

La inclusión de las personas con discapacidad en los acuerdos de paz de Colombia

Israel BIEL-PORTERO
israel.bielp@campusucc.edu.co
Universidad Cooperativa
de Colombia, Pasto
(Colombia)

Inclusion of persons with disabilities in the Colombian peace agreements

Romel Armando HERNÁNDEZ-SILVA
romel.hernandez@campusucc.edu.co
Universidad Cooperativa
de Colombia, Pasto
(Colombia)

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. La discapacidad como materia de derechos humanos**
- 3. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**
- 4. Discapacidad y conflicto armado**
- 5. La discapacidad en los acuerdos de paz con las FARC-EP**
- 5. Conclusión**
- 6. Referencias**

La inclusión de las personas con discapacidad en los acuerdos de paz de Colombia

Israel BIEL-PORTERO
israel.bielp@campusucc.edu.co
Universidad Cooperativa
de Colombia, Pasto
(Colombia)

Inclusion of persons with disabilities in the Colombian peace agreements

Romel Armando HERNÁNDEZ-SILVA
romel.hernandez@campusucc.edu.co
Universidad Cooperativa
de Colombia, Pasto
(Colombia)

Citar como/Cite as:

Israel Biel-Portero I, Hernández-Silva RA (2019). La inclusión de las personas con discapacidad en los acuerdos de paz de Colombia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):86-107. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.364

Resumen

Existe una especial conexión entre discapacidad y conflicto armado. Las situaciones graves de violencia no solo generan nuevas discapacidades, sino que agravan las existentes. Teniendo en cuenta que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos, así como el alto número de víctimas del conflicto que tienen algún tipo de discapacidad, hubiese sido deseable que el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP en Colombia incluyese un enfoque específico sobre discapacidad. Su ausencia puede contribuir a perpetuar su situación de exclusión. En el proceso de negociación con el ELN, se abre una posibilidad para subsanar esta omisión.

Palabras clave: discapacidad, derecho internacional, derechos humanos, conflicto armado, proceso de paz, víctimas.

Abstract

There is a noteworthy relationship between disability and armed conflict. The critical situations of violence, besides causing new-fangled disabilities, may intensify the existing ones. Taking into consideration that the term «disability» is a human rights issue as well as the high quantity of victims of the conflict who in fact have any sort of disability, it could have been significant that the Colombian peace agreement with FARC-EP has encompassed a specific disability approach. Therefore, the absence of this perspective may perpetuate its exclusion. Throughout the current negotiation process with ELN, an opportunity is opened to mend this omission.

Keywords: disability, International Law, human rights, armed conflict, peace process, victims.

1 Introducción

Según la Organización Mundial de la Salud, el 15 % de la población mundial, más de 1000 millones de personas, tiene algún tipo de discapacidad. Pese a que la discapacidad puede manifestarse de formas muy diferentes, estas personas tienen algo en común: las enormes dificultades que enfrentan para poder ejercer sus derechos, así como la mayor propensión con la que estos son violados o negados en comparación con quienes no tienen una discapacidad. Más que un grupo vulnerable, las personas con discapacidad constituyen un grupo sistemáticamente vulnerado en sus derechos humanos. Como resultado, estas personas no participan en condiciones de igualdad con los demás quedando, en muchas ocasiones, excluidas de sociedades que ni aceptan ni valoran su diferencia. Ante esta situación, el derecho constituye uno de los instrumentos necesarios para superar los obstáculos que habitualmente encuentran, especialmente el derecho internacional, ya que han sido las grandes organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, las que han liderado las iniciativas en la materia.

La entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad terminó de consolidar la perspectiva de la discapacidad basada en su consideración como materia de derechos humanos. Esto supone que las personas con discapacidad son y deben ser titulares de derechos y obligaciones, por lo que los Estados deben asegurar que todas ellas puedan ejercer cada uno de sus derechos y libertades de forma plena, efectiva y no discriminatoria. Pese a ello, el cumplimiento satisfactorio de estas obligaciones está lejos de ser una realidad.

Pese a que Colombia ratificó la Convención y la incorporó a su ordenamiento jurídico interno, aún debe adaptar una parte sensible para armonizarlo con estas nuevas obligaciones. Todavía no puede afirmarse que Colombia haya adoptado un enfoque de derechos basado en la perspectiva de la discapacidad. Así, aunque el proceso de paz iniciado con las FARC-EP pueda albergar grandes esperanzas para una parte importante de la población, la ausencia de un enfoque específico de este tipo puede terminar por ahondar en la exclusión e invisibilización que cada día sufren miles de colombianos con discapacidad.

2 La discapacidad como materia de derechos humanos

Hoy no se cuestiona que la discapacidad es una materia de derechos humanos y, por tanto, las personas con discapacidad titulares de estos. Sin embargo, no siempre ha sido así. Hasta tiem-

pos recientes, las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad se enmarcaban en las políticas sociales de carácter asistencial de los Estados, sin existir un verdadero reconocimiento de derechos subjetivos. En las últimas décadas, los intentos por vincular la discapacidad y los derechos humanos se han sucedido de forma progresiva, principalmente impulsados desde el seno de las Naciones Unidas; dicho proceso ha culminado con la aprobación y entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La evolución en el modo de regular la discapacidad no es fruto de la casualidad, sino el resultado del cambio en las actitudes y su reflejo en el derecho positivo. El *modelo individual* de la discapacidad, basado en las limitaciones médicas de cada individuo, fue gradualmente sustituido por el *modelo social*, que fundamentaba la falta de participación de las personas con discapacidad en la persistencia de una serie de barreras en el entorno de carácter excluyente (Finkelstein 1980 y Oliver 1996). Estas barreras, que pueden ser jurídicas, económicas, sociales o físicas, actúan, de forma directa o indirecta, sobre las personas con discapacidad, lo que las excluye y segrega (Lawson, 2007, p. 572). En el marco jurídico internacional, el modelo social ha evolucionado hacia un enfoque llamado *biopsicosocial*, que interrelaciona las condiciones individuales con las del entorno, y del que jurídicamente deriva un paradigma según el cual la discapacidad debe ser considerada como una materia de derechos humanos. Según esta forma de explicar la discapacidad, las personas con discapacidad son y deben ser titulares de derechos y obligaciones.

Las primeras actuaciones internacionales en materia de discapacidad, exceptuando algunos trabajos concretos de la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea Occidental, comenzaron con el final de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la organización de las Naciones Unidas. El alto número de discapacidades que había provocado el conflicto exigía actuaciones concretas e inmediatas. La organización trató de asistir técnicamente a los Estados en esta tarea a través de la publicación de estudios y la celebración de seminarios especializados sobre el tratamiento médico de las discapacidades (Saulle 1981).

El enfoque de la discapacidad, en aquellos años, tenía un carácter marcadamente asistencial. Su fundamento radicaba en las políticas sociales de los Estados o, más bien, en las actitudes paternalistas de los poderes públicos basadas, fundamentalmente, en la caridad con los ciudadanos más desfavorecidos. Al considerarse que las limitaciones que la persona sufría se debían exclusivamente a sus circunstancias médicas, el objetivo de las políticas de los Estados no fue otro que subsanar ese déficit. Con el propósito de eliminar la *deficiencia* de la persona o, por lo menos, de reducir sus consecuencias negativas, la atención médica y la rehabilitación del

individuo con discapacidad fueron los ejes sobre los que se estructuró la regulación jurídica de la discapacidad.

No se intuía relación alguna entre la discapacidad y los derechos humanos. Los problemas de las personas con discapacidad para participar en la sociedad no eran considerados una cuestión jurídica sino, más bien, médica. De este modo, no hubo referencia alguna a las personas con discapacidad ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ ni en los Pactos Internacionales de 1966.² Ni siquiera se consideró expresamente como motivo de discriminación. Lo mismo ocurría en el marco regional europeo y americano. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³ piedra angular del sistema interamericano de derechos humanos, no incluyó ninguna referencia a las personas con discapacidad.

Fue, desde el propio movimiento asociativo de las personas con discapacidad, iniciado en los países anglosajones a finales de la década de los sesenta, donde se comenzó a exigir a los poderes públicos un cambio en el tratamiento de la discapacidad. Los activistas con discapacidad reclamaban que les fuesen reconocidos y respetados sus derechos y libertades, como ocurría con otros grupos de personas históricamente marginados. Fue así como comenzó a cuestionarse el modelo individual de la discapacidad y a proponerse el cambio hacia el modelo social, dirigido a modificar las estructuras sociales de carácter excluyente (Seoane 2012).

Ante estas reclamaciones, la Asamblea General de Naciones Unidas comenzó a reorientar las actuaciones de la organización en la materia (Degener 2003). En aquellos momentos, sus actuaciones se redujeron a la adopción de dos declaraciones con valor meramente recomendatorio: la Declaración de los Derechos del *Retrasado Mental* de 1971⁴ y la Declaración de Derechos de los *Impedidos* de 1975.⁵ A estas siguieron la proclamación de 1981 como Año Internacional de los *Impedidos*,⁶ la declaración del Decenio Mundial de Naciones Unidas para los *Impedidos* (1983-1992)⁷ y la adopción del Programa de Acción Mundial para los *Impedidos*,⁸ que contenía los principios y directrices para la acción nacional e internacional en lo relativo a la prevención, la rehabilitación y la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad. En la misma línea, durante la fase final del Decenio, vieron la luz las Directrices de Tallin para el Desarrollo de los Recursos Humanos en la Esfera de los *Impedidos* de 1989⁹ y los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental de 1991.¹⁰ Pese a que todos ellos eran textos sin fuerza jurídica vinculante, se estaba preparando el camino hacia un mayor compromiso por parte de los Estados.

La indiferencia hacia la discapacidad en la normativa de la Organización de los Estados Americanos llegó a su fin en 1988, con la adopción del Protocolo de San Salvador en Materia de Derechos

- 1 Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.
- 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, y en vigor desde el 3 de enero de 1976 y el 23 de marzo de 1976, respectivamente.
- 3 Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica (Costa Rica), y en vigor desde el 18 de julio de 1978.
- 4 Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, adoptada por la resolución de la Asamblea General 2856 (XXVI), del 20 de diciembre de 1971.
- 5 Declaración de Derechos de los Impedidos, adoptada por la resolución de la Asamblea General 3447 (XXX) del 9 de diciembre de 1975.
- 6 Resolución de la Asamblea General 31/123 del 16 de diciembre de 1976, por la que se proclama el Año Internacional de los Impedidos (1981).
- 7 Resolución de la Asamblea General 37/53 del 3 de diciembre de 1982 sobre la ejecución del Programa de Acción Mundial para los Impedidos, por la que se declara el Decenio Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992).
- 8 Programa de Acción Mundial para los Impedidos, adoptado por la resolución de la Asamblea General 37/52 del 3 de diciembre de 1982.
- 9 Resolución de la Asamblea General 44/70 del 8 de diciembre de 1989.
- 10 Resolución de la Asamblea General 46/119 del 17 de diciembre de 1991.

Económicos, Sociales y Culturales,¹¹ que dedicó su artículo 18 a la protección de los *minusválidos*. Pese a que el enfoque utilizado se aproximaba más a las antiguas declaraciones de Naciones Unidas que al modelo social, el Protocolo de San Salvador supuso un avance cualitativo para el sistema interamericano, pues fue el primer instrumento jurídicamente vinculante en reconocer expresamente derechos por razón de discapacidad.

Las Naciones Unidas, así como otras organizaciones internacionales que, bajo su impulso, adoptaron explícita o implícitamente el modelo social de la discapacidad, habían comenzado a reconocer derechos específicos por razón de discapacidad y a centrar sus esfuerzos en eliminar o transformar las barreras que limitaban la participación de aquellos ciudadanos. Pero, salvo contadas excepciones, seguían haciéndolo a través de instrumentos no vinculantes, más dirigidos a promover que a proteger los derechos de las personas con discapacidad. En aquellos momentos, la discapacidad no estaba incluida en la agenda internacional de derechos humanos.

En 1992, Leandro Despouy, quien había sido nombrado relator especial de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección a las Minorías en materia de discapacidad y derechos humanos, presentó su informe final: *Los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad* (Despouy 1993). En él afirmaba, de forma expresa, que la discapacidad era una *cuestión* de derechos humanos, en cuya solución debían participar todos los órganos de vigilancia de aquellos. Se iniciaba una nueva etapa en la que la discapacidad se confirmaba como materia de derechos humanos. Así, se encargaron de refrendarlo: primero, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general número 5¹² y, seguidamente, la desaparecida Comisión de Derechos Humanos,¹³ el relator especial sobre Discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social¹⁴ o la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.¹⁵

Aunque eran titulares de los mismos derechos que cualquier otra persona, tiene reconocidos en los tratados generales y específicos de derechos humanos los órganos de vigilancia de aquellos apenas habían considerado a las personas con discapacidad en el desempeño de sus labores de supervisión (Quinn y Degener 2002). De alguna manera, pese a los progresos conseguidos, seguían siendo invisibles en su relación con los derechos humanos. Por eso, el gran objetivo que subyacía con la celebración del mencionado Decenio Mundial era culminarlo con la adopción de un tratado internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. La falta de compromiso de los Estados motivó que dicho texto adquiriese finalmente la forma de resolución de la Asamblea General, con valor meramente recomendatorio. Fue así como la Asamblea General adoptó, en 1993, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.¹⁶ En ellas se recogían los avances logrados durante el decenio, proclamando

- 11 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en San Salvador (El Salvador) el 17 de noviembre de 1988, y en vigor desde el 16 de noviembre de 1999.
- 12 Observación general número 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa a las personas con discapacidad, de 1994 (E/C.12/1994/13).
- 13 Concretamente, en sus resoluciones 1998/31, 2000/51, 2002/61, 2003/49, 2004/52 y 2005/65, sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad. Con posterioridad, el Consejo de Derechos Humanos ha continuado la labor iniciada por la Comisión, reafirmando su compromiso en la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad.
- 14 Informe del relator especial sobre supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes en el período comprendido entre 2000 y 2002 (E/CN.5/2002/4).
- 15 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los progresos alcanzados en la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Estudio sobre los Derechos Humanos y la Discapacidad (E/CN.4/2005/82).
- 16 Normas Uniformes de Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aprobadas por la Asamblea General a través de su resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993.

formalmente el modelo de derechos humanos y regulando las obligaciones que los Estados debían asumir para lograr la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad (Lindqvist 1995).

Fruto de este impulso, en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, la Organización de los Estados Americanos se convertiría en la primera organización internacional en promover la redacción de un tratado de derechos humanos específico sobre discapacidad: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999.¹⁷ Esta Convención posee ciertas particularidades, como el hecho de dedicar su articulado a precisar obligaciones estatales sin un reconocimiento expreso de derechos subjetivos, que denotan que su inspiración es más próxima a la normativa estadounidense sobre discapacidad que a los tratados internacionales de derechos humanos (Courtis 2003, p. 114).

En definitiva, la ausencia de un tratado internacional específico que regulase con carácter universal los derechos humanos de las personas con discapacidad las había situado en una posición de desventaja legal respecto a otros grupos vulnerables, lo que se traducía en una limitación significativa de la efectividad en el ejercicio y respeto de sus derechos y libertades.

3 La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Sin mecanismos específicos de supervisión, los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos habían demostrado ser insuficientes para garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas con discapacidad. Además, como consecuencia de las dudas que todavía persistían, era necesario consolidar, de forma definitiva, el reconocimiento de la discapacidad como verdadera materia de derechos humanos. En este contexto, México planteó en 2001, ante Naciones Unidas, la posibilidad de crear un tratado específico que regulase los derechos de las personas con discapacidad. Pese a que otras propuestas similares habían sido desestimadas con anterioridad, la Asamblea General atendió, esta vez, la petición y decidió establecer un Comité Especial para que examinara «propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, sobre la base de un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación».¹⁸

El Comité Especial establecido por la Asamblea General comenzó su primer período de sesiones en 2002, procediendo al estudio de todas aquellas recomendaciones y opciones formuladas por los

17 Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada el 7 de junio de 1999 en Ciudad de Guatemala (Guatemala), y en vigor desde el 14 de septiembre de 2001.

18 Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 56/168 del 19 de diciembre de 2001 sobre una convención internacional general e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.

Estados, organizaciones internacionales y no gubernamentales, así como por diferentes expertos. Pese al escepticismo imperante, las reuniones del Comité Especial continuaron de forma ininterrumpida hasta que, tras concluir las negociaciones en 2006, se adoptó el proyecto definitivo de convención.¹⁹ El 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo.²⁰ El proceso de firma y ratificación se abrió el 30 de marzo de 2007. Ese día, 82 Estados firmaron la Convención, de los cuales 44 procedieron también a la firma del Protocolo facultativo. Nunca una Convención de las Naciones Unidas había conseguido un número tan elevado de signatarios el mismo día de su apertura a la firma.

El 3 de mayo de 2008 tanto la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como su Protocolo facultativo entraron en vigor.²¹ Como ya se ha afirmado en otro lugar, este hecho ha supuesto la consagración definitiva de la perspectiva de derechos humanos de la discapacidad (Biel Portero 2011).

Colombia, que había firmado el texto de la Convención el mismo día de apertura a la firma, la incorporó al orden interno mediante la Ley 1346 del 31 de julio de 2009, siendo declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-293 del 21 de abril de 2010. El 10 de mayo de 2011 fue depositado ante la Secretaría General de las Naciones Unidas el respectivo instrumento de ratificación, por lo que, de acuerdo con lo previsto en su texto, entró en vigor para nuestro país un mes después. No ha ocurrido lo mismo con el Protocolo facultativo que, hasta la fecha, no ha sido siquiera firmado.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un tratado extenso, compuesto por 50 artículos, precedidos de un detallado «Preámbulo». Los primeros cuatro artículos se refieren al propósito, las definiciones de los principales términos de la Convención y los principios y obligaciones generales. A continuación, se contienen los 26 artículos, que reconocen el amplio catálogo de derechos humanos de los que son titulares las personas con discapacidad, sin división alguna entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como las obligaciones de los Estados derivadas de estos y algunos presupuestos y condiciones necesarios para su ejercicio. Los siguientes 10 artículos vienen referidos a la aplicación y la supervisión, nacional e internacional, de las disposiciones del Convenio. Finalmente, los últimos 10 artículos regulan las disposiciones finales.

Junto con la Convención, fue adoptado su Protocolo facultativo, donde se reconoce la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para recibir comunicaciones individuales, así como para realizar investigaciones en caso de violaciones graves o sistemáticas de la Convención. Fue la reticencia de diversos Estados a incorporar un mecanismo de supervisión de la

19 Informe final del Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, del 6 de diciembre de 2006 (A/61/611).

20 Resolución de la Asamblea General 61/106, del 13 de diciembre de 2006.

21 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo facultativo, aprobados por la Asamblea General el 13 de diciembre de 2006 en su resolución 61/106, abiertos a la firma y ratificación el 30 de marzo de 2007, y en vigor desde el 3 de mayo de 2008.

aplicación de la Convención lo que condujo a la elaboración de este instrumento.

Conforme a su artículo 1, la Convención tiene como propósito «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente». Como afirma Lawson, la Convención pretende ir más allá de los principios tradicionales de igualdad y no discriminación para abarcar el amplio catálogo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y su ejercicio y disfrute por las personas con discapacidad (Lawson 2007, p. 590).

En el segundo párrafo de ese mismo artículo, se realiza una aproximación al concepto de discapacidad al precisar que «las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». Cabe hacer dos apuntes al respecto: por un lado, que este concepto es coherente con el mencionado modelo biopsicosocial de la discapacidad, ya que sitúa el fundamento de la discapacidad en la interacción de las circunstancias personales del sujeto con las barreras del entorno y, por otro, que no estamos ante un concepto rígido. En tanto se dice que las personas con discapacidad «incluyen» los supuestos vistos, debe entenderse que pueden existir otros casos más allá de los anteriores que también estuviesen incluidos en el concepto. De este modo, los Estados podrán, si así lo consideran, ampliar los supuestos previstos en la Convención. Esto permite dotar de cierto dinamismo al significado de «discapacidad», adaptándolo a las circunstancias futuras, pues, como se reconoce en el Preámbulo, es un «concepto que evoluciona».

El artículo 3 contiene los principios generales que servirán de orientación en la interpretación y aplicación de la Convención. Según el precepto, los ocho principios que informarán la Convención son: el respeto de la dignidad inherente; la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer, y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

El principio de no discriminación es un principio central, uno de los pilares de la Convención, que interactúa de forma transversal con los diversos derechos reconocidos en ella. Además, este principio es objeto de desarrollo en el artículo 5, que reconoce el derecho a la igualdad y la no discriminación. En el artículo 2, se define la

discriminación por motivos de discapacidad como «cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo». Precisa el artículo que dicho concepto incluye «todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables». Los ajustes razonables son, según el mismo artículo 2, «las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

Los ajustes razonables constituyen un elemento clave de la Convención y una obligación básica para los Estados. Precisamente, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha mostrado, de forma reciente, su preocupación por el hecho de que, en el ordenamiento jurídico colombiano,

no se reconozca la denegación de ajustes razonables como una forma de discriminación y la poca aplicación de estos ajustes razonables. Le preocupa asimismo que no se reconozca y combata la discriminación múltiple e interseccional, el bajo número de quejas presentadas por la denegación de ajustes razonables y que las quejas registradas no estén claramente desglosadas por tipo de discapacidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016a, párr. 14).

En la Convención se diferencian dos tipos de obligaciones dirigidas a los Estados: por un lado, las obligaciones específicas que derivan de cada uno de los derechos reconocidos en el articulado, cuyo contenido se halla intrínsecamente vinculado al derecho concreto del que resultan; por otro lado, con el artículo 4 de la Convención, se regulan las obligaciones generales de los Estados; estas son las obligaciones esenciales dirigidas a todo Estado parte que, como señala Quinn, inserta el tratado en el corazón de las políticas nacionales sobre discapacidad (Quinn 2006, p. 12). Según el primer apartado del artículo 4, los Estados «se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad».

Tal como establece el artículo 4.2, mientras que los Estados deberán garantizar, de forma inmediata, el ejercicio de los derechos civiles y políticos, la adopción de las medidas necesarias para asegurar el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales podrá realizarse de forma progresiva, de acuerdo con los recursos disponibles. Sin embargo, resulta una tarea enormemente confusa determinar los casos en que un derecho de la Convención responde exactamente a una categoría u otra (Koch 2009, Biel Portero 2011). No solo porque no existe distinción formal en el texto,

sino porque algunos derechos, al adaptarse a las especificidades de la discapacidad, contienen elementos propios de ambas generaciones. En cualquier caso, de acuerdo con los artículos 3 y 5 de la Convención, los Estados deben asegurar que todos los derechos reconocidos sean ejercidos de manera no discriminatoria, siendo esta una obligación de exigibilidad inmediata.

De este modo, la Convención no diferencia formalmente entre derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, y muchos de los preceptos entremezclan elementos propios de ambas categorías. Estos derechos, que son el núcleo de la Convención, incluyen el derecho a la vida (artículo 10); la protección en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias (artículo 11); el igual reconocimiento como persona ante la ley (artículo 12); el acceso a la justicia (artículo 13), la libertad y seguridad de la persona (artículo 14); la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 15); la protección contra la explotación, la violencia y el abuso (artículo 16); la protección de la integridad personal (artículo 17); la libertad de desplazamiento y nacionalidad (artículo 18); el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (artículo 19); el derecho a la movilidad personal (artículo 20); la libertad de expresión y de opinión y el acceso a la información (artículo 21); el respeto de la privacidad (artículo 22), así como del hogar y la familia (artículo 23); el derecho a la educación (artículo 24); el derecho a la salud (artículo 25); la habilitación y rehabilitación (artículo 26); el derecho al trabajo y al empleo (artículo 27); el derecho a gozar de un nivel de vida adecuado y a la protección social (artículo 28); la participación en la vida política y pública (artículo 29); la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte (artículo 30), y el derecho a la accesibilidad (artículo 9).

Una de las cuestiones que suscita el reconocimiento de estos derechos consiste en determinar si la Convención ha creado nuevos derechos específicos para las personas con discapacidad o se ha limitado a adaptar los ya existentes a sus circunstancias particulares. Aunque el discurso oficial desde Naciones Unidas reiteró que, con la Convención, no se crearían nuevos derechos, mantener que simplemente adapta los derechos ya existentes a las personas con discapacidad no es del todo correcto. La Convención otorga carácter convencional, y por tanto vinculante, a diversos derechos que carecían de él, como los derechos a la accesibilidad, a la movilidad personal o a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad. Además, al adaptarlos a las particularidades de la discapacidad, la Convención modifica y reformula los conceptos sobre los que se asientan las regulaciones tradicionales de los derechos humanos hasta el punto de suponer una importante innovación en el derecho internacional de los Derechos Humanos (Kayess y French 2008, Mégret 2008, Biel Portero 2011).

Uno de los aspectos más novedosos de la Convención es el relativo a su aplicación y seguimiento (Quinn 2009, pp. 111 y ss.). El mecanismo de vigilancia previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tiene una vertiente nacional y otra internacional. En el plano nacional, de conformidad con el artículo 33, los Estados parte designaron los organismos públicos encargados de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Convención. En Colombia, el Sistema Nacional de Discapacidad, que opera fundamentalmente a través del Consejo Nacional de Discapacidad, es el mecanismo de coordinación para la aplicación de la Convención. En el plano internacional, además de prever la celebración de una Conferencia bianual de los Estados parte, que se reúnen para considerar todo asunto relativo a la aplicación de la Convención, se crea en el artículo 34 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La función básica del Comité es la consideración de los informes periódicos que los Estados parte están obligados a presentar, sobre los que podrá hacer las sugerencias y recomendaciones que estime oportunas. No obstante, en el Protocolo facultativo a la Convención se establecen dos procedimientos complementarios al examen de informes periódicos. Por una parte, el Comité podrá recibir y considerar comunicaciones individuales presentadas por personas o grupos que consideren ser víctimas de una posible violación de la Convención por un Estado. Por otra, el Comité podrá iniciar un procedimiento de investigación al recibir información fidedigna de violaciones graves o sistemáticas por un Estado de los derechos recogidos en la Convención. Desafortunadamente, Colombia todavía no ha prestado el consentimiento para someterse a ninguno de estos dos procesos previstos en el Protocolo.

Una década después de la entrada en vigor de la Convención, ya es posible sustentar que la discapacidad está plenamente integrada en la Agenda Internacional de Derechos Humanos. Que las violaciones de derechos que sufren las personas por razón de su discapacidad suponen una vulneración de sus derechos humanos también es hoy una afirmación difícil de rebatir. Tanto las organizaciones regionales con competencias en la materia, como los Estados que han consentido en quedar obligados por la Convención, deben promover un enfoque de la discapacidad basado en el reconocimiento de derechos. Y, en este nuevo marco jurídico, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad debe ser el instrumento que guíe los esfuerzos e iniciativas en la materia.

4 **Discapacidad y conflicto armado**

Existe una macabra conexión entre la discapacidad y los conflictos armados. Por un lado, los conflictos armados son una importante

causa de discapacidad, y no solo discapacidades físicas derivadas de los enfrentamientos, sino también de discapacidades psicosociales desarrolladas como consecuencia o resultado de las dinámicas del conflicto. Por otro lado, las personas con discapacidad encuentran mayores dificultades para ejercer sus derechos en contextos de conflicto armado y son afectadas por la violencia de manera más severa. Además, en situaciones de conflicto y emergencias, las personas con discapacidad suelen ser doblemente victimizadas: primero, por el hecho victimizante en sí pero, después, por la ausencia de una infraestructura humanitaria y de asistencia dirigida a ayudarlos y a proteger sus derechos (Mitchell y Karr 2014, p. xix).

En este sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha recordado que «la no discriminación se debe garantizar en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, también sobre la base de las obligaciones dimanantes del derecho internacional humanitario, incluido el derecho sobre el desarme humanitario, a fin de hacer frente al mayor riesgo de discriminación contra las personas con discapacidad inherente a esas situaciones» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2018, párr. 43), precisando que los Estados tienen el deber de velar por «que no se reconstruyan las barreras tras las situaciones de conflicto armado, las emergencias humanitarias o los desastres naturales» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2017, párr. 79).

Estas circunstancias no son desconocidas para la Corte Constitucional. En su Auto 006 de 2009 reconoció que la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas con discapacidad, se acentúa en el marco del conflicto armado, «bien por sus limitaciones para la movilidad, para la comunicación, para el acceso a la información, o en el caso de las personas con discapacidad mental, para comprender los riesgos asociados al mismo». Por ello, y para prevenir los riesgos adicionales que estas personas son susceptibles de sufrir, la Corte puso de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque diferencial de discapacidad.²²

Otro gran problema al respecto es que los sistemas de información suelen presentar serias imprecisiones durante los conflictos, lo que genera una gran incertidumbre en cuanto a la magnitud de la mortalidad y la discapacidad (Murray *et al.* 2002, p. 346). En Colombia, poco más de doscientas mil víctimas del conflicto armado, apenas el 2,5 % del total, han reportado algún tipo de discapacidad (Registro Único de Víctimas 2017). Si tenemos en cuenta que, en contextos de paz, el porcentaje de personas con discapacidad suele oscilar en torno al 15 % de la población y que, en situaciones de violencia, este porcentaje tiende a incrementarse, parece evidente que lo registrado en Colombia supone una cifra ridícula respecto al número real de personas con discapacidad afectadas por el conflicto.

22 Conviene recordar que la Constitución Política de Colombia de 1991 incluye diversas obligaciones para el Estado relativas a la adopción de medidas a favor de las personas con discapacidad. Así, mientras que el artículo 13 exige proteger especialmente «a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta», el artículo 47 de esta insta al Estado a adelantar «una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran».

Con la finalidad de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Colombia ha iniciado un interesante proceso de desarrollo normativo y armonización de su ordenamiento jurídico. Entre estas actuaciones, destaca la aprobación de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. De forma progresiva, el país está incorporando las disposiciones de la Convención a la realidad del país. Entre esas disposiciones, en el artículo 11 de la Convención («Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias»), se establece que

los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha precisado el alcance concreto de algunas de estas obligaciones de la Convención en sus diferentes observaciones generales; por ejemplo, ha insistido en el deber que tienen los Estados de respetar la autonomía individual y la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en situaciones de crisis (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2014a, párrs. 18 y 42), así como la importancia de garantizar la accesibilidad de los servicios de emergencia en situaciones de conflicto armado «a las personas con discapacidad, o de lo contrario no será posible salvarles la vida ni proteger su bienestar» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2014b, párr. 36).

Debido a que las personas con discapacidad resultan afectadas de forma desproporcionada por los conflictos violentos, y que muchas personas, incluyendo civiles, adquieren una discapacidad como consecuencia de aquellos, parecería tanto justo como sensato incluirlas en la mayor medida posible en los procesos de solución de conflictos y los esfuerzos de construcción de paz (World Institute on Disability 2014, p. 7). Sin embargo, muy alejadas de este enfoque favorable a la participación activa de las personas con discapacidad, las dinámicas del conflicto colombiano han contribuido a profundizar en su exclusión e invisibilización.

Explicar el conflicto armado colombiano es una tarea realmente compleja. Es, precisamente, la multiplicidad y la complejidad de sus actores y sus factores las que lo han convertido en el conflicto armado interno más largo del hemisferio occidental. Las más de cinco décadas de conflicto revelan

la enorme magnitud, ferocidad y degradación de esta guerra librada, así como las graves consecuencias e impactos sobre la población civil. Se trata de una guerra difícil de explicar no solo por su carácter prolongado

y por los diversos motivos y razones que la asisten, sino por la participación cambiante de múltiples actores legales e ilegales, por su extensión geográfica y por las particularidades que asume en cada región del campo y en las ciudades, así como por su imbricación con las otras violencias que azotan al país (Grupo de Memoria Histórica 2013, p. 19).

Los orígenes del conflicto colombiano se fueron gestando ya desde el siglo XIX, con los enfrentamientos entre los conservadores y liberales, en un contexto de construcción del Estado tras la independencia de Colombia. Sin embargo, uno de los hechos decisivos fue el asesinato en 1948 de Gaitán, candidato liberal a la Presidencia de la República, lo que generó etapas de inestabilidad y violencia. Para terminar con las luchas bipartidistas, los partidos liberal y conservador acordaron en 1958 una coalición, el *Frente Nacional*, según la cual ambos partidos se alternarían de forma periódica el Gobierno del país. Esto implicó la exclusión del poder de los partidos y las ideologías diferentes a los tradicionales.

Aunque se logró cierta estabilidad, el descontento político, pero también económico y social, fue en aumento, materializándose en múltiples resistencias, algunas de ellas armadas. Hay que tener en cuenta que, en pleno enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría, los movimientos de izquierda y comunistas habían quedado fuera del panorama político colombiano. Es así como, desde la década de los sesenta, aparecen los primeros grupos guerrilleros, entre ellos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —el Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL)—. Posteriormente, aparecieron el Movimiento 19 de abril (M19) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). Los enfrentamientos violentos entre las guerrillas y las Fuerzas Armadas del Estado fueron en aumento, a la vez que se incrementó el número de víctimas, especialmente de personas no combatientes.

El conflicto se había originado como consecuencia de unos factores estructurales claramente identificables: por un lado, factores de tipo político, entre los que figuran la ausencia de una democracia real, la debilidad institucional, la corrupción y la ausencia efectiva del Estado en muchas partes del territorio; por otro lado, factores socioeconómicos, relativos a la enorme pobreza y desigualdad que afectaba a gran parte de la población, especialmente en escenarios rurales, así como el difícil acceso a la tierra. Sin embargo, a diferencia de otros conflictos armados, en Colombia apareció un factor que contribuyó esencialmente a la continuidad, profundización y agravamiento del conflicto armado, especialmente a partir de la década de los ochenta: el narcotráfico (Vacas 2015, p. 79). Además de generar recursos económicos con los que sufragar la guerra, el narcotráfico trajo consigo nuevas lógicas y motivaciones por las que luchar, a la vez que profundizaba los problemas políticos y socioeconómicos que habían originado el conflicto.

Si este panorama no era suficientemente complejo, el conflicto armado se recrudeció y agudizó con la entrada de un nuevo actor: los grupos paramilitares. Los paramilitares o autodefensas comenzaron a organizarse a partir de la década de los setenta con el fin de combatir a las guerrillas al margen de la legalidad. Actuando, en muchas ocasiones, con el conocimiento y consentimiento del Estado, los grupos paramilitares fueron creciendo en importancia, a la vez que se incrementaron sus vínculos con el narcotráfico. Así, en la década de los noventa, estos grupos conformaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que se convirtieron en uno de los actores más violentos y sanguinarios del conflicto colombiano. Si bien en 2002 estos grupos comenzaron un proceso de desmovilización, el fenómeno paramilitar está muy lejos de haber desaparecido.

Como consecuencia del conflicto armado, las víctimas se cuentan por millones, especialmente en las zonas rurales. Los homicidios y las desapariciones superan las 300 000 personas, mientras que los desplazamientos forzados han afectado a más de siete millones de colombianos (Registro Único de Víctimas 2017). A ellos hay que añadir los miles de heridos, mutilados, torturados, secuestrados o despojados.

Hoy Colombia es un país dividido, cuyo tejido social ha sido destruido, principalmente en las regiones periféricas, que se encuentra agrietado por la violencia en todas sus formas y necesitado de sanar sus profundas heridas. Los factores que causaron y perpetuaron el conflicto no solo siguen presentes, sino que se han profundizado.

5 La discapacidad en los acuerdos de paz con las FARC-EP

Desde la década de los ochenta, diversos movimientos guerrilleros comenzaron su proceso de desmovilización. Entre ellos, destaca la desmovilización del M19 en 1990, que era la tercera guerrilla del país. Desde entonces, exceptuando algunos reductos de antiguas movimientos guerrilleros, solo quedaban activas las dos guerrillas más fuertes: las FARC y el ELN.

Las FARC-EP nacieron en 1964 como grupo insurgente de origen campesino y de ideología marxista-leninista, cuya principal finalidad era, frente a las limitaciones democráticas del momento, acceder al poder por medio de la revolución. Con los años, las FARC-EP fueron transformándose en una gran estructura militar dividida en bloques y frentes, con un enfoque cada vez más ofensivo que defensivo. Sus métodos y medios de combate se fueron incrementando, afectando cada vez más a la población civil.

El primer intento firme por lograr la paz con las FARC-EP se produjo en 1984, con la firma de un alto el fuego con el presidente Betancur. La guerrilla formó la Unión Patriótica (UP), que era el partido político desde el que se buscaba lograr su finalidad política. Sin embargo, en los años posteriores, más de 3000 militantes de la UP fueron asesinados por grupos paramilitares y miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Este exterminio, junto a los mutuos incumplimientos en el alto el fuego, provocaron el fracaso de las negociaciones. En 1990, las FARC-EP retomaron formalmente la lucha armada y el conflicto se recrudeció.

El segundo gran intento de conseguir la paz se produjo en 1998, bajo el mandato del presidente Pastrana, a través de una negociación en medio del conflicto y sin un alto al fuego. Para ello, fue desmilitarizada una zona del país y se procedió a crear una mesa de negociación. Los diálogos se rompieron definitivamente en 2002 después de varias crisis y de que las FARC-EP secuestraran un avión. Con ello, el conflicto armado volvió a agravarse, las acciones de las FARC-EP se volvieron más violentas y también la respuesta de las Fuerzas Armadas del Estado. Durante la presidencia de Uribe, que contó con el apoyo de Estados Unidos mediante el Plan Colombia, las guerrillas fueron enormemente debilitadas, a la vez que la violencia del conflicto llegó a sus niveles más altos. Sin embargo, la vía militar no pudo derrotar totalmente a las guerrillas ni terminar con la guerra.

El tercer gran intento ha resultado el más exitoso. En 2012, tras unos diálogos exploratorios, el presidente Santos y las FARC-EP anunciaron un nuevo proceso de paz. Durante varios años de negociaciones formales en La Habana, se fueron discutiendo los seis puntos de una agenda definida bajo el principio de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». El 26 de septiembre de 2016, en la ciudad de Cartagena, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP firmaron un acuerdo final de paz. No obstante, este acuerdo fue rechazado por una ajustada mayoría de votos en un plebiscito convocado por el Gobierno para su refrendación en el mes de octubre. Ambas partes negociadoras reajustaron varios apartados del texto con la finalidad de obtener un nuevo acuerdo, que sería refrendado por el Congreso el 30 de noviembre de 2016. Con ello, se ratificó el texto definitivo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El Acuerdo no solo implica el fin de las hostilidades, sino que también aspira a suponer

la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social —en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto— y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política (Acuerdo Fi-

nal para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2016, p. 6).

Para ello, el Acuerdo incorpora un enfoque de derechos que, si bien aparece en todo el texto, cobra especial relevancia en el punto 5, relativo a las víctimas. Este enfoque, que está orientado a garantizar la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todas las personas, se materializa a través de un enfoque diferencial y de género. Se pone un especial énfasis sobre las mujeres, las comunidades indígenas y afrodescendientes, pero no se presta una atención individualizada hacia la discapacidad. Es cierto que la discapacidad hace parte de la diversidad inserta en el enfoque diferencial, pero la ausencia de un enfoque de la discapacidad expresamente planteado en el texto contrasta con las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. También hay que tener en cuenta que las personas con discapacidad no participaron de forma organizada ni directa en las negociaciones de paz.

Durante el proceso negociador fueron escasos los espacios de discusión y participación de las personas con discapacidad. De hecho, entre las delegaciones de víctimas que se desplazaron hasta La Habana para participar directamente en los diálogos de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno y las FARC-EP, solo hubo una persona con discapacidad. Fue quien, precisamente, planteó de forma expresa la importancia de atender las necesidades específicas de las víctimas con discapacidad (Brett 2017, p. 79). Esta ausencia se debió, fundamentalmente, a dos motivos: por un lado, la discapacidad apenas empieza a ser visibilizada en Colombia como cuestión de derechos humanos, por lo que todavía no ocupa un lugar relevante en la agenda pública; por otro lado, y relacionado con lo anterior, el movimiento asociativo de las personas con discapacidad carece de la trayectoria de las organizaciones de otros países, concretándose en iniciativas generalmente aisladas y frecuentemente descoordinadas.

Una vez firmada la primera versión del Acuerdo, el 27 y 28 de septiembre de 2016 se celebró el taller sobre «Pedagogía de Paz para Líderes Regionales con Discapacidad» que, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, diversos ministerios y organizaciones de personas con discapacidad, contó con la presencia de numerosos representantes regionales de la población con discapacidad. Tras esta, como consecuencia del malestar provocado por su ausencia en las negociaciones de paz y su invisibilización en el Acuerdo, dichos líderes constituyeron formalmente una Mesa Nacional de Discapacidad, que sirviese como mecanismo representativo y de participación del colectivo. No obstante, esta iniciativa no gozó de la continuidad y apoyos necesarios para lograr su propósito.

Como consecuencia de esto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mostró su preocupación en sus observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia por el hecho de que «en el proceso de negociación de paz entre el Gobierno del Estado parte y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo no se haya considerado prioritaria la inclusión de la perspectiva de la discapacidad en la rehabilitación y reinserción social de víctimas con discapacidad» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016a, párr. 28).

Aun tras los ajustes al Acuerdo final, a pesar de las demandas de las organizaciones sociales, de los importantes vínculos entre discapacidad y conflicto armado, así como del gran número de víctimas con discapacidad que se estima pueden existir, la discapacidad no ocupa un lugar importante en el texto. La discapacidad aparece expresamente mencionada en el Acuerdo en 10 ocasiones,²³ pero nunca como una perspectiva o enfoque sino, más bien, como una fórmula para enumerar grupos diferenciados o causas de discriminación; es decir, no se menciona la discapacidad de forma individual sino como grupo vulnerable, junto a niños, desplazados o personas de la tercera edad, entre otros. Es por ello que el Comité recomendó a Colombia

que incluya el enfoque de la discapacidad en todos los programas de asistencia y reparación de víctimas, en coordinación con el Sistema Nacional de la Discapacidad y en consulta con las propias víctimas con discapacidad y las organizaciones que las representan, y en particular que: a) Adopte políticas de rehabilitación e inclusión social de personas con discapacidad víctimas del conflicto armado, que incluyan medidas para la rehabilitación y reinserción comunitaria con enfoque de género, particularmente dirigidas a personas que adquirieron discapacidades psicosociales como consecuencia del conflicto armado; b) Asegure la accesibilidad de todos los procedimientos relacionados al Registro Único de Víctimas, particularmente en las áreas rurales y zonas más remotas; c) Elimine el requisito de la interdicción para ser beneficiario de los programas de reparación y atención de víctimas del conflicto armado (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016a, párr. 29).

23 En cambio, las palabras «mujer» y «mujeres» aparecen citadas expresamente 222 veces en el texto, mientras que la palabra «género» es citada en 55 ocasiones. Aun a riesgo de explicar lo obvio, queremos precisar que esto no es una crítica hacia la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo, que consideramos totalmente necesario, sino hacia la ausencia de un enfoque similar basado en la perspectiva de la discapacidad que, por las razones expuestas, crearíamos igual de necesario. De hecho, lo más conveniente sería transversalizar ambos enfoques pues, como ha alertado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «en situaciones de conflicto armado, ocupación de territorios, desastres naturales y emergencias humanitarias, las mujeres con discapacidad están más expuestas a la violencia sexual y tienen menos probabilidades de tener acceso a servicios de recuperación y rehabilitación o de tener acceso a la justicia» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016b, párr. 49).

6 Conclusión

Podría afirmarse que, aunque no exista un enfoque específico sobre discapacidad, como el Acuerdo de Paz, se aplica plenamente a todos los miembros de la sociedad; las personas con discapacidad tendrían pleno derecho a toda la gama de derechos y beneficios reconocidos en él. Si bien esta afirmación es cierta desde un punto de vista formal, materialmente no lo es tanto (Biel Portero 2011, pp. 103 y ss.). Como sucedió antes de la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, si bien estas personas eran teóricamente titulares de todos los derechos huma-

nos, la ausencia de un tratado específico que abordase sus especiales características y necesidades implicaba que «jurídicamente [se encontrasen] en desventaja con relación a otros grupos igualmente vulnerables» (Despouy 1993, párr. 280). Lo mismo puede suceder con el Acuerdo de Paz. Pese a la gran conexión entre discapacidad y conflicto armado, las personas con discapacidad pueden acabar excluidas del proceso de paz.

No obstante, tras haber detectado este serio problema, aparece una importante oportunidad: el proceso de paz con el otro gran grupo guerrillero activo, el ELN. Creado también en 1964, se ha caracterizado por una ideología y estructura muy diferente a las de las FARC-EP. El ELN fue fundado por estudiantes e intelectuales con el propósito de realizar una revolución socialista similar a la cubana, si bien ha sido posteriormente influido por otras corrientes, como la Teología de la Liberación. Su actividad militar ha estado regulada por la necesidad de defender su proyecto político y caracterizada por la autonomía y descentralización de sus estructuras. Aunque su número de integrantes es inferior a las FARC-EP, sus acciones armadas han contribuido, igualmente, a elevar el número de víctimas en Colombia y a consolidar la situación de violencia y división que sufre el país.

El 7 de febrero de 2017, tras varios años de diálogos exploratorios, las delegaciones del Gobierno colombiano y del ELN acordaron instalar, en Ecuador, la mesa pública que dio inicio a la fase formal de los diálogos de la paz entre ambos. Para ello se acordó una agenda de seis puntos con el objetivo final de poner término al conflicto armado, erradicar la violencia de la política, ubicar en el centro el tratamiento a la situación de las víctimas y avanzar hacia la reconciliación nacional mediante la activa participación de la sociedad en la construcción de la paz estable y duradera.

Culminar con éxito las negociaciones con el ELN podría suponer terminar con la guerrilla en Colombia y, finalmente, con las hostilidades de un conflicto armado que ha durado ya más de cincuenta años. En el caso de lograr un acuerdo de paz, no solo se deberán incluir los éxitos conseguidos en las negociaciones con las FARC-EP, sino también corregir y mejorar los aspectos no tan positivos. Será la oportunidad de establecer un verdadero enfoque de la discapacidad que incluya a miles de colombianos con discapacidad todavía excluidos e invisibilizados. Para ello, consecuentemente con lo expuesto, se tendrán que articular tres condiciones fundamentales: una, que las víctimas con discapacidad participen de forma directa y representativa en los diálogos y las negociaciones; dos, que, en el texto del hipotético acuerdo, se establezca una verdadera perspectiva de la discapacidad, con un enfoque expreso y transversal, y tres, que se creen los mecanismos adecuados para que las personas con discapacidad, sean víctimas o excombatientes, puedan acceder, sin barreras, a los servicios y medidas que garanticen el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

7 Referencias

- ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016). Suscrito por el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016.
- BIEL PORTERO I (2011). *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- BRETT R (2017). *La Voz de las Víctimas en la Negociación: Sistematización de una Experiencia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2014a). Observación general núm. 1, Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, de 19 de mayo. CRPD/C/GC/1.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2014b). Observación general núm. 2, Artículo 9: Accesibilidad, de 22 de mayo. CRPD/C/GC/2.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2016a). Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, de 30 de septiembre. CRPD/C/COL/CO/1.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2016b). Observación general núm. 3, sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, de 25 de noviembre. CRPD/C/GC/3.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2017). Observación general núm. 5, sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, de 27 de octubre. CRPD/C/GC/5.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2018). Observación general núm. 6, sobre la igualdad y la no discriminación, de 26 de abril. CRPD/C/GC/6.
- COURTIS C (2003). Disability rights in Latin America and international cooperation. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* 9:109-238.
- DEGENER T (2003). Disability as a Subject of International Human Rights Law and Comparative Discrimination Law. En: Herr SS, Gostin LO y Koh HH (eds.). *The Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities. Different but Equal*. Oxford University Press, Oxford.
- DESPOUY L (1993). *Los derechos humanos y las personas con discapacidad*. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York.
- FINKELSTEIN V (1980). *Attitudes and Disabled People*. World Rehabilitation Fund, Nueva York.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Imprenta Nacional, Bogotá.
- KAYESS R, FRENCH P (2008). Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Human Rights Law Review* 8(1):1-34.
- KOCH IE (2009). From Invisibility to Indivisibility: The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. En: Arnardóttir OM, Quinn G (eds.). *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston.
- LAWSON A (2007). The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn? *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 34:563-619.
- LINDQVIST B (1995). Standard Rules in the disability field – a new United Nations instrument. En: Degener T, Koster-Dreese Y (eds.). *Human Rights and Disabled Persons. Essays and Relevant Human Rights Instruments*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston y Londres.
- MÉGRET F (2008). The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights? *Human Rights Quarterly* 30:494-516.
- MITCHELL D, KARR V (eds.) (2014). *Crises, conflict and disability: Ensuring equality*. Routledge, Nueva York.
- MURRAY CJL, KING G, LOPEZ AD, TOMIJIMA N, KRUG EG (2002). Armed conflict as a public health problem. *British Medical Journal* 324:346-349.

- OLIVER M (1996). *Understanding Disability. From Theory to Practice*. Palgrave, Basingstoke.
- QUINN G (2006). *The UN Human Rights of Persons with Disabilities Treaty: A Blueprint for Disability Law and Policy Research and Reform*. Comunicación presentada el 16 de noviembre de 2006 en la National Disability Authority Annual Research Conference.
- QUINN G (2009). *A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. En: Quinn G, Waddington L (eds.). *European Yearbook of Disability Law*, vol. I. Intersetia, Amberes, Oxford y Portland.
- QUINN G, DEGENER T (2002). *Derechos humanos y discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS (2017). Red Nacional de Información. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>, acceso 22 de noviembre de 2018.
- SAULLE MR (1981). *The Disabled Persons and the International Organizations*. International Documentation Ent, Roma.
- SEOANE JA (2012). *La respuesta jurídica a la discapacidad: el modelo de los derechos*. En: Blázquez Peinado MD, Biel Portero I (eds.). *La perspectiva de derechos humanos de la discapacidad. Su incidencia en la Comunidad Valenciana*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- VACAS F (2015). *El Derecho Internacional ante el conflicto de Colombia*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- WORLD INSTITUTE ON DISABILITY (2014). *The Involvement of Persons with Disabilities in Conflict Resolution and Peacebuilding Efforts: Inclusion of Persons with Disabilities (PWD) as Part of the Solution in the Post-Conflict Arena*.