45</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “UNDP’s Crisis Offer: A framework for development solutions to crisis and fragility”, (2022).

<sup>46</sup> Las comunicaciones recibidas pueden consultarse en <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/rebuilding-inclusive-societies-post-conflict-situations-active-involvement>.

## A. Predominio del modelo médico de discapacidad en la consolidación de la paz

58. El estigma, la discriminación y la falta de conocimientos sobre la discapacidad parecen ser los principales factores que conducen a la relativa exclusión de las personas con discapacidad en los procesos de consolidación de la paz. Las personas con discapacidad son consideradas sistemáticamente como “víctimas” y no como titulares activos de derechos. Se hizo referencia de forma sistemática a los excombatientes con discapacidad y, aunque se les sigue considerando principalmente víctimas (incluso víctimas “merecedoras”), el enfoque general se basa casi exclusivamente en un modelo médico de la discapacidad.

59. Un valioso estudio sobre los tratados de paz revela que, desde 1993, solo se hace referencia a la discapacidad en el 6,6 % de los acuerdos de paz. Cuando se menciona la discapacidad, la terminología utilizada refleja en gran medida el modelo médico. Resulta revelador que el análisis haya demostrado que no ha habido ni una sola referencia o mención a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en ningún acuerdo de paz desde que esta entró en vigor<sup>47</sup>. La bibliografía disponible subraya que las fuerzas que cimentaron la desigualdad antes del conflicto permanecieron en gran medida sin abordar durante la transición posterior al conflicto<sup>48</sup>. Las organizaciones de personas con discapacidad confirmaron este punto destacando que las personas con discapacidad no participaron ni en la elaboración ni en la implementación de los planes nacionales de recuperación<sup>49</sup>. El programa pionero del Instituto de Arquitectura del Real Instituto de Tecnología de Melbourne sobre Desastres, Diseño y Desarrollo muestra el potencial del diseño integrador para reconstruir vidas tras los conflictos<sup>50</sup>.

60. Desde una perspectiva interseccional, el panorama que se perfila es igualmente sombrío. Cuando se ha solicitado la participación de otros grupos, como las mujeres y los niños, en los procesos de consolidación de la paz, se ha pasado por alto en general a las mujeres y los niños con discapacidad<sup>51</sup>. Los entrevistados pensaban que esa exclusión se debía en gran parte al desconocimiento por parte de la sociedad de la fortaleza, la capacidad y el discernimiento de la comunidad de la discapacidad<sup>52</sup>, a pesar de que las investigaciones demuestran que los derechos de las personas con discapacidad “pueden ser un aspecto unificador entre grupos opuestos en (...) un conflicto”<sup>53</sup>. Resulta significativo que las investigaciones hayan demostrado que incluso cuando se incluye a personas con discapacidad en los procesos de consolidación de la paz, “a menudo representan [solo] a personas que adquirieron una discapacidad como consecuencia del conflicto”<sup>54</sup>. En particular, las personas con

<sup>47</sup> Sean Molloy, “Peace agreements and persons with disabilities”, PA-X, informe de investigación (Universidad de Edimburgo, 2019).

<sup>48</sup> Roberta Francis, “Searching for the voice of people with disabilities in peace and conflict research and practice”, *Peace and Change*, vol. 4, núm. 3, (31 de mayo de 2019).

<sup>49</sup> Comunicación presentada por Fight for Right.

<sup>50</sup> Maestría en Desastres, Diseño y Desarrollo de la Universidad Real Instituto de Tecnología de Melbourne.

<sup>51</sup> Véase Anita Aaron, Bruce Curtis, Alex Ghenis, Danielle Lane y Ariana Barth, “The involvement of persons with disabilities in conflict resolution and peacebuilding efforts: inclusion of persons with disabilities as part of the solution in the post-conflict arena”, informe especial (World Institute on Disability, 2014).

<sup>52</sup> Comunicación presentada por la Federación Internacional de Espina Bífida e Hidrocefalia.

<sup>53</sup> Elizabeth Murray, “Disability inclusive peacebuilding: state of the field and the way forward”, informe especial (Instituto Estadounidense de Paz, octubre de 2021).

<sup>54</sup> Comunicación presentada por Inclusion Europe.

necesidades de apoyo complejas o con discapacidad intelectual suelen quedar excluidas de este tipo de medidas<sup>55</sup>.

61. Una consideración expresada en las entrevistas es que, en muchos casos, los excombatientes con discapacidad no quieren autoidentificarse como personas con discapacidad, sino que preferían ser relacionadas con su estado de salud o su condición de veterano<sup>56</sup>. Este rechazo se atribuyó en gran parte al estigma social. Uno de los factores que podrían contribuir a ello es el hecho de que los servicios para excombatientes con discapacidad suelen ser responsabilidad del Ministerio de Defensa, a diferencia de los servicios para las personas con discapacidad en general, que suelen estar a cargo del Ministerio de la Salud o de Asuntos Sociales. Esto crea un efecto de “etiqueta magnética” que hace que las personas prefieran relacionarse (identificarse) con una fuente de generosidad, en lugar de reflejar fielmente su identidad. Siguiendo con la metáfora de la “etiqueta magnética”, los investigadores han observado que los excombatientes con discapacidad pueden incluso declinar ciertos servicios y ayudas para no ser etiquetados como “persona con discapacidad”<sup>57</sup>. Se indicó que esta división refuerza la idea, según la forma de pensar de los excombatientes o veteranos, de que tener una deficiencia es algo negativo<sup>58</sup>.

62. Se observó una laguna importante en lo que respecta a los datos sobre personas con discapacidad en situaciones de conflicto y postconflicto<sup>59</sup>. Existen deficiencias de datos específicos sobre excombatientes “rebeldes” con discapacidad y mujeres con discapacidad, así como sobre personas que tenían una deficiencias preexistente o adquirieron una como consecuencia del conflicto. Se afirmó que esta falta de datos había propiciado programas y servicios de apoyo que no abordaban suficientemente las realidades de las personas con discapacidad. Esto era especialmente evidente en el caso de los excombatientes que adquirirían una deficiencia y realizaban la transición de la vida militar a la civil<sup>60</sup>.

## **B. Trasfondo: un marco temporal reducido que no capta los agravios históricos**

63. Los esfuerzos de consolidación de la paz tienden a centrarse en el aquí y ahora. Un enfoque que abarque también el pasado reflejaría mejor las desigualdades estructurales. Este sesgo temporal soslaya las desventajas que han acumulado las personas con discapacidad.

64. El vínculo entre discapacidad y pobreza sistémica se conoce bien, pues se ha demostrado que la pobreza “es tanto la causa como la consecuencia de la

<sup>55</sup> Murray, “Disability-inclusive peacebuilding”, págs. 8 a 10.

<sup>56</sup> Véase Minerva Rivas Velarde, Karim Del Rocio Garzón Díaz y Tom Shakespeare, “Social participation and inclusion of ex-combatants with disabilities in Colombia”, *Disability and the Global South*, vol. 6, núm 2, (2019).

<sup>57</sup> Christopher L. Griffin Jr. y Michael Ashley Stein, “Self-perception of disability and prospects for employment among U.S. veterans”, 50 *Work: A Journal of Prevention, Assessment, and Rehabilitation*, artículo de investigación de la William & Mary Law School núm. 09-306 (febrero de 2015).

<sup>58</sup> Nurseli Yeşim Sünbülöğlu, “Media representations of disabled veterans of the Kurdish conflict: continuities, shifts and contestations”, *Disability and Masculinities*, Loeser, C., Crowley, V., Pini, B. (eds) (Palgrave Macmillan Londres, 2017); Zoë H. Wool, *After War: the weight of life after Walter Reed*, (Duke University Press, 2015); y Maria Berghs, *War and Embodied Memory: Becoming Disabled in Sierra Leone*, (Routledge, 2012).

<sup>59</sup> Maria Kett y Mark van Ommeren, “Disability, conflict, and emergencies”, *The Lancet*, Col. 374 (9704) (28 de noviembre de 2009).

<sup>60</sup> Minerva Rivas Velarde, Karim Del Rocio Garzón Díaz y Tom Shakespeare, “Social participation and inclusion of ex-combatants with disabilities in Colombia”.

discapacidad”<sup>61</sup>. Se ha comprobado que este vínculo crea un ciclo en el que las personas sin medios económicos tienen más probabilidades de adquirir una deficiencia primaria o secundaria por falta de acceso a una nutrición, atención de la salud, saneamiento y alojamiento adecuados<sup>62</sup>. Las personas con discapacidad pueden salir de este ciclo de pobreza cuando se les ofrece igualdad de oportunidades para trabajar mediante financiación directa y ayudas técnicas<sup>63</sup>. Sin embargo, los datos revelan tanto una falta de apoyo financiero suficiente para los regímenes de protección social como de programas de empleo sostenible para las personas con discapacidad en situaciones de posconflicto. Quienes adquieren una deficiencia primaria o secundaria como consecuencia del conflicto tienen dificultades para reintegrarse en la sociedad<sup>64</sup>. En particular, cuando se ofrece a las personas con discapacidad financiación, programas y asistencia, estas iniciativas suelen ser transitorias, estar mal administradas, tener un alcance insuficiente para romper el ciclo de la pobreza y, en muchos casos, ser inaccesibles para las personas con discapacidad. Así lo ilustró una persona entrevistada que citó el caso de una mujer con discapacidad que tenía tres hijos y había perdido a su marido en un conflicto. Tenía que recorrer un trayecto de ida y vuelta que duraba tres horas para poder utilizar un cajero automático en el marco de un programa de ayuda económica.

65. Se señaló además que, en muchos casos, la asistencia humanitaria internacional y los programas de reconstrucción tras los conflictos solían tener como objetivo la diversidad y la inclusión, sin consultar realmente a las personas con discapacidad o a la organización que las representaba<sup>65</sup>. Muchos entrevistados afirmaron que la financiación destinada a la discapacidad no se utilizaba para empoderar a las organizaciones nacionales de personas con discapacidad, sino que se entregaba a grandes organizaciones no gubernamentales de carácter internacional. Dado que esas organizaciones ya habían obtenido contratos de financiación anteriormente, cumplían los requisitos y tenían buenas referencias. Las organizaciones locales no solían cumplir los rigurosos requisitos de financiación. Paradójicamente, el efecto neto fue que se excluyó a las personas que estaban en mejor situación para comprender y abordar las necesidades de las personas con discapacidad.

66. Se informó de que los servicios dirigidos a los excombatientes con discapacidad eran desiguales y temporales y estaba politizados. Los excombatientes con discapacidad que habían luchado en el “bando ganador” solían tener más acceso a los escasos recursos disponibles<sup>66</sup>. La diferenciación implícita entre “héroes” y “traidores” también creaba un estrato adicional de prejuicios y estigmas, además de la identificación como persona con discapacidad<sup>67</sup>. La bibliografía destaca que los

<sup>61</sup> Departamento de Desarrollo Internacional, “Disability, poverty and development”, (febrero de 2000).

<sup>62</sup> Comunicación presentada por la Federación Internacional de Espina Bífida e Hidrocefalia.

<sup>63</sup> Myriam dos Santos-Zingale y Mary Ann McColl, “Disability and participation in post-conflict situations: the case of Sierra Leone”, *Disability and Society*, vol. 21, núm. 3, (20 de agosto de 2006).

<sup>64</sup> Kamal Lamichhane, “Social inclusion of persons with disabilities: a case from Nepal’s decade-long civil war”, *Scandinavian Journal of Disability Research*, vol. 18, núm. 4 (octubre de 2015).

<sup>65</sup> Comunicación presentada por Fight for Right.

<sup>66</sup> Stephen Meyers, “The social model under the shadow of the revolution: ex-combatants negotiating disability identity in Nicaragua”, *Qualitative Sociology*, vol. 37, (14 de agosto de 2014).

<sup>67</sup> Derick W. Brinkerhoff, “Capacity development in fragile States”, Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo, documento de debate núm. 58D, (mayo de 2007).

excombatientes con discapacidad —independientemente del bando en el que hayan luchado— experimentan con demasiada frecuencia pobreza y abandono social<sup>68</sup>.

67. El rango parece ser importante. Según se indicó, a menudo los resultados fueron diferentes (mejores) para los excombatientes de mayor rango. Muchos se alistaron en las fuerzas armadas —en cualquiera de los bandos— para escapar de la pobreza. En un cruel giro del destino, su pobreza tiende a exacerbarse al adquirir una deficiencia a causa del conflicto. Los entrevistados también hicieron hincapié en que la escasez de recursos genera tensiones innecesarias y potencialmente perjudiciales entre la comunidad de personas con discapacidad en la sociedad en general y los excombatientes con discapacidad, ya que ambos grupos suelen competir entre sí por unos fondos limitados. Así, según se informa, una organización de excombatientes con discapacidad decidió no trabajar con organizaciones locales de personas con discapacidad porque eso supondría compartir una financiación escasa. Tomaron la decisión a pesar de que ambos grupos abogaban por lo mismo: el acceso a ayudas técnicas. Aunque existen casos de cooperación entre esos grupos, es más habitual que la comunidad de personas con discapacidad y los excombatientes con discapacidad trabajen por separado para conseguir programas y servicios similares.

### **C. Ausencia de un enfoque interseccional: un fallo de la incorporación de la discapacidad**

68. Los estudios disponibles se centran a veces en la compleja interacción entre múltiples estratos de identidad, siendo uno de ellos la discapacidad, en el contexto de los conflictos<sup>69</sup>. La adopción de un enfoque interseccional ofrece a las personas con discapacidad importantes oportunidades para su inclusión en la consolidación de la paz<sup>70</sup>. La brecha en la incorporación de la discapacidad se atribuyó a la escasa comprensión del impacto de la discapacidad cuando se combina con otras características personales. Se señaló que una recomendación para asegurarse de que un llamamiento específico sobre género y juventud en la consolidación de la paz realizado por una misión de las Naciones Unidas fuera accesible e inclusivo para las mujeres y los jóvenes con discapacidad tuvo una acogida negativa. La razón aducida fue que este programa se centraba solo en las mujeres y los jóvenes y no en las personas con discapacidad. Como se subraya en las comunicaciones recibidas, las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales y los Estados donantes deben “ser concienciados acerca de la interseccionalidad, por ejemplo las mujeres con discapacidad, que pueden verse afectadas de manera desproporcionada por los conflictos”<sup>71</sup>.

69. Según los entrevistados, esta falta de incorporación de la discapacidad también incide en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes con discapacidad. Esos procesos no incluyen suficientemente a los excombatientes con discapacidad debido, en gran parte, a la falta de comunicación y consulta con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan. Aunque los excombatientes con discapacidad afirmaron sentirse apoyados al final de un conflicto, con el paso del tiempo esas mismas personas declararon sentirse mal acogidas, desmoralizadas y desatendidas<sup>72</sup>. Los entrevistados atribuyeron este hecho

<sup>68</sup> Lamichhane, “Social inclusion of persons with disabilities: a case from Nepal’s decade-long civil war”.

<sup>69</sup> Shaun Grech, *Disability and Poverty in the Global South: Renegotiating Development in Guatemala*, (Palgrave Macmillan, 2015).

<sup>70</sup> Comunicación presentada por la Sección de Discapacidad del UNICEF.

<sup>71</sup> Comunicación presentada por Inclusion Europe.

<sup>72</sup> Minerva Rivas Velarde, Janet E. Lord, Michael Ashley Stein y Thomas Shakespeare, “Disarmament, demobilization and reintegration in Colombia”.

a una excesiva dependencia del modelo médico de discapacidad, que solo se ocupa de las lesiones relacionadas con la guerra.

70. Las entrevistas y la bibliografía ponen de manifiesto una importante necesidad de estudios longitudinales sobre los efectos de los conflictos en la salud y las perspectivas económicas a largo plazo de las personas con discapacidad. Todos consideraron que esta falta de conocimientos impedía comprender mejor cómo habían cambiado las necesidades de las personas con discapacidad en los años posteriores al conflicto.

71. La mayoría de los entrevistados afirmaron que los mecanismos de reconocimiento de la verdad eran insuficientes para las personas con discapacidad. Por ejemplo, había deficiencias en aspectos como la preservación de la memoria histórica, la rendición de cuentas o la reparación por crímenes y daños en masa contra personas con discapacidad. La bibliografía indica que, aunque el artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad “apoya la propuesta de que los autores deben rendir cuentas por las violaciones” cometidas contra personas con discapacidad, existe reticencia a reconocer y aplicar este principio en el marco del derecho penal internacional<sup>73</sup>. Incluso cuando las personas con discapacidad tratan de participar en los mecanismos de justicia existentes, hay importantes barreras que impiden una participación efectiva, como la falta de accesibilidad de los procedimientos y la denegación de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad para intervenir como testigos, entre otras.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

72. La consolidación de la paz es una circunstancia única en que la injusticia histórica puede afrontarse como tal y en que pueden sentarse las bases para un nuevo comienzo. Ello requiere admitir la verdad sobre el pasado, proteger contra la repetición de la violencia y crear nuevas instituciones para mantener el progreso junto con programas de desarrollo que corrijan las disparidades históricas. Estos momentos conjugan paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos. Lamentablemente, hasta la fecha, estas oportunidades únicas de cambio sistémico se han desaprovechado con frecuencia en lo que respecta a las personas con discapacidad. ¿Cómo podría lograrse que esto cambiara? Las recomendaciones que figuran a continuación se centran en los Estados y el sistema de las Naciones Unidas, así como en las organizaciones de personas con discapacidad, los donantes y los investigadores.

### B. Recomendaciones

**Incluir a las personas con discapacidad en todos los debates pertinentes sobre la consolidación de la paz**

73. Todos los debates de alto nivel sobre reparación moral y justicia transicional —ya sea en el país o en las Naciones Unidas— deben incluir a partir de ahora a las personas con discapacidad.

74. La valiosa labor del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición es un punto de partida

<sup>73</sup> William I. Pons, Janet E. Lord y Michael Ashley Stein, “Disability, human rights violations and crimes against humanity”.

fundamental. Su análisis de la justicia transicional proporciona una base esencial para mejorar la comprensión. El reto ahora es aplicarlo en un contexto de discapacidad.

#### **Aplicar importantes puntales normativos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

75. En cuanto al fondo, el artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (situaciones de riesgo y emergencias humanitarias), junto con el artículo 5 (igualdad), debería servir de guía para repensar el modo en que las Naciones Unidas apoyan la reparación moral y la justicia transicional en lo que se refiere a las personas con discapacidad.

76. En cuanto al proceso, los artículos 4.3 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dan protagonismo a las voces de las personas con discapacidad en los singulares momentos de consolidación de la paz y deben utilizarse para garantizar que la paz sea verdaderamente inclusiva.

77. El artículo 31 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (recopilación de datos y estadísticas) debería aplicarse para mejorar la obtención de datos sobre las personas con discapacidad antes, durante y después de los conflictos. Se trata de una aportación vital a la consolidación racional de la paz.

78. El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (cooperación internacional) debe sustentar los programas de desarrollo y consolidación de la paz de las Naciones Unidas y de los Estados para asegurar la inclusión de las personas con discapacidad.

79. De conformidad con el artículo 33 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aplicación y seguimiento nacionales), el marco de seguimiento que deben establecer los Estados ha de plasmar explícitamente la experiencia de las personas con discapacidad en los Estados en los que se esté produciendo una transición a una situación de posconflicto.

#### **Centrarse en las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan**

80. Las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan tienen que ser el foco de atención de todas las operaciones de consolidación de la paz desde el primer momento. La única manera de garantizar la inclusión es que participen en las actividades.

81. Hay que alentar a los grupos de veteranos con discapacidad a que forjen alianzas con el movimiento de la discapacidad en sentido amplio a fin de impulsar el cambio para todos.

#### **Apoyarse en la resolución 2475 (2019) del Consejo de Seguridad**

82. El Consejo de Seguridad, los Estados, la sociedad civil y las organizaciones de personas con discapacidad deberían aplicar más la resolución 2475 (2019) para garantizar una verdadera inclusión de las personas con discapacidad en todo el continuo de paz, del mismo modo que se ha hecho con las mujeres y los jóvenes.

83. La resolución 2475 (2019) del Consejo de Seguridad debe servir de base para:

- a) Hacer de la discapacidad, la paz y la seguridad un tema permanente del Consejo de Seguridad;
- b) Incorporar y abordar mejor la naturaleza interseccional de la discapacidad con otras características personales en las agendas de la mujer y la paz y la seguridad y de la juventud, la paz y la seguridad;
- c) Prestar mayor atención a la conveniencia de elaborar un conjunto de directrices sobre las personas con discapacidad en los conflictos armados y en las situaciones de posconflicto similar a las agendas sobre la mujer y la paz y la seguridad y sobre la juventud, la paz y la seguridad.

Los mecanismos de reparación moral y justicia transicional deberían incluir expresamente a las personas con discapacidad.

84. Los organismos encargados de esclarecer la verdad deben estar especialmente atentos a la necesidad de contar la verdad sobre cómo se ha tratado históricamente al 15 % de cualquier población, sobre cómo se ha visto afectado por los conflictos y sobre las circunstancias en las que se encuentra. De lo contrario, se corre el riesgo de exacerbar los agravios históricos.

85. Deberían explorarse junto con la comunidad de la discapacidad formas de preservar la memoria de los sitios de conciencia en los que se han cometido injusticias históricas y masivas contra personas con discapacidad. Esas verdades deben preservarse para las generaciones futuras, a fin de que la historia no se repita.

86. Cuando se contemplen procedimientos penales para exigir responsabilidades a los autores de delitos, deben tenerse debidamente en cuenta la investigación y el enjuiciamiento de los agravios en masa contra personas con discapacidad y deben proporcionarse adaptaciones procesales razonables a los testigos y víctimas con discapacidad.

87. La Corte Penal Internacional debería estudiar la posibilidad de preparar directrices sobre la investigación y el enjuiciamiento de violaciones del derecho penal internacional contra personas con discapacidad.

88. El proyecto de tratado de las Naciones Unidas sobre crímenes de lesa humanidad debería incluir explícitamente disposiciones sobre crímenes de ese tipo dirigidos contra personas con discapacidad. Si no lo hace, simplemente perpetuará y suscribirá la invisibilidad y la desigualdad.

89. La intención del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de redactar una observación general sobre el artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es una gran iniciativa y debería ir explícitamente más allá de la protección en sentido estricto para incluir las actividades de consolidación de la paz.

90. Debería animarse a la Comisión de Consolidación de la Paz a elaborar una estrategia sobre discapacidad y consolidación de la paz, que debería adecuarse a sus estrategias existentes y complementarlas, además de tener en cuenta las cuestiones conexas que son determinantes para una participación activa satisfactoria de las personas con discapacidad.

91. La financiación disponible a través del Fondo para la Consolidación de la Paz debería utilizarse conscientemente para aumentar la capacidad de la sociedad civil y de las organizaciones de personas con discapacidad para participar y apoyar su inclusión en los procesos de consolidación de la paz.



92. El Fondo debería realizar un análisis temático sobre la discapacidad y la consolidación de la paz a fin de extraer enseñanzas, establecer buenas prácticas y determinar los retos a la hora de garantizar la inclusión de la discapacidad en los programas respaldados y brindar orientación respecto de la incorporación de la discapacidad en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de los programas de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz.
93. El compromiso expresado en el Plan Estratégico del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz para 2023-2026 de elaborar nuevas normas sobre el empoderamiento de las personas con discapacidad en sus procesos se ha recibido con gran satisfacción y debe ponerse en práctica.
94. La Global Network of Women Peacebuilders debería servir de modelo para crear una red mundial parecida que reúna a los defensores de la paz con discapacidad.
95. La labor de la Representante Especial de las Naciones Unidas para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados merece todo nuestro apoyo, sobre todo en lo que respecta a su intención de preparar un estudio sobre los niños con discapacidad en los conflictos armados.
96. El mecanismo de seguimiento y presentación de informes sobre violaciones contra los niños en los conflictos debe tener en cuenta explícitamente a los niños con discapacidad.
97. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados debería considerar la posibilidad de redactar directrices específicas sobre las personas con discapacidad como refugiados, que abarquen cuestiones como la relación entre la discapacidad y la determinación de la condición jurídica, los ajustes de procedimiento necesarios y la inclusión en las políticas de acogida.
98. Todas las actividades de apoyo electoral de los organismos y programas de las Naciones Unidas deben prestar atención a los derechos políticos de las personas con discapacidad y a la medida en que estas han sido excluidas del proceso político en el pasado.
99. El Banco Mundial debería establecer y dar a conocer las enseñanzas extraídas de su trabajo en el ámbito del desarme, la desmovilización y la reintegración y alentar a otros interlocutores a seguir su ejemplo.
100. Es necesario adoptar nuevas normas de asistencia a las víctimas de las minas, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que sustituyan al enfoque médico del pasado.
101. Todos los esfuerzos de las Naciones Unidas para fortalecer el estado de derecho deben tener en cuenta que uno de sus requisitos fundamentales es el reconocimiento jurídico como persona. Por lo tanto, las cuestiones de capacidad jurídica revisten suma importancia en la reorientación de los sistemas jurídicos para eliminar la invisibilidad y dar voz a las personas con discapacidad en todos los aspectos de su vida y en la vida colectiva de su comunidad.
102. Toda la labor de desarrollo de los organismos de las Naciones Unidas en situaciones de posconflicto debe tener especialmente en cuenta las desventajas históricas experimentadas por las personas con discapacidad y, como mínimo, no hacer nada que pueda exacerbarlas. En el mejor de los casos, la labor de desarrollo debe aspirar a eliminar las causas estructurales de la desigualdad que experimentan las personas con discapacidad.

### **Investigación y donantes**

**103. Debe animarse y apoyarse a los institutos para la paz y a otros organismos de investigación para que configuren su labor de investigación de modo que se asegure que las singulares oportunidades de cambio en todo el sistema que ofrece el contexto de la consolidación de la paz se utilicen adecuadamente para reparar los agravios históricos y los resultados de los conflictos que afectan a las personas con discapacidad. Para ello, había que basarse en metodologías de investigación participativa en estrecha colaboración con organizaciones de personas con discapacidad.**

**104. Los donantes deberían dotarse de directrices sobre cómo utilizar su apoyo para impulsar la participación de las personas con discapacidad en los procesos de consolidación de la paz y supeditar su apoyo al cumplimiento de esas directrices.**

---