

*Miguel Ángel Cabra de Luna*

*Francisco José Bariffi*

**DISCAPACIDAD, SEGURIDAD  
HUMANA Y FUERZAS ARMADAS**

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## DISCAPACIDAD, SEGURIDAD HUMANA Y FUERZAS ARMADAS

### Resumen:

El presente trabajo tiene como principal objetivo explorar la relación entre la temática de la discapacidad y la noción de seguridad humana, en el contexto específico de las fuerzas armadas españolas. El trabajo comienza con una aproximación general a la noción de seguridad humana para luego introducirse en el desarrollo de la temática de la discapacidad en el marco de las Naciones Unidas. Un desarrollo caracterizado por el cambio de paradigma del modelo médico al modelo social de discapacidad el cual ha sido recogido en clave de obligaciones jurídico internacionales en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Acto seguido el trabajo intenta construir puentes entre discapacidad y seguridad humana para lo que se centra en evaluar las obligaciones legales existentes para el Estado Español tanto hacia dentro de sus fuerzas armadas como respecto de sus acciones militares dentro y fuera del territorio español. Para finalizar, el trabajo dedica especial atención a evaluar el contenido jurídico del deber de proteger a personas con discapacidad a la luz del derecho internacional.

### *Abstract:*

*The main goal of this work is to explore the relationship between disability issues and the notion of human security within the specific context of the Spanish military forces. The work begins with a general approach to the notion of human security in order to continue with an introduction to the development of disability issues within the framework of the United Nations. A development characterized by the paradigm shift from a medical to a social model of disability enshrined as legal international obligations at the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Further on, the work tries to build bridges between disability and human security in order to identify existing legal obligations upon the Spanish State both within its military forces as well as in relation to its military actions both within and outside Spanish territory. To conclude, the works devotes special attention to assess the legal content of the duty to protect persons with disabilities in the light of international law.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

### Palabras clave:

Discapacidad, seguridad humana, fuerzas armadas, igualdad y no discriminación, accesibilidad, deber de protección especial de personas con discapacidad, modelo social de discapacidad, Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

#### *Keywords:*

*Disability, human security, military forces, equality and non-discrimination, accessibility, special duty to protect persons with disabilities, social model of disability, International Convention on the Rights of Persons with Disability*

## LA NOCIÓN DE SEGURIDAD HUMANA

Aunque se critique su vaguedad o indeterminación, el concepto de “seguridad humana” ha venido ganando peso en las últimas décadas como referente de las políticas y estudios en la materia, en contraposición con lo que se entiende por “seguridad nacional”. En realidad, seguridad humana y seguridad nacional no son conceptos o nociones contradictorias, sino más bien, se podría decir que el primero incluye, pero no se limita, al segundo. Es decir, el concepto de seguridad humana surge de incorporar a la noción de seguridad nacional el elemento del destinatario principal y último de toda política o acción de seguridad, esto es, el ser humano.<sup>1</sup>

De este modo, el concepto de seguridad humana se centra en la persona y en su protección y no en el Estado como entidad abstracta y disociada de las personas que lo conforman. El Estado se convierte así en un medio y no en un fin en sí mismo, cuya principal función es la de garantizar la seguridad de las personas.<sup>2</sup> Este modo de entender el papel de seguridad del Estado no es meramente retórico y carente de contenido, puesto que los indicadores son en este sentido categóricos: los Estados más seguros son aquellos en los cuales existe un mayor índice de desarrollo humano, lo cual a su vez se traduce en respeto y realización de derechos humanos.<sup>3</sup>

Esta nueva forma de entender la seguridad nacional y colectiva requiere indefectiblemente la incorporación de la perspectiva de derechos humanos. Como señala el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre desarrollo humano de 1994, “la lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, pero la mayoría de ellas pueden agruparse en siete categorías principales: seguridad económica; seguridad alimentaria; seguridad en materia de salud; seguridad ambiental; seguridad personal; seguridad de la comunidad; seguridad política”.<sup>4</sup>

Desde este punto de partida, el presente trabajo pretende realizar una breve aproximación a la relación entre la discapacidad y la seguridad humana, teniendo en cuenta la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (de aquí en adelante CDPD),<sup>5</sup> que entró en vigor en nuestro país el 3 de mayo de 2008, y que ha reafirmado las

---

<sup>1</sup> Por un mayor desarrollo del concepto de seguridad humana véase: TADJBAKSH S, CHENOY A, *Human security: concepts and implications*, Routledge, 2007; MACFARLANE N, KHONG F, *Human security and the UN: a critical history*, Indiana University Press, 2006; CHANDLER D, HYNEK N (eds), *Critical perspectives on human security: rethinking emancipation and power in international relations*, Routledge, 2011; FERNÁNDEZ PEREIRA J, *La seguridad humana: Un derecho emergente*, Ariel, 2006; LEAL MOYA L, “Seguridad humana. La responsabilidad de proteger”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nº. 114 (2005), p. 1117-1138.

<sup>2</sup> En realidad esta perspectiva no es en absoluto innovadora, ya clásicos con LOCKE, HOBBS o ROUSSEAU justifican la noción contrato social, frente a la necesidad de las personas de ceder al Estado el poder de garantizar la seguridad.

<sup>3</sup> Véase Informes de la ONU sobre desarrollo humano: <http://hdr.undp.org/en/>

<sup>4</sup> Informe sobre desarrollo humano de 1994, PNUD, Capítulo 2, pag. 28.

<sup>5</sup> Aprobada mediante Resolución 60/232 de la Asamblea General de la ONU; A/61/611, de 6 de diciembre de 2006. El Reino de España ratificó la Convención y su Protocolo Facultativo el 3 de mayo de 2008 por lo cual

obligaciones internacionales en materia de respeto y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

## LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DISCAPACIDAD EN LA ONU. DEL MODELO MÉDICO AL MODELO SOCIAL

Durante los años sesenta y setenta del pasado siglo, el tratamiento de la discapacidad en el marco de las Naciones Unidas se centró principalmente en la prevención y la rehabilitación de personas con discapacidad, bajo el dominio de un modelo médico que entendía a la discapacidad como el fruto de un problema de la persona y que, desde un punto de vista médico, se consideraba anormal y disfuncional. Estaba claro que la discapacidad debía ser abordada entonces desde una perspectiva asistencialista y en el marco de los servicios sociales, muy alejado de la noción de derechos humanos. Como señalan QUINN y DEGENER “*los años ochenta marcaron el paso irreversible del modelo de «atención» al modelo de «derechos»*”. Desde una perspectiva normativa dicho cambio se reflejó a través de la designación del año 1981 como el «Año Internacional de los Impedidos», y como consecuencia de ello, en el establecimiento del «Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos».<sup>6</sup>

Seguramente uno de los principales logros *del Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos* fue la aprobación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.<sup>7</sup> A pesar de tratarse de un instrumento jurídicamente no vinculante, las Normas Uniformes representaban el firme compromiso moral y político de los gobiernos respecto de la adopción de medidas encaminadas a lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Las Normas Uniformes estaban basadas en el principio de que todos los ciudadanos poseen igual dignidad, y, en consecuencia, son titulares de los mismos derechos, por lo que recaía sobre la sociedad la obligación de garantizar que los recursos fueran distribuidos de manera equitativa. Pero más significativamente, las citadas Normas Uniformes reafirmaban la consolidación del modelo social de discapacidad, el cual ya no concebía a la discapacidad como un problema médico e individual, sino como la interacción entre la deficiencia personal y las barreras sociales que impiden a las personas con discapacidad gozar de sus derechos humanos en igualdad de condiciones con los demás.<sup>8</sup>

---

desde dicha fecha ha pasado a formar parte del ordenamiento jurídico español.

<sup>6</sup> Véase QUINN G. & DEGENER T., *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*, OACDH HR/PUB/02/1, Naciones Unidas, 2002.

<sup>7</sup> A/RES/48/96, 20 de diciembre de 1993, Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

<sup>8</sup> CABRA DE LUNA M. A. “La protección jurídica de las personas con discapacidad en la normativa comunitaria y en los instrumentos internacionales”, en *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, ALCAÍN MARTÍNEZ, GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, MOLINA FERNÁNDEZ, (Coords), Comareas, Granada, 2006.

Ya entrados en el siglo XXI, la adopción por parte de las Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad marca un punto de inflexión al constituirse la misma en el primer instrumento internacional de carácter vinculante que aborda de forma específica los derechos de las personas con discapacidad.<sup>9</sup> El propósito de la Convención es “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”.<sup>10</sup> Por tanto, y a través de la aplicación del principio de no discriminación, uno de los objetivos fundamentales de la Convención ha sido *adaptar* las normas pertinentes de los Tratados de derechos humanos existentes al contexto específico de la discapacidad. Ello significa el establecimiento de los mecanismos para garantizar el ejercicio de dichos derechos por parte de las personas con discapacidad sin discriminación y en igualdad de oportunidades que el resto de personas.<sup>11</sup>

Pero fundamentalmente, la CDPD ha venido a reafirmar y dotar de fuerza jurídica vinculante al modelo social de discapacidad. Así, el inciso e) de su Preámbulo establece que: “...la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Esta definición responde al modelo social y está constituida por la interacción de dos elementos: I) el concepto de deficiencia, el cual es parte de la diversidad humana pero no lo que determina la discapacidad; y, particularmente, II) el concepto de barrera, que impide o limita el goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones con los demás. Consecuentemente, el modelo social integra una dimensión social al reconocer la existencia de barreras en la sociedad que limitan o impiden el ejercicio de derechos, a diferencia del modelo médico que consideraba a la persona con discapacidad como “fuera de lo normal” y por lo cual debía rehabilitarse o quedar excluida.<sup>12</sup>

Asimismo, y ya en la parte normativa, la CDPD recoge en el artículo 1 párrafo 2 la definición de persona con discapacidad, que “incluye 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”.

---

<sup>9</sup> Para un análisis exhaustivo de la CDPD véase: PALACIOS A y BARIFFI F, *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007; PALACIOS A, & WALLS M, “Changing the Paradigm – the Potential impact of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *Irish Yearbook of International Law* Vol. 1, 2007; LAWSON A, “The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?”, *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol., 34, 2006-2007, pp. 563-619; MCKAY D, “The United Nations Convention of the Rights of Persons with Disabilities”, *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol., 34, 2006-2007, pp. 323-331.

<sup>10</sup> Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

<sup>11</sup> PALACIOS A y BARIFFI F, op. cit.

<sup>12</sup> PALACIOS A, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Colección CERMI, Ediciones Cinca, Madrid, 2008.

A todo ello también es preciso integrar la definición de discriminación por motivos de discapacidad del artículo 2 de la CDPD, el cual establece que: “Por *discriminación por motivos de discapacidad* se entenderá 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”. Incluye, pues, este precepto todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

Este es uno de los artículos que potencialmente mayor impacto debería tener en las legislaciones antidiscriminatorias en materia de discapacidad en los derechos nacionales, debido a que incluye un concepto amplio y adecuado basado en el modelo social de la discapacidad. Sin embargo, en la actualidad hay muy pocas legislaciones nacionales que adopten el concepto de discriminación en los términos de la CDPD.

La definición de discriminación en la Convención tiene varias particularidades que representan grandes logros. Por una parte, se refiere a “discriminación por motivos de discapacidad” y no así a “discriminación por discapacidad”. Esta precisión conceptual es muy relevante porque no tiene en consideración la discapacidad en sí, sino que la persona sea percibida como persona con discapacidad. Lo anterior cobra importancia en ordenamientos que determinan si una persona tiene o no discapacidad sobre la base de un certificado, dado que en muchas ocasiones pueden quedar excluidas ciertas personas de la protección de los marcos antidiscriminatorios.

Por otra parte, dicha definición se refiere a que la discriminación por motivos de discapacidad puede tener tanto “el propósito” como “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 este sentido destaca que no importa si la persona tiene la intención de discriminar; basta con que se produzca el efecto para que se presente un acto discriminatorio.

En definitiva, el marco normativo de derechos humanos universales se basa actualmente en el modelo social de la discapacidad, lo cual supone un cambio de paradigma en el modo de abordar la discapacidad en todos los ámbitos relativos al goce y ejercicio de derechos, lo que incluye, como se verá a continuación, el tratamiento de la discapacidad en situaciones de conflicto armado o de intervención de fuerzas militares estatales.

## RELACIONES ENTRE DISCAPACIDAD Y SEGURIDAD HUMANA

Hasta aquí hemos visto que el concepto de seguridad humana supone un cambio de mirada respecto de las tradicionales concepciones de seguridad o defensa nacional, hacia la protección de las personas, individual o colectivamente. También hemos visto que la

discapacidad ha pasado a consolidarse como una cuestión de derechos humanos y respecto de la cual el Estado español, como parte de la CDPD y de otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de derecho internacional humanitario, ha asumido una serie de obligaciones frente a la comunidad internacional. Frente a ello, surge la necesidad de relacionar las dimensiones de la discapacidad y la seguridad humana, con el objeto de esclarecer las consecuencias jurídicas y políticas que ello supone en la práctica para el Estado español.

### **La política de defensa de las Fuerzas Armadas españolas**

El artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional establece que: *“La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”*. Este objetivo recoge tanto aspectos característicos de las concepciones clásicas de seguridad nacional como elementos definitorios de una concepción de seguridad humana y global, que permite abarcar y adaptar las Fuerzas Armadas españolas a los actuales retos globales. España ha pasado en “las dos últimas décadas de unos ejércitos territoriales a otros de proyección, de unos ejércitos adiestrados para operar en territorio nacional a unas fuerzas armadas que actúan habitualmente fuera de nuestras fronteras y normalmente como instrumentos de la acción exterior del Estado”.<sup>13</sup>

De este modo, la política de defensa española debe hacerse eco de aquellas obligaciones internacionales que el Estado ha asumido como propias, máxime cuando una gran parte de la actuación de las Fuerzas Armadas se produce fuera del territorio español. Por ello resulta procedente analizar a la luz de la CDPD las obligaciones que el Estado español se ha comprometido a asumir en relación con los derechos de las personas con discapacidad, en el marco de la política de defensa y de acción exterior de sus Fuerzas Armadas.

### **La discapacidad dentro de las Fuerzas Armadas españolas**

La adopción de la CDPD por parte de España, refuerza y amplía la fuerza normativa de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre (LIONDAU) en relación con las obligaciones de los poderes públicos de garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación y promover la accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Por tanto, las Fuerzas Armadas españolas quedan claramente comprendidas por estas obligaciones legales y deben adecuar las condiciones de acceso y permanencia de su personal militar y civil al igual que el resto de las reparticiones estatales.

---

<sup>13</sup> MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, “La adaptación de las Fuerzas Armadas a los nuevos riesgos”, *Cuadernos de Estrategia nº 135*, Ministerio de Defensa, Mayo 2007, p.163

En materia de acceso de personas con discapacidad a las fuerzas armadas, es preciso desterrar un prejuicio que en ocasiones se encuentra fuertemente presente en la selección de los recursos humanos, esto es, que existe un ideal de sujeto idóneo caracterizado por condiciones de género y físicas determinadas. Por ejemplo en las últimas dos décadas las Fuerzas Armadas españolas han logrado incorporar en condiciones de igualdad a sus recursos humanos a personas del género femenino, o a personas con nacionalidad no española, lo que en otros tiempos hubiera resultado impensable.<sup>14</sup> Quizás el reto actual consista en lograr condiciones de acceso similares para personas con discapacidad.

Parte del camino ya se ha andado con la incorporación de la igualdad de género en la Fuerzas Armadas españolas. ¿Cómo incorporar mujeres a unas fuerzas armadas que no disponían de condiciones mínimas de acceso como baños, residencias, o servicios médicos especializados? La discapacidad requiere de un enfoque similar, donde es preciso prever condiciones generales de accesibilidad, ajustes razonables ante casos concretos y medidas de acción positiva. Es cierto que la particularidad de la disciplina y de las condiciones en las cuales se llevan a cabo en operaciones militares puede limitar la posibilidad de garantizar condiciones generales de accesibilidad universal en las mismas condiciones que en otras Administraciones Públicas. No obstante resulta preciso revisar desde las propias Fuerzas Armadas pero en conjunto con las propias personas con discapacidad, qué adaptaciones son posibles, y cuáles resultan razonablemente inviables.

De hecho, la prueba de que todo esto es posible es que se está avanzando mucho en el reconocimiento de los derechos de los militares con una discapacidad sobrevenida para continuar prestando servicios en empleos adaptados dentro de sus unidades. Sirva de ejemplo la reciente Orden Ministerial 16/2012, de 14 de marzo, por la que se regula la adscripción de personal militar a unidades del Ministerio de Defensa en especiales circunstancias, aunque todavía queda mucho camino por recorrer.

Sin perjuicio de ello, es relevante destacar que la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar remite de forma supletoria (art. 5) a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 59 establece una reserva o cupo no inferior al 7% de personas con discapacidad en toda oferta de empleo público, y también requiere a cada Administración Pública adoptar las medidas precisas “para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado dicho proceso, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad”.<sup>15</sup>

En relación con la permanencia de personas con discapacidad en las fuerzas armadas, también es preciso tomar cierta distancia respecto del ideario social del “héroe de guerra

<sup>14</sup> Cfr. Art. 6 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

<sup>15</sup> Texto modificado por art. 11 de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo la propia Ley 39/2007 sobre carrera militar ha sido modificada por la Ley 26/2011 en su artículo 17, aunque dicha reforma resulta superflua e insuficiente a la luz de las obligaciones asumidas por el Estado español frente a la CDPD.

mutilado”. Los conflictos armados son escenarios donde los soldados pueden sufrir de lesiones o mutilaciones que generen algún tipo de discapacidad. Desde la Primera Guerra Mundial, la respuesta social frente a militares que adquieren algún tipo de discapacidad, ha sido como regla la del retiro forzoso y la compensación económica. La incorporación de la perspectiva de la discapacidad debe permitir que un soldado que adquiera alguna discapacidad pueda, o bien continuar en sus funciones a través de los ajustes que puedan resultar posibles, o bien ser reubicado en otra función militar. Ahora bien, para que ello sea posible es preciso tener un entorno accesible y libre de prejuicio o barreras en la actitud que permita a las personas con discapacidad desempeñar sus funciones militares en igualdad de condiciones con los demás.

### **La discapacidad en la actividad de las Fuerzas Armadas españolas**

La perspectiva de la discapacidad también resulta vital en la actividad de las Fuerzas Armadas españolas tanto dentro como fuera del territorio nacional, en la medida en que existen obligaciones legales precisas (nacionales, comunitarias e internacionales) que imponen un deber de protección especial a las personas con discapacidad.

Probablemente la norma que mejor sintetiza este deber legal internacional es el artículo 11 de la CDPD que 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 posibles 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”*.

#### *La perspectiva de la discapacidad la actividad de las Fuerzas Armadas dentro del territorio nacional*

Aunque la actividad de las Fuerzas Armadas españolas dentro del territorio nacional se encuentra restringida debido a la competencia jurisdiccional de otras fuerzas del orden interno como son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, existen normas internas que regulan aquellas situaciones donde las fuerzas armadas pueden o deben intervenir. Cabe aclarar que la Guardia Civil española aunque depende funcionalmente del Ministerio del Interior, en alguna de sus funciones como los ascensos y misiones de carácter militar, dependen del Ministerio de Defensa.<sup>16</sup>

En este sentido, cabe mencionar la Unidad Militar de Emergencia creada mediante resolución del Ministerio de la Presidencia de 19 de enero de 2006, la cual tiene como objetivo intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con el resto de las instituciones del Estado y las

---

<sup>16</sup> Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Administraciones públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la defensa Nacional y el resto de la legislación vigente.<sup>17</sup>

La intervención de la UME podrá ser ordenada cuando alguna de las siguientes situaciones de emergencia se produzca con carácter grave: - Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud; - Los incendios forestales; - Las derivadas de riesgos tecnológicos, entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico; - Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquellos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos; - La contaminación del medio ambiente; - Cualquier otra que decida el Presidente del Gobierno.

Aunque no existe mención específica a la protección de personas con discapacidad, está claro que la actuación de la UME queda vinculada por la normativa española sobre derechos de las personas con discapacidad,<sup>18</sup> así como por los tratados internacionales de los cuales el Estado español es parte, principalmente la CDPD.<sup>19</sup>

#### *La perspectiva de la discapacidad en la actividad de las Fuerzas Armadas fuera del territorio nacional*

Fuera del territorio español, las Fuerzas Armadas españolas que participan de acciones de guerra, de emergencia humanitaria, o de mantenimiento de la paz, y se encuentran vinculadas por la interacción de varias normas internacionales, convencionales y consuetudinarias que en términos generales imponen un deber protección especial a las personas con discapacidad.

El propio Derecho Internacional Humanitario (DIH),<sup>20</sup> contiene varias referencias hacia el deber de protección por parte de las fuerzas armadas a las personas con discapacidad, sean éstas militares o civiles.<sup>21</sup> Por ejemplo, el artículo 12 común de los Convenios I y II de

<sup>17</sup> <http://www.ume.mde.es/>

<sup>18</sup> Vid, DE LORENZO GARCÍA R. (coord.), CAYO PÉREZ BUENO L (coord.), *Tratado sobre discapacidad*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2007.

<sup>19</sup> Por un análisis más preciso de la normativa española en relación con la CDPD, Vid., BLÁZQUEZ MARTÍN D, “La garantía en igualdad de la libertad y seguridad de las personas con discapacidad tras la ratificación de la convención”, en *Estudios sobre el impacto de la convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español*, Cuenca Gómez P. (ed.), Dykinson, Madrid, 2010.

<sup>20</sup> En este trabajo por DIH se hace referencia al denominado Derecho de Ginebra cuyo principal objetivo es la protección de las personas y bienes, víctimas de la acción hostil, Véase RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L., “Fuentes del derecho internacional humanitario”, en *Derecho Internacional Humanitario*, Rodríguez- Villasanté y Prieto (Coord.), Tirant Lo Blanc, Valencia, 2002, pp.61-67

<sup>21</sup> Por un análisis específico véase SUÁREZ DEL TORO RIVERO JM, “La protección especial de las personas con discapacidad por el Derecho Internacional Humanitario”, en *Hacia un derecho de la discapacidad: estudios en homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*, CAYO PÉREZ BUENO L, (dir); SASTRE A (ed), Aranzadi Thomson

Ginebra de 1949 establece un deber general protección, trato y asistencia a los miembros de las fuerzas armadas que se encuentren heridos o enfermos.<sup>22</sup> Dicha protección es, a su vez, ampliada tanto cualitativa como cuantitativamente a través del artículo 8 del Protocolo Adicional I, donde se menciona específicamente como sujeto de protección a las personas “inválidas”.<sup>23</sup>

Por su parte el artículo 30 del Convenio III, establece que los “prisioneros de guerra gravemente enfermos o cuyo estado necesite tratamiento especial, intervención quirúrgica u hospitalización habrán de ser admitidos en una unidad civil o militar calificada para atenderlos, aunque su repatriación esté prevista para breve plazo. Se darán facilidades especiales para la asistencia a los inválidos, en particular a los ciegos y para su reeducación en espera de la repatriación”.<sup>24</sup> Estos comportamientos diferencian y refuerzan el valor de unas fuerzas armadas avanzadas y modernas, que se postulan ante la sociedad como ejemplo en el respeto de los derechos humanos.

Asimismo la protección especial también se le otorga a personas con discapacidad civiles.<sup>25</sup> El título II del Convenio IV establece una serie de disposiciones con el propósito de garantizar la “protección general de la población contra ciertos efectos de la guerra”, donde se establece un deber de protección especial a los miembros de la población civil en situación de mayor vulnerabilidad como los “ancianos, niños, madres encintas e inválidos”.<sup>26</sup>

Finalmente también el DIH también establece un deber de protección especial de las personas con discapacidad frente a las armas indiscriminadas como es el caso de las minas anti-persona, los restos explosivos de guerra, o las municiones de racimo.<sup>27</sup>

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos regula en su artículo 4 las situaciones de emergencia interna que, sin llegar a calificar como conflicto armado de carácter no internacional, pueden requerir de la suspensión de ciertos derechos civiles e incluso de la instauración del orden público bajo autoridad militar. En dichas situaciones, el Pacto requiere que los Estados Partes garanticen

---

Reuters, Navarra, 2009, pp. 1029-1057.

<sup>22</sup> Cfr. Artículo 12 del Convenio I de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña de 1949, y artículo 12 del Convenio II de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar de 1949.

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 8 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977. El tratado utiliza el concepto de “inválido” consistente a la terminología del momento y del modelo médico que claramente ha inspirado todo el DIH.

<sup>24</sup> Cfr. Artículo 30 del Convenio III de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra de 1949.

<sup>25</sup> Vid. SUÁREZ DEL TORO RIVERO JM, “La protección especial de las personas con discapacidad por el Derecho Internacional Humanitario”, op. cit. pp.1036-1041.

<sup>26</sup> Cfr. Artículo 16 del Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949, y artículos 59 y 60 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977.

<sup>27</sup> Vid. SUÁREZ DEL TORO RIVERO JM, “La protección especial de las personas con discapacidad por el Derecho Internacional Humanitario”, op. cit. pp. 1041-1049.

que las medidas que se adopten “no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.<sup>28</sup> Con lo cual, el deber de protección especial que establece el DIH también se debe garantizar en los contextos de emergencia interna.

Pero probablemente la norma más importante en cuanto a la protección de personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales, la encontramos en el artículo 11 de la CDPD, el cual impone el deber a los Estados Partes de adoptar “todas las medidas posibles para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad” en dichas situaciones.

En resumidas cuentas, existe claramente en virtud del ordenamiento jurídico internacional, un deber de especial protección hacia las personas con discapacidad, respecto del cual el Estado español se encuentra vinculado en virtud de sus compromisos internacionales. Corresponde, por tanto, intentar esclarecer el contenido jurídico de dicha obligación.

#### *Discriminación en los ascensos y condiciones de trabajo por razón de discapacidad*

Es un tema bien resuelto a nivel normativo, si bien siempre hay que hacer un esfuerzo por identificar posibles prácticas no deseadas con el fin de modificarlas. En principio, hay que tener en cuenta que la normativa aplicable sería la Ley 62/2003, cuyos artículos 34 a 43 establecen las disposiciones sobre igualdad de trato y no discriminación en el trabajo, en la medida en que, especialmente las modificaciones al artículo 37 de la Ley 13/1982, LISMI, y el 37 bis, son preceptos que no solo se aplican a los trabajadores por cuenta ajena sino a cualquier empleado con independencia de la naturaleza jurídica que tenga la relación jurídica con su empleador.

Hay que señalar que la Ley 62/2003, en los preceptos antes indicados, es transposición sobre la Directiva 2000/78/CE, sobre igualdad de trato en el empleo. Esta Directiva y, por tanto, la norma de transposición nacional correspondiente, es aplicable a las Fuerzas Armadas. No obstante, se reproducen dos apartados de su preámbulo, que tienen un carácter interpretativo de la norma comunitaria, que son de interés en este caso:

*“(18) Concretamente, la presente Directiva no puede tener el efecto de obligar a las fuerzas armadas, como tampoco a los servicios de policía, penitenciarios, o de socorro, a contratar o mantener en su puesto de trabajo a personas que no tengan las capacidades necesarias para desempeñar cuantas funciones puedan tener que ejercer*

---

<sup>28</sup> Cfr. Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

*en relación con el objetivo legítimo de mantener el carácter operativo de dichos servicios.*

*(19) Además, para que los Estados miembros puedan seguir manteniendo la capacidad de sus fuerzas armadas, podrán optar por no aplicar las disposiciones de la presente Directiva relativas a la discapacidad y a la edad a todas o parte de sus fuerzas armadas. Los Estados miembros que ejerzan esta opción deberán determinar el ámbito de aplicación de esta excepción.”*

En el primero, se condiciona su aplicación a *“las capacidades necesarias para desempeñar cuantas funciones puedan tener que ejercer”*. Por tanto, debe analizarse en cada caso concreto las condiciones y requisitos del puesto y las características de cada discapacidad, para cumplir con el principio de igualdad y no discriminación.

En cuanto al segundo apartado, entendemos que es una opción de exclusión de estas normas que puede adoptar cada Estado, que en el caso de España no se ha utilizado.

Pues bien, estas normas vetan tanto la discriminación directa como la indirecta. Mientras que las discriminaciones directas son más evidentes y, por tanto, su uso mucho menos numerosos, existen numerosas prácticas, aparentemente neutras, que podrían introducir discriminaciones en el ámbito del empleo. Tal es el caso del establecimiento de determinados procedimientos de selección, criterios restrictivos en la valoración de los puestos de trabajo o sistemas de rendimiento o promoción profesional. Habrá que analizarse, en cada caso, si dichas prácticas introducen factores de discriminación en relación a las personas con discapacidad.

## **EL CONTENIDO JURÍDICO DEL DEBER DE PROTECCIÓN ESPECIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN VIRTUD DEL DERECHO INTERNACIONAL**

El concepto de protección puede garantizar o restringir el goce y ejercicio de derechos según el criterio que se adopte en relación con su contenido o significado. Por ello, resulta de especial importancia dotar de contenido jurídico al concepto de protección, que, visto en abstracto, se trata de un concepto *“vago, ambiguo, y con una gran carga emotiva”*.

Probablemente, la primera y principal pregunta que uno debería hacerse al respecto es *¿qué se protege? ¿A la persona o sus derechos?* Este interrogante lejos de ser un mero dilema dialéctico, responde a una filosofía o modo de entender los derechos humanos, y en el caso que nos ocupa, en el modo o el modelo desde el cual entendemos y definimos a la discapacidad.

Si asumimos una concepción de protección cuyo objetivo es la protección de la “persona”, ello nos otorga una gran discrecionalidad en cuanto a definir aquello que consideramos bueno o beneficioso para dicha persona o grupo de personas. En cambio si asumimos una concepción de protección cuyo objetivo es proteger los “derechos” de la persona, entonces el margen de discrecionalidad se reduce considerablemente, ya que el contenido del derecho es llenado por el conjunto de normas que regulan el derecho internacional de los derechos humanos, y en nuestro caso concreto, por la CDPD en su conjunto.

Así si nos introducimos en el ámbito del DIH, tanto de carácter consuetudinario como convencional, podremos apreciar y detectar un tratamiento de la discapacidad desde un modelo predominantemente médico o rehabilitador y que, como consecuencia de ello, se centra en la protección de la persona desde una mirada asistencialista. Un claro ejemplo de ello lo encontramos en la Norma 110 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario la cual establece que *“los heridos, los enfermos y los náufragos recibirán cuanto antes, en la medida de lo posible, los cuidados médicos que exija su estado. No se hará entre ellos ninguna distinción que no esté basada en criterios médicos”*, así como en la Norma 113 que establece que *“los ancianos, los inválidos y los enfermos mentales afectados por los conflictos armados tienen derecho a un respeto y protección especiales”*. En este sentido, y dentro de la importantísima tarea que lleva adelante el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en las áreas afectadas por los conflictos armados, el servicio de rehabilitación física cumple un papel fundamental.

Quizás el principal inconveniente frente a la perspectiva de protección especial del DIH hacia las personas con discapacidad radique en la confusión, o asimilación entre los heridos y enfermos, y las personas con discapacidad. Es cierto que los conflictos armados generan discapacidades, pero también es preciso tener presente que los conflictos armados o las situaciones de emergencia humanitaria pueden afectar a personas que ya tienen una discapacidad, y frente a ellas, la CDPD exige un abordaje mucho más amplio y comprensivo que la protección asistencialista que recoge el DIH.

Por ello, es de destacar la importancia del artículo 11 de la CDPD y del modelo social de discapacidad que hemos desarrollado en el punto 2 del presente trabajo. El artículo 11 debe ser leído e interpretado de forma conjunta con todas las normas de la CDPD y, al mismo tiempo, debe servir de base para la reinterpretación del derecho de protección especial que establece el DIH.

Desde este punto de vista el derecho de protección se debe centrar en los derechos de las personas con discapacidad, y como consecuencia de ello, en el contenido normativo que la CDPD establece frente de derechos básicos como la vida (art. 10), la integridad física y personal (art.17), la libertad y seguridad personal (Art. 14), la protección contra la tortura (Art. 14), la libertad de desplazamiento (art. 18), la movilidad personal (art. 20), y el derecho a la comunicación y a la información (arts. 2 y 21).

Así, la actuación de las Fuerzas Armadas españolas en la realización del deber de protección especial de las personas con discapacidad no se debiera reducir a garantizar la protección contra la hostilidades y a la atención médica, sino que debiera además incluir medidas como la disponibilidad de medios alternativos de comunicación, de accesibilidad y ajustes razonables, de protección, de autonomía personal y movilidad, de tecnología de la información y de la comunicación, de perspectiva de género y de edad y de acceso a la información.

## CONCLUSIONES

Como hemos visto, la noción de seguridad humana unida al concepto de discapacidad basado en el modelo social, exige un replanteamiento de la filosofía y de la mirada desde la cual debemos basar todo tipo de análisis sobre las relaciones entre seguridad y discapacidad.

El modelo social de discapacidad nos aporta una mirada en la cual no es la persona con discapacidad quien debe rehabilitarse o normalizarse para poder acceder al goce y ejercicio de sus derechos, sino que es la sociedad la que debe adaptarse y remover aquellas barreras que impiden a las personas con discapacidad su inclusión social en igualdad de condiciones que el resto de personas.

Desde esta mirada la organización interna y la actividad de las Fuerzas Armadas españolas deberían adaptarse a los retos que plantea el modelo social de discapacidad cuyo máximo exponente se encuentra codificado en las disposiciones de la CDPD, que además, resulta jurídicamente vinculante al Estado español.

En lo que respecta a la organización interna de las FAS españolas, la CDPD junto con la legislación interna sobre discapacidad encabezada por la Ley 51/2003 (LIONDAU), plantean el reto de ajustar y adaptar las Fuerzas Armadas para que las mismas puedan acoger o mantener a personas discapacidad tanto en los cuerpos civiles como militares.

En lo que respecta a la actividad de las Fuerzas Armadas españolas tanto dentro como fuera del territorio nacional, el DIH requiere el compromiso legal de las fuerzas militares españolas de velar y respetar el principio de protección especial hacia las personas con discapacidad, principio que debe reinterpretarse y ajustarse a las exigencias del artículo 11 de la CDPD y del resto de las obligaciones que el tratado impone desde la mirada del modelo social de discapacidad.

En general, el reto es que las Fuerzas Armadas sepan adaptarse a las obligaciones derivadas de las normas de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, tanto en el acceso como, sobre todo, en el mantenimiento del empleo de los militares con discapacidad sobrevenida, la mejora de las condiciones de trabajo y ascensos, así como en el sistema de protección social, erradicando posibles discriminaciones que puedan existir.

En este sentido, las Fuerzas Armadas españolas han evolucionado y se han adaptado en las últimas dos décadas a los retos geopolíticos, de seguridad y sociales del momento. La incorporación de la perspectiva de género es hoy día una realidad irreversible en el que las Fuerzas Armadas han sido un ejemplo para la sociedad, y en dicho camino es posible incorporar la perspectiva de la discapacidad, que por otro lado, además de responder a un imperativo ético, resulta una exigencia jurídica hacia la comunidad internacional.

i

*Miguel Ángel Cabra de Luna**Francisco José Bariffi*

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.