



# Asamblea General

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

---

## Consejo de Derechos Humanos

46º período de sesiones

22 de febrero a 19 de marzo de 2021

Tema 3 de la agenda

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

## Derechos de las personas con discapacidad

### Informe del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad\*

#### *Resumen*

En este informe, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 44/10, el Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Gerard Quinn, expone un panorama general de las actividades realizadas en 2020 y describe su visión del mandato.

---

\* Se acordó publicar este informe después de la fecha de publicación prevista debido a circunstancias ajenas a la voluntad de quien lo presenta.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Actividades del Relator Especial.....	3
A. Visitas a los países .....	3
B. Colaboración con las partes interesadas.....	3
C. Comunicaciones.....	4
III. Elementos clave de la visión del Relator Especial acerca de su mandato .....	4
A. Teoría del cambio: cambio cultural, reforma legislativa y cambio de sistemas.....	5
B. Valores del cambio: igualdad inclusiva .....	6
C. Proceso del cambio: un enfoque centrado en la elaboración conjunta de políticas.....	6
D. Interseccionalidad .....	8
E. Enfoque colaborativo con el sistema de las Naciones Unidas .....	8
IV. Prioridades temáticas.....	9
A. Principales amenazas existenciales y discapacidad .....	11
B. Principales enseñanzas en materia de interseccionalidad y sus repercusiones.....	15
C. Énfasis en cuestiones, instituciones y grupos específicos.....	16
V. Conclusión .....	20

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Gerard Quinn, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 44/10. Es el primer informe preparado por el actual titular del mandato desde que asumió sus funciones en octubre de 2020. Contiene una descripción de las actividades realizadas por su predecesora, Catalina Devandas Aguilar, entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2020, y por él mismo, desde octubre de 2020. En su informe, el Relator Especial esboza su visión para su mandato.

## II. Actividades del Relator Especial

### A. Visitas a los países

2. Debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la anterior Relatora Especial no pudo llevar a cabo las visitas a los dos países que tenía previsto visitar en 2020, a saber, Botswana y China. El Relator Especial espera poder efectuar esas visitas en 2021.

### B. Colaboración con las partes interesadas

3. En marzo de 2020, la anterior Relatora Especial presentó su informe (A/HRC/43/41), que incluía un panorama de las actividades realizadas en 2019 y un estudio temático sobre los efectos del capacitismo en la práctica médica y científica, al Consejo de Derechos Humanos. En octubre de 2020, el nuevo Relator Especial presentó a la Asamblea General el informe de su predecesora relativo a la cooperación internacional inclusiva de la discapacidad (A/75/186). Ambos informes se publicaron en formatos accesibles<sup>1</sup>.

4. En 2020, la anterior Relatora Especial siguió promoviendo el fortalecimiento de la accesibilidad, la inclusión y la incorporación de los derechos de las personas con discapacidad en todo el sistema de las Naciones Unidas, en particular en relación con la aplicación de la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad. Junto con otras entidades de las Naciones Unidas y organizaciones de personas con discapacidad, elaboró materiales de orientación sobre los derechos de las personas con discapacidad en el contexto de la COVID-19, contribuyó al informe de políticas del Secretario General sobre una respuesta inclusiva de la discapacidad ante la COVID-19<sup>2</sup> y participó en numerosos webinarios y reuniones sobre la cuestión.

5. La anterior Relatora Especial participó en numerosas conferencias y reuniones organizadas por entidades de las Naciones Unidas, Estados, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas. Entre ellas, el debate interactivo anual del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de las personas con discapacidad; una audiencia de la Comisión Real de Australia sobre la Violencia, el Abuso, el Descuido y la Explotación de las Personas con Discapacidad acerca de la COVID-19; una mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de las personas con discapacidad en el contexto del cambio climático; el Foro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de 2020 acerca de la accesibilidad y la tecnología de la información y las comunicaciones; y una reunión del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos sobre el tema de las ciudades inclusivas para las personas con discapacidad y las personas de edad.

6. Siguiendo con el trabajo previo sobre el acceso a la justicia, la anterior Relatora Especial organizó, a principios de 2020 en Ginebra, una reunión de expertos para validar los Principios y Directrices Internacionales sobre el Acceso a la Justicia para las Personas con

<sup>1</sup> Véase [www.ohchr.org/en/issues/disability/srdisabilities/pages/reports.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/disability/srdisabilities/pages/reports.aspx).

<sup>2</sup> Véanse [www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/Letter\\_all\\_PM\\_CRPD\\_COVID19.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/Letter_all_PM_CRPD_COVID19.pdf) y <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-A-Disability-Inclusive-Response-to-COVID-19.pdf>.

Discapacidad. Los Principios y Directrices Internacionales, elaborados por la anterior Relatora Especial y por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Enviada Especial del Secretario General sobre la Discapacidad y la Accesibilidad, están disponibles en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas y en formato de lectura fácil<sup>3</sup>. La anterior Relatora Especial produjo cuatro vídeos cortos de animación para concienciar sobre los derechos de las personas con discapacidad, concretamente sobre el derecho a la participación, la capacidad jurídica, los derechos de las mujeres y las niñas con discapacidad en materia de salud sexual y reproductiva, y el capacitismo<sup>4</sup>. También encargó una evaluación independiente de los primeros seis años del mandato<sup>5</sup>.

7. Desde que asumió el mandato, el actual Relator Especial ha celebrado numerosas reuniones y consultas bilaterales con organizaciones de personas con discapacidad y otras organizaciones de la sociedad civil, así como con Estados, organizaciones regionales, académicos, entidades del sistema de las Naciones Unidas, donantes y otros agentes. Estas actividades incluyen: una audiencia de la Comisión Mixta Irlandesa sobre Cuestiones Relativas a la Discapacidad; una reunión del Grupo de Amigos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con sede en Ginebra; el 13<sup>er</sup> período de sesiones de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la conferencia del Día Europeo de las Personas con Discapacidad, organizada por la Comisión Europea; y varios eventos relacionados con la COVID-19 y las personas con discapacidad. A fin de conmemorar el Día Internacional de las Personas con Discapacidad, el Relator Especial emitió una declaración, conjuntamente con el Presidente del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Enviada Especial del Secretario General sobre la Discapacidad y la Accesibilidad, acerca del papel que deben desempeñar las personas con discapacidad en el proceso de reconstruir para mejorar tras la pandemia de COVID-19<sup>6</sup>.

### C. Comunicaciones

8. Los resúmenes de las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas durante el período que abarca el presente informe pueden consultarse en los informes sobre comunicaciones preparados por los procedimientos especiales (A/HRC/43/77 y Corr.1, A/HRC/44/59 y A/HRC/45/3) y en la base de datos pública de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre comunicaciones<sup>7</sup>.

## III. Elementos clave de la visión del Relator Especial acerca de su mandato

9. En esta sección, el Relator Especial expone los elementos clave de su visión del mandato, que incluyen una teoría del cambio, los valores fundamentales que orientarán su labor y explicaciones sobre su función y sus métodos de trabajo.

10. De conformidad con el mandato, la labor del Relator Especial consiste esencialmente en tres actividades relacionadas entre sí:

a) Reunir, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de los Estados y otras fuentes pertinentes, incluidas las personas con discapacidad, las organizaciones que las representan y otras organizaciones de la sociedad civil, sobre las violaciones de los derechos de las personas con discapacidad;

b) Presentar informes anuales al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General sobre las actividades emprendidas en cumplimiento de su mandato, incluida la

<sup>3</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/GoodPracticesEffectiveAccessJusticePersonsDisabilities.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/GoodPracticesEffectiveAccessJusticePersonsDisabilities.aspx).

<sup>4</sup> Puede consultarse en [www.ohchr.org/en/issues/disability/srdisabilities/pages/srdisabilitiesindex.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/disability/srdisabilities/pages/srdisabilitiesindex.aspx).

<sup>5</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/evaluation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/evaluation.aspx).

<sup>6</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26553&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26553&LangID=E).

<sup>7</sup> <https://spcommreports.ohchr.org/>.

realización de estudios temáticos sobre cuestiones fundamentales relacionadas con la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, en formatos accesibles como el braille y la lectura fácil;

c) Llevar a cabo visitas a los países por invitación de los Gobiernos, a fin de estudiar sus legislaciones, políticas, programas y prácticas, y marcos reglamentarios e institucionales, y proporcionar orientaciones y recomendaciones con miras a promover de manera eficaz los derechos de las personas con discapacidad, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

## **A. Teoría del cambio: cambio cultural, reforma legislativa y cambio de sistemas**

11. La aprobación de la Convención fue un momento crucial en el derecho internacional. Anclada en la dignidad humana y la igualdad, esta redefine fundamentalmente la legislación y las políticas públicas en materia de discapacidad para el siglo XXI. Representa un cambio cultural hacia un enfoque de derechos humanos de la discapacidad y relega a la historia el viejo paradigma de la caridad y la protección social. Inscribe claramente el marco de los derechos humanos en el contexto específico de la discapacidad. Promete devolver la voz, la capacidad de decisión y el control a las personas con discapacidad que han sido tratadas como objeto de cuidados durante demasiado tiempo.

12. La Convención representa un profundo cambio cultural, y requiere una reforma de la legislación y las políticas para dar sentido a los derechos de las personas con discapacidad. Suele requerir —y, sin duda, comporta— un cambio profundo en los sistemas y servicios subyacentes, a fin de ajustarse a los cambios de política y de velar por que los antiguos sistemas no menoscaben esta nueva manera de pensar. Este ecosistema de cambios —culturales, jurídicos y basados en los sistemas— constituye la esencia del cambio hacia un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos y es el núcleo central de la misión del titular del mandato.

13. Por muy elocuentes que sean, los tratados no se aplican automáticamente. El proceso por el que se interiorizan y se ponen en práctica es complejo, pero esencial. Deben hacerse realidad en “sitios pequeños”, donde la gente vive su vida. La interpretación autoritativa de las disposiciones y las obligaciones de la Convención, proporcionada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es esencial para dar forma a la legislación, las políticas y las disposiciones administrativas. El objetivo último es conseguir que cada una de las partes contratantes incorpore los valores subyacentes de la Convención como un reflejo automático. Es un trabajo en curso que, en general, avanza en la dirección correcta.

14. Sin embargo, los tiempos de crisis suelen revelar verdades profundas. La pandemia de COVID-19 ha evidenciado lamentablemente que el paradigma anterior a la aprobación de la Convención, por el que se trata a las personas con discapacidad como si fueran invisibles o de una manera que refuerza las desigualdades en la dinámica de poder, sigue vivo. La invisibilidad puede crear desigualdad y, a su vez, un trato desigual puede dar lugar a la invisibilidad o reforzarla. Esto se pone de manifiesto en la manera en que los sistemas responden inicialmente a crisis como la pandemia de COVID-19. Si bien se ha ganado la guerra de ideas, al menos en un nivel abstracto, estas ideas todavía no se reflejan completamente en la forma en que los sistemas responden naturalmente. Esto es de crucial importancia, ya que la humanidad se enfrenta a un gran número de crisis existenciales y probablemente seguirá haciéndolo en el futuro. La humanidad no puede responder a estas crisis tratando a las personas con discapacidad como si fueran invisibles, como ha hecho en el pasado. Será preciso encontrar nuevas maneras que permitan que las personas con discapacidad expresen plenamente su opinión. Ello se aplica tanto a la legitimidad de las respuestas como a su eficacia. Es posible definir y corregir los problemas previsibles si se consulta activamente y se escucha a las personas con discapacidad.

15. Además, incluso si se reforman las leyes y las políticas, los antiguos sistemas de administración de los servicios relacionados con la discapacidad (como los paradigmas de servicios tradicionales o las disposiciones administrativas) casi siempre entrañan elementos de la antigua manera de pensar que, si no se modifican, pueden influir negativamente en un

cambio que, por lo demás, es positivo. No basta con tener las mejores leyes y políticas: los antiguos sistemas y servicios tienen que cambiar para ajustarse a las aspiraciones y los objetivos de la reforma legislativa. Modificar estos sistemas tradicionales para reflejar la ética relativa a la voz, la capacidad de decisión y el control contribuirá a la plena efectividad de los derechos. Afortunadamente, la humanidad tiene ahora los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que, junto con la Convención, impulsan cambios sistémicos. Es importante velar por que la relación que debería existir idealmente entre los Objetivos y la Convención se aproveche al máximo en beneficio de los derechos y del cambio de sistemas por y para las personas con discapacidad. En este sentido, el conjunto de recursos del ACNUDH sobre los Objetivos y la Convención, publicado en diciembre de 2020, constituye una baza formidable que el Relator Especial utilizará abundantemente a medida que avance en su labor<sup>8</sup>.

16. Huelga decir que el cambio cultural que encarna la Convención no debe darse por sentado. La dificultad radica en encontrar formas de fomentar continuamente ese cambio cultural. Además, es evidente que los antiguos sistemas, como las estructuras de servicios, persisten y tendrán que ser fundamentalmente redefinidos para que el cambio cultural tenga posibilidades de éxito.

17. Seguir explicando la importancia y la necesidad del cambio cultural que representa la Convención e impulsando cambios lógicos en los sistemas de apoyo subyacentes es un proceso continuo y una tarea importante del titular del mandato.

## **B. Valores del cambio: igualdad inclusiva**

18. Un punto de partida esencial para la labor del Relator Especial será el concepto básico de igualdad inclusiva, definido por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación.

19. La interpretación de igualdad del Comité se basa en el igual reconocimiento como persona. La igualdad no consiste únicamente en tomarse en serio las diferencias de trato entre personas o categorías de personas, sino que está anclada en la dignidad humana, a la que también concede suma importancia.

20. La igualdad supone dar una respuesta positiva y útil a la diferencia de la discapacidad. La discapacidad no es una excusa para excluir o segregar; es una oportunidad para reflexionar sobre el valor de la diferencia humana y para respetarla y acogerla positivamente.

21. La igualdad, a juicio del Comité, supone asumir un compromiso con la inclusión, la pertenencia y la participación. Lógicamente, requiere un replanteamiento del apoyo y los servicios sociales para que la autonomía y la participación sean una realidad. Este concepto de igualdad está muy relacionado con la acumulación de desventajas, independientemente de que estas sean únicamente producto de la discapacidad o de la interacción de la discapacidad con otras identidades desfavorecidas.

22. Además, la igualdad inclusiva implica replantearse cuestiones distributivas (la forma en que se otorgan los derechos sociales y los tipos de sistemas sociales que han evolucionado durante decenios y que no tienen en cuenta la Convención) para que realmente sustenten y no socaven la dignidad humana, la inclusión y la pertenencia.

23. El Relator Especial se guiará por esta filosofía de la igualdad inclusiva en toda su labor.

## **C. Proceso del cambio: un enfoque centrado en la elaboración conjunta de políticas**

24. La voz no es solo un elemento central de la dignidad humana. También es un aspecto fundamental de la manera en que los sistemas cambian y se reforman. Hay que escuchar la voz colectiva de las personas con discapacidad. En cuanto al fondo, la Convención desarrolló

<sup>8</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/SDG-CRPD-Resource.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/SDG-CRPD-Resource.aspx).

y aplicó los derechos humanos generales de modo que abarcaran las circunstancias de las personas con discapacidad. También innovó por lo que respecta a los procesos.

25. Como bien es sabido, el artículo 4, párrafo 3, de la Convención exige que se escuche a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan, que se celebren consultas estrechas y se colabore activamente con las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que las afecten. Además, el artículo 33, párrafo 3, requiere que la sociedad civil, y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, participen activamente en el proceso de seguimiento de la aplicación de la Convención a nivel nacional. Huelga decir que la Convención contempla una arquitectura institucional nacional para el cambio, que incluye el poder (el Gobierno), la voz (la sociedad civil) y las ideas (el valor de las instituciones nacionales de derechos humanos y el valor añadido de los proyectos innovadores de cambio elaborados por organismos especializados de investigación que trabajan con la sociedad civil). La opinión de las personas con discapacidad es un elemento fundamental de esta nueva arquitectura para el cambio.

26. Esta idea de elaboración conjunta de políticas públicas entre Estados, organizaciones de personas con discapacidad e instituciones independientes constituye la esencia de las innovaciones basadas en procesos de la Convención. Una de las prioridades del Relator Especial en su labor temática y de otra índole será determinar si este proceso conjunto funciona y cómo lo hace.

27. En el desempeño de su labor de conformidad con el mandato, el Relator Especial se propone entablar un diálogo periódico y consultar con las tres categorías de interesados antes mencionadas, que son indispensables para la aplicación y el seguimiento de la Convención a nivel nacional, como se pide en el artículo 33 de la Convención.

28. Por lo que respecta a los Estados, el Relator Especial les prestará apoyo para que desarrollen e intensifiquen las medidas nacionales encaminadas a promover la puesta en práctica de los derechos de las personas con discapacidad y a traducir los compromisos de la Convención en leyes, políticas, programas y prácticas nacionales. Entre otras cosas, ello se hará mediante la prestación de servicios de asesoramiento, la asistencia técnica, el fomento de la capacidad, la cooperación internacional y el intercambio de buenas prácticas sobre cuestiones de interés o que sean motivo de preocupación, así como la sensibilización sobre los derechos de las personas con discapacidad.

29. Del mismo modo, el Relator Especial colaborará activamente con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como con otras organizaciones de la sociedad civil, en su empeño por determinar, intercambiar y promover buenas prácticas para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad y garantizar su participación en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás. Para lograrlo, adoptará un enfoque participativo, consultivo y abierto en el desempeño de su labor. También trabajará de manera inclusiva, con el fin de asegurar que las necesidades y preocupaciones de las personas con diferentes tipos de deficiencias se tengan en cuenta y se atiendan por igual. Se prestará una atención particular a las voces que rara vez se escuchan, entre ellas las de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, las personas con autismo, las personas sordas, las personas sordociegas y las personas con discapacidad del Sur Global, en particular las de las comunidades locales.

30. El Relator Especial también colaborará con las instituciones nacionales de derechos humanos y otros órganos y mecanismos nacionales independientes de vigilancia que puedan establecerse con arreglo al artículo 33 de la Convención a fin de reforzar sus marcos, o de promover su creación si aún no se han establecido. También alentará la creación de nuevos organismos e institutos de investigación especializados a fin de promover los objetivos de la Convención y de impulsar nuevos proyectos para el cambio mediante investigaciones innovadoras realizadas en colaboración con la sociedad civil.

## D. Interseccionalidad

31. La Convención adoptó un enfoque innovador respecto de la interseccionalidad. Esto se refleja en los párrafos p), q) y s) del preámbulo. El párrafo p) del preámbulo hace referencia a múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición. En el párrafo q) del preámbulo, los Estados partes reconocen que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor de violencia, lesiones o abuso. En el párrafo s) del preámbulo, los Estados partes subrayan la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades destinadas a promover el pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad. Este concepto se corresponde con las disposiciones del artículo 6, sobre las mujeres con discapacidad, y el artículo 7, sobre los niños y las niñas con discapacidad.

32. El paso hacia la adopción de la interseccionalidad también es profundo en el sentido de que nos obliga a ahondar en la cuestión de por qué surge esta acumulación de desventajas en primer lugar y de cuál es su causa subyacente, de si sus implicaciones trascienden las fronteras de la identidad y de si las soluciones propuestas pueden generalizarse más a fin de tener repercusiones en todas las fases de la vida y a través de las fronteras. Este proceso se inscribe plenamente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el compromiso de asegurar que nadie se quede atrás. Naturalmente, el paso hacia la interseccionalidad contribuye a la elaboración de programas de reforma identitarios que sean sostenibles y tengan posibilidades de ser puestos en práctica si reciben un amplio apoyo intercomunitario.

33. El Relator Especial integrará una perspectiva de género en toda la labor que realice en el marco de su mandato y tratará las formas múltiples, interseccionales y agravadas de discriminación contra las personas con discapacidad, así como los múltiples niveles de obstáculos que esas intersecciones pueden crear.

34. Si bien reconoce la importancia de abordar la discriminación por diferentes motivos —entre ellos la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el idioma, la religión, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional, étnico, indígena o social, el patrimonio, el nacimiento, la edad o cualquier otra condición—, el Relator Especial tiene previsto proseguir la labor iniciada por su predecesora sobre los derechos de las personas de edad. También tiene la intención de estudiar otros aspectos reveladores de la interseccionalidad —por ejemplo, en relación con los derechos de las personas indígenas con discapacidad, que se tratarán en la sección IV. B. del presente informe— y las principales enseñanzas en materia de interseccionalidad y sus repercusiones.

## E. Enfoque colaborativo con el sistema de las Naciones Unidas

35. El Relator Especial seguirá trabajando estrechamente con los demás titulares de mandatos de los procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados, en particular el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Enviada Especial del Secretario General sobre la Discapacidad y la Accesibilidad, a fin de aumentar el impacto y evitar duplicaciones.

36. El Relator Especial se pondrá en contacto con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales para tratar de buscar formas de enriquecer su labor temática o relativa a países concretos, a fin de reflejar las dimensiones de la discapacidad. También colaborará activamente con los expertos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos cuando ello contribuya a promover el objetivo general de la justicia y los derechos humanos para las personas con discapacidad. Esa colaboración es, sin duda, una consecuencia lógica del compromiso con la interseccionalidad, y se aplicará a toda la labor temática que emprendan otros expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas y a otros trabajos, incluidas las declaraciones y las posiciones comunes. Habida cuenta de que la Convención abarca casi todos los derechos humanos, será necesario celebrar debates amplios y frecuentes con otros expertos del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas.



37. El Relator Especial también cooperará estrechamente con el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, lo que incluye a la Secretaría, los organismos, fondos y programas, los equipos en los países y la Alianza de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, acoge con satisfacción el intercambio de información y de las conclusiones y los avances acerca de los aspectos relacionados con la inclusión de la discapacidad.

38. En este contexto, el Relator Especial se compromete a continuar la excepcional labor realizada por su predecesora para asegurar la aplicación satisfactoria de la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad. De conformidad con lo dispuesto por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 44/10, contribuirá estrechamente a la aplicación de la Estrategia y otras iniciativas para asegurar la idoneidad del sistema de las Naciones Unidas en relación con la inclusión de las personas con discapacidad.

39. El Relator Especial reconoce los importantes progresos logrados por el sistema de las Naciones Unidas en el primer año de aplicación de la Estrategia, algo que, a su parecer, no habría sido posible sin el firme liderazgo del Secretario General y su equipo directivo. Acoge con especial satisfacción el establecimiento de un equipo especializado en el seno de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, bajo el liderazgo de la Asesora Superior de Políticas del Secretario General, con conocimientos técnicos sobre la inclusión de la discapacidad. El equipo técnico ha contribuido en gran medida a coordinar y dirigir la elaboración de orientaciones y la prestación de apoyo técnico a todas las entidades de las Naciones Unidas en la Sede y sobre el terreno. Algunos ejemplos son la elaboración del informe de políticas del Secretario General sobre una respuesta inclusiva de la discapacidad ante la COVID-19 y el desarrollo de un sistema de calificación del desempeño de los equipos de las Naciones Unidas en los países en cuanto a la inclusión de la discapacidad.

40. Mediante el fortalecimiento de la accesibilidad, la inclusión y la incorporación de los derechos de las personas con discapacidad en todo el sistema de las Naciones Unidas, el sistema de las Naciones Unidas puede llegar a ser un modelo para otros en todo el mundo; por su parte, los equipos de las Naciones Unidas en los países tendrán que velar por que los valores abstractos de la Convención sustenten su labor, algo fundamental para que la Convención tenga sentido para las personas a las que sirve.

41. En virtud de la resolución 44/10 del Consejo de Derechos Humanos, el mandato del Relator Especial incorpora el valor añadido de las medidas encaminadas a lograr el desarrollo sostenible desde una perspectiva basada en los derechos humanos. Teniendo en cuenta la estrecha relación entre la Convención y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Relator Especial desea aprovechar tanto los programas de derechos humanos como los de desarrollo a fin de hacer frente a los verdaderos retos que enfrentan las personas con discapacidad en su vida cotidiana, en particular las que están en situación de pobreza extrema y exclusión.

42. No basta con conseguir avances en materia de derechos de vez en cuando. Para conseguir beneficios sostenibles, debe producirse un cambio sistémico. Sin embargo, tampoco es suficiente con un cambio sistémico que no tenga en cuenta los derechos subyacentes. Ambas cosas deben ir de la mano, y todos los proyectos del Relator Especial reflejarán esta relación, especialmente cuando defina el modo de avanzar. Habida cuenta del compromiso contraído en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás, así como los derechos consagrados en la Convención, el Relator Especial utilizará ambos instrumentos para tratar de impulsar el proceso de cambio.

43. Además, de conformidad con su mandato, el Relator Especial seguirá cooperando estrechamente con la Conferencia de los Estados Partes en la Convención y la Comisión de Desarrollo Social mediante el intercambio periódico de perspectivas de política y con su participación en los períodos de sesiones anuales cuando así se lo soliciten.

#### **IV. Prioridades temáticas**

44. Habida cuenta del amplio campo de acción de su mandato, el Relator Especial se propone centrarse en tres categorías temáticas que considera prioritarias y que se basan en la labor de la anterior titular del mandato. No se tratarán necesariamente en un orden preciso, y

por lo general se abordarán mediante el examen de documentación, la organización de reuniones de expertos de los principales interesados en la materia, las consultas con la comunidad, lo que incluye específicamente a la sociedad civil, la presentación de informes temáticos específicos, las visitas a países y la comunicación con los Estados.

45. En esta labor temática, se hará especial hincapié en que los diversos informes temáticos estén pensados para informar y suscitar debates de reforma a nivel regional y nacional sobre medidas prácticas para promover el cambio cultural hacia los valores y derechos consagrados en la Convención, impulsar la reforma de la legislación y las políticas, y asegurar un cambio de sistemas que permita el disfrute de los derechos humanos por las personas con discapacidad. Todos los proyectos temáticos incorporarán una perspectiva de género y tendrán en cuenta la acumulación de desventajas que afecta a las mujeres y las niñas con discapacidad.

46. La primera categoría de proyectos abarca algunas de las principales amenazas a la existencia de la humanidad, entre ellas: la pandemia de COVID-19 y la necesidad de una recuperación resiliente e inclusiva; el cambio climático y la necesidad de una planificación inclusiva de la discapacidad; los conflictos armados y los procesos de consolidación de la paz y los entornos humanitarios conexos; y la pobreza extrema y la necesidad de encontrar soluciones innovadoras. Los proyectos señalan la necesidad evidente de mejorar las respuestas multilaterales y la necesidad imperiosa de asegurar que las voces de las personas con discapacidad sean escuchadas y tomadas en serio en la respuesta mundial.

47. La segunda categoría abarca factores interseccionales ocultos o que no se han analizado suficientemente. Algunas intersecciones clave con la discapacidad son la edad avanzada y el origen indígena. Una vez más, lo que se pretende es examinar los obstáculos sistémicos o comunes y la manera de lograr un cambio sostenible respecto de las diversas identidades.

48. La tercera categoría se centra en derechos particulares o grupos de derechos, cuestiones, temas o arreglos institucionales a los que, hasta la fecha, no se ha prestado demasiada atención y que, sin embargo, revisten una gran importancia. Inevitablemente, se trata de un programa abierto, ya que durante el mandato del Relator Especial podrán ir surgiendo cuestiones a las que habrá que responder. En un proyecto, se profundizará en el debate sobre la desinstitutionalización y la atención prolongada mediante el examen de las innovaciones respecto de la concepción y la prestación de servicios en el siglo XXI, habida cuenta de que las respuestas iniciales a la pandemia de COVID-19 han puesto de relieve la fragilidad de los paradigmas de los servicios en todo el mundo.

49. En un segundo proyecto, se estudiará un instrumento clave para los nuevos servicios, a saber, la inteligencia artificial. Esta promete numerosos avances en la vida de las personas con discapacidad y de otras personas, pero puede conllevar muchos riesgos. Es necesario encontrar un equilibrio entre los riesgos y las oportunidades, a fin de aprovechar adecuadamente las nuevas tecnologías para ponerlas al servicio de los objetivos subyacentes de la Convención.

50. En un tercer proyecto se abordará el potencial que tienen las organizaciones regionales y otras agrupaciones regionales de Estados para promover los derechos y objetivos de la Convención. Es necesario subrayar y promover los esfuerzos regionales, ya que son importantes para llevar adelante la aplicación de la Convención.

51. En un cuarto proyecto se examinará más específicamente el derecho a participar en la vida cultural de la sociedad. Este derecho es importante ya que es un aspecto de la expresión de las personas, el acceso a la cultura en general y la participación en el ecosistema de la producción cultural.

52. Por último, en el quinto proyecto de esta categoría se examinarán también los derechos de los reclusos y los detenidos con discapacidad. Aunque no constituye propiamente una identidad, este grupo enfrenta numerosas dificultades en todo el mundo, lo cual justifica que se preste una atención particular a su situación.

## A. Principales amenazas existenciales y discapacidad

53. La primera categoría de prioridades temáticas que abordará el Relator Especial está relacionada con las grandes amenazas a la existencia de la humanidad, que ponen de manifiesto la urgencia de la acción multilateral y la necesidad de que las personas con discapacidad hagan escuchar su voz. Estas prioridades incluyen los temas expuestos a continuación.

### 1. La emergencia generada por la COVID-19: reconstruir para mejorar

54. La emergencia generada por la COVID-19 —o más bien las diversas políticas para combatirla— ha puesto de manifiesto la persistencia del antiguo paradigma de tratar a las personas con discapacidad como si fueran invisibles. Durante la crisis, muchas personas con discapacidad no tuvieron un verdadero acceso a las medidas preventivas. Algunos servicios de apoyo se eliminaron o pusieron de manifiesto su fragilidad. Hubo más aislamiento y situaciones críticas de escasez, por ejemplo de alimentos, medicamentos básicos y servicios de salud mental. Los entornos de aprendizaje virtual no estaban adaptados, ni lo están todavía, a todos los alumnos y pusieron de relieve la brecha digital que existe en todas las sociedades. Algunas familias se quedaron sin apoyo. En muchos casos, las restricciones a las visitas fueron desproporcionadas. Esta situación se dio a pesar de las disposiciones del artículo 11 de la Convención, relativo a las emergencias, en el que se exige a los Estados que garanticen la seguridad de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas emergencias humanitarias. Dio lugar incluso a un aumento del número de personas con discapacidad sin hogar. Las directrices de selección para el racionamiento de los escasos recursos médicos discriminaron explícitamente a las personas con discapacidad, a pesar de lo dispuesto en el artículo 25 f) de la Convención, en virtud del cual los Estados deben impedir que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud a las personas con discapacidad. El ingreso de personas con discapacidad en instituciones las expuso a un riesgo mucho mayor de contraer el virus. Esos entornos colectivos no deberían existir, ya que son una forma de segregación o discriminación injustificable e impiden cumplir las disposiciones del artículo 19 de la Convención, relativo al derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. A este problema de derechos humanos básicos se suma un problema de salud pública.

55. Se ha llegado a un acuerdo generalizado de que todo lo anterior no debería volver a producirse. También se ha entendido que todo programa de recuperación pos-COVID-19 debería ser inclusivo y resiliente. “Reconstruir para mejorar” no debería ser solo un lema.

56. El objetivo de este paquete de trabajo es definir qué significa realmente reconstruir mejor en el contexto de los programas de recuperación en lo que respecta a las personas con discapacidad, en particular en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ello guarda relación con los siguientes artículos de la Convención: el artículo 11 (situaciones de riesgo y emergencias humanitarias), por lo que respecta a garantizar unos preparativos adecuados; el artículo 4, párrafo 3, por lo que respecta a garantizar que se escuche a las personas con discapacidad en la planificación y aplicación de las medidas de emergencia; el artículo 5 (igualdad y no discriminación), por lo que respecta a garantizar la igualdad de trato en las medidas de emergencia; el artículo 19 (derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad), por lo que respecta a evitar los mayores riesgos que conllevan los entornos institucionales; y el artículo 25 (salud), por lo que respecta a garantizar el acceso en igualdad de condiciones a los servicios de atención de la salud y a evitar el racionamiento discriminatorio de dichos servicios.

### 2. Cambio climático: voz e inclusión

57. El cambio climático tiene efectos extremadamente perjudiciales para toda la humanidad. Además del impacto que tiene en la biodiversidad, cada vez se es más consciente de que puede tener más consecuencias para los grupos afectados por la pobreza y la discriminación.

58. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático prevé que los más pobres continuarán sufriendo los peores efectos del cambio climático en forma de

pérdida de oportunidades de ingresos y de subsistencia, desplazamiento, hambre y efectos perjudiciales para la salud. Los factores de discriminación múltiple e interseccional relacionados con el género, la edad, el desplazamiento, el origen indígena o la condición de minoría agudizan todavía más el riesgo que corren las personas con discapacidad de experimentar los efectos negativos del cambio climático.

59. Si bien es posible que los acuerdos mundiales para la adopción de medidas permitan neutralizar, o incluso revertir, algunos de esos efectos, es probable que haya muchas repercusiones negativas. Estas alterarán el clima de las zonas costeras, aumentando los desplazamientos de personas. También es posible que algunas tierras que ahora son habitables y cultivables dejen de serlo, lo que afectará a comunidades humanas enteras, así como a su salud y su bienestar, su sentido de la dignidad, su seguridad y sus medios de subsistencia.

60. Mitigar el cambio y adaptarse a los cambios en los ecosistemas será clave para la prosperidad de los seres humanos en el futuro. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible subrayan el carácter circular de la relación entre la economía, la sociedad y el clima. El Acuerdo de París y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 abogan por la adaptación y la mitigación como factores clave para afrontar los retos a largo plazo que plantea el cambio climático.

61. Si bien los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendái incluyen procesos para garantizar la participación de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan en su desarrollo, esta participación sigue estando ausente de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tanto en sus procesos multilaterales como a nivel nacional. Los Estados todavía tienen que encontrar la manera de aplicar el artículo 4, párrafo 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el contexto de la acción climática.

62. En su mayor parte, las medidas de adaptación al clima han pasado por alto la participación de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan. Muchos de los riesgos causados por el clima podrían preverse, y evitarse, con la inclusión de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan en la solución que los Estados están preparando a través de sus medidas de mitigación del cambio climático y de adaptación a él.

63. Es probable que surjan muchas oportunidades para construir entornos mucho más inclusivos e inocuos para el clima, como sistemas de transporte público, edificios y hogares inclusivos y accesibles. Una vez más, el éxito de estas medidas depende de la participación sistemática de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan en el despliegue de soluciones innovadoras.

64. El objetivo de este paquete de trabajo es detallar los peligros y riesgos que conllevaría un enfoque no inclusivo de la adaptación al cambio climático para las personas con discapacidad, sugerir de qué manera se podrían tener en cuenta eficazmente las opiniones y la participación de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, y ofrecer una visión de enfoque adaptativo exitoso e inclusivo. Todo ello guarda relación con los siguientes artículos de la Convención: el artículo 11 (situaciones de riesgo y emergencias humanitarias), que incluye, naturalmente, los desastres naturales como el cambio climático; el artículo 4, párrafo 3, por lo que respecta a garantizar que se escuche a las personas con discapacidad en la planificación de la adaptación; el artículo 28 (nivel de vida adecuado y protección social), por lo que respecta a la gestión de la protección social para amortiguar los efectos inevitables; y el artículo 27 (empleo), por lo que respecta a la planificación de un mercado de trabajo inclusivo y a la minimización de las pérdidas.

### **3. Conflictos armados y consolidación de la paz: mejor protección, mayor visibilidad**

65. En los últimos decenios, se ha producido un resurgimiento de los conflictos armados en el mundo. El artículo 11 de la Convención, relativo a las situaciones de riesgo y las emergencias humanitarias, exige a los Estados partes que adopten todas las medidas necesarias para garantizar la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado. Se refiere a las responsabilidades que les

corresponden, entre otros, con arreglo al derecho internacional humanitario. De este modo, otorga una importancia particular a la situación actual de las personas con discapacidad con arreglo a las leyes de la guerra.

66. En este contexto, surgen numerosas dificultades. Es cierto que en el derecho internacional humanitario se da visibilidad a las personas con discapacidad, pero más como sujetos médicos que como sujetos de derechos humanos. Como consecuencia, en los conflictos armados, este conjunto de leyes no protege a los civiles con discapacidad de la mejor manera posible. Ello plantea, por tanto, varias cuestiones: ¿cómo se podría interpretar creativamente el derecho internacional humanitario a fin de dar cabida a una nueva forma de pensar sobre las personas con discapacidad y considerarlas como sujetos de derechos y no como objetos de cuidados? ¿Cómo pueden matizarse las normas y protecciones que rigen la conducción de las hostilidades a fin de reflejar esa perspectiva y, de ese modo, proteger mejor a las personas con discapacidad?

67. La histórica aprobación por el Consejo de Seguridad de su resolución 2475 (2019), sobre la protección de las personas con discapacidad en los conflictos armados, ha creado un nuevo espacio para profundizar la reflexión sobre el derecho internacional humanitario y las cuestiones de protección en sentido amplio. Ahora debemos mantener la dinámica a fin de examinar las repercusiones concretas de esa resolución en el contexto del derecho internacional humanitario.

68. Además, la resolución abre un nuevo camino al destacar el papel positivo que desempeñan las personas con discapacidad en los procesos de reconciliación, reconstrucción y consolidación de la paz después de los conflictos. De este modo, da énfasis al papel de las personas con discapacidad en los procesos de consolidación de la paz, infravalorado hasta ese momento.

69. El objetivo de este paquete de trabajo es continuar las conversaciones sobre las implicaciones concretas del artículo 11 de la Convención en el contexto de los conflictos armados: ¿qué elementos de la Convención se pueden tomar para asegurar una mayor sensibilización acerca de la protección y otros derechos y necesidades de los civiles con discapacidad atrapados en zonas de guerra? ¿Qué papel han desempeñado hasta la fecha las personas con discapacidad en los procesos de consolidación de la paz, qué impacto ha tenido ese papel y cómo puede facilitarse en el futuro a fin de garantizar una consolidación de la paz más inclusiva y resiliente? Ello no solo guarda relación con el artículo 11 de la Convención, sino también con el artículo 4, párrafo 3, por lo que respecta a garantizar que se escuche a las personas con discapacidad cuando se trate la amplia cuestión de la protección, tanto durante los conflictos armados como en los posteriores procesos de paz.

#### **4. Pobreza extrema y discapacidad: hacia nuevas opciones de política**

70. En el párrafo t) del preámbulo de la Convención, los Estados partes destacan el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza. La pobreza extrema es una característica endémica de la discapacidad en todo el mundo. Las personas con discapacidad se ven afectadas por la pobreza de manera desproporcionada, tanto en lo que se refiere a las personas como a los hogares.

71. Esta pobreza tiene un carácter multidimensional y se agrava a lo largo de la vida. Algunos factores interseccionales como el género, el origen étnico o minoritario, el hecho de vivir en zonas rurales y periféricas y la edad avanzada dan lugar a unas tasas de pobreza aún más desproporcionadas entre las personas con discapacidad. Estos factores suelen llevar una espiral negativa: los niños y adolescentes con discapacidad no tienen acceso a la educación o tienen unas oportunidades educativas y de formación práctica limitadas; los adultos con discapacidad, que carecen de la formación y las aptitudes que requiere el mercado laboral, tienen unas tasas de desempleo y subempleo desproporcionadamente altas, especialmente en tiempos de dificultades económicas.

72. Millones de personas con discapacidad trabajan por cuenta propia y, sin embargo, tienen dificultades para conseguir un acceso en igualdad de condiciones a los microcréditos y a otras oportunidades de desarrollo económico. Los derechos y prestaciones que se conceden a determinadas personas con discapacidad suelen ser limitados, difíciles de obtener y restrictivos por lo que a opciones se refiere. A las personas con discapacidad con frecuencia

se les niega la igualdad de derechos de herencia en las familias y las comunidades. También se les suele negar el derecho a tomar sus propias decisiones sobre a qué destinar los ingresos o las prestaciones que reciben.

73. Con demasiada frecuencia, esta pobreza se traduce en un acceso desigual a los recursos, como la atención de la salud, un alojamiento seguro, agua no contaminada y una alimentación adecuada, el transporte accesible y una amplia gama de variables socioeconómicas adicionales que tienen consecuencias importantes para la vida cotidiana de las personas con discapacidad y su supervivencia a largo plazo.

74. La pobreza entre las personas con discapacidad debe considerarse más allá de la persona directamente afectada. Nuevas investigaciones muestran claramente que los hogares en los que hay personas con discapacidad tienen gastos adicionales. En muchos casos, las personas con discapacidad, además de los problemas de pobreza que les afectan directamente, también tienen a su cargo a otras personas, por ejemplo hijos, cónyuges o padres. Por consiguiente, la pobreza que les afecta también puede dar lugar a problemas de pobreza tanto inmediata como multigeneracional. Más concretamente, los efectos de la pobreza en el contexto de la discapacidad se extienden también a muchos miembros de la familia que prestan cuidados informales y no remunerados, especialmente a las mujeres, que a menudo se quedan sin derechos de pensión en la vejez. Cabe señalar hasta qué punto muchos sistemas sociales, tanto en los países de ingresos altos como en los de ingresos bajos, dependen por defecto de las familias, generalmente de las mujeres. Como consecuencia de ello, las mujeres suelen acabar siendo las víctimas tangibles de esta repercusión interseccional. Esta feminización de la pobreza es un efecto casi automático de los enfoques de política tradicionales en materia de discapacidad y debe ser examinada y corregida.

75. Salir de la pobreza, especialmente de la pobreza intergeneracional, parece ser especialmente difícil para las personas con discapacidad. El mercado de trabajo, que es el medio más habitual para generar los medios necesarios para tener unas buenas condiciones de vida, es excepcionalmente difícil para muchas personas con discapacidad en todo el mundo. La relativa inactividad económica, la pobreza con empleo y la precariedad del empleo significan unos derechos de pensión inferiores o inexistentes, lo que supone un problema al llegar a una edad avanzada. Incluso si el mercado de trabajo fuera más inclusivo, las personas con discapacidad podrían carecer de las aptitudes requeridas a causa de sistemas educativos insuficientemente inclusivos.

76. Los programas de protección social no son en modo alguno suficientes, y muchas medidas de mitigación de la pobreza parecen llevar a una difícil espiral descendente de la pobreza. Son muy pocos los sistemas de protección social que tienen en cuenta debidamente los costos adicionales relacionados con la discapacidad, en los que con frecuencia se incurre como consecuencia de otras políticas deficientes, como la necesidad de taxis en lugar de un sistema de transporte público accesible. Las prestaciones basadas en la edad no tienen presentes las distintas etapas de la vida y estos errores en puntos de inflexión clave pueden ser sumamente perjudiciales. Las prestaciones en efectivo o en especie suelen reducirse rápidamente cuando las personas empiezan a generar ingresos, lo que afecta negativamente a las personas con discapacidad, que descubren que sus nuevos ingresos no son suficientes para cubrir los gastos periódicos relacionados con la discapacidad. Los programas internacionales de asistencia al desarrollo destinados a combatir la pobreza suelen basarse en supuestas necesidades, sin tener en cuenta la opinión de las personas con discapacidad.

77. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ofrecen ahora un espacio para idear una nueva política que vincule el desarrollo económico y el desarrollo social y adopte una visión más amplia de la protección social a fin de empoderar a las personas con discapacidad. Quizás este enfoque permita plantearse de manera diferente la asistencia para el desarrollo, al prestar una atención particular al establecimiento de un marco sostenible para el desarrollo económico y social que permita sacar a las personas con discapacidad y a sus familias de la pobreza extrema.

78. El objetivo de este paquete de trabajo es replantear fundamentalmente los enfoques para mitigar la pobreza extrema en el contexto de la discapacidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como consolidar la labor realizada por la anterior Relatora Especial en las esferas de la protección social (A/70/297), las políticas inclusivas de las personas con

discapacidad (A/71/314) y otros derechos conexos. Ello guarda relación con los artículos 24 (educación), 27 (trabajo y empleo) y 28 (nivel de vida adecuado y protección social) y al párrafo t) del preámbulo de la Convención.

## **B. Principales enseñanzas en materia de interseccionalidad y sus repercusiones**

79. El segundo grupo de prioridades temáticas que tratará el Relator Especial se refiere a la interseccionalidad oculta. El objetivo no es únicamente determinar la forma en que los grupos se relacionan entre sí, sino también mostrar las experiencias sistémicas o comunes subyacentes y las raíces de la discriminación. Otro aspecto interesante es el reto común de idear soluciones que trasciendan las brechas interseccionales y, por tanto, tengan más posibilidades de ser sostenibles.

### **1. Proseguir el debate sobre las personas de edad con discapacidad**

80. Ya se puede observar una tendencia hacia un enfoque basado en los derechos humanos por lo que respecta a las personas de edad. Muchas son también personas con discapacidad, por lo que la Convención es aplicable. Otras muchas no tienen ninguna discapacidad.

81. Sin embargo, la problemática subyacente del capacitismo y la del edadismo tienen muchos puntos en común. En ambos casos, los grupos afectados han permanecido relativamente invisibles hasta hace poco. La redacción de la Convención permite extraer numerosas enseñanzas para la evolución del enfoque basado en los derechos respecto de la edad y, quizás, para la hipotética redacción de un tratado sobre los derechos de las personas de edad. El hecho de que la Convención haga hincapié en la dignidad humana —en términos de autonomía, toma de decisiones y vida independiente— y se centre en la igualdad inclusiva parece especialmente apropiado en el contexto de la edad.

82. El diálogo entre los grupos de defensa de las personas con discapacidad y las personas de edad continúa, y en él están surgiendo un gran número de ideas compartidas. De especial interés son las consideraciones de autonomía y capacidad jurídica que atañen a ambos grupos y el futuro de la atención prolongada para las personas de edad.

83. El objetivo de este paquete de trabajo es continuar el debate iniciado durante el mandato de la anterior Relatora Especial, tratar de llegar a un entendimiento común, aclarar los aspectos en común e intentar encontrar soluciones de política que sean sostenibles a lo largo de la vida. Ello guarda relación con los siguientes artículos de la Convención: el artículo 5 (igualdad y no discriminación), conjuntamente con el párrafo p) del preámbulo, por lo que respecta a las formas múltiples de discriminación por motivos de edad y discapacidad; el artículo 4, párrafo 3, por lo que respecta a garantizar que se escuche a las personas con discapacidad y se las consulte estrechamente; el artículo 12 (igual reconocimiento como persona ante la ley); y el artículo 19 (derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad).

### **2. Personas indígenas con discapacidad: la importancia de tener en cuenta la diversidad cultural**

84. Cabe destacar las disposiciones explícitas que contiene la Convención sobre la interseccionalidad, y sobre las mujeres y las niñas con discapacidad (artículo 6) y los niños y niñas con discapacidad (artículo 7). En el párrafo p) del preámbulo, se enumeran varios factores interseccionales entre los que figura explícitamente el origen indígena. El hecho de que en la Convención no haya una disposición explícita sobre las personas indígenas con discapacidad no impide que se las tenga en cuenta, ni que se examine su situación y sus derechos. En efecto, los artículos 21 y 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se refieren específicamente a los derechos de las personas con discapacidad.

85. Las personas indígenas, incluidas las personas indígenas con discapacidad, suelen vivir en condiciones de desventaja y marginación y, en las regiones costeras, tienden a estar especialmente expuestas a los riesgos del cambio climático. La identidad cultural de los

pueblos indígenas es una parte importante de su personalidad y su manera de vivir. Obviamente, la Convención debe aplicarse de forma que tenga en cuenta el contexto cultural, encontrando un equilibrio entre el respeto de los derechos de las personas con discapacidad, el respeto de las sensibilidades culturales de los pueblos indígenas y la necesidad general de promover el desarrollo material de las condiciones de vida de los pueblos indígenas, como se pide específicamente en el artículo 21 de la Declaración.

86. El objetivo de este paquete de trabajo es permitir una mejor comprensión de la situación de las personas indígenas con discapacidad, comprender y apreciar el prisma cultural a través del cual debe aplicarse la Convención, y elaborar enfoques que sean eficaces y tengan en cuenta las particularidades culturales. Ello guarda relación con el artículo 5 (igualdad y no discriminación), conjuntamente con el párrafo p) del preámbulo de la Convención. Este paquete de trabajo implicará un examen de las formas múltiples y compuestas de desventaja, discriminación y abuso en razón del origen indígena y la discapacidad. El examen abarcará las consecuencias del trauma intergeneracional causado por los cuidados fuera del hogar, la tasa de deserción escolar, la falta de hogar, la pobreza o un contacto más temprano y más frecuente con el sistema de justicia penal, cuando estos factores estén relacionados con el origen indígena y la discapacidad.

87. En esta tarea, el Relator Especial tiene intención de cooperar estrechamente con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas que se centran en cuestiones que afectan a los pueblos indígenas, incluidos el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

### C. Énfasis en cuestiones, instituciones y grupos específicos

88. El tercer grupo de prioridades temáticas que tratará el Relator Especial se refiere los derechos, cuestiones o grupos específicos, o a otras cuestiones institucionales, a las que no se ha prestado mucha atención hasta la fecha. Esas prioridades incluyen, entre otras, las que se señalan a continuación.

#### 1. Redefinición y desarrollo de paradigmas de servicios más reactivos y resilientes

89. Como se ha señalado antes, la persistencia de sistemas de servicios basados principalmente en un modelo médico de la discapacidad acabará menoscabando las leyes y políticas idóneas. Incluso en lugares del mundo que cuentan con una legislación avanzada en materia de derechos de las personas con discapacidad, se sigue tendiendo a basarse en antiguos modelos de servicios, lo cual envía mensajes contradictorios sobre la discapacidad.

90. En cualquier caso, la pandemia de COVID-19 ha demostrado claramente que los antiguos modelos de servicios eran demasiado frágiles y no garantizaban una continuidad crítica en tiempos de crisis. El cambio en el ecosistema de servicios es inevitable y puede resultar increíblemente positivo para hacer avanzar los objetivos generales de autonomía e inclusión consagrados en la Convención.

91. De ahí que sea acertado plantearse activamente pasar de un modelo médico obsoleto, basado en la necesidad demostrada y aplicado mediante procesos burocráticos, a un modelo basado en los derechos y la inclusión.

92. El nuevo modelo debe fundamentarse en la capacidad de atender los deseos y preferencias de la persona. Es el momento ideal para hacerlo: hay una tendencia creciente en todo el mundo a la personalización de los servicios y, también, a la transferencia de los presupuestos a la persona para que siga siendo dueña de la situación, prestándole apoyo cuando sea necesario. También se ha constatado otra tendencia creciente a sustituir a los proveedores de servicios tradicionales, contratados por el Estado a través de subvenciones en bloque, por plataformas electrónicas que permiten que los usuarios comparen y elijan por sí mismos lo que más se ajusta a sus circunstancias y opciones de vida. Esta tendencia positiva, alejada de las medidas coercitivas en el ámbito de la salud mental, también requiere nuevos tipos de servicios comunitarios, que pueden tener especial repercusión en los momentos de crisis.



93. Todo ello es especialmente relevante para los países de bajos ingresos, que podrían estar empezando a idear y crear una nueva estructura de servicios. No tienen que repetir los errores de los países de renta alta, que ahora están tratando por todos los medios de agilizar sus sistemas y hacerlos más reactivos.

94. Los nuevos paradigmas de servicios acarrear numerosos riesgos. ¿Qué criterios deben utilizarse para evaluar si los nuevos servicios se ajustan a la Convención? ¿Cómo se puede mantener el nivel durante la transición y con las nuevas modalidades? ¿Cómo se puede evitar, en la transición hacia nuevos paradigmas de servicios, la precariedad de los contratos y los acuerdos de trabajo? ¿Cómo se puede evitar la precarización de la mano de obra? Si en la actualidad no hay servicios, ¿cómo pueden crearse progresivamente?

95. El objetivo de este paquete de trabajo es estudiar un paradigma de servicios totalmente nuevo que se ajuste mejor a la letra y el espíritu de la Convención. Entre otras ventajas, este trabajo también podría brindar la oportunidad de reflexionar más profundamente sobre la feminización de la pobreza y los efectos de los arreglos de cuidados informales como política por defecto que afecta de manera más general a las mujeres y a las familias. Ello guarda relación con el artículo 19 (derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad) de la Convención.

## 2. Utilización de la inteligencia artificial con fines positivos

96. El aprendizaje automático y la toma de decisiones automatizada avanzan a buen ritmo. El uso de algoritmos, aprendizaje automático, inteligencia artificial y toma de decisiones automatizada está creciendo rápidamente en todos los aspectos de la vida. Ello tendrá repercusiones para la vida de todas las personas; de hecho, en cierta medida, ya las está teniendo. La humanidad es —o está empezando a ser— la suma total de lo que consume y del rastro electrónico que deja a su paso. En su mayoría, estos avances son muy positivos: por ejemplo, las plataformas electrónicas que surjan en el futuro para gestionar y organizar los servicios de asistencia personal se basarán, sin duda, en la inteligencia artificial.

97. La inteligencia artificial se basa en predicciones que se consiguen cotejando los datos introducidos con un conjunto de datos de referencia. Este conjunto de datos puede estar sesgado, por lo que cabe deducir que los resultados también pueden estarlo. Este sesgo implícito puede conducir a una visión muy reduccionista de la identidad humana y, en las manos equivocadas, podría incluso utilizarse para moldearla. Otra posibilidad es que, debido a la inaccesibilidad y a las lagunas de la información, surja una visión muy parcial de la identidad humana que modifique (o distorsione) aún más el flujo de información y las vías de decisión, lo que podría acabar reforzando los círculos concéntricos de exclusión. Además, la brecha digital que existe desde hace tiempo significa que no todo el mundo puede beneficiarse de la llegada de la inteligencia artificial.

98. Las personas con discapacidad pueden encontrar diversas dificultades que merecen ser estudiadas con mayor detenimiento. En primer lugar, en el contexto del empleo, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático podrían perjudicar aún más a las personas con discapacidad. En todo el mundo, las empresas utilizan sistemas de inteligencia artificial para buscar en Internet currículos que se ajusten a las descripciones de los puestos de trabajo. Estos currículos se utilizan después para crear una lista de candidatos preseleccionados. Puede haber muchas razones por las que el currículum de una persona con discapacidad no se ajuste exactamente a las predicciones o preferencias del sistema de inteligencia artificial. Por lo tanto, el sistema puede excluir a candidatos por su discapacidad, aunque estos quizás no sepan nunca la razón por la que no fueron preseleccionados para una entrevista. Si bien esta cuestión será muy importante para todas las personas, las personas con discapacidad se verán especialmente afectadas por la situación.

99. En segundo lugar, dado que la inteligencia artificial y el aprendizaje automático funcionan examinando un conjunto de datos, las características de una persona deben poder reducirse a datos. Las deficiencias son tan diversas que no es posible hacerlo sin formular todas las preguntas necesarias para obtener respuestas pertinentes que permitan establecer el tipo de discapacidad. Algunos sistemas pueden segmentar los datos por función (como la deficiencia visual, la movilidad reducida, etc.), lo cual, aunque puede ser útil, no suele

implicar ni llevar a la siguiente serie de preguntas lógicas acerca de la naturaleza o el grado de ajustes razonables que pueden resultar necesarios.

100. En tercer lugar, muchas pruebas apuntan a que las personas y las empresas que utilizan la inteligencia artificial y los sistemas de aprendizaje automático consideran los resultados como algo definitivo, aunque en teoría su función sea únicamente consultiva, algo que se conoce como sesgo de automatización. Ello puede tener graves repercusiones negativas para las personas con discapacidad, ya que en la actualidad parece dejar un margen demasiado amplio para las suposiciones y el sesgo. Por último, las tecnologías específicas no tratan las permutaciones en relación con la discapacidad, como es el caso, por ejemplo, del análisis biométrico mediante reconocimiento facial o análisis emocional.

101. El objetivo de este paquete de trabajo es reflexionar sobre las consecuencias a largo plazo de los avances en inteligencia artificial para las personas con discapacidad, proponer maneras de utilizar las nuevas tecnologías de modo que puedan beneficiar a las personas con discapacidad, y determinar los riesgos y proponer soluciones para evitarlos. Ello guarda relación con los siguientes artículos de la Convención: el artículo 5 (igualdad y no discriminación); el artículo 22 (respeto de la privacidad); el artículo 27 (trabajo y empleo), por lo que respecta a la utilización de la inteligencia artificial en los procesos de contratación; el artículo 28 (nivel de vida adecuado y protección social), por lo que respecta al posible uso de la inteligencia artificial para determinar los derechos y otras prestaciones sociales; y el artículo 4, párrafo 1 g), por lo que respecta a promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías.

### **3. El papel de las organizaciones regionales y los acuerdos entre Estados**

102. La Convención se distingue porque creó un espacio para que las organizaciones de integración regional se adhirieran al tratado, según lo dispuesto en su artículo 44. Para ello es fundamental que los Estados miembros transfieran algunas competencias a la organización regional. La Unión Europea cumple claramente los requisitos y, de hecho, se ha adherido a la Convención, lo que ha generado una gran actividad en los ámbitos de su competencia y ha intensificado el apoyo que presta a sus Estados miembros en el ámbito de sus respectivas competencias con miras al cumplimiento de la Convención.

103. El hecho de que otras organizaciones regionales no reúnan técnicamente los requisitos para adherirse a la Convención en virtud del artículo 44 no significa que no puedan desempeñar ningún papel ni que, de hecho, no lo estén desempeñando. Muchas tienen una función destacada, entre ellas la Organización de los Estados Americanos, la Unión Africana, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y el Consejo de Europa. Una agrupación de Estados más flexible, como el Commonwealth y otras agrupaciones similares, contribuye al proceso de aplicación. De hecho, gran parte de esta labor se ve facilitada o se guía por las diversas comisiones regionales de las Naciones Unidas.

104. Ha llegado el momento de hacer un balance de estos acuerdos regionales y de su importante contribución al proceso de aplicación en sus propias regiones. Algunos han adoptado estrategias regionales. Varios han adoptado políticas más específicas para orientar a sus Estados miembros. Algunos cuentan con órganos judiciales que han dictado importantes resoluciones en este ámbito y que tienen en cuenta la Convención en diversa medida. Otros disponen de unidades administrativas específicas que se encargan de la agenda regional y ayudan a darle forma. Y, en diverso grado, todos trabajan constructivamente con la sociedad civil.

105. El objetivo de este paquete de trabajo es estudiar el valor añadido que aportan actualmente los acuerdos regionales a los esfuerzos realizados por sus respectivos Estados miembros. Obviamente, estas organizaciones varían en cuanto al nivel y grado de su propia competencia jurídica para actuar, pero todas ellas pueden tomar medidas para ayudar o apoyar a sus Estados miembros. El paquete de trabajo incluirá el estudio de los factores críticos de éxito que permiten a las organizaciones y agrupaciones regionales tener un valor añadido real. Se tendrán debidamente en cuenta las circunstancias locales, como la cultura, los recursos y las limitaciones. Al mismo tiempo, el paquete de trabajo debería incluir un examen de la forma en que estos acuerdos regionales permiten hacer efectiva la Convención, dentro de sus propios ámbitos de competencia, para garantizar la aplicación efectiva de las

normas mundiales en los entornos regionales. Ello guarda relación con los siguientes artículos de la Convención: el artículo 44 (organizaciones regionales de integración); y el artículo 32 (cooperación internacional), párrafo 1, por lo que respecta al papel de las organizaciones regionales.

#### **4. Derechos culturales y renovación democrática**

106. El artículo 30 de la Convención establece, entre otras cosas, el derecho a participar en la vida cultural. Este artículo presenta un claro interés para los particulares en cuanto a su derecho a la expresión cultural individual (que se solapa con el artículo 21, sobre la libertad de expresión y de opinión y el acceso a la información). Está directamente relacionado con la dignidad humana y la autorrealización de cada persona, y se aplica al derecho de acceso a la cultura general, que es patrimonio común de la humanidad (se solapa con el artículo 9, sobre la accesibilidad).

107. Ese patrimonio común es importante porque constituye la identidad del ser humano. Está relacionado con aspectos intangibles y místicos de la memoria que conectan a la humanidad. El acceso al patrimonio común y el derecho a participar en su construcción son fundamentales, y las diversas funciones que intervienen en su construcción —como artistas, técnicos o directores, por ejemplo— deben estar abiertas tanto a las personas con discapacidad como a las demás. La cultura también se refiere a las posibilidades de definir y redefinir la organización política y es una herramienta indispensable en el proceso de democratización (se solapa con el artículo 29 de la Convención, sobre la participación en la vida política y pública).

108. El objetivo de este paquete de trabajo es explorar las distintas dimensiones del derecho a la cultura que afectan directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Se partirá de la premisa de que las personas con discapacidad son agentes activos en la producción y el consumo de cultura. Incluirá una revisión de las políticas culturales de todo el mundo con el fin de identificar prácticas prometedoras. Ello guarda relación con los artículos 21 (libertad de expresión y de opinión y acceso a la información), 30 (participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte) y 27 (trabajo y empleo) de la Convención.

#### **5. Reclusos y detenidos con discapacidad**

109. Los reclusos y las personas detenidas pierden su libertad y los derechos estrechamente asociados con esta durante un período determinado de tiempo. Los procedimientos penales suelen centrarse en un hecho y en la culpabilidad. Rara vez se examinan en ellos las desventajas acumuladas en el tiempo antes del hecho en cuestión. Parece darse más importancia al castigo que a la rehabilitación.

110. En este contexto, se plantean numerosas cuestiones complejas. Por ejemplo, dado que las personas con discapacidad están excesivamente representadas entre la población carcelaria, ¿cuáles son sus condiciones de vida y de otro tipo? ¿Qué adaptaciones y ajustes razonables deben ofrecerse a las personas con discapacidad en las instituciones penitenciarias y otros centros de detención?

111. Resultan especialmente preocupantes los problemas de salud mental que afectan a muchos reclusos, las repercusiones de la reclusión en la salud mental y los problemas de salud mental a largo plazo después de la reclusión. Hasta cierto punto, estas preocupaciones están relacionadas con las normas mínimas de detención para evitar un trato inhumano o degradante. Asimismo, se relacionan en cierta medida con los derechos de accesibilidad y los ajustes razonables que requieren las personas con discapacidad en entornos institucionales. También plantean cuestiones acerca de los programas de derivación que pueden facilitar la vida de los reclusos y detenidos con discapacidad, así como su reintegración en sus comunidades.

112. El objetivo de este paquete de trabajo es identificar y desentrañar los numerosos problemas que afectan a los reclusos y detenidos con discapacidad en todo el mundo, identificar prácticas prometedoras, proponer formas de eliminar los tratos inhumanos y degradantes y señalar alternativas que respeten los derechos de los reclusos con discapacidad. Ello guarda relación con los artículos 14 (libertad y seguridad de la persona), 15 (protección

contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), 16 (protección contra la explotación, la violencia y el abuso), 17 (protección de la integridad personal) y 26 (habilitación y rehabilitación) de la Convención.

## V. Conclusión

113. De conformidad con el mandato establecido en la resolución 44/10 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial tiene intención de llevar a cabo su labor de manera amplia, inclusiva y colaborativa. Trabaja en estrecha cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, el sector académico, las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como con otros agentes, con miras a la consecución de resultados específicos para mejorar la vida de las personas con discapacidad en todo el mundo. A fin de asegurar el cumplimiento efectivo del mandato, y con ánimo de colaboración, el Relator Especial pide que se apoyen sus esfuerzos para que su trabajo induzca un verdadero cambio en la vida de las personas con discapacidad y el logro de la plena efectividad de sus derechos humanos sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás personas.

---