

# Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, 2007-2013

Sandra Huenchuan



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Documento de proyecto

# **Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, 2007-2013**

**Sandra Huenchuan**



**NACIONES UNIDAS**



Este documento fue elaborado por Sandra Huenchuan, especialista en envejecimiento del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Dirk Jaspers\_Faijjer, Director de la División. Contó con el apoyo financiero del proyecto "Annual Work Plan 2013 UNFPA-CEPAL" (Project ID: RLA6U101). La revisión del documento estuvo a cargo de Fernanda Stang.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Diseño de portada: Alejandro Vicuña

## Índice

Resumen .....	7
I. Introducción .....	9
II. Aspectos teórico-conceptuales sobre los derechos humanos de las personas mayores.....	13
A. Conceptualizaciones sobre el envejecimiento y la vejez.....	13
1. Conceptos de vejez: edad cronológica, fisiológica y social .....	14
B. Universalidad y especificación de los derechos humanos en contexto de envejecimiento.....	15
1. El fundamento de la universalidad de los derechos humanos y las personas mayores.....	16
2. La especificación y positivización de los derechos humanos de las personas de edad.....	17
C. Factores que limitan la igualdad formal y real de las personas mayores.....	18
D. La discusión internacional sobre los derechos de las personas de edad: tensiones y controversias.....	20
E. Aspectos a considerar para una definición de persona mayor .....	21
III. Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional.....	23
A. Los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas .....	23
1. Los tratados y sus órganos de supervisión .....	24
2. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos .....	27
3. Las resoluciones de las Naciones Unidas.....	29
4. Los planes de acción internacional sobre el envejecimiento .....	30
B. Otras normas internacionales de alcance universal .....	30
C. Las normas interamericanas de derechos humanos .....	31
D. Los avances recientes y más relevantes para proteger los derechos de las personas mayores .....	32
1. El Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas.....	32
2. El Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA.....	35
3. El Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad.....	35
4. Otras iniciativas regionales en marcha en Europa y África.....	37
IV. Las normas y políticas regionales y nacionales sobre las personas mayores.....	39
A. Las políticas regionales.....	39

1.	Las Conferencias regionales sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe .....	39
B.	Las normas y políticas nacionales .....	43
1.	La protección constitucional de los derechos de las personas de edad .....	43
2.	Leyes especiales de protección de los derechos en la vejez .....	44
C.	Las garantías para hacer efectivos los derechos en la vejez .....	48
1.	Las garantías institucionales .....	48
2.	Las garantías ciudadanas .....	51
V.	El valor de una protección de los derechos de las personas mayores al más alto nivel .....	53
A.	La necesidad de una mayor protección internacional.....	53
B.	Alternativas para incrementar la protección de los derechos de las personas mayores .....	56
C.	Los derechos de las personas con discapacidad y de las personas mayores: procesos parecidos, pero no iguales .....	58
D.	Principales problemas relacionados con los derechos humanos de las personas mayores .....	60
1.	El cuidado .....	61
2.	La toma de conciencia.....	63
3.	La salud .....	63
4.	La seguridad social.....	64
5.	La discriminación.....	65
6.	El maltrato .....	65
7.	El trabajo .....	66
8.	Otros ámbitos de preocupación .....	67
E.	Disposiciones de especial interés para los derechos humanos de las personas mayores .....	68
1.	La naturaleza de las disposiciones .....	68
2.	La realización de la dignidad en la vejez.....	69
3.	El reconocimiento de la autonomía .....	69
4.	El maltrato como una violación de derechos humanos.....	70
5.	La toma de conciencia sobre los derechos humanos de las personas mayores .....	71
6.	Los cuidados desde una perspectiva integral .....	72
7.	Medidas especiales de protección para grupos específicos.....	73
VI.	Conclusiones .....	75
	Bibliografía.....	79
	Anexos.....	85
	Anexo 1: Resolución 20/24 del Consejo de Derechos Humanos: Los derechos humanos de las personas de edad .....	87
	Anexo 2: Resolución 67/139 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad .....	90
	Anexo 3: Resolución 21/23 del Consejo de Derechos Humanos: Los derechos humanos de las personas de edad .....	93
	Anexo 4: Resolución 65/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.....	95

#### Índice de cuadros

Cuadro III.1	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: contenidos de la Observación general N° 6.....	25
--------------	--	----

Cuadro III.2	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: algunos contenidos de la Recomendación general N° 27 .....	26
Cuadro III.3	Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad y aspectos implicados .....	29
Cuadro IV.1	Principales recomendaciones de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2003 .....	40
Cuadro IV.2	Declaración de Brasilia: recomendaciones complementarias para la acción, 2007 .....	41
Cuadro IV.3	América Latina: derechos protegidos en las normas nacionales dedicadas a las personas mayores, alrededor de 2000 .....	47
Cuadro V.1	Cobertura de pensiones y jubilaciones y porcentaje del PBI destinado a este sector en el mundo, alrededor de 2007 .....	65

#### Índice de recuadros

Recuadro II.1	¿Lagunas de protección o dispersión normativa? .....	17
Recuadro II.2	Los derechos humanos en contexto .....	18
Recuadro III.1	Las personas mayores en el Consejo de Derechos Humanos .....	28
Recuadro III.2	La cronología del proceso interamericano .....	36
Recuadro III.3	¿Qué es un experto independiente? .....	38
Recuadro IV.1	Mecanismos de implementación y seguimiento nacional de la Carta de San José .....	43
Recuadro IV.2	Los derechos de las personas mayores en las nuevas constituciones del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana .....	45
Recuadro IV.3	Leyes nacionales orientadas a las personas mayores en China, Dinamarca y los Estados Unidos .....	46
Recuadro IV.4	El acceso a la justicia en Costa Rica .....	52
Recuadro V.1	El proceso de envejecimiento mundial en cifras .....	54
Recuadro V.2	¿Qué es una convención o tratado? .....	57
Recuadro V.3	Actuación de los países de América Latina y el Caribe en las iniciativas sobre los derechos humanos de las personas mayores entre 2010 y 2013 .....	58
Recuadro V.4	¿Qué es una declaración internacional? .....	60
Recuadro V.5	La incidencia del maltrato en las personas mayores .....	66
Recuadro V.6	Igualdad y no discriminación .....	72

#### Índice de gráficos

Gráfico V.1	34 países: principales problemas relacionados con los derechos de las personas mayores según los gobiernos y las oficinas nacionales de derechos humanos, 2013 .....	61
Gráfico V.2	América Latina y el Caribe: relación de dependencia de cuidados por grupos de edad, 2000-2100 .....	62
Gráfico V.3	Esperanza de vida en la vejez en el mundo, por sexo y grupos de edad, 2010 .....	64
Gráfico V.4	Tasas de participación de las personas de 65 años y más en la fuerza de trabajo en el mundo, por sexo, 2012 .....	67

#### Índice de diagramas

Diagrama IV.1	Principios y principales ámbitos de acción de la Carta de San José, 2012 .....	42
---------------	--	----



## Resumen

En este documento se ofrece un panorama general de los progresos internacionales realizados en materia de derechos humanos de las personas mayores durante el último tiempo. Esta descripción y análisis se complementan con datos empíricos acerca de los problemas concretos que enfrenta este grupo social para ejercer sus derechos alrededor del mundo. Se documentan además los esfuerzos que se están desarrollando desde distintos ámbitos institucionales para solucionarlos, y se analizan las limitaciones y desafíos para continuar avanzando en el tema, poniendo acento en las propuestas para mejorar su comprensión y facilitar la acción de los países de la región.

Tras una introducción general, el segundo capítulo provee un panorama general de las diversas aproximaciones teóricas al tema del envejecimiento y las personas mayores. Se analizan los derechos humanos en contexto de envejecimiento, poniendo énfasis en tres elementos: la universalidad, la igualdad y la especificación. Se examinan las causas de la discriminación de las personas mayores y las dificultades que enfrentan para dar valor a sus demandas e intereses. Se aborda la universalidad de los derechos humanos desde su fundamento y catálogo, así como su validez y utilidad para proteger a este grupo social. En el tercer capítulo se presenta una breve reseña de la evolución de las normas internacionales de derechos humanos en relación con las personas de edad, prestando especial atención al desarrollo del tema en los últimos cinco años, y se analiza el proceso llevado adelante en el ámbito interamericano en este mismo sentido. En el cuarto capítulo se brinda un panorama general de las estrategias normativas regionales y nacionales —tanto constitucionales como legislativas— relacionadas con la promoción y protección de los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. También se dedica un espacio a las formas de garantía de estos derechos contempladas en las leyes nacionales, tanto las de orden institucional como ciudadano. En el quinto capítulo se desarrollan los argumentos que fundamentan el valor y la necesidad de una mayor protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad, se revisan las principales razones que han generado este movimiento en su favor, las alternativas disponibles y en debate para esta protección, y se compara este proceso con el que se desarrolló en relación a las personas con discapacidad. También se analizan los principales problemas que afectan a las personas mayores en la actualidad, según la percepción de los Estados y los organismos nacionales de derechos humanos. Finalmente, se proponen algunas conclusiones generales que es posible extraer de este desarrollo analítico, con la mirada puesta en el futuro de este proceso.





## I. Introducción

Los derechos de las personas mayores no deben ni pueden estar ausentes de la agenda de los derechos humanos. Este grupo de población, que en América Latina y el Caribe está compuesto en la actualidad por 63 millones de personas, alcanzará hacia 2050 una cifra de más de 185 millones, esto es, más de una cuarta parte de la población regional.

Hoy en día no solo hay más personas mayores que en épocas pasadas, sino que ellas también viven más. Entre 1950 y 2010 la esperanza de vida al nacer en la región aumentó de los 51 a los 75 años, y está previsto que se incremente hasta los 80 años para mediados de este siglo. Además, se está avanzando a paso firme hacia un hecho inédito para la humanidad: la existencia de más personas mayores que de niños, situación que se prevé que ocurra alrededor de 2040 en la región.

La velocidad con la que se produce el cambio demográfico ha motivado a la comunidad internacional a acordar nuevas modalidades para asegurar los derechos de las personas mayores. Desde 2010 se han realizado progresos notables en este sentido en el marco de las Naciones Unidas. Ese mismo año, la Asamblea General aprobó la resolución 65/189, por medio de la que se creó el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento. En diciembre de 2012 aprobó la resolución 67/139, titulada “Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad”<sup>1</sup>, y en septiembre de 2013 el Consejo de Derechos Humanos adoptó por consenso la resolución que crea la figura del Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad<sup>2</sup>.

En el ámbito regional deben considerarse los esfuerzos del Grupo de redacción sobre los derechos humanos de las personas mayores, del Comité Directivo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (CDDH-AGE), que concluyó en septiembre de este año una recomendación sobre la promoción de los derechos humanos de las personas de edad; el Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que se encuentra preparando un proyecto de convención interamericana sobre el tema que lo convoca, y el Grupo de Trabajo sobre los derechos de las personas mayores y las personas con discapacidad, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que en 2007 inició la elaboración de un proyecto de protocolo sobre los derechos de las personas mayores.

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta resolución en el anexo 2 de este documento.

<sup>2</sup> Véase el texto de la Resolución 20/24 del Consejo de Derechos Humanos, titulada “Los derechos humanos de las personas de edad”, en el anexo 1 de este documento.

América Latina y el Caribe ha sido promotora y protagonista de varios de estos logros y cuenta además con un instrumento que expresa las aspiraciones de los países de la región para abordar, desde una perspectiva de derechos humanos, los asuntos relativos a este grupo social: la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores, adoptada en la tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento, realizada en mayo de 2012.

En la Carta de San José se reafirmaron los dos acuerdos más relevantes en el ámbito internacional que se adoptaron en la Declaración de Brasilia: el impulso de una convención y la designación de un relator especial en el Consejo de Derechos Humanos. Con la resolución adoptada por este último organismo en septiembre de 2013 se logró uno de los anhelos más sentidos de la comunidad regional en torno a este tema. De ahora en adelante, la credibilidad y el aporte del mandato del Experto Independiente serán decisivos para incrementar la protección de los derechos humanos de las personas mayores en todo el mundo.

En este documento se ofrece un panorama general de los progresos que se han registrado a nivel internacional durante el último período en materia de derechos humanos de las personas mayores, que se complementa con datos empíricos acerca de los problemas concretos que ellas enfrentan en este ámbito alrededor del mundo. Se documentan los esfuerzos que se están desarrollando desde distintos ámbitos institucionales para solucionarlos, y se incluye un análisis de las limitaciones y desafíos existentes para continuar avanzando en el tema, poniendo acento en las propuestas para mejorar su comprensión y facilitar la acción de los países de la región.

Tras una introducción general, el segundo capítulo tiene el propósito de proveer un panorama general de las diversas aproximaciones teóricas al tema del envejecimiento y las personas mayores. Se analizan los derechos humanos en contexto de envejecimiento, poniendo énfasis en tres elementos: la universalidad, la igualdad y la especificación. Se examinan las causas de la discriminación de las personas mayores y las dificultades que enfrentan para dar valor a sus demandas e intereses. Se aborda la universalidad de los derechos humanos desde su fundamento y catálogo, así como su validez y utilidad para proteger a este grupo social.

En el tercer capítulo se presenta una breve reseña de la evolución de las normas internacionales de derechos humanos en relación con las personas de edad. Se destacan específicamente algunas de las consideraciones más importantes que figuran en los tratados de las Naciones Unidas, en las resoluciones de la Asamblea General y en otros instrumentos y políticas internacionales, así como la jurisprudencia elaborada por los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. También se analiza el proceso llevado adelante en el ámbito interamericano para la protección de los derechos de las personas mayores. Finalmente, se presta especial atención al desarrollo que el tema ha tenido en los últimos cinco años a escala internacional.

En el cuarto capítulo se brinda un panorama general de las estrategias normativas regionales y nacionales relacionadas con la promoción y protección de los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. En una primera parte se abordan sintéticamente las políticas y estrategias regionales desarrolladas en este sentido, y en la segunda se analiza la protección nacional de las personas de edad en el marco jurídico de los países latinoamericanos, tanto a través de su consideración constitucional como mediante la descripción de los objetivos y contenidos de las leyes que se ocupan específicamente del tema, en aquellos que las poseen. La tercera parte se dedica a las formas de garantía de los derechos de las personas mayores contempladas en las leyes nacionales, tanto las de orden institucional como ciudadano.

En el quinto capítulo se desarrollan los argumentos que fundamentan el valor y la necesidad de una mayor protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad, se revisan las principales razones que han generado este movimiento en su favor, las alternativas disponibles y en debate para esta protección, y se compara este proceso con el que se desarrolló en relación a las personas con discapacidad. También se analizan los principales problemas que afectan a las personas mayores en la actualidad, según la percepción de los Estados y los organismos nacionales

de derechos humanos, y se exponen algunas disposiciones que resultan de especial interés para la protección de los derechos de este grupo social. Finalmente, se proponen algunas conclusiones generales que es posible extraer de este desarrollo analítico, con la mirada puesta en el futuro de este proceso.



## **II. Aspectos teórico-conceptuales sobre los derechos humanos de las personas mayores**

### **A. Conceptualizaciones sobre el envejecimiento y la vejez**

Existen diversos paradigmas para comprender la vejez y el envejecimiento. Ambos procesos aluden a una realidad multifacética atravesada no solo por el paso del calendario, sino también por aspectos fisiológicos, sociales y culturales.

Hay que diferenciar los aspectos cronológicos de la definición de vejez de lo que supone su construcción social. Según el criterio cronológico, establecido por la mayoría de los países de la región en sus respectivas legislaciones, la vejez se inicia a los 60 años, frontera que ha variado más en los últimos tiempos que en toda la historia occidental. A principios del siglo XIX se era viejo a los 40 años, mientras que hoy en día la edad a partir de la cual se considera mayor a una persona es difícil de determinar taxativamente.

La definición cronológica de la edad es un asunto sociocultural. Cada sociedad establece el límite a partir del cual una persona se considera mayor o de edad avanzada, aunque sin excepciones, la frontera entre la etapa adulta y la vejez está muy vinculada con la edad fisiológica. En general, el inicio cronológico de la vejez se relaciona con la pérdida de ciertas capacidades instrumentales y funcionales para mantener la autonomía y la vida independiente, lo que si bien es un asunto individual, tiene relación directa con las definiciones normativas que se otorga en la cultura a los cambios ocurridos en el cuerpo, es decir, la edad social.

En este contexto, la vejez puede ser tanto una etapa de pérdidas como de plenitud, todo depende de la combinación de recursos y la estructura de oportunidades individuales y generacionales a la que están expuestas las personas en el transcurso de su vida, de acuerdo a su condición y posición dentro de la sociedad. Esto remite a la conjugación de la edad con otras diferencias que condicionan el acceso y disfrute de los recursos y oportunidades —tales como el género, la clase social o el origen étnico.

Lo anterior tiene impactos más allá del propio individuo. En la práctica, influye en la interpretación de la realidad que se encuentra en la base de las leyes, las políticas y los programas dirigidos a las personas mayores. Los problemas que tratan ese tipo de instrumentos son construcciones sociales (Elder y Cobb, 1993), que en el caso de las personas mayores se relacionan directamente con la concepción de la vejez a partir de la que se establecen hipótesis para alcanzar ciertos objetivos y lograr el cambio deseado.

Indefectiblemente, la vejez se ha asociado a un déficit de capacidad. Como consecuencia, las personas mayores suelen ser concebidas como perpetuos niños, carentes de independencia por su condición de edad. No se las piensa como ciudadanos, o al menos no de carácter activo, sino que en el mejor de los casos son meramente coprotegidos, y aunque se emprendan intervenciones destinadas a mejorar determinadas capacidades individuales —de liderazgo o de participación—, en raras ocasiones se piensa realmente en incluirlas de manera plena (Etxeberria, 2008). Así, las personas mayores experimentan un ejercicio limitado de la igualdad y la libertad, debido a desigualdades explícitas —en cuanto a situación y a derecho— y a que las políticas públicas muchas veces no han tomado en cuenta sus necesidades específicas (Naciones Unidas, 1995).

Estas consideraciones forman parte del debate en el que se construyen los asuntos de la vejez y el envejecimiento como una cuestión pública y de derechos humanos en la agenda política actual, tanto internacional como regional.

## 1. Conceptos de vejez: edad cronológica, fisiológica y social

La edad cronológica o de calendario es esencialmente biológica y se manifiesta en niveles de trastorno funcional. Se refiere a la edad en años. Según este criterio, la vejez se define a partir de los 60 o 65 años, y a menudo se fija por ley bajo denominaciones como “adulto mayor” o “persona adulta mayor”. Desde esta perspectiva, el envejecimiento lleva consigo cambios en la posición del sujeto en la sociedad, debido a que muchas responsabilidades y privilegios —sobre todo aquellos asociados al trabajo— dependen de la edad cronológica (Arber y Ginn, 1995).

La edad fisiológica se refiere al proceso de envejecimiento físico que, aunque vinculado con la edad cronológica, no puede interpretarse simplemente como la edad expresada en años. Se relaciona más bien con la pérdida de las capacidades funcionales y con la disminución gradual de la densidad ósea, el tono muscular y la fuerza que se produce con el paso de los años (Arber y Ginn, 1995).

Un término asociado a la edad fisiológica es el de “senilidad”, es decir, el proceso que se manifiesta en aquellos sujetos que sufren un nivel de deterioro físico o mental —o ambos— que les impide desarrollar con normalidad su vida social e íntima (Fericgla, 1992). Otros términos relacionados son los de “viejos-viejos” —una minoría débil y enfermiza— y los “viejos-jóvenes” —las personas mayores que, a pesar de la edad cronológica, son vitales, vigorosas y activas (Papalia y Wendkos, 1988).

Por último, la edad social alude a las actitudes y conductas que se consideran adecuadas para una determinada edad cronológica (Arber y Ginn, 1995). Esto significa que la edad de la vejez —al igual que el género— es una construcción social e histórica que posee el significado que el modelo cultural otorga a los procesos biológicos que la caracterizan. Se trata, por lo tanto, de una categoría social con un fundamento biológico, relacionada tanto con las percepciones subjetivas —lo mayor que la persona se siente— como con la edad imputada —los años que los demás le atribuyen al sujeto— (Arber y Ginn, 1995). Desde este punto de vista, el concepto de vejez, al margen de la relación directa con la edad cronológica o natural de cada persona, está intrínsecamente determinado por el proceso de producción, las tendencias del consumo y los ritmos vitales impuestos por cada sociedad (Fericgla, 1992).

Una expresión ligada a la edad social es la de “tercera edad”, considerada como una manera amable de referirse a la vejez. Para Ham Chande (1996), este término ha generado históricamente la idea de una edad avanzada pero dentro de un marco de funcionalidad y autonomía que permite llevar una vida independiente, llena de satisfacción. Esta noción constituye un estereotipo que se acerca mucho al de la “edad dorada”, luego del retiro de la actividad laboral, y que supone que las personas mayores tienen un tiempo de ocio para dedicarlo al placer y la diversión. Para otros autores no es más que un eufemismo para disimular la realidad de la vejez, que es considerada un estigma y que se emplea para alejar la idea de la muerte que se le asocia (Romieux, 1998; Fericgla, 1992).

En la sociedad occidental, la concepción predominante sobre las personas mayores y sus problemas parte de la construcción de la vejez como una etapa de carencias, debilidad o desapego

(Huenchuan, 2009). De ahí que gran parte de las intervenciones se concentren en lo que ellas no poseen en comparación con otros grupos, de acuerdo a un modelo androcéntrico de la organización y el funcionamiento de la sociedad.

El origen de esta situación reside en el hecho que las instituciones aún no se han adaptado a la actual composición por edades de la población, ni en términos estructurales ni ideológicos, y continúan funcionando en base a un imaginario sociocultural asentado en la juventud, en el que la vejez indefectiblemente está asociada con las pérdidas (Huenchuan, 2003). De este modo, las personas mayores se acercan o se desvían de un supuesto estándar de normalidad, el que en ningún caso es neutro, sino que está sesgado en favor de parámetros físicos y psíquicos que constituyen el estereotipo de la cultura dominante (Curtis, 2004).

La situación es más compleja aún para las mujeres mayores, a quienes se suele considerar a partir de los paradigmas establecidos, muchos de los cuales pasan por alto las relaciones de edad. De este modo, se insiste en la distancia que separa a las mujeres mayores del arquetipo dominante, sea que este se refiera al varón en edad productiva o a las mujeres en edad reproductiva. Esta interpretación sesgada se aprecia claramente en la teoría de la economía política del envejecimiento, que incluye a las mujeres pero no modifica el modelo vigente, y en las teorías feministas, que no logran conceptualizar claramente el ciclo de vida como un componente intrínseco de su análisis (Huenchuan, 2010).

En este escenario, resulta evidente que el mero reconocimiento formal de la igualdad de derechos sin distinción alguna, como ocurre en los actuales instrumentos internacionales de derechos humanos o en las mismas legislaciones nacionales, no es suficiente para cambiar la situación de desventaja de las personas mayores, puesto que la estructura e ideología dominante impiden su realización práctica. Aunque en algunos países existan normas que promuevan la participación de las personas de edad en la sociedad, suelen resultar insuficientes, porque no hay un contexto propicio que les facilite el ejercicio pleno de la ciudadanía. La sociedad las segrega en razón de su edad y constituyen un grupo con presencia limitada en las estructuras de poder, lo que perpetúa su posición asimétrica para hacer escuchar su voz y sus demandas.

Hay que reconocer, sin embargo, que este problema no es privativo de las personas mayores, puesto que en su momento otros grupos sociales han levantado la voz por desventajas similares. Respecto de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad ello ha derivado en la adopción de convenciones específicas de derechos humanos, con el fin de reafirmar la aplicación de aquellos derechos ya reconocidos en general en otros instrumentos internacionales; tal es el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los derechos del niño (1989) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2007).

## **B. Universalidad y especificación de los derechos humanos en contexto de envejecimiento**

*La demanda por la especificación de las personas mayores como titulares de derechos humanos reafirma una vez más que “los derechos no pueden definirse de una vez por todas y para siempre. Los derechos continúan siendo discutibles porque nuestra percepción de quiénes tienen derechos y qué son esos derechos cambian constantemente” (Hunt, 2009).*

Los derechos humanos precisan de tres cualidades entrelazadas: deben ser naturales, vale decir, inherentes a todos los seres humanos; iguales, esto es, los mismos para todos, y universales, lo que significa que sean válidos en todas partes (Hunt, 2009).

La literatura sobre el tema muestra que fue más fácil aceptar el carácter natural de los derechos humanos, en contraposición a lo divino y lo animal, que su universalidad e igualdad (Hunt, 2009). Prueba de ello han sido las constantes luchas de los grupos discriminados por alcanzar un



reconocimiento particular, con el argumento principal de que sus características o necesidades específicas los colocan en una situación de inferioridad o marginación estructurales con respecto a la sociedad en su conjunto (Rodríguez-Piñero, 2010).

Esta desventaja sería el resultado de una concepción de igualdad ciega a las diferencias sociales, de la neutralidad del Estado respecto de las concepciones del bien y la buena vida, y de la falta de tolerancia para garantizar el pluralismo, lo que ha impuesto una homogeneidad lacerante que discrimina a los diferentes y oprime a los grupos desaventajados. El reconocimiento de un conjunto de derechos para estos grupos sociales podría evitar estos males y remediar ese olvido (Rodríguez Abascal, 2002).

La especificación de las personas mayores como titulares de derechos está estrechamente relacionada con esta discusión acerca de la igualdad y universalidad de los derechos humanos. Testimonio elocuente de ello son los debates que se han producido en el marco del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en virtud de su resolución 65/182, en relación a la forma de mejorar la protección de los derechos de este colectivo<sup>3</sup>.

## **1. El fundamento de la universalidad de los derechos humanos y las personas mayores**

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos señala que “el principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, por ejemplo, se dispuso que todos los Estados tenían el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Naciones Unidas, 2008). Sin embargo, pese a este amplio reconocimiento, no siempre hay acuerdo sustancial respecto de la significación y los alcances de la universalidad, por lo que algunos autores afirman que esta noción se ha constituido en un lugar común, del que muchos hablan pero que en realidad pocos manejan con propiedad (Gutiérrez, 2011).

El debate sobre los derechos humanos de las personas mayores no está ajeno a ello. Son usuales las referencias a la universalidad de sus derechos tanto en aquellos que opinan que su protección jurídica debería ser más enérgica por parte de la comunidad internacional como entre quienes declaran que eso no es necesario y lo que falta en realidad es concentrarse en la implementación efectiva de los instrumentos existentes para su cautela.

Esta coincidencia de posiciones puede deberse a que la universalidad, pese a su aceptación, es un rasgo controvertido de los derechos humanos y se vincula con una dimensión ética y jurídica. Como dice Carlos Lema Añón (2011), “con la universalidad de los derechos humanos se puede estar haciendo referencia a varias cuestiones relacionadas, pero diferentes”.

Este autor aclara que, al margen de su origen histórico y geográfico concreto, el rasgo de la universalidad reclama un mínimo ético asumible por toda la humanidad en el momento presente. Así planteada, la discusión se refiere, por una parte, al fundamento de los derechos y, por la otra, a su catálogo, y es precisamente este el marco en el que la discusión sobre la universalidad de los derechos y las personas mayores debe tener lugar.

Si se considera su fundamento, hay que resolver si efectivamente las personas mayores tienen derechos distintos a los del resto de los seres humanos o si existen formas alternativas de protección de su dignidad. Un análisis de los debates en curso lleva a la conclusión de que nadie niega que, desde su dimensión ética, la universalidad de los derechos humanos también incluye a las personas mayores.

---

<sup>3</sup> Véase el texto de esta resolución en el anexo 4 de este documento.

No obstante, todavía no hay acuerdo frente a que la protección de sus derechos sea la mejor forma de defender su dignidad. En ocasiones, el estrecho vínculo que existió entre el envejecimiento y el bienestar en los países desarrollados llevó a la conclusión de que las personas mayores solo necesitaban pensiones para vivir con dignidad. Incluso, una posición más radical sostiene que ya son lo suficientemente privilegiadas como para reconocerles derechos y obligarse además a cumplirlos.

## **2. La especificación y positivización de los derechos humanos de las personas de edad**

Si los derechos humanos de las personas mayores se refirieran únicamente a un ideal de conducta no sería tan complicado su reconocimiento por parte de la comunidad internacional. El disenso surge por la necesidad de que estos derechos estén vinculados a un instrumento jurídico como un requisito sine qua non. Al respecto, no cabe duda de que, por su carácter jurídico, los derechos humanos de las personas mayores deberían estar formalizados positivamente —mediante un instrumento internacional—, puesto que así se convertirían en una condición necesaria y suficiente para imponer una exigencia a un tercero, es decir, una obligación.

Lo anterior se vincula nuevamente con el debate sobre la universalidad de los derechos humanos y las posiciones acerca de su protección en contexto de envejecimiento. La discusión actual en el ámbito internacional se concentra en establecer si el catálogo de los derechos humanos existente es realmente útil para proteger los derechos de las personas mayores (véase el recuadro II.1).

### **RECUADRO II.1**

#### **¿LAGUNAS DE PROTECCIÓN O DISPERSIÓN NORMATIVA?**

En las primeras exploraciones sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores en la región latinoamericana se adhirió con fuerza a la postura según la cual existiría una laguna normativa en este sentido, debido a que la edad no está reconocida en los instrumentos internacionales de derechos humanos como un motivo explícito de discriminación.

Un estudio de la CEPAL (2010) sobre el tema contribuyó a cambiar la perspectiva en esta materia. El organismo indicó que, luego de una exhaustiva investigación sobre las normas y políticas internacionales y sobre la acción normativa de los mecanismos y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, es posible concluir que no existe un vacío jurídico internacional en torno a la protección de los derechos humanos de las personas mayores, puesto que si bien no hay en la actualidad un instrumento internacional o regional específico, son muchos los que incorporan disposiciones reconociendo expresa o implícitamente sus derechos. Sí puede hablarse, sin embargo, de un contexto de dispersión normativa, lo que genera una serie de consecuencias de orden práctico para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores. Por mucho esfuerzo de abstracción que comporte este argumento, se podría decir que hoy es uno de los más ampliamente aceptados y reconocidos.

Fuente: Elaborado sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Propuesta de estrategia para avanzar, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, hacia una convención internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad” [LC/L.3220(CEP.2010/5)], documento presentado al Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Santiago de Chile, mayo de 2010.

Varios países latinoamericanos han manifestado, tanto en el ámbito interamericano como en el de las Naciones Unidas, que las herramientas que existen actualmente no son suficientes y, sin impugnar la concepción universal de los derechos humanos, proponen su interpretación por medio de un catálogo diferente, expresado en un nuevo instrumento internacional.

Este proceso de especificación al que se hace referencia en América Latina no desconoce la universalidad de los derechos humanos, puesto que hay acuerdo en que la moral genérica que respalda

al conjunto de estos derechos, expresada en la dignidad, la solidaridad, la igualdad, entre otros principios, sigue siendo válida. Sin embargo, ello no significa que se consienta que tales principios deban permanecer estáticos, sin adaptarse al contexto de envejecimiento. Al respecto, cabe recordar el ejercicio realizado por la academia y la sociedad civil en torno a los derechos humanos de las personas con discapacidad (véase el recuadro II.2).

### **RECUADRO II.2 LOS DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO**

Un ejemplo de adaptación de los principios de los derechos humanos a contextos específicos ocurrió en momentos previos a la adopción de una convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, cuando los expertos y la sociedad civil advirtieron que, si bien los valores básicos que sustentan los derechos humanos constituyen los cimientos de un sistema de libertades fundamentales que protege contra el abuso de poder y crea un espacio para el desarrollo del espíritu humano, para que estos sean útiles debían ser pensados concretamente en contexto de discapacidad (Quinn y Deneger, 2002). En esa línea, es oportuno recordar que el artículo 3 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece un conjunto de principios generales y fundamentales que son el punto de partida para la comprensión e interpretación de los derechos de este grupo social, y ofrece elementos de referencia que sirven de parámetros para evaluar cada derecho que les asiste (Naciones Unidas, 2010). No existe un ejercicio sistemático en este sentido en el caso de los derechos humanos en contexto de envejecimiento.

Fuente: Elaborado sobre la base de G. M. Quinn y T. Deneger, *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*, Nueva York, OACNUDH, 2002, y Naciones Unidas, “Vigilancia y cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Guía para los observadores de la situación de los derechos humanos”, serie *Capacitación profesional*, Núm. 17, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2010.

## **C. Factores que limitan la igualdad formal y real de las personas mayores**

El reconocimiento de la especificidad de las personas mayores como titulares de derechos no es una tarea fácil. Varios factores intervienen en esa situación, pero sin duda los más relevantes que se pueden identificar son:

- La irrupción reciente del colectivo de personas mayores como sujetos diferenciados.
- El conflicto al que se ven sometidas las personas mayores, al identificarse con rasgos que simbolizan marginación.
- La carencia de un modelo social de atención que favorezca su autonomía.
- Las reacciones adversas frente a los supuestos privilegios de los que ellas gozarían.

Desde una perspectiva histórica, las personas mayores han sido las últimas en irrumpir como un grupo diferenciado, con intereses propios, rasgos culturales específicos y exigencias sociales definidas (Megret, 2011). La industrialización trajo consigo una estructuración social que a grandes rasgos se dividía en estamentos, clases sociales, etnias, pero no por grupos etarios. Antes de 1968, nunca en la historia un grupo de edad —en ese momento los jóvenes— se habían enfrentado a la sociedad como un colectivo diferenciado del resto (Fericgla, 1992). De manera simultánea, o más tarde aún —como ocurrió con las personas con discapacidad—, surgieron otros colectivos que demandaron un reconocimiento particular.

La reciente irrupción de las personas mayores tiene un fundamento demográfico, pero sobre todo social. Por mucho tiempo se consideró que los problemas del envejecimiento y de las personas

mayores formaban parte de la vida natural y había que resolverlos en el ámbito individual y privado. Se convirtieron en problemas públicos cuando empezaron a comportarse como un grupo distinto al resto, a exigir programas especiales en su favor, y a invocar la edad y no la necesidad como criterio de asignación de recursos (Elder y Cobb, 1993). Aunque todavía hay muchas reservas con respecto a esto último, y en relación a las obligaciones que la sociedad tiene para con este colectivo, es un hecho que las personas mayores cada vez con mayor frecuencia buscan el apoyo político invocando el derecho antes que la carencia.

Sin embargo, la evidente heterogeneidad de los intereses de las personas mayores ha limitado el surgimiento de organizaciones masivas con autoridad para hablar por ellas y exigir sus derechos en pie de igualdad (Elder y Cobb, 1993). Ello constituye un verdadero obstáculo para plantear demandas sobre la base de una plataforma común. Las razones de esta desestructuración son elocuentes y sus consecuencias innegables.

Para cualquier ser humano es complicado identificarse o sentirse parte de un colectivo que es sinónimo de estigmatización, miseria material, enfermedades indeseables, soledad cotidiana y otras realidades igualmente complejas, como ocurre con la vejez en las sociedades modernas (Fericgla, 1992). Distintos autores han afirmado que el carácter desestructurante que deriva de esta falta de identificación convirtió a las personas mayores en espectadores pasivos del abandono y el maltrato de los que son objeto, y en un colectivo altamente manipulado y dependiente de los valores del grupo productor. Desde hace muy poco tiempo, sin embargo, han empezado a organizarse de acuerdo a sus propias expectativas y a exigir un trato no discriminatorio.

Por otra parte, el modelo social que se implementó en las décadas de 1960 y 1970 para atender a las personas mayores no siempre facilitó su constitución como sujetos valorados, diferenciados y autónomos. Muy por el contrario, frente a la falta de un modelo de intervención definido para trabajar con ellas que se distinguiera del biomédico, las prácticas gerontológicas se construyeron a partir de retazos de formas de trabajo adaptadas de las necesidades y expectativas de otros grupos sociales, principalmente los niños y los jóvenes. De este modo, las intervenciones con frecuencia infantilizaron a las personas de edad en vez de empoderarlas. Incluso, las modalidades institucionales de atención se asemejaron en sus nombres y métodos.

Como corolario, las personas mayores no tuvieron o no tienen otra alternativa que ocultar lo que las hace diferentes del resto: la edad de la vejez. La forma de rehuirla es negando cualquier rasgo propio de ella y disimulando las evidencias externas. En la práctica, mucha gente mayor procura no exhibir sus características peculiares porque son signos de marginación, y ningún grupo realmente marginado quiere aceptar esta condición si no le reporta algún beneficio (Fericgla, 1992). Cuando en una sociedad emerge la solidaridad como respuesta pública frente a los problemas de las personas mayores, como suele ocurrir en algunos países latinoamericanos, se comienza a valorar su distinción como un grupo diferenciado a partir de su edad y a identificarse crecientemente con él.

La igualdad de los derechos humanos, por lo tanto, es un requisito todavía muy difícil de alcanzar cuando se trata de las personas mayores. Los obstáculos que deben enfrentar para dar legitimidad a su diferencia y a la necesidad de un trato distinto son enormes, e incluso siguen siendo un motivo de abierta discusión. Cuanto más se reflexiona sobre los derechos humanos de las personas mayores, surgen posiciones más encontradas. Sin embargo, hay que reconocer que en ningún caso son nuevas, y que actualmente irrumpen viejas posiciones ya documentadas por distintos autores en la década de 1980.

Ejemplo de ello son las posturas de ciertos segmentos de la sociedad por la supuesta posición privilegiada que pueden llegar a tener las personas mayores, sobre todo en los países desarrollados, o bien la preocupación, especialmente en un momento de crisis como el actual, acerca de que los beneficios que conlleva el reconocimiento de sus derechos —en particular los de orden económico, social y cultural— se hagan a costa de otros grupos más necesitados. Inclusive a aquellos que suelen tener actitudes más favorables hacia las personas mayores les preocupa que un tratamiento diferenciado pueda aislarlas y estigmatizarlas todavía más (Elder y Cobb, 1993).

Estas y otras consideraciones son solo una muestra de cuánto cuesta que la comunidad en general reconozca que las personas mayores tienen una especificidad que debe ser tomada en cuenta para que disfruten de la igualdad real. Mientras no haya progresos en este sentido, seguirán siendo un grupo discriminado, en una situación de desigualdad sustantiva respecto del goce de los derechos humanos generalmente reconocidos.

## **D. La discusión internacional sobre los derechos de las personas de edad: tensiones y controversias**

Lynn Hunt (2009) escribe que es difícil precisar qué son los derechos humanos porque su definición, su misma existencia, depende tanto de las emociones como de la razón. La pretensión de evidencia se basa en última instancia en una cualidad emocional: es convincente si toca la fibra sensible de toda persona. Además, casi siempre hay seguridad de que se trata de un derecho humano cuando se siente horror ante su violación. En la práctica —agrega citando a Denis Diderot—, el uso del término “derecho” es tan frecuente que casi no hay nadie que no esté convencido en su fuero interno de que la cosa le es obviamente conocida. Hunt concluye que los derechos humanos no son simplemente una doctrina formulada en documentos, sino que descansan sobre una determinada disposición hacia los demás, sobre un conjunto de convicciones acerca de cómo somos las personas y cómo distinguir el bien del mal en el mundo secular.

Cuando se abordan los derechos de las personas mayores sucede exactamente lo que describe esta autora. En ocasiones, más allá de las evidencias expresadas en cifras o experiencias, lo que realmente es útil para convencer a los encargados de adoptar decisiones es exhibir, por medio de imágenes, los sufrimientos de este colectivo cuando ven vulnerados sus derechos. En estos casos, hay un sentimiento común que puede ser más efectivo que referir la ley o el mandato constitucional que impone obligaciones.

He aquí otra complejidad de los derechos humanos de las personas mayores: el hecho de ser percibidas como un grupo con una especial vulnerabilidad frente a la incertidumbre (Hurd, 1989) no se traduce de manera espontánea en que se les reconozca como titulares de derechos. En este sentido, en los países en los que sobreviven los sistemas de bienestar, si bien pueden disfrutar de las dimensiones más receptivas de la ciudadanía —que garantizan la satisfacción de necesidades básicas en terrenos como la seguridad social y la salud—, aquellas de orden más activo, ligadas a la autonomía y la participación, les están vedadas (Etxeberria, 2008).

Esta es una de las razones por la que la discusión sobre los derechos de las personas mayores suele ser tan intrincada. Lo que ocurre es que generalmente se está hablando de cuestiones distintas a partir de experiencias diferentes. En América Latina, las personas mayores no siempre cuentan con la predisposición y preferencia del sistema político para ampliar los recursos y programas destinados a incrementar sus niveles de protección social. Por ello es usual que las instituciones nacionales que trabajan con ellas tengan estrechas relaciones de colaboración con sus organizaciones, con la finalidad de lograr determinados objetivos, y existe a la vez una apertura significativa para que este grupo social participe en instancias que tienen incidencia en la adopción de decisiones. La actitud de estos funcionarios no se basa en la simple buena voluntad para con sus “beneficiarios”. Muy por el contrario, son alianzas decisivas para la existencia de las mismas instituciones y sus programas. La participación de las personas mayores en el proceso de desarrollo de la política pública las habilita, a su vez, para plantear nuevas exigencias y demandas que de lo contrario no serían tomadas en consideración sino pasando por las distintas y embrolladas etapas del ciclo de elaboración de las políticas.

Esta conjunción de intereses no siempre es equiparable a lo que ocurre en los países desarrollados. Elder y Cobb (1993), por ejemplo, analizan cómo la legitimidad especial que tienen las personas mayores en los Estados Unidos fue la base de la aprobación del programa de Atención Médica (Medicare) y el de Ingreso Suplementario (Supplemental Security Income, SSI) en 1965. Advierten que la apertura del sistema político hacia las demandas de este grupo como merecedor de

toda la atención tiene varios orígenes; el más evidente se encuentra en el hecho de que se trata de un segmento significativo y creciente de la población, que además tiene una tasa media de votación muy alta, lo que aumenta sustancialmente la probabilidad de que las autoridades presten atención a sus reclamos: “Es tan grande su fuerza electoral que sus problemas tienen muchos abogados en la arena política”, explican.

Una condición distinta es la que tienen las personas mayores en Europa. Allí, el refuerzo generalizado de la dependencia de los flujos protectores que provienen del Estado contribuyó, en opinión de algunos autores, a agravar el problema que plantea la gestión de la vejez en una sociedad envejecida. Anne Guillemard (1992) es tajante en sus afirmaciones al respecto: “Defenderemos la idea de que las políticas de jubilación y de la vejez desarrolladas en los distintos países europeos han procurado efectivamente el bienestar y también han generado costes. Ahora bien, han omitido la base de los recursos de sentido capaces de motivar a la acción y preparar a nuestras sociedades para el inevitable envejecimiento demográfico al que están abocadas. Han construido ampliamente la vejez como si fuera un tiempo de vida definido por un estatuto de la dependencia, al margen de la sociedad, como un período de la existencia que la sociedad ya solo considera un coste y sin ninguna contrapartida”.

Frente a este amplio abanico de posicionamientos posibles en torno a los asuntos de las personas mayores y sus derechos, no es extraño que el mayor consenso en la arena internacional se produzca en el ámbito del maltrato. Es quizás ante esta problemática que la comunidad internacional ha logrado más acuerdo en relación a qué prácticas son justas o injustas, incluso más allá de las experiencias, creencias y valores de cada sociedad, y es una de las que más ha evolucionado en su reconocimiento durante el último período.

La cuestión de fondo, sin embargo, sigue pendiente y radica en cómo lograr una aprobación unánime en torno a los derechos de las personas mayores cuando estos oscilan en un orden tan heterogéneo. No cabe duda que la positivización de los derechos de las personas mayores desencadenará una tensión e incluso contradicciones entre la contingencia histórica en que se enmarca su elaboración y las demandas morales que se busca afirmar (López Caldera, 2000). Lo importante, en consecuencia, es avanzar y continuar insistiendo en que los derechos de las personas mayores requieren de una estandarización al más alto nivel, en vez de descansar en el sentimiento de compasión ante situaciones de injusticia.

Como todos los derechos humanos, los de las personas mayores requieren también una legitimación política y una expresión jurídica que incluya todos los aspectos de la ciudadanía: el pasivo, para vivir con tranquilidad y seguridad, y el activo, para poder controlar en última instancia el propio destino. En definitiva, por muy loable que sea, a las personas mayores no les basta la convicción moral de que tienen un derecho.

## **E. Aspectos a considerar para una definición de persona mayor**

Para la especificación de las personas mayores como titulares de derechos se precisaría de una definición acerca de quiénes componen este grupo social. Ello implica, necesariamente, circunscribir las definiciones de edad a las que se hizo alusión al inicio de este capítulo —ya sea cronológica, fisiológica o social. La tarea es extremadamente compleja, puesto que una característica propia de este grupo social es su marcada heterogeneidad, junto al hecho que sus miembros reciben una serie de denominaciones que no siempre aluden a una experiencia común.

La situación regional no ha estado al margen de estas distinciones. Aunque se ocupe únicamente un criterio cronológico, suelen existir diferencias con respecto a la frontera que marca el inicio de la vejez. Esta heterogeneidad suele ser mucho más pronunciada al trasladarla a la escala internacional, y tiene consecuencias importantes. Por ejemplo, en el caso de América Latina, si se

considera una persona como mayor a partir de los 60 años, la cifra total de este segmento etario sumaba más de 57 millones en 2010, pero si se aumenta la edad a los 65 años se reduciría a 39 millones de personas. Es decir que la diferencia entre definir más temprano el límite cronológico de la vejez tendría una expresión numérica equivalente a 18 millones de personas, lo que prácticamente representa la población de Holanda ese mismo año.

Sin embargo, como ya se anticipó, la frontera cronológica no es la única que puede deslindar la vejez de otras etapas de la vida. La distinción también puede estar basada en el nivel de funcionalidad; aunque hacerlo sería el equivalente a decir que el sexo es el que define la posición discriminada de las mujeres o que la deficiencia lo hace en el caso de las personas con discapacidad.

Lo óptimo sería usar una forma de definir la vejez que tenga como base la discriminación de la que son objeto las personas de 60 años y más. El Grupo de redacción sobre los derechos humanos de las personas mayores del Comité Directivo para los Derechos Humanos de Europa, en su informe de marzo de 2012, señala al respecto que una definición de persona mayor debería referirse a la condición de desventaja que conlleva el envejecimiento para todos los seres humanos, la que deviene de las actitudes, percepciones sociales negativas u otros factores que originan barreras que se expresan en forma de discriminación, limitación o impugnación del ejercicio de los derechos humanos (CDDH, 2012).

Adoptar una definición de este tipo permitiría colocar en el centro de la discusión la discriminación que afecta a este colectivo humano en razón de la edad. Junto con ello, ayudaría a desplazar el problema desde el individuo de edad avanzada hacia la sociedad, lo que supondría concentrarse en los obstáculos sociales y no en el “funcionamiento” del sujeto, criterio que ya se utilizó para las personas con discapacidad (Etxeberría, 2008).

En este caso, se trata de reconocer la existencia de una sociedad que está construida de tal modo y que desarrolla tales dinámicas que margina a quienes tienen determinadas características, impidiendo la realización plena de sus capacidades. Vale decir, no es la vejez la que dificulta el ejercicio de los derechos humanos, es la concepción social de la vejez la que niega el goce de esos derechos (Megret, 2011).

### **III. Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional**

#### **A. Los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas**

Han existido cuatro iniciativas para lograr una declaración sobre los derechos de las personas mayores, presentadas formalmente o discutidas como documentos en las Naciones Unidas.

La primera Declaración de los derechos de la vejez fue propuesta por la Argentina en 1948. El documento consideraba los derechos a la asistencia, la acomodación, los alimentos, el vestido, la salud física y mental, la salud moral, la recreación, el trabajo, la estabilidad y el respeto. La propuesta argentina fue presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, que luego encomendó al Consejo Económico y Social su examen y la preparación de un informe al respecto. Al año siguiente, el Consejo sugirió al Secretario General que elaborara una breve documentación sobre la materia y la sometiera a la Comisión de Asuntos Sociales y a la Comisión de los Derechos del Hombre, en su próximo período de sesiones. En respuesta, esta última Comisión, mediante un Memorándum del Secretario General, informó que debido al escaso tiempo transcurrido entre la sesión del Consejo Económico y Social y la de dicha Comisión no había sido posible preparar la información requerida, por lo que se propuso considerarlo nuevamente en su siguiente sesión. A partir de este momento, la iniciativa se diluyó y no se volvió a retomar el tema sino hasta varias décadas después.

El segundo intento fue en 1991, cuando la Federación Internacional de la Vejez y la República Dominicana presentaron la Declaración sobre los derechos y responsabilidades de las personas de edad, que constituyó la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, adoptados por resolución de la Asamblea General en 1991. La propuesta declaraba lo siguiente: “Los derechos humanos fundamentales no disminuyen con la edad y convencidos de que, en razón de la marginación y los impedimentos que la vejez pueda traer consigo, las personas de edad corren peligro de perder sus derechos y de ser rechazadas por la sociedad a menos que estos derechos se reafirmen y respeten”. La principal diferencia entre la propuesta originariamente presentada y los Principios de las Naciones Unidas es que la primera promovía una declaración de derechos humanos; en cambio, los Principios constituyen una exposición de aspiraciones, y con ello se reduce el alcance de su contenido.



Unos años más tarde, en 1999, la República Dominicana presentó ante la Comisión de Desarrollo Social una nueva iniciativa denominada Declaración de Interdependencia, en la que se hacía un llamado a promover y respetar tanto los vínculos existentes entre los pueblos a escala internacional como aquellos que unen a las personas y los grupos a escala microsocial. Esta iniciativa tampoco avanzó.

Por último, en 1999, a propósito del Año Internacional de las Personas de Edad, la American Association of Retired Persons (AARP) de los Estados Unidos puso a consideración de las Naciones Unidas la Carta por una sociedad para todas las edades. Se esperaba que esta iniciativa siguiera el mismo proceso que la propuesta promovida por la Federación Internacional de la Vejez en 1991, sin embargo no prosperó. La Carta ponía el acento en los asuntos comunes que preocupaban a distintos sectores de la sociedad y realizaba recomendaciones sobre la interdependencia de las personas y la sociedad; la interdependencia de las etapas de la vida —en los ámbitos de la educación y la capacitación, el empleo y la actividad productiva, la protección de los ingresos, la salud y los servicios sociales— y la interdependencia de las generaciones.

Ninguna de estas propuestas fue adoptada, y solo el proyecto de la Federación Internacional de la Vejez y la República Dominicana logró avanzar hacia su constitución final en la forma de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. Sin embargo, como demuestra el debate en curso, su adopción no ha sido suficiente para garantizar que las personas mayores disfruten plenamente de sus derechos humanos y, como se verá en los próximos apartados, el contexto actual de dispersión y fragmentación normativa genera dificultades prácticas que suelen limitar la capacidad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y de la comunidad internacional en su conjunto, para progresar a paso más firme en la protección de los derechos de las personas mayores.

## **1. Los tratados y sus órganos de supervisión**

Las primeras referencias a las personas de edad en los instrumentos internacionales de derechos humanos son solo indirectas y, generalmente, se limitan a la seguridad social y al derecho a un nivel de vida adecuado. Por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce el derecho a las prestaciones sociales en la vejez. De forma análoga, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se considera “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

El primer convenio de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en el que se prohibió explícitamente la edad como un motivo de discriminación fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en la que se proscribió la discriminación en su acceso a la seguridad social en caso de vejez. El alcance de la prohibición de la discriminación por motivos de edad fue ampliado después en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y, posteriormente, en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en relación con cuestiones como la eliminación de los prejuicios, los estereotipos y las prácticas nocivas, el acceso a la justicia y la protección contra la explotación, la violencia y el abuso.

La protección limitada a los derechos de las personas de edad que proporcionan los tratados existentes se ha reforzado parcialmente gracias a la interpretación progresiva que han realizado los órganos encargados de su supervisión. Es el caso, por ejemplo, del Comité de Derechos Humanos, que ha desarrollado el principio de no discriminación por edad en determinados casos examinados en el marco de su procedimiento contencioso.

La práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también es pertinente en este campo. En 1995 aprobó su Observación general N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, en la que se especifican las obligaciones que corresponden en este ámbito a los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales (véase el cuadro III.1). Más adelante, este Comité ha continuado desarrollando el contenido de los derechos establecidos en el Pacto, por medio de sus Observaciones generales N° 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), de 2000; N° 19, sobre el derecho a la seguridad social (artículo 9), de 2008, y N° 20, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2), de 2009<sup>4</sup>.

**CUADRO III.1**  
**COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES:**  
**CONTENIDOS DE LA OBSERVACIÓN GENERAL N° 6**

Artículo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	Interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)
Igualdad de derechos para hombres y mujeres (artículo 3)	Los Estados partes deberían prestar atención especial a las mujeres de edad avanzada y crear subsidios no contributivos u otro tipo de ayudas para todas las personas mayores que, con independencia de su género, carezcan de recursos.
Derecho al trabajo (artículos 6, 7 y 8)	Los Estados partes deben adoptar medidas que eviten la discriminación por edad en el empleo y la profesión; que garanticen condiciones seguras de trabajo hasta la jubilación, y que otorguen a los trabajadores de edad avanzada empleos que les permitan hacer un mejor uso de su experiencia y conocimientos, además de poner en marcha programas preparatorios de jubilación.
Derecho a la seguridad social (artículo 9)	Los Estados partes deben fijar regímenes generales para un seguro de vejez obligatorio; establecer una edad de jubilación flexible; proporcionar subsidios de vejez no contributivos y otras ayudas a todas las personas que, alcanzada la edad establecida en la legislación nacional y careciendo de ingresos, no hayan finalizado el período de calificación contributivo y no tengan acceso a una pensión de vejez u otro tipo de prestación de seguridad social o ayuda.
Derecho de protección de la familia (artículo 10)	Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales deben crear servicios sociales para apoyar a la familia cuando existan personas mayores en el hogar, y aplicar medidas especiales destinadas a las familias de bajos ingresos que deseen mantener en su seno a las personas de edad avanzada.
Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11)	Las personas mayores deberían lograr satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, ingresos, cuidados y autosuficiencia, entre otras. También deben desarrollarse políticas que favorezcan la permanencia en sus hogares por medio del mejoramiento y la adaptación de sus viviendas.
Derecho a la salud física y mental (artículo 12)	Facilitar el acceso a intervenciones sanitarias dirigidas a mantener la salud en la vejez con una perspectiva del ciclo de vida.
Derecho a la educación y la cultura (artículo 13)	Debe ser abordado desde dos ángulos diferentes y a la vez complementarios: i) el derecho de la persona de edad a disfrutar de programas educativos, y ii) la posibilidad de poner sus conocimientos y experiencias a disposición de las generaciones más jóvenes.

Fuente: Elaborado sobre la base de Naciones Unidas, “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”, Observación general N° 6 (E/C.12/1995/16/Rev.1), Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1995.

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha prestado particular atención a la situación de las mujeres de edad en sus observaciones finales sobre determinados Estados partes, incluidas cuestiones como la violencia contra ellas, la educación, el analfabetismo y el acceso a las prestaciones sociales. En 2002, como contribución a la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en Madrid, el Comité aprobó la Decisión 26/III, basada en la sistematización y el desarrollo de su propia jurisprudencia con respecto a las mujeres mayores, y en

<sup>4</sup> Para un conocimiento detallado de la práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con las personas mayores, véase el artículo de Rocío Barahona titulado “Nivel de vida adecuado, derechos humanos y envejecimiento”, en Huenchuan (2012b).

2009 elaboró una nota conceptual relativa a la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos (CEDAW, 2009). En ella se reconoce que los cambios en la estructura por edades de la población tienen profundas consecuencias para los derechos humanos y aumentan la necesidad de que, por medio de la Convención, se trate de solucionar el problema de discriminación que sufre la mujer mayor, puesto que no existe ningún otro instrumento internacional de derechos humanos jurídicamente vinculante que se ocupe de estas cuestiones.

En octubre de 2010, este Comité adoptó la Recomendación general N° 27 sobre las mujeres mayores y la protección de sus derechos humanos. Su propósito es identificar las múltiples formas de discriminación que ellas experimentan y entregar lineamientos acerca de las obligaciones de los Estados partes de la Convención, desde la perspectiva del envejecimiento con dignidad y los derechos de las mujeres. También se incluyen recomendaciones en materia de políticas, que apuntan a integrar sus preocupaciones en las estrategias nacionales, las iniciativas de desarrollo y de acción positiva, para que puedan participar plenamente, sin discriminación y en pie de igualdad con los hombres. Junto con ello, se entrega una guía para incluir la situación de las mujeres mayores en los informes que presentan los Estados partes de la Convención. En el cuadro III.2 se ofrece una síntesis de los contenidos de la Recomendación en los diversos ámbitos que aborda.

**CUADRO III.2**  
**COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER:**  
**ALGUNOS CONTENIDOS DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL N° 27**

Tema	Recomendaciones
General	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben tomar medidas adecuadas, incluyendo aquellas de orden legislativo, dirigidas a eliminar la discriminación contra las mujeres mayores. Deben implementar políticas y medidas sensibles al género y a la edad, que aseguren a las mujeres mayores participar plena y efectivamente en los ámbitos político, social, económico, cultural, civil o cualquier otro.</li> <li>• Los Estados partes tienen la obligación de asegurar el pleno desarrollo y el avance de las mujeres a lo largo del ciclo de vida, tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto o desastre.</li> <li>• Los Estados partes deben recolectar, analizar y difundir datos desagregados por edad y sexo y proporcionar información sobre la situación de las mujeres mayores, incluyendo aquellas que viven en áreas rurales, zonas de conflicto, las que pertenecen a grupos minoritarios o tienen alguna discapacidad.</li> <li>• Los Estados partes deben proporcionar a las mujeres mayores información sobre sus derechos y la forma de acceder a los servicios legales, junto con velar, entre otros aspectos, por su derecho de propiedad y asegurarles que no sean privadas de su capacidad legal de forma arbitraria o discriminatoria.</li> </ul>
Estereotipos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes tiene la obligación de combatir los prejuicios negativos y modificar los patrones culturales de conducta que perjudican a las mujeres mayores. Deben, además, eliminar el abuso y el maltrato en todas sus formas.</li> </ul>
Violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes tienen la obligación de reconocer y prohibir la violencia contra las mujeres mayores, incluyendo aquellas con discapacidad, en la legislación sobre violencia doméstica, sexual e institucional. Deben investigar, procesar y penalizar todo acto de violencia contra las mujeres de edad, incluyendo aquellos que son resultado de creencias o prácticas tradicionales.</li> <li>• También deben prestar especial atención a la violencia sufrida por las mujeres mayores en tiempos de conflicto armado, el impacto de tales conflictos en sus vidas y su contribución tanto al establecimiento de la paz como a los procesos de reconstrucción.</li> </ul>
Participación en la vida pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes tienen la obligación de asegurar a las mujeres mayores las oportunidades para participar en la vida pública y política, así como en los puestos públicos en todos los niveles, incluyendo los procesos electorarios.</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes tienen la obligación de asegurar la igualdad de oportunidades educativas para las mujeres de todas las edades y su acceso a la educación de adultos y a las oportunidades de aprendizaje.</li> </ul>

(continúa)

Cuadro III.2 (conclusión)

Tema	Recomendaciones
Trabajo y beneficios de pensión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben facilitar la participación de las mujeres mayores en el trabajo remunerado sin discriminación basada en el sexo o la edad.</li> <li>• Tienen además la obligación de asegurar que no se discrimine a las mujeres mayores respecto de las edades fijadas para la jubilación, sea en el sistema público o privado, y deben proporcionar pensiones no contributivas adecuadas a todos los hombres y mujeres que no tengan acceso a la seguridad social, sobre una base igualitaria.</li> <li>• Los Estados partes tienen que asegurar que las mujeres mayores, incluyendo aquellas con responsabilidades en el cuidado de niños, tengan acceso a beneficios económicos y sociales como cuidadoras, y a que reciban todo el apoyo necesario cuando cuidan a padres ancianos o parientes.</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben proporcionar medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas y no transmisibles, atención social y de salud de largo plazo, incluyendo el cuidado que permita una vida independiente y aquel de tipo paliativo, entre otras acciones.</li> </ul>
Empoderamiento económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben remover las barreras en el acceso a créditos agrícolas basadas en la edad y el sexo, y asegurar el acceso de las mujeres mayores productoras y campesinas a la tecnología. También deben facilitar el transporte apropiado para que las mujeres mayores, incluyendo aquellas de áreas rurales, puedan participar en la vida económica y social.</li> </ul>
Beneficios sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben asegurar a las mujeres mayores el acceso a una vivienda adecuada acorde a sus necesidades y eliminar las barreras arquitectónicas y de movilidad que obstaculizan su vida. Tienen también que prestar servicios sociales que les permitan mantenerse en su hogar y vivir de manera independiente el mayor tiempo posible.</li> </ul>
Mujeres rurales y otras vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben facilitar a las mujeres mayores el acceso al agua, a la electricidad y otros servicios. También deben asegurar su protección con el estatus de refugiadas, apátridas, internamente desplazadas, trabajadoras migrantes, mediante la adopción de leyes y políticas sensibles al género y la edad.</li> </ul>
Matrimonio y vida familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes tienen que derogar la legislación que discrimine a las mujeres de edad en el matrimonio y su disolución, incluyendo la propiedad y la herencia. Junto con ello, deben derogar la legislación que discrimine a las mujeres mayores viudas con respecto a la propiedad y la herencia, y protegerlas contra la apropiación indebida de sus tierras.</li> </ul>

Fuente: Elaborado sobre la base de United Nations, “General recommendation N° 27 on older women and protection of their human rights” (CEDAW/C/2010/47/GC.1), Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2010.

Por último, otro comité que se ha ocupado de la cuestión de las personas mayores es el de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), que en la Observación general número 2 de 2008 estableció la protección de ciertas personas o grupos que corren mayor peligro de ser torturadas o recibir malos tratos, dentro de los que se incluye a las personas de edad. De esta manera, hizo una notable contribución a la comprensión de los malos tratos y su relación con las prácticas de tortura.

## 2. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos

Junto con las normas desarrolladas progresivamente por los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de la adopción de tratados, los procedimientos especiales de la antigua Comisión de Derechos Humanos, asumidos posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos, también han hecho aportes en el abordaje de la situación específica de las personas de edad, aunque todavía son limitados.

En algunas de las normas desarrolladas mediante procedimientos temáticos especiales se adoptó un enfoque específico sobre las personas de edad, entre las que figuran la recomendación general del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura; los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; las Directrices sobre derechos humanos para las empresas farmacéuticas en relación con el acceso a los medicamentos y los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (CEPAL, 2010).

En 2010, la Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza presentó su informe de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos, centrado en las pensiones no contributivas. En el documento hizo hincapié en que, frente a la vulnerabilidad de las personas de edad, los Estados deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que proporcionen prestaciones a todas las personas mayores sin discriminación alguna y que garanticen la igualdad de derechos de hombres y mujeres. El informe contiene recomendaciones para que las pensiones no contributivas cumplan con las normas básicas de derechos humanos.

### **RECUADRO III.1 LAS PERSONAS MAYORES EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS**

En 2012, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución 21/23 referente a los derechos humanos de las personas de edad (véase su texto en el anexo 3 de este documento). En ella se exhorta a todos los Estados a garantizar el disfrute pleno y equitativo de los derechos de este grupo social, considerando para ello la adopción de medidas para luchar contra la discriminación por edad, la negligencia, el abuso y la violencia, y para abordar las cuestiones relacionadas con la integración social y la asistencia sanitaria adecuada. En esta resolución se acogen las iniciativas regionales y subregionales destinadas a promover y proteger estos derechos, incluso por medio del desarrollo de pautas normativas.

En la misma resolución, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que organizara una consulta pública sobre la promoción y la protección de los derechos de las personas de edad. En enero de 2012, el ACNUDH dirigió a los Estados Miembros y observadores una nota verbal y les invitó a que presentaran sus comunicaciones por escrito.

En este proceso, se recibieron informes de 37 Estados, entre ellos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, México, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). También se realizó una consulta pública el 15 de abril en Ginebra, en la que participaron expertos de todo el mundo. Los temas abordados fueron: a) los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas mayores, b) la discriminación por motivo de edad y edadismo, c) la violencia, el maltrato y el abandono que sufren las personas de edad. Durante la inauguración de la reunión, la Alta Comisionada Adjunta recordó a los participantes que este proceso debía considerarse complementario del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, establecido por la resolución 65/182 de la Asamblea General.

Las conclusiones del informe presentado por el ACNUDH en el 24º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, celebrado del 9 al 27 de septiembre de 2013, indican que “a pesar de que la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos son aplicables a todos los grupos de edad, incluidas las personas mayores, ni en la redacción de los instrumentos de derechos humanos existentes ni en la práctica de los órganos y los mecanismos de derechos humanos se ha prestado la suficiente atención a una serie de cuestiones de derechos humanos que son particularmente importantes para las personas mayores. Estas incluyen, entre otras, la discriminación por motivo de edad, el acceso de las personas mayores al trabajo, los servicios de salud y la protección social adecuados, la protección contra el maltrato, la violencia y el abandono y los cuidados asistenciales a largo plazo”.

Fuente: Elaborado sobre la base de Naciones Unidas, “Informe resumido de la consulta sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad” (A/HRC/24/25), Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 24º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 2013.

En 2011, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental presentó un estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores, de conformidad con la resolución 15/22 del Consejo de Derechos Humanos. En este documento se plantea que la sociedad debe dejar de aspirar exclusivamente a que los ciudadanos envejeczan de manera saludable y comenzar a promover su plena inclusión y desarrollo como titulares de derechos. El informe subraya que el enfoque de derechos humanos es el adecuado para implementar acciones de salud orientadas a las personas mayores y ofrece recomendaciones al respecto.

### 3. Las resoluciones de las Naciones Unidas

Existen numerosas resoluciones de la Asamblea General sobre la situación de las personas de edad. Esas disposiciones, agrupadas a menudo bajo la denominación de “derecho blando” (*soft law*), tienen evidentemente un valor jurídico distinto al de los tratados; sin embargo, eso no significa que carezcan de relevancia en este mismo sentido. En la medida en que han sido aprobados por el órgano más representativo de las Naciones Unidas, con el propósito de expresar las preocupaciones, los compromisos y las aspiraciones comunes de la comunidad internacional en relación a la atención de las personas de edad, estos instrumentos deben considerarse como un reflejo autorizado del consenso emergente en torno al bienestar en la vejez.

En 1973, la Asamblea General llamó la atención sobre la necesidad de proteger los derechos y el bienestar de las personas de edad. Más tarde, en 1990, “reconoció la complejidad y rapidez del fenómeno del envejecimiento de la población mundial y la necesidad de que existiera una base y un marco de referencia comunes para la protección y promoción de los derechos de las personas de edad” (Naciones Unidas, 1991). Un año después, la Asamblea General adoptó la resolución 46/91 sobre los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en cinco temas: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad (Naciones Unidas, 1991) (véase el cuadro III.3).

**CUADRO III.3**  
**PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN FAVOR DE LAS PERSONAS DE EDAD Y ASPECTOS IMPLICADOS**

Principio	Recomendaciones
Independencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a alojamiento adecuado, comida, agua, vivienda, vestido y atención en salud.</li> <li>• Realización de trabajo remunerado.</li> <li>• Acceso a la educación y a la información.</li> </ul>
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión en la formulación y aplicación de las políticas que afectan su bienestar.</li> <li>• Posibilidad de compartir conocimientos y aptitudes con las generaciones más jóvenes.</li> <li>• Formación de movimientos y asociaciones.</li> </ul>
Cuidados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disfrute de la atención familiar y acceso a la asistencia médica.</li> <li>• Garantía de los derechos y libertades fundamentales cuando se encuentren en residencias o en instituciones de cuidado y tratamiento.</li> </ul>
Autorrealización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a recursos educativos, espirituales y recreativos.</li> </ul>
Dignidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivir dignamente y con seguridad.</li> <li>• No sufrir explotación, malos tratos físicos y mentales.</li> <li>• Ser tratado decorosamente, con independencia de la edad, sexo, raza, etnia, discapacidad, situación socioeconómica o cualquier otra condición social.</li> <li>• Ser valorado con independencia de la situación económica.</li> </ul>

Fuente: Elaborado sobre la base de Naciones Unidas, Resolución 46/91. “Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas”, 16 de diciembre de 1991.

La situación de las personas de edad también se ha desarrollado en otras resoluciones de la Asamblea General. Entre ellas se destaca la Proclamación sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas, así como algunas específicas relativas a las mujeres de edad. En otras resoluciones se incorporaron recomendaciones concretas vinculadas con las personas mayores, entre las que figuran el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (CEPAL, 2010).

#### **4. Los planes de acción internacional sobre el envejecimiento**

En 1982, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron el Plan de Acción Internacional de Viena en la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en Austria. En él, los Estados que asistieron “reafirmaron su creencia en que los derechos fundamentales e inalienables consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se aplican plenamente y sin menoscabo a las personas de edad, y reconocieron que la calidad de vida no es menos importante que la longevidad y que, por consiguiente, las personas de edad deben, en la medida de lo posible, disfrutar en el seno de sus propias familias y comunidades de una vida plena, saludable y satisfactoria y ser estimados como parte integrante de la sociedad” (Naciones Unidas, 1982).

Veinte años después, los Estados Miembros adoptaron el Plan de Acción Internacional de Madrid en la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, efectuada en España. Este Plan prestó especial atención a la situación de los países en desarrollo, y definió como temas centrales:

- la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas de edad, y
- la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en su contra (Naciones Unidas, 2002).

El seguimiento del Plan de Acción de Madrid, en el que las comisiones regionales de las Naciones Unidas han desempeñado un papel fundamental, ha implicado un aporte para visibilizar a las personas mayores y sus derechos, pero por la naturaleza de sus recomendaciones, su implementación ha sido muy limitada. El segundo ciclo de examen y evaluación del Plan de Madrid, finalizado en febrero de 2013, dejó en evidencia que “se ha logrado un progreso en los distintos sectores en los últimos cinco años, en particular en los países desarrollados y algunos países en desarrollo. Sin embargo, el progreso general en la implementación del Plan de Acción de Madrid se ha retrasado en muchos países, con deficiencias significativas entre las políticas y la práctica, como consecuencia de la insuficiencia de fondos y la carencia de recursos humanos y políticos” (Naciones Unidas, 2013a).

#### **B. Otras normas internacionales de alcance universal**

La situación de las personas de edad también se ha considerado en algunos instrumentos jurídicos y políticas adoptadas por organizaciones y organismos internacionales, que generalmente se limitan a sus respectivos mandatos y esferas especializadas. Es el caso de los diversos convenios y recomendaciones aprobadas en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre ellos figuran, por ejemplo, el C 102 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima); el C 128 Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes y la R 162 Recomendación sobre los trabajadores de edad. Las cuestiones relativas a las personas mayores también se tienen en cuenta en dos de los convenios de la OIT que regulan los derechos fundamentales en el trabajo: el C 111

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) y el C 87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Además, los Convenios Tercero y Cuarto de Ginebra sobre derecho internacional humanitario, relativos al trato debido a los prisioneros de guerra y a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, respectivamente, contienen disposiciones específicas sobre las personas de edad. El C 35 Convenio sobre Protección Internacional de los Adultos, aprobado por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado en 2000, regula cuestiones sobre la cooperación transnacional en relación con la protección de los adultos —por ejemplo, en situaciones de tutela (CEPAL, 2010).

### **C. Las normas interamericanas de derechos humanos**

Los instrumentos esenciales de derechos humanos en el ámbito interamericano —la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos— no contienen ninguna referencia a los derechos de las personas de edad. No fue hasta 1988, con la aprobación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), que los derechos de las personas mayores se reconocieron explícitamente en este contexto, aunque limitados a la esfera del bienestar y las políticas asistenciales.

De conformidad con el artículo 17 del Protocolo, toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. Los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular para:

- proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ellas y no se encuentren en condiciones de proporcionárselas por sí mismas;
- ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades, respetando su vocación o deseos;
- estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Además, las personas de edad han sido identificadas como un grupo social que requiere protección especial en otros instrumentos de derechos humanos aprobados por la Asamblea General de la OEA, entre los que figuran la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la Declaración de San Pedro Sula: “Hacia una cultura de la no-violencia” y la Declaración Interamericana sobre la Familia. En la resolución de la Asamblea General de la OEA sobre la situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas también se presta particular atención a sus derechos humanos, así como en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, actualmente en negociación.

Los órganos interamericanos de derechos humanos —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos— han desempeñado hasta la fecha un papel relativamente limitado con respecto a los derechos de las personas de edad, lo que posiblemente se explica por la ausencia de referencias explícitas a ellas en los dos principales instrumentos interamericanos de derechos humanos. Constituyen excepciones a esta regla general las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Cinco pensionistas vs. Perú* (2003) y *Acevedo Buendía y otros vs. Perú* (2009). En ellas, la Corte interpretó el derecho de propiedad en un sentido que abarcaba la prohibición de modificar la prestación de jubilación mediante



enmiendas a las regulaciones internas con posterioridad a la fecha del retiro<sup>5</sup>. En 2012, la CIDH declaró admisible el caso “Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros (Sistema previsional), v. Argentina”, referido a presuntas violaciones al derecho a la preservación de la salud, al bienestar y a la seguridad social previstos en la Declaración Americana de Derechos del Hombre. En 2003 se inició un proceso de solución amistosa (CEPAL, 2010).

## **D. Los avances recientes y más relevantes para proteger los derechos de las personas mayores**

En los últimos años, la protección de las personas de edad desde una perspectiva de derechos humanos ha derivado en distintas iniciativas en el ámbito internacional y regional. Con el liderazgo de América Latina y el Caribe, se establecieron nuevos espacios de trabajo sobre sus derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas y de la OEA, todos dirigidos a incrementar su promoción y protección.

Este creciente interés por las personas mayores y las cada vez más frecuentes evidencias acerca de la vulneración de sus derechos han repercutido también en otras partes del orbe. África fue la región del mundo donde primero se gestó una iniciativa regional dirigida a la protección de los derechos de las personas de edad, en 2007, y recién en 2012 se sumó Europa, que luego de una rápida negociación, concluyó en septiembre de 2013 un novedoso proyecto de recomendación al respecto.

### **1. El Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas**

Este Grupo de Trabajo fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 65/182 del 4 de febrero de 2011, con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad mediante un examen del marco internacional vigente en esta materia que permita determinar sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, incluso estudiando la viabilidad de crear nuevos instrumentos y medidas cuando corresponda.

El Grupo ha funcionado bajo el liderazgo de la Argentina, que actúa como su presidencia, y ha llevado a cabo cuatro sesiones de trabajo. Durante 2011 se reunió en dos ocasiones. La primera se centró en la situación de los derechos de las personas mayores en el mundo e incluyó una discusión sobre la estructura internacional y regional para su protección. En la segunda se analizó el escenario de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, considerando además la discriminación múltiple, la violencia y el abuso en la vejez. En ambas oportunidades, el debate permitió identificar las posibles brechas de protección y las formas de superarlas.

En las sesiones de 2012, el Grupo reafirmó el interés por fortalecer la protección de los derechos de las personas mayores, aunque se puso de manifiesto la discrepancia de puntos de vista acerca de las formas de lograrlo. Algunos Estados consideraron que había que concentrarse en la implementación de los actuales instrumentos de derechos humanos, mientras que otros opinaron que es necesaria la elaboración de un tratado internacional específico.

A pesar de que el Grupo de Trabajo no llegó a ningún consenso en el sentido de que la elaboración de un nuevo instrumento internacional fuese la mejor manera de proceder, en la 41ª sesión de la Tercera Comisión de la Asamblea General, celebrada el 20 de noviembre de 2012, el representante de El Salvador, en nombre de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Cuba,

---

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso de ‘cinco pensionistas’ vs. Perú (méritos, reparaciones y costas), sentencia del 28 de febrero del 2003”, Series C, núm. 98, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Acevedo Buendía y otros (‘Cesantes y Jubilados de la Contraloría’) vs. Perú (objeciones preliminares, méritos, costas y reparaciones), sentencia del 1 de julio de 2009”, Series C, núm. 198.

el Ecuador, El Salvador, Eritrea, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, Malí, México, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana, presentó el proyecto de resolución titulado “Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad”.

Posteriormente, Belice, Costa Rica, Dominica, el Gabón, Haití, Panamá, el Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Turkmenistán y Venezuela (República Bolivariana de) se sumaron a los patrocinadores del proyecto de resolución, que fue sometido a una revisión oral por parte de El Salvador en la sesión del 27 de noviembre de 2012, momento en que fue aprobado por medio de votación registrada, solicitada por los Estados Unidos, con 53 votos a favor, tres en contra y 109 abstenciones. El 20 de diciembre de 2012, el proyecto fue sometido a votación registrada en la Asamblea General, y se aprobó con la signatura 67/139 por 54 votos a favor, cinco en contra y 118 abstenciones. Los países que votaron contrariamente fueron el Canadá, Israel, Seychelles, Sudán del Sur y los Estados Unidos.

La resolución 67/139 decidió, entre otras cosas, que como parte de su mandato el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, a partir de su cuarto período de sesiones —que se celebró del 12 al 15 de agosto de 2013—, examine propuestas relativas a un instrumento jurídico internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad, sobre la base del enfoque holístico adoptado en la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación, así como de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y de las contribuciones del segundo examen y evaluación mundial del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

En la resolución se solicitó también al Grupo de Trabajo que presente una propuesta que contenga, entre otras cosas, los principales elementos que debería reunir un instrumento jurídico internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad, que no estén suficientemente contemplados en la actualidad en los mecanismos existentes y, por lo tanto, demanden una mayor protección internacional.

Para contribuir a este propósito, en marzo de 2013 el Secretariado de las Naciones Unidas realizó una consulta a todos los Estados Miembros, por medio de una Nota Verbal. En ella se les invitaba a brindar sus puntos de vista en relación con los siguientes aspectos relacionados con un nuevo instrumento de derechos humanos: a) propósito; b) principios generales; c) definiciones —en particular, de la vejez y las personas de edad—; d) igualdad y no discriminación aplicadas a las personas de edad; e) derechos humanos específicos que se incluirán, y f) mecanismos de supervisión nacionales e internacionales. Se recibieron 31 respuestas. De ellas, 16 provinieron de América Latina y el Caribe —Argentina, Bahamas, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

En sus respuestas, todos los Estados valoraron positivamente el interés por una mayor protección de los derechos de las personas mayores. Los países de América Latina y el Caribe entregaron insumos acerca de lo solicitado en la Nota Verbal, al igual que Turquía, Mauricio, Sri Lanka, Burkina Faso, Indonesia, Sudáfrica y Jordania. No ocurrió lo mismo con el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y los países de la Unión Europea, que coincidieron en que no existe todavía el consenso necesario entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas para emprender la elaboración de un nuevo tratado internacional, y argumentaron que el elevado número de abstenciones en la votación de la resolución 67/139 revelaba la falta de conformidad con esta iniciativa.

La respuesta de los Estados Unidos a la Nota Verbal fue concluyente y muestra su posición al respecto: “Las personas mayores se enfrentan a desafíos críticos relacionados con la violencia y el abuso, la seguridad económica y las necesidades de salud y nutrición. Las personas de edad, sin embargo, tienen los mismos derechos humanos que cualquier otra persona en el sistema internacional de derechos humanos. Un nuevo instrumento internacional como una convención no necesariamente

proporcionaría protección adicional, e incluso una vez que tal instrumento entrara en vigor, no sería vinculante para los Estados Miembros que no la ratifiquen [...] Por otra parte, la negociación de un instrumento jurídico requeriría nuevos recursos humanos y monetarios. Los Estados Miembros deberían proporcionar equipos de expertos durante un proceso de negociación de varios años de trabajo intensivo y costoso, con el fin de llegar a un documento que pueda disfrutar de un amplio apoyo. Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias que las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las organizaciones de la sociedad civil enfrentan actualmente, embarcarse en este curso de acción desviaría inevitablemente los recursos de atención de las necesidades más inmediatas y concretas de las personas mayores. En lugar de financiar un proceso de negociación, los escasos recursos deben dedicarse a la ejecución del Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento, que ofrece un enfoque equilibrado y pragmático para mejorar la situación de las personas mayores” (Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, 2013, traducción propia).

Como se aprecia, la falta de consenso con respecto a la forma de actuar en relación al modo de proteger los derechos de las personas mayores a escala internacional sigue vigente. Los países que se oponen a la creación de un nuevo instrumento internacional indican que hay medidas que se pueden poner en marcha en el corto plazo y mencionan entre ellas la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y la entrega de información específica sobre la situación de las personas mayores en los informes de los órganos de los tratados existentes. Asimismo, proponen que los actuales procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos examinen cuestiones relativas al envejecimiento en sus mandatos. Mencionan también el intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos y la sociedad civil para incrementar la protección de los derechos de las personas mayores.

En la cuarta reunión del Grupo de Trabajo, celebrada en agosto de 2013, su Presidente concluyó que, en virtud de la resolución 67/139 adoptada por la Asamblea General, el mandato del Grupo implicaba tareas adicionales, y que a pesar que durante la sesión se había avanzado en algunas de ellas, se necesitaban más tiempo y deliberaciones adicionales para construir un acuerdo más amplio. También puso de relieve en el informe de la reunión, entre otros, los siguientes puntos:

- Que los retos demográficos sin precedentes en todo el mundo indican que, como nunca antes en la historia de la humanidad, las personas de edad deben tener una mayor visibilidad en la sociedad.
- Que hay consenso en que los mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas mayores son insuficientes e inadecuados. En opinión del Presidente, esto implica que la comunidad internacional está construyendo un nuevo contrato social para responder a la necesidad de una mayor protección de los derechos de las personas de edad, aunque todavía no hay acuerdo sobre la necesidad de un instrumento jurídico internacional.
- Que la comunidad internacional precisa llegar a un acuerdo sobre varias propuestas dirigidas a incrementar la protección de los derechos humanos de las personas mayores, incluyendo la sensibilización y el intercambio entre las distintas regiones del mundo, la actualización de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, con la finalidad de brindar nuevas directrices para promover la dignidad y el bienestar de este grupo social, así como reforzar la presencia de la sociedad civil en las reuniones del Grupo de Trabajo, incluyendo su consideración como miembros de las delegaciones nacionales (OEWG, 2013).

Otro resultado de la reunión fue la conformación del Grupo de Amigos de los Derechos Humanos para las Personas Mayores, cuyo objetivo es reforzar aún más y en forma concreta la protección internacional de los derechos de este grupo social. Esto implicará un trabajo constante en el sistema de las Naciones Unidas, incluidas sus agencias y órganos subsidiarios, en particular, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Consejo de Derechos Humanos, la

Comisión de Desarrollo Social y ONU Mujeres, entre otros foros (Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas, 2013).

## **2. El Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA**

El compromiso de los países de América Latina y el Caribe de realizar esfuerzos encaminados a aprobar una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores se complementa con una iniciativa en el mismo sentido que se encuentra en curso en el sistema regional interamericano, con una trayectoria que también lleva varios años de trabajo sistemático.

El tema fue mencionado por primera vez en abril de 2009, por medio de la Declaración de Compromiso de Puerto España, en la que las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas se comprometieron a continuar trabajando para incorporar los asuntos de la vejez en las agendas de política pública y a promover un examen sobre la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores. A partir de ese momento, los Estados miembros de la OEA iniciaron un proceso de diálogo que se reflejó en sucesivas resoluciones de la Asamblea General adoptadas entre 2009 y 2013 (véase el recuadro III.2).

A partir de 2011, la OEA cuenta con un Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores. Su primer objetivo fue la preparación de un informe, entregado a fines de ese año, en el que se analizó la situación de las personas de edad en el hemisferio, así como la efectividad de los instrumentos universales y regionales de derechos humanos vinculantes relacionados con este grupo social. Una vez alcanzado este primer objetivo, el Grupo de Trabajo se dio a la tarea de preparar un proyecto de convención interamericana para la promoción y protección de sus derechos.

En la actualidad, el Grupo sigue desarrollando reuniones de negociación del proyecto de convención. De acuerdo con su plan de trabajo, aprobado el 5 de septiembre de 2013, se realizará otra ronda de negociaciones y se espera presentarlo ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos en enero de 2014 (Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA, 2013b).

## **3. El Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad**

El avance más concreto dirigido a incrementar la protección de los derechos de las personas mayores ocurrió en Ginebra durante los últimos meses de 2013, cuando el Consejo de Derechos Humanos, durante su 24° período de sesiones, adoptó por consenso la resolución 24/20, por medio de la que se decidió nombrar a un Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad por un período de tres años. El proyecto de resolución fue presentado por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bosnia y Herzegovina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Djibouti, el Ecuador, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, Turquía, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Durante la exposición de motivos, el representante de Suiza acogió favorablemente la iniciativa y recordó que anteriormente ya había sugerido al Consejo que considere el establecimiento de un mandato de este tipo. Insistió, no obstante, en que la labor de esta nueva figura no debe superponerse con la del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, que debería esperar las conclusiones finales del Experto para reanudar su trabajo. En un sentido similar, el representante de Estonia, hablando en nombre de la Unión Europea, llamó la atención acerca de la necesidad de evitar la duplicación de funciones y manifestó que el informe del Experto Independiente debe representar un aporte útil a la labor del Grupo de Trabajo sobre el envejecimiento, que debería hacer pleno uso del mismo antes de decidir el camino a seguir para promover y proteger los derechos

humanos de las personas mayores. Por último, el representante de los Estados Unidos reforzó la posición y propuso que el Grupo de Trabajo suspenda sus operaciones durante el mandato del Experto Independiente (OHCHR, 2013).

### **RECUADRO III.2 LA CRONOLOGÍA DEL PROCESO INTERAMERICANO**

Un resumen cronológico del proceso que se ha desarrollado en la OEA en relación con los derechos humanos de las personas mayores abarca los siguientes hitos:

2009: La Asamblea General aprobó la resolución AG/RES. 2455 (XXXIX-O/09), en la que solicitaba al Consejo Permanente que convocara una reunión de expertos para examinar la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores.

2010: La Asamblea General, por medio de la resolución AG/RES 2562 (XL-O/10), reiteró el llamado a realizar una reunión de expertos, que se llevó a cabo en octubre del mismo año. La actividad convocó a expertos en el tema de los derechos humanos y las personas mayores que se congregaron en la sede principal del órgano hemisférico, en Washington, D.C., para discutir la posibilidad de elaborar una convención que proteja y promueva estos derechos.

2011: Por medio de la resolución AG/RES 2654 (XLI-O/11), la Asamblea General resolvió solicitar al Consejo Permanente que establezca un Grupo de Trabajo conformado por representantes nacionales y expertos provenientes del sector académico y de la sociedad civil, así como de organismos internacionales y agencias especializadas. El Grupo de Trabajo presentó un borrador de proyecto de convención a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, que fue elevado al Consejo Permanente a fines del primer semestre de 2012.

2012: La Asamblea General, mediante su resolución AG/RES. 2726 (XLII-O/12), solicitó al Consejo Permanente extender el mandato del Grupo de Trabajo, para que lleve a cabo el proceso de negociación formal del proyecto de convención interamericana sobre derechos humanos de las personas mayores y procure presentarlo para su adopción en su cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones, a celebrarse en 2013.

A partir de esta resolución de 2012 el Grupo de Trabajo desarrolló una intensa labor, y llevó a cabo 19 reuniones formales y ocho informales. Durante el proceso de negociación, celebrado hasta mayo de 2013, consideró todos los párrafos del proyecto, muchos de los cuales están aprobados por la entidad o gozan del consenso de la mayoría de las delegaciones; sin embargo, aún estaban pendientes varios en los que no se había logrado acuerdo. En la reunión del 7 de mayo de 2013, luego de considerar los avances realizados en el proyecto de convención, el Grupo decidió solicitar la extensión de su mandato y acordó elevar a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos su tramitación (Pastorino, 2013).

2013: Por medio de la resolución AG/RES. 2792 (XLIII-O/13) de la Asamblea General se extendió el mandato del Grupo de Trabajo para que culmine el proceso de negociación formal del Proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores, preferiblemente en el segundo semestre de 2013, y procure presentarlo para su adopción en un período extraordinario de sesiones que se convocará para tal fin.

Fuente: Elaborado sobre la base de las Resoluciones de la Asamblea General de la OEA entre 2009 y 2013, y A. Pastorino, “Actividades del grupo de trabajo durante el período 2012-2013 (Informe de la Presidencia del Grupo de Trabajo a ser presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos)”, Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA (CAJP/GT/DHPM-93/13), 15 de mayo de 2013.

La resolución adoptada el 27 de septiembre de 2013 indica sobre este punto en particular que, dentro de su mandato, el Experto debe desarrollar su labor en estrecha coordinación con el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, así como con otros procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, con los órganos pertinentes de las

Naciones Unidas y con los órganos de tratados, evitando las duplicaciones innecesarias. Le asigna, asimismo, las siguientes tareas:

- Evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes en lo relativo a las personas de edad, y determinar tanto las mejores prácticas como las deficiencias en la aplicación de la legislación vigente referida a la promoción y protección de los derechos de las personas mayores.
- Tener en cuenta las opiniones de las partes interesadas, como los Estados, los mecanismos regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas pertinentes.
- Crear conciencia sobre los problemas que enfrentan las personas de edad para el ejercicio de todos los derechos humanos y velar por que reciban información sobre ellos.
- Trabajar, en cooperación con los Estados, para fomentar la aplicación de medidas que contribuyan a la promoción y protección de los derechos de las personas de edad.
- Integrar en su labor la perspectiva de género y de la discapacidad y prestar especial atención a las mujeres de edad, las personas con discapacidad, los afrodescendientes, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, las personas del medio rural, las que viven en la calle y los refugiados, entre otros grupos.
- Evaluar las consecuencias en materia de derechos humanos de la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (United Nations, 2013b).

La importancia de esta nueva figura reside en el hecho que su labor, en principio, se extiende a todos los Estados Miembros de la Organización (véase el recuadro III.3 respecto de la figura del Experto Independiente). Asimismo, podría disponer de una flexibilidad peculiar en sus actividades, y permitir el intercambio de información y de buenas prácticas, así como la visualización de las barreras y desafíos para el cumplimiento de los derechos de las personas de edad en todas las regiones del mundo. Esta flexibilidad de acción podría continuar con independencia de la adopción de estándares internacionales específicos sobre los derechos de las personas mayores.

De esta forma, la figura del Experto contribuiría sin duda a elevar el nivel de protección actual de los derechos de las personas de edad, sirviendo como punto de referencia para la acción internacional a su favor —como bien han demostrado en el pasado el resto de los procedimientos especiales—, particularmente en ausencia de una convención internacional en este ámbito. Se espera que esta nueva figura del Consejo de Derechos Humanos —que ha formado parte de las recomendaciones de la Declaración de Brasilia y luego de la Carta de San José— haga un aporte sustancial a los derechos de las personas mayores en todo el mundo.

#### **4. Otras iniciativas regionales en marcha en Europa y África**

Otras regiones del mundo también han desplegado esfuerzos a favor de los derechos de las personas mayores. El Comité Directivo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa decidió, en febrero de 2012, crear un nuevo grupo de redacción para la elaboración de un instrumento no vinculante sobre la promoción de los derechos humanos de las personas de edad —identificado con la sigla CDDH-AGE. Hasta la fecha, el grupo llevó a cabo cuatro reuniones con la participación de expertos de los Estados miembros, otras organizaciones internacionales, la sociedad civil y las instituciones nacionales, así como de representantes de otros comités intergubernamentales del Consejo de Europa (CDDH-AGE, 2012).

En su última reunión, realizada del 23 al 25 de septiembre de 2013, el grupo finalizó el proyecto de Recomendación sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores, que contiene los compromisos consolidados en siete temas —principios generales, no discriminación, autonomía y participación, protección de la violencia y el abuso, protección social y empleo, cuidado,

y administración de justicia. La mayoría de ellos se ilustran con ejemplos de buenas prácticas nacionales. El grupo también finalizó el proyecto de exposición de motivos de la Recomendación. Ambos instrumentos se someterán a la consideración del CDDH para su aprobación en su reunión de noviembre de 2013, y a continuación al Comité de Ministros del Consejo de Europa, para su adopción final (CDDH-AGE, 2013b).

### **RECUADRO III.3** **¿QUÉ ES UN EXPERTO INDEPENDIENTE?**

Es un mecanismo de Procedimiento Especial nombrado por el Consejo de Derechos Humanos para examinar e informar sobre un tema o cuestión específica de derechos humanos.

Los expertos son personalidades destacadas en la esfera de los derechos humanos de diversas profesiones. Entre ellos hay altos funcionarios judiciales, profesores, juristas y economistas en ejercicio o retirados, miembros actuales o antiguos de organizaciones no gubernamentales y exfuncionarios de categoría superior de las Naciones Unidas. Proviene de todas las regiones y en los últimos años se han hecho más esfuerzos para designar mujeres en este rol.

Pese a que cada mandato hace hincapié en un aspecto diferente, todos los expertos tienen en común el hecho de ser escogidos por representar personas de elevada categoría que están dispuestas a prestar muy buenos servicios a las Naciones Unidas sin remuneración. Todos tienen la misma condición jurídica y pertenecen a la misma estructura. Si bien sus actividades pueden variar, pues están dirigidas al examen de un tema específico, por lo general emplean el mismo método. La mayoría de los expertos investigan y estudian cuestiones de su interés, hacen visitas a los países, reciben y examinan denuncias de víctimas de violaciones de los derechos humanos e intervienen cerca de los gobiernos a favor de ellas.

La selección del experto es decisiva para la credibilidad del mandato. Se espera que sean personas de un profundo conocimiento de los derechos humanos. Para escogerlas se ha decidido que hay que tener en cuenta las cualidades profesionales y personales de cada una, “competencia profesional y experiencia en el ámbito del mandato, integridad, independencia e imparcialidad”. La posición se ejerce a título honorario y no forma parte del personal de las Naciones Unidas ni se le asigna un sueldo por su trabajo.

Fuente: Elaborado sobre la base de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Folleto informativo sobre los derechos humanos”, Núm. 27, marzo de 2002.

En África, el Grupo de Trabajo sobre los derechos de las personas mayores y las personas con discapacidad, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, inició en 2007 la elaboración de un proyecto de protocolo sobre los derechos de las personas mayores. Durante sus seis años de trayectoria ha realizado distintas acciones dirigidas a aprobarlo. En la 51ª sesión ordinaria de la Comisión, celebrada en Banjul en mayo de 2012, se distribuyó un avance del proyecto, pero aún no se llega a su adopción (Yeung Sik Yuen, 2012). De todos modos, algunos países africanos lo utilizaron como base para responder a la Nota Verbal del Secretariado de las Naciones Unidas, relativa a la resolución 67/139.

A partir de la información disponible, es posible establecer coincidencias entre el proyecto de protocolo de África y la recomendación europea, por ejemplo, en relación a los derechos considerados: el derecho a tomar decisiones, al empleo, a la protección social, la protección contra el abuso y las prácticas tradicionales nocivas, al cuidado y al apoyo. Pero además el protocolo africano incorpora otros aspectos muy interesantes, entre ellos, la protección de las mujeres mayores, el apoyo para el cuidado de huérfanos y niños vulnerables, la protección de las personas con discapacidad, en situaciones de conflicto o desastres, la concienciación sobre el envejecimiento y las personas mayores y la preparación para la vejez (Permanent Mission of the South African to the United Nations, 2013).

## **IV. Las normas y políticas regionales y nacionales sobre las personas mayores**

### **A. Las políticas regionales**

Durante la última década, la preocupación de la comunidad internacional respecto de la situación de las personas mayores se ha reflejado de forma gradual en la adopción de políticas internacionales específicas. Estas políticas fueron promovidas por organismos internacionales y regionales para orientar sus propias actividades, así como por entidades estatales y otros actores interesados en sus respectivos ámbitos de actuación.

A partir de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, de 1991, varios países de la región normaron los derechos de este grupo social en las legislaciones nacionales. Más adelante, con el Año Internacional de las Personas de Edad en 1999 y la celebración de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 2002, este proceso se intensificó y continuó hasta el presente, gracias al impulso de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en 2003, la Declaración Brasilia, en 2007, y más recientemente la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores.

Actualmente hay 14 países que cuentan con leyes de protección de los derechos de las personas mayores en América Latina. Este proceso de elaboración de normas —junto con la jurisprudencia de varios Estados— revela la emergencia de nuevos entendimientos y consensos en torno a los derechos de las personas de edad. No obstante, todavía hay muchos aspectos de su vida, incluyendo ámbitos particularmente sensibles a la violación de los derechos humanos en la vejez, que se encuentran completamente desprotegidos.

#### **1. Las Conferencias regionales sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe**

En el plano de acción regional de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado tres Conferencias Regionales Intergubernamentales sobre el Envejecimiento desde 2003. Todas ellas se han efectuado para el seguimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, pero han adquirido una especificidad regional en



relación a los enfoques de trabajo y los temas abordados, que las han distinguido de las demás regiones del mundo.

Bajo la premisa que guía la labor de la CEPAL en relación a que la titularidad de derechos debe orientar las políticas públicas, en cada una de las Conferencias regionales sobre envejecimiento se han examinado los avances de los países con respecto a la vigencia y aplicación de los mecanismos jurídicos y de política pública dirigidos a promover, proteger y respetar los derechos humanos de las personas mayores.

### **Primera Conferencia Regional: Hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento**

En 2003 se realizó la primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento, en la que los Estados miembros de la CEPAL adoptaron la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (véase el cuadro IV.1), que luego fue ratificada mediante la resolución 604 del trigésimo período de sesiones de la Comisión.

La Estrategia regional plantea como primer objetivo del área relacionada con las personas de edad y el desarrollo “promover los derechos humanos de las personas mayores”, y recomienda la elaboración de legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos, de conformidad con los estándares internacionales y la normativa aceptada por los Estados al respecto (CEPAL, 2004).

**CUADRO IV.1**  
**PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE IMPLEMENTACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO, 2003**

Área	Recomendaciones
Personas de edad y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de los derechos humanos.</li> <li>• Acceso a oportunidades de crédito.</li> <li>• Acceso a empleo decente.</li> <li>• Aumento de cobertura de pensiones contributivas y no contributivas.</li> <li>• Fomento de la participación de las personas mayores.</li> </ul>
Salud y bienestar en la vejez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso universal a los servicios de salud integral.</li> <li>• Promoción de conductas y ambientes saludables.</li> <li>• Regulación de los servicios de cuidado a largo plazo.</li> <li>• Formación de recursos humanos en geriatría y gerontología.</li> <li>• Seguimiento del estado de salud de la población adulta mayor.</li> </ul>
Entornos propicios y favorables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad del entorno físico.</li> <li>• Sostenibilidad y adecuación de los sistemas de apoyo.</li> <li>• Promoción de una imagen positiva de la vejez y el envejecimiento.</li> </ul>

Fuente: Elaborado sobre la base de D. Jaspers, “Informe sobre la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe, Brasilia, 4 al 6 de diciembre de 2007.

### **Segunda Conferencia Regional: Hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos**

En 2007, la CEPAL organizó la segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia del 4 al 6 de diciembre. En esa oportunidad los países adoptaron la Declaración de Brasilia (véase el cuadro IV.2), cuya importancia fue reafirmada en la resolución 644 del trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, realizado en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 2008 (CEPAL, 2008b).

La Declaración de Brasilia reafirma el compromiso de los Estados Miembros de “no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar por la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos” (CEPAL, 2008a). Asimismo, en los párrafos 25 y 26 de la Declaración se comprometieron a:

- solicitar a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad;
- realizar las consultas pertinentes con los gobiernos para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas (CEPAL, 2008a).

La iniciativa de una convención internacional ya había sido planteada con anterioridad, durante la primera Conferencia regional, pero no logró el apoyo necesario para convertirse en un acuerdo. En Brasilia, bajo los auspicios de la Secretaría Especial de Derechos Humanos, el tema adquirió fuerza y logró incorporarse en el acuerdo de la reunión. Aunque su inclusión fue un poco ambigua, tuvo un enorme impacto al nivel de las oficinas nacionales de envejecimiento, y se constituyó en el eje vertebral del seguimiento regional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe. En la Declaración de Brasilia también se instaló por primera vez la necesidad de nombrar un Relator Especial en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos. Su inclusión fue promovida por el Brasil y durante la negociación de la Declaración se obtuvo un amplio respaldo del resto de los países de la región.

**CUADRO IV.2**  
**DECLARACIÓN DE BRASILIA: RECOMENDACIONES**  
**COMPLEMENTARIAS PARA LA ACCIÓN, 2007**

Áreas	Recomendaciones
Seguridad económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso al trabajo decente en la vejez.</li> <li>• Aumento de la cobertura de los sistemas de seguridad social (contributivos y no contributivos).</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de personas mayores con discapacidad.</li> <li>• Acceso equitativo a los servicios de salud.</li> <li>• Supervisión de las instituciones de cuidado a largo plazo.</li> <li>• Acceso a la atención en salud para las personas de edad con VIH.</li> </ul>
Entornos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento de la educación continua.</li> <li>• Accesibilidad del espacio público y adaptación de las viviendas.</li> <li>• Erradicación de la discriminación y la violencia en la vejez.</li> <li>• Reconocimiento del aporte de las personas mayores a la economía del cuidado.</li> </ul>

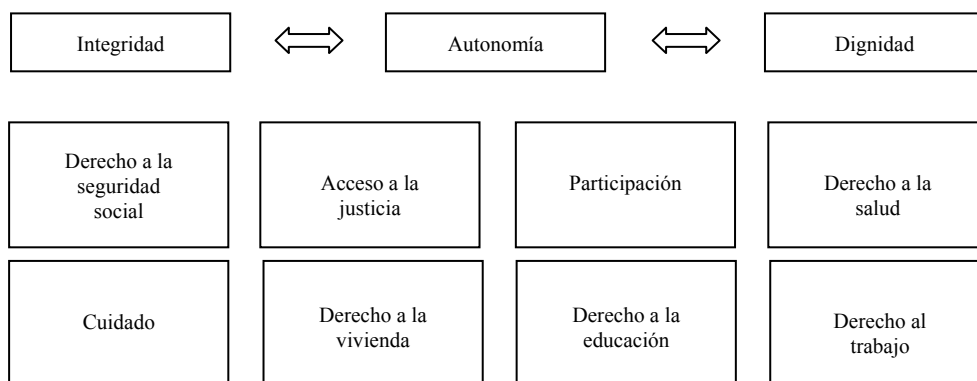
Fuente: Elaborado sobre la base de J. L. Machinea, “Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos”, 46° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, Nueva York, 2008.

### **Tercera Conferencia Regional: Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad**

La tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe se realizó en San José de Costa Rica, del 8 al 11 de mayo de 2012. Participaron en ella representantes de la Argentina, Barbados, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Italia, Jamaica, Japón, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y el Uruguay. Asistieron también organismos internacionales e intergubernamentales, además de numerosas organizaciones no gubernamentales.

Como resultado de la Conferencia se adoptó la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe (véase el diagrama IV.1), primer instrumento en la historia de la CEPAL que aborda de una manera tan clara los asuntos relativos a este grupo social desde un enfoque de derechos humanos. Si bien cuenta como antecedentes con la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2003, y la Declaración de Brasilia, de 2007, la Carta tiene la virtud de ser un instrumento moderno y propositivo que recoge las demandas más sentidas de las personas mayores de la región, así como el compromiso de los Estados de avanzar en su atención desde una perspectiva de derechos humanos.

**DIAGRAMA IV.1  
PRINCIPIOS Y PRINCIPALES ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA CARTA  
DE SAN JOSÉ, 2012**



Fuente: Elaboración propia.

En la Carta, los países de la región se comprometieron a:

- Avanzar hacia un Estado proactivo, que asuma un rol protagónico y dinámico con un doble objetivo: por una parte, prevenir los efectos del rápido envejecimiento de la población en los sistemas de protección social y, por la otra, introducir nuevos dispositivos que permitan incrementar su cobertura y calidad para atender las necesidades de las personas durante toda la vida.
- Superar la desigualdad que reproducen los sistemas de protección social y que afecta a los grupos más desprotegidos. Se busca superar las inequidades que se originan desde edades tempranas y que luego se traducen en desventajas y limitaciones para vivir una vejez digna.
- Avanzar hacia el reconocimiento y la inclusión del cuidado en las políticas públicas para la autonomía de las personas mayores. Para ello, se propone abordar la dependencia y el cuidado como un asunto de responsabilidad colectiva, que debe ser sostenido mediante prestaciones y servicios que maximicen la independencia de las personas mayores y el bienestar de las familias.

- Fortalecer las capacidades nacionales para hacer efectivos los derechos de las personas mayores. Ello conlleva el cumplimiento de las leyes, el desarrollo de instituciones públicas, la dotación de recursos humanos, un adecuado presupuesto, la participación efectiva de las personas mayores, entre otros aspectos.

En la Carta se volvió a respaldar la labor del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas y el Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA, así como la designación de un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de este colectivo en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos.

#### **RECUADRO IV.1 MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO NACIONAL DE LA CARTA DE SAN JOSÉ**

Definir una agenda de trabajo a partir de la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe:

- Establecer prioridades de acción.
- Determinar responsabilidades de los actores nacionales.
- Definir indicadores de cumplimiento.
- Acordar la elaboración de informes periódicos (cuenta pública sobre avances).

Estrategias a considerar a nivel nacional:

- Toma de conciencia acerca de los derechos de las personas mayores.
- Capacitación y habilitación de las organizaciones de personas mayores.
- Elaboración de guías o manuales para incorporar la perspectiva intergeneracional en la agenda pública.
- Sistematización de experiencias (banco de buenas prácticas).

Fuente: Elaboración propia.

## **B. Las normas y políticas nacionales**

### **1. La protección constitucional de los derechos de las personas de edad**

La titularidad de los derechos tiene como referente normativo los acuerdos e instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sin embargo, la Constitución de cada país es la que establece la jerarquía de dichos tratados dentro del ordenamiento jurídico interno (CEPAL, 2006). Desde el inicio de los procesos de instauración de la democracia en la región existe la tendencia a integrar estos instrumentos internacionales al derecho interno.

En general, los derechos reconocidos en los tratados internacionales se traducen en los textos constitucionales mediante su interpretación o incorporación explícita. La constitucionalización de los derechos de las personas mayores significa que el ordenamiento jurídico, las políticas públicas, su institucionalidad y los actos de las autoridades de gobierno deberían ajustarse y ser compatibles con ellos.

Todos los derechos y garantías reconocidas en los textos constitucionales son, por supuesto, aplicables a las personas mayores, aunque existen casos en que los derechos de este grupo social se reconocen taxativamente. En las cartas constitucionales del Brasil, Costa Rica, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y la

República Bolivariana de Venezuela se establece expresamente que las personas mayores tienen derecho a una protección especial por parte del Estado. Asimismo, junto con la de Guatemala, se garantiza la protección integral de las personas mayores, reconociendo algunos derechos económicos y sociales que van desde la atención en salud, la alimentación, las condiciones de vida dignas y la vivienda hasta el concepto más general de Estado de bienestar. En todos estos casos existe una obligación positiva que implica adoptar políticas o programas para el efectivo ejercicio de los derechos, con el deber del Estado de impulsarlos e implementarlos. En otros, los Estados se obligan a adoptar medidas legislativas para la protección de las personas mayores; en la Argentina, por ejemplo, se dispone el deber de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato de las personas mayores, así como el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por los tratados internacionales.

A lo anterior se suma la protección de algunos derechos económicos, sociales y culturales, como por ejemplo el derecho a la seguridad social, presente en todas las constituciones analizadas, aunque el alcance de las disposiciones varía de un país a otro. En la Constitución brasileña se garantiza expresamente un salario mínimo a la persona mayor que lo necesite, con independencia de su contribución a la seguridad social; en la de Colombia se establece que el Estado garantizará un subsidio alimentario en la vejez en caso de indigencia, y el texto constitucional cubano prevé de forma explícita la asistencia social a los ancianos sin recursos ni amparo.

En la Constitución del Brasil se identifica a las personas mayores como un grupo vulnerable, otorgándole prioridad en la atención, que adquiere carácter obligatorio en caso de violencia doméstica. En las cartas constitucionales del Brasil y México se condena la discriminación por edad en general, mientras que en las de Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela se la prohíbe en el ámbito laboral. Por último, el derecho a la participación e integración de las personas mayores en la vida de la comunidad es acogido expresamente en los casos colombiano y brasileño.

Si bien sería deseable la adopción de leyes específicas, la presencia de estos derechos en el texto constitucional obliga a hacerlos operativos y, por ende, tienen una aplicabilidad directa. Además, vinculan a todos los poderes públicos, impidiéndoles que los violen por acción u omisión.

Una muestra de la forma en que el envejecimiento ha ido convirtiéndose en un asunto cada vez más importante en la región está representada por las constituciones del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana, que tienen un desarrollo mucho más amplio de los derechos de las personas mayores (véase el recuadro IV.2).

## **2. Leyes especiales de protección de los derechos en la vejez**

Para promover el enfoque de los derechos humanos en los asuntos de las personas mayores, los Estados deben crear las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan su pleno desarrollo. Esto significa no solo que un Estado debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que además debería realizar acciones positivas, es decir, adoptar medidas administrativas, legislativas y financieras para que el ejercicio de esos derechos no sea ilusorio.

En un contexto de envejecimiento acelerado de la población como el que se experimenta en la región, la articulación de capacidades técnicas y económicas del Estado y sus instrumentos jurídicos y de política se transforma en un elemento esencial para garantizar una vejez digna y segura, puesto que amplía y fortalece la capacidad de las personas mayores para superar la indefensión y las inseguridades que las afectan.

Respecto de las medidas legislativas, los Estados pueden reconocer algunos derechos de las personas mayores al incluirlos en leyes generales o sectoriales —como ocurre en el caso argentino (Roqué, 2010)— o crear normas que los protejan específicamente.

**RECUADRO IV.2**  
**LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN LAS NUEVAS CONSTITUCIONES**  
**DEL ECUADOR, EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**  
**Y LA REPÚBLICA DOMINICANA**

En las nuevas constituciones del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana, adoptadas en 2008, 2009 y 2010, respectivamente, se han incorporado de manera mucho más extendida los derechos de las personas mayores.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, establece en su quinto capítulo, sobre derechos sociales y económicos, que todas las personas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana, y que el Estado proveerá una renta vitalicia de vejez en el marco del sistema de seguridad social integral de acuerdo con la ley.

Junto con ello, el Estado deberá adoptar políticas públicas para la protección, atención, recreación, descanso y ocupación social de las personas mayores, de acuerdo con sus capacidades y posibilidades, y se prohíbe y sanciona toda forma de maltrato, abandono, violencia y discriminación contra las personas de edad.

La Constitución Política del Ecuador, en tanto, establece en su artículo 36 que las personas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, sobre todo en los campos de la inclusión social y económica y la protección contra la violencia.

Junto con ello, el Estado se obliga a garantizar a las personas mayores la atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas; el trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo que tomará en cuenta sus limitaciones; la jubilación universal; el acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento. También se les deberá brindar atención preferente en casos de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias, así como protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas, entre otros varios beneficios y garantías.

La Constitución de la República Dominicana, por su parte, por medio del artículo 57 sobre protección de las personas de la tercera edad, establece que la familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas mayores y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria, y que el Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Fuente: Elaborado sobre la base de Asamblea Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, 2008; Asamblea Constituyente, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009; Asamblea Nacional, *Constitución de la República Dominicana*, Gaceta Oficial N° 10561, del 26 de enero de 2010.

Las primeras legislaciones destinadas a las personas mayores en la región datan de inicios de la década de 1990, y cada vez hay un mayor número de países que han considerado necesario establecer un marco jurídico específico para proteger sus derechos, para regular la atención integral de este grupo social, o bien para ambos propósitos.

Hasta el momento, 14 países latinoamericanos cuentan con una norma específica en la materia —Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)<sup>6</sup>.

Estos países han hecho un amplio esfuerzo de conceptualización de los derechos de las personas mayores. La no discriminación por edad es uno de los ejes transversales de la mayoría de las

---

<sup>6</sup> Las leyes de Chile y el Uruguay están destinadas a crear una institución específica: en el caso de Chile, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Ley 19828 de 2002), y en el del Uruguay, el Instituto Nacional del Adulto Mayor (N° 18.617 de 2009).

normas vigentes. En prácticamente todos los países —Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)—, con independencia de la etapa del envejecimiento en que se encuentren, se reconoce que la edad de la vejez es una fuente de conculcación de derechos y se establecen medidas específicas para prevenir o sancionar la discriminación fundada en este motivo (véase el cuadro IV.3).

### RECUADRO IV.3 LEYES NACIONALES ORIENTADAS A LAS PERSONAS MAYORES EN CHINA, DINAMARCA Y LOS ESTADOS UNIDOS

En China, Dinamarca y los Estados Unidos existen leyes de protección para las personas mayores que varían en sus objetivos, enfoques y rigurosidad. Estas disposiciones muestran las grandes diferencias en los sistemas políticos y sociales de los países considerados.

La Ley sobre la protección de los derechos e intereses de las personas mayores de la República Popular China (*Law of the People's Republic of China on Protection of the Rights and Interests of the Elderly*), de 1996, se centra en la idea del respeto por las personas mayores debido a su aporte a la sociedad. Esto contrasta con la experiencia de Dinamarca en la Ley danesa consolidada sobre servicios sociales (*Danish Consolidation Act on Social Services*), de 2008. Aunque en esta última existe un respeto inherente por ellas, se hace hincapié en la protección de las personas de edad mediante el fomento de sus capacidades de independencia, la facilitación de su vida cotidiana y el mejoramiento de su calidad de vida, por medio de una red de asistencia social. En los Estados Unidos, la Ley de los estadounidenses mayores (*Older Americans Act*) de 1965, enmendada en 2006, garantiza las protecciones establecidas en las leyes anteriores, pero también estipula ayudas especiales para las personas mayores indígenas. La Ley de discriminación por razón de la edad en el empleo (*Age Discrimination in Employment Act*) de 1967, enmendada en 1990, prohíbe explícitamente la discriminación por motivos de edad e instituye sanciones legales y medidas de compensación al respecto.

La ley china citada, antes que un documento con fuerza legal, es un instrumento que establece las responsabilidades de cada parte y las sanciones son “críticas” que deben traducirse en una corrección. La carga de responsabilidad de las personas mayores recae en los familiares, y no se menciona el derecho de este grupo social a tomar sus propias decisiones. El documento se limita a fomentar el mejoramiento de la cobertura de la previsión de seguridad social y de salud, el empleo y la participación de las personas de edad en la sociedad. Aunque la ejecución de programas se define como una responsabilidad a nivel nacional, regional y municipal, la adopción de decisiones empieza y termina en el nivel nacional, mostrando un alto grado de centralización.

En los Estados Unidos, la Ley de los estadounidenses mayores establece que los organismos nacionales (con sus unidades estatales y municipales) son responsables de llevar a cabo los servicios estipulados en la norma. La ley de Dinamarca también descentraliza la toma de decisiones y además fomenta la participación activa en la creación, el manejo y el uso de los servicios e instalaciones previstos en esta disposición legal. En ambos países, la protección de los derechos de las personas mayores está encabezada por el derecho de consentimiento y asistencia legal.

En comparación con la de China, las leyes de protección de las personas mayores de Dinamarca y los Estados Unidos ponen más énfasis en los derechos y las obligaciones.

Fuente: Elaborado sobre la base de S. Huenchuan, *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL 117 (LC/G.2553-P), Santiago, CEPAL, 2012.

**CUADRO IV.3**  
**AMÉRICA LATINA: DERECHOS PROTEGIDOS EN LAS NORMAS NACIONALES**  
**DEDICADAS A LAS PERSONAS MAYORES, ALREDEDOR DE 2000**

País y año de la norma	Derecho a la igualdad ya la no discriminación	Derecho a la vida y a una muerte digna	Derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno	Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad	Derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales	Derecho a la salud física y psíquica	Derecho a la educación y a la cultura	Derecho a la vivienda y a un entorno saludable	Derecho al trabajo	Derecho a la seguridad social	Derechos y libertades fundamentales de las personas que viven en residencias	Derechos de las personas mayores en situación de detención o prisión
Brasil (2003)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013)	x		x	x	x	x	x			x		
Colombia (2008)	x	x	x	x	x		x		x			
Costa Rica (1999)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Ecuador (2001)					x	x		x				
El Salvador (2002)	x		x	x		x	x	x		x		
Guatemala (1996)				x	x	x	x		x			
Honduras (2007)	x		x	x		x			x			
México (2002)	x		x	x	x	x	x	x	x	x		
Nicaragua (2010)	x		x	x	x	x	x	x	x			
Paraguay (2002)	x				x	x	x	x	x			
Perú (2006)	x	x	x	x	x	x	x					x
República Dominicana (1998)	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Venezuela (República Bolivariana de) (2005)	x			x	x	x	x	x	x		x	

Fuente: Elaborado sobre la base de S. Huenchuan, *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL 117 (LC/G.2553-P), Santiago, CEPAL, 2012, y Estado Plurinacional de Bolivia, “Ley General de las personas adultas mayores”, Ley 369 (1 de mayo de 2013).

El derecho a la salud también está protegido en casi toda la legislación existente. Algo similar ocurre con el derecho a la educación y la cultura. En relación con el trabajo, la mayoría de las normas establecen el derecho al ejercicio de la actividad profesional, respetando las condiciones físicas, intelectuales y psíquicas de las personas mayores. Los derechos de las personas que viven en instituciones de cuidado de largo plazo, que también suelen ser objeto de normas particulares, tienen un capítulo especial en algunas de las leyes analizadas.

Este proceso de elaboración normativa es una de las materializaciones de la emergencia de nuevos consensos respecto de los derechos de las personas mayores, pero aún se requiere un proceso más acabado de discusión, análisis y propuesta para continuar profundizando la especificación de los derechos de las personas de edad y la consideración de grupos particulares de la población adulta mayor tales como los ancianos indígenas, las mujeres mayores, las personas de edad en situación de cárcel, entre otros.



Por otra parte, pese a la amplitud de los ámbitos normados, la esencia y estructura de los derechos de las personas mayores es todavía un área de discusión. Por ejemplo, el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado o al trabajo no tienen el mismo significado en un país que en otro. La falta de homogeneidad conduce a que los Estados, en mayor o menor medida, se aparten de los estándares mínimos universales de derechos humanos. En este marco, mientras no se cuente con un instrumento que especifique los derechos humanos de las personas mayores, urge adecuar las legislaciones a la norma de los tratados existentes, a la interpretación de los órganos de supervisión y a las políticas mundiales y regionales a favor de las personas mayores.

## **C. Las garantías para hacer efectivos los derechos en la vejez**

Los derechos pueden ser tutelados en las constituciones y en un marco legislativo específico, pero ese reconocimiento no basta para que sean efectivos. Por ello, es imprescindible contar con mecanismos especiales de protección —garantías— para que sus destinatarios puedan satisfacer realmente la necesidad o el interés protegido (Wilhelmi y Pisarello, 2008). Las formas de garantía pueden distinguirse de acuerdo con el o los sujetos que ofician como actores principales del resguardo del derecho (Abramovich y Courtis, 2006). Por una parte están las garantías institucionales y, por la otra, las garantías ciudadanas.

### **1. Las garantías institucionales**

Son los mecanismos de protección y tutela de los derechos encomendados a órganos como el gobierno, el legislador, el administrador o los jueces. Para su análisis, pueden dividirse en garantías políticas y jurisdiccionales. Las primeras corresponden a aquellas vías de tutela cuya implementación se asigna al poder legislativo —ordinario o constitucional—, al gobierno o a la administración pública, mientras que las segundas se confían a tribunales ordinarios o especiales, como los tribunales constitucionales (Wilhelmi y Pisarello, 2008).

#### **a. Garantías políticas**

Como se dijo anteriormente, en varios países de la región la garantía primaria de los derechos de las personas mayores está expresada en la decisión del legislador de incluirlos en la norma de más valor dentro del ordenamiento jurídico nacional, es decir, la Constitución. Se trata de un contenido básico o esencial que en algunos casos se complementa con un desarrollo posterior por medio de una legislación específica. No obstante, aunque la importancia de este tipo de garantía está fuera de toda duda, es indiscutible que confiar el cumplimiento de los derechos a su mera existencia dentro de una norma no asegura su realización (Wilhelmi y Pisarello, 2008).

En algunos países, esta constatación ha llevado al legislador a especificar claramente dentro de la norma los mecanismos que deben implementar los poderes públicos para proteger los derechos de las personas mayores. Por ejemplo, los artículos 12 al 15 de la ley costarricense sobre el tema establecen los deberes del Estado, las instituciones, las organizaciones sociales y la familia para su cumplimiento. Específicamente, en el artículo 12 se indica que “el Estado deberá garantizar las condiciones óptimas de salud, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores”. Este desarrollo se profundiza para cada uno de los derechos contemplados en esta disposición legal.

En la República Dominicana, la ley también establece los deberes de cada una de las secretarías del Estado y otros órganos del poder ejecutivo, agregando en el mismo nivel al sector privado no gubernamental e incluso a la familia. En México, la legislación establece de manera pormenorizada las garantías que las distintas secretarías de Estado deben brindar a las personas mayores.

En Guatemala, la ley igualmente estipula determinadas obligaciones para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las universidades, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, entre otros organismos, aunque centra la responsabilidad principal en el Comité Nacional de Protección a la Vejez (CONAPROV), adscrito en la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).

En Costa Rica, México y la República Dominicana, las instituciones que crea la ley —el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) y el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE), respectivamente—comparten el hecho de tener deberes específicos respecto del cumplimiento de la normativa, pero no son exclusivos y, como se dijo en los párrafos anteriores, se extienden de manera expresa a otros órganos del Estado.

En los demás países estudiados, las garantías políticas se concentran casi exclusivamente en la institución creada por medio de una ley específica. De este modo, por ejemplo, en Honduras recaen en la Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM), adscrita a la Secretaría de Gobernación y Justicia, que tiene el propósito de garantizar la finalidad y objetivos de la norma. En Nicaragua, el Consejo Nacional del Adulto Mayor (CONAM), perteneciente al Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, es el que tiene que velar por el cumplimiento no solo de la ley 720, sino además por el de todas las declaraciones, convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones conexas relativas a los derechos de las personas mayores.

Otra garantía que comparten algunas de las leyes nacionales es la de atención preferencial. En el Brasil, la ley 10.741 otorga garantía de prioridad a las personas mayores, lo que abarca la atención preferente ante los organismos públicos y privados prestadores de servicios, la preferencia en la formulación y ejecución de las políticas sociales, la destinación privilegiada de recursos públicos en la áreas relacionadas con la protección de este grupo social y la seguridad de acceso a los servicios y atención de la salud, entre otros. Costa Rica cuenta igualmente con una amplia definición de atención preferencial en la norma pertinente. En cumplimiento de ella, la Sala Constitucional de Costa Rica ha acogido algunos recursos de amparo para hacerla efectiva<sup>7</sup>.

Por último, una de las garantías que con frecuencia es omitida u olvidada en las legislaciones es la provisión y aseguramiento de partidas presupuestarias que permitan satisfacer los derechos de las personas mayores. Ningún servicio destinado al cumplimiento de los derechos sociales —educación, salud, vivienda y seguridad social, entre otros— puede funcionar sin asignaciones presupuestarias adecuadas (Abramovich y Courtis, 2006). Es por ello que en algunas de las leyes analizadas se han incorporado disposiciones para asegurar el financiamiento apropiado, mientras que en otras el tema está completamente acotado.

## **b. Garantías jurisdiccionales**

Estas garantías comportan la posibilidad de defenderse de la vulneración —por acción u omisión— de las garantías políticas revisadas en el apartado anterior, incluso mediante la presentación de impugnaciones ante un tribunal.

En las leyes analizadas, las sanciones son explícitas cuando se trata de violencia y maltrato de las personas mayores. En Costa Rica se establecen sanciones penales, administrativas y civiles para los abusos contra las personas de edad. En El Salvador, las medidas de protección

---

<sup>7</sup> Es el caso de la sentencia 11.170 del 8 de octubre de 2004, fallada a favor del recurrente, entre otras razones porque no respetar la atención preferencial de las personas mayores “tiene consecuencias constitucionales, es decir se lesiona con tal omisión el Derecho de la Constitución, concretamente el régimen de derechos fundamentales”.

El fallo impuso al demandado —que en este caso era un organismo de Estado— “que debe tomar las medidas necesarias para garantizar a las personas mayores el acceso con preferencia, para atender sus gestiones y trámites” (Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2004).

remiten a la ley de violencia intrafamiliar y a la normativa de la familia, tanto penal como procesal penal. En Nicaragua, solo la violencia contra las personas mayores se sanciona por la vía penal, de conformidad con la ley de violencia doméstica. En varios otros casos, el tema se trata como una responsabilidad directa de la persona mayor y su familia en lo que respecta al procedimiento de denuncia ante los tribunales correspondientes.

En cuanto a los demás derechos, lo más usual son las sanciones de orden administrativo —amonestación escrita, suspensión de apoyo financiero y técnico o clausura de un establecimiento—, como ocurre en la República Dominicana, o monetario, como sucede en Honduras. En ambos casos, la ejecución de las sanciones es confiada a la institución rectora creada por la ley de protección (CONAPE y DIGAM, respectivamente).

En Honduras se remite a la Ley de servicio civil, el Código del Trabajo o la legislación especial aplicable cuando la infracción es cometida por servidores públicos. En Nicaragua, las faltas por violación de los derechos cometidas por servidores públicos se consideran de carácter grave y se sancionan de conformidad con el régimen laboral aplicable que corresponda. Si la infracción es cometida por empresas privadas, la norma indica que el caso se pondrá en conocimiento de la Dirección de Atención al Adulto Mayor y Personas con Discapacidad del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, que debe formular las disposiciones reglamentarias para tales efectos.

En el texto legal de Guatemala se efectúa un amplio desarrollo de las garantías jurisdiccionales, ya que se remite al Código Penal en caso de que se le niegue auxilio o asistencia a las personas mayores, cuando las personas o instituciones no cumplan con lo establecido en la ley de protección o en caso de maltrato de una persona de edad, incluido el abuso patrimonial. Las personas mayores que sean objeto de malos tratos, ofensas, humillaciones o lesiones también tienen derecho a solicitar protección ante el juez competente o pueden iniciar juicios de alimentos ante el tribunal.

En este país, las sanciones jurisdiccionales se suman a otro mecanismo de protección secundario: el Procurador de los derechos humanos, quien está obligado a aportar antecedentes sobre un caso determinado cada vez que sea necesario. Lo mismo se hace en Costa Rica por medio del artículo 69 de la ley 7.935, que reformó el artículo 11 de la ley 7.319 para incluir en la Defensoría de los habitantes una Defensoría para la protección de las personas mayores que cuente con los órganos especiales necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias. En el caso del Brasil, la ley le otorga amplias funciones al Ministerio Público para proteger los derechos de las personas de edad.

Debido a la gran variedad de derechos protegidos, obligaciones y obligados, las garantías jurisdiccionales deberían estar ampliamente desarrolladas en los textos legales estudiados. Sin embargo, en varios países se aprecian debilidades importantes, que sumadas a las dificultades para acceder a la justicia, pueden conducir, en la práctica, a la desprotección de los derechos. De esta manera, los derechos reconocidos en la legislación nacional se ven seriamente afectados si no hay mecanismos que favorezcan el acceso de las personas mayores a la justicia.

El diagnóstico del poder judicial de Costa Rica es iluminador en este sentido, al identificar los principales obstáculos que es preciso afrontar en la actualidad con respecto a este grupo social:

- No se brinda información sobre los servicios, trámites y procedimientos judiciales en general y los orientados a la persona mayor en particular. Aunque ya se han definido varias acciones para sensibilizar a la población judicial, aún falta materializar algunos esfuerzos que permitan disponer de personal capacitado y sensibilizado para prestar una atención personalizada.
- Ausencia de asesoría jurídica especializada.
- Carencia de una política para adecuar los servicios que se brindan a las especificidades etarias y las necesidades particulares de las personas mayores.
- Inexistencia de mecanismos institucionales que permitan a la población adulta mayor una simplificación de los trámites y requisitos, en el marco de la Ley de protección al

ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, considerando la condición etaria de la persona.

- Falta de acciones que promuevan el principio de autonomía de las personas mayores a nivel institucional, de tal manera que se garantice la protección necesaria en caso de presentarse situaciones de vulnerabilidad (República de Costa Rica, Poder Judicial<sup>8</sup>).

Para facilitar el acceso a la justicia en el Brasil, el Estatuto de la persona mayor obliga al poder público a crear circunscripciones especializadas y exclusivas para las personas de edad, a fin de asegurarles prioridad en el trámite de los procesos, procedimientos y ejecución de los actos y diligencias judiciales en que ellas figuren como parte o intervengan, entre otros aspectos. Esta práctica, sin embargo, es poco común en el resto de los países, con la excepción de Costa Rica (véase el recuadro IV.4).

## 2. Las garantías ciudadanas

Las leyes pueden hacer uso de varios tipos de garantías institucionales. Sin embargo, todos estos mecanismos enfrentan una paradoja: se encomiendan a órganos de poder que precisamente debido a su carácter se encuentran en una situación propicia para vulnerarlos. Por ello, hay que acompañarlas de garantías ciudadanas que vayan más allá de los elementos clásicos de tutela y que involucren a los afectados en la construcción y protección de sus derechos (Wilhelmi y Pisarello, 2008).

Las garantías ciudadanas son instrumentos de defensa y tutela de los derechos que dependen directamente de los titulares (Abramovich y Courtis, 2006) y pueden asumir diferentes formas. Una de ellas es la garantía de participación institucional, es decir, instrumentos de incidencia directa o indirecta en la construcción de las garantías institucionales, en cuyo caso el acceso a la información es fundamental. Este último supone la posibilidad de informarse y evaluar las políticas. Para ello, el Estado debe producir y poner a disposición de los ciudadanos información relativa a la situación de las diferentes áreas de trabajo, así como el contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas, con expresa mención de sus fundamentos, objetivos, plazos de realización y recursos involucrados (Abramovich y Courtis, 2006).

En las leyes analizadas, las garantías ciudadanas están menos desarrolladas que las institucionales. En varios casos, la participación se entiende únicamente como la asistencia a actividades culturales o de recreación. Diferentes son los casos de Colombia, Costa Rica y México, donde la participación se establece como un objetivo expreso y se estipulan los mecanismos mediante los que debe hacerse efectiva.

---

<sup>8</sup> Véase [en línea], <<http://www.poder-judicial.go.cr>>

#### **RECUADRO IV.4**

##### **EL ACCESO A LA JUSTICIA EN COSTA RICA**

La Comisión de Acceso a la Justicia dependiente del poder judicial de Costa Rica fue diseñada para visualizar las barreras y obstáculos, lograr el acceso efectivo y promover acciones y políticas públicas orientadas a las poblaciones en condición vulnerable, entre ellas la de edad avanzada.

La política de accesibilidad tiene, entre otros, los siguientes objetivos: i) establecer líneas de acción para cumplir con ella en todos los ámbitos que conforman el poder judicial, ii) identificar y erradicar obstáculos, prestando especial atención al acceso a los servicios y las decisiones judiciales, y iii) garantizar a la población adulta mayor el acceso a la justicia, estableciendo responsables del seguimiento y cumplimiento de ello. Además, la política establece las siguientes acciones concretas:

- Identificación clara y accesible de los expedientes judiciales en que figure como parte una persona mayor.
- Habilitación de una casilla especial para el trámite ágil y la resolución de los expedientes judiciales en que intervenga una persona mayor.
- Traslado de las diligencias al lugar donde reside o se encuentra la persona mayor, a fin de atenderla o realizar el trámite judicial que corresponda.
- Habilitación de una línea de información gratuita de la Contraloría de Servicios, para facilitar las consultas de las personas mayores, sus familiares o los funcionarios de las instituciones que velan por sus derechos.
- Capacitación del personal judicial para atender a esta población y una estrategia de información y campañas para sensibilizarlo sobre el tema.

A la fecha, se han desarrollado en el país varias acciones útiles en el marco de aplicación de la política de accesibilidad, entre las cuales cabe citar las siguientes:

- El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) incorporó en su sistema de gestión alarmas para identificar a una persona mayor en la recepción, por medio del número de cédula. Con ello, se instruye mediante avisos en pantalla sobre los pasos que deben seguirse para la debida atención del caso.
- Se ha extendido la buena práctica que diseñó el OIJ a los demás sistemas de gestión, con el fin de que detecten cuando una persona mayor está involucrada en un asunto determinado y se activen alarmas y recordatorios para el operador.
- Los despachos judiciales han generado estadísticas e informes sobre la cantidad de personas mayores atendidas y el trato preferente que se les ha brindado.
- Se realiza un seguimiento de los administradores del circuito en la aplicación de la política.

La implementación de esta iniciativa ha facilitado la elaboración de estadísticas sobre los problemas que más afectan a las personas mayores. Por ejemplo, el 65% de los casos (811) obedeció a delitos contra la propiedad, la mayoría de ellos por robo (306) y hurto (257). También se han generado informes sobre la cantidad de expedientes activos y resueltos en materia laboral, de pensiones, familiar y de violencia doméstica.

Fuente: Elaborado sobre la base de L. Chaves Cervantes, presentación realizada en el foro “Por una vida sin maltrato. La dignidad es un derecho que se construye con hechos”, organizado por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, San José, 16 de junio de 2010.

## **V. El valor de una protección de los derechos de las personas mayores al más alto nivel**

### **A. La necesidad de una mayor protección internacional**

A partir de la aprobación de la Declaración de Brasilia, en 2007, las personas mayores y sus derechos han ganado cada vez más espacio en el ámbito internacional. Nunca en la historia de los derechos humanos se había desplegado un esfuerzo tan grande como el actual para visibilizar la necesidad de reforzar los derechos en la vejez y dotarlos de instrumentos efectivos para su promoción y protección.

Esto no quiere decir que las personas mayores hayan estado ausentes de las preocupaciones de la comunidad internacional, muy por el contrario. El envejecimiento y la situación de las personas de edad han sido parte de la agenda de las Naciones Unidas desde su creación. Y si bien en la actualidad no existe ningún instrumento internacional o regional relativo específicamente a sus derechos, son muchos los documentos que incorporan disposiciones de carácter genérico o particular que abordan su situación. Su restricción radica en que su observancia es muy limitada y, ante todo, en el hecho que el patrón habitual para abordar la vejez consiste en considerarla como una situación de vulnerabilidad, riesgo o debilidad (Doron, 2013).

El movimiento a favor de los derechos de las personas mayores obedece a varias razones. En primer lugar, hay cada vez más conciencia de que el mundo está envejeciendo, que las personas de edad conforman un segmento grande y creciente de la población, y que esta tendencia se afianzará en el futuro. En 2012 había en el mundo cerca de 810 millones de personas mayores, que representaban el 11% de la población total. A diferencia de lo que sucedía hace 30 años atrás, son las regiones en desarrollo las que concentran la mayor parte de personas de este grupo etario: el 65%. Asia es el continente con más personas mayores en el mundo: 447 millones de habitantes de 60 años y más, mientras que Europa y América del Norte suman alrededor de 234 millones. América Latina y el Caribe tiene 63 millones de personas de edad, África 60 millones y Oceanía seis millones (véase el recuadro V.1). Considerando esta realidad demográfica, es evidente la necesidad de prestar mayor atención a sus intereses, a los problemas que enfrentan muchas de ellas y a las oportunidades que conlleva el envejecimiento de la población.

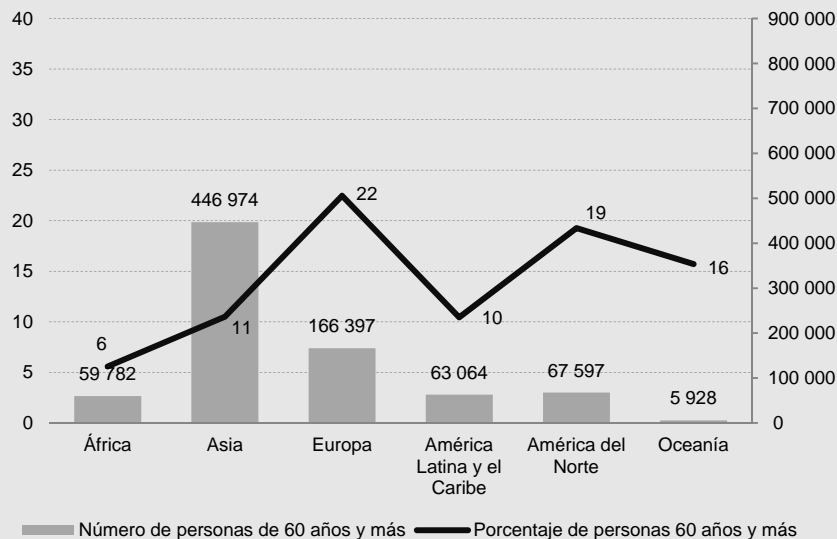
El cambio demográfico en curso va unido a otras tendencias mundiales relacionadas con el enfoque de la protección social, la lucha contra la pobreza y la construcción de sociedades más

igualitarias. En este marco, los derechos de las personas mayores han ganado visibilidad en el quehacer de los organismos regionales de derechos humanos. En ese sentido, y como ya se señaló en este documento, cabe mencionar la labor del Grupo de redacción sobre los derechos humanos de las personas mayores, del Comité Directivo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, que acaba de concluir una recomendación sobre la promoción de los derechos humanos de las personas de edad; el Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA, que se encuentra en la fase final de preparación de un proyecto de convención interamericana sobre el tema que lo convoca, y el Grupo de Trabajo sobre los derechos de las personas mayores y las personas con discapacidad, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que en 2007 inició la elaboración de un proyecto de protocolo sobre los derechos de este grupo social. De este conjunto de iniciativas se desprenden las disposiciones generales de derechos humanos que son especialmente relevantes para las personas de edad, y que a su vez registran los mayores avances en la construcción de un consenso en torno al tema, aunque ello no se haya trasladado aún al ámbito internacional con la misma fluidez.

### RECUADRO V.1 EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO MUNDIAL EN CIFRAS

En 2012 la región más poblada de personas de edad era Asia, y le seguía Europa. América Latina y el Caribe tenían poco más de 63 millones de personas mayores de 60 años. Sin embargo, Europa era la región con mayor presencia de este grupo etario en términos proporcionales (22% de los europeos tenía 60 años y más), y le seguían en orden decreciente según este criterio: América del Norte (19%), Oceanía (16%) y América Latina y el Caribe (10%).

#### CANTIDAD Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS EN EL MUNDO, 2012



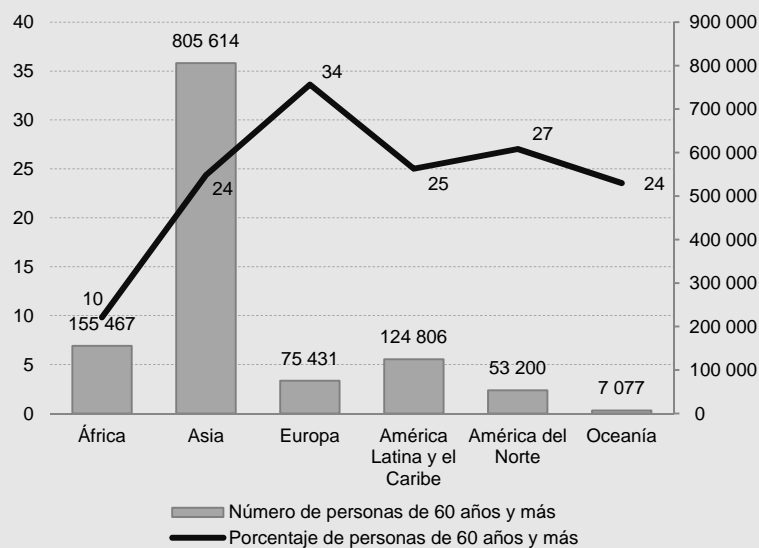
Fuente: Elaborado sobre la base de United Nations, "Population Ageing and Development 2012" (ST/ESA/SER.A/323), Department of Economic and Social Affairs, New York, 2012, [en línea], <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/population-ageing-development-2012.shtml>.

(continúa)

## Recuadro V.1 (conclusión)

En 2050, la población adulta mayor habrá crecido en más de 350 millones de personas en Asia, alcanzando un total de 805.614 millones, que representarán el 24% de la población regional. Europa tendrá menos personas de este grupo etario que en la actualidad, pero constituirán el 34% de su población. América Latina y el Caribe prácticamente habrá duplicado su población adulta mayor, que equivaldrá a un cuarto de la población regional.

### CANTIDAD Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS EN EL MUNDO, 2050



Fuente: Elaborado sobre la base de United Nations, “Population Ageing and Development 2012” (ST/ESA/SER.A/323), Department of Economic and Social Affairs, New York, 2012, [en línea], <<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/population-ageing-development-2012.shtml>>.

En tercer lugar, hay que considerar los esfuerzos que los países de la región han desplegado en el ámbito internacional para colocar a la persona mayor en el centro del debate sobre el desarrollo social y la igualdad de género. En esta línea, se puede mencionar la labor efectuada por la Comisión de Desarrollo Social y, más recientemente, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

En cuarto lugar se debe tener en cuenta la contribución de la sociedad civil. Tanto en el ámbito interamericano como en el europeo han sido las organizaciones de la sociedad civil —Human Rights Watch y Age Platform Europe (AGE), respectivamente— las que han llamado la atención sobre aspectos fundamentales de los derechos de las personas mayores. La primera hizo hincapié en que el nuevo instrumento interamericano debe respetar el principio de no regresividad y tiene que evitar retroceder en relación a los logros obtenidos en el ámbito internacional en materia de derechos humanos; asimismo, expresó su preocupación por el tratamiento inicial que dio el proyecto de convención al tema de la capacidad legal.

En el caso europeo, Age Platform ha sido enfática respecto de la perspectiva con la que deben abordarse los asuntos de las personas mayores. La organización llamó a los Estados a privilegiar un enfoque de derechos humanos frente al de la vulnerabilidad. También les solicitó remover las barreras y los obstáculos para la plena inclusión y el ejercicio de los derechos de las personas mayores, y los exhortó a abandonar la visión según la cual el problema reside en la edad de la vejez, cuando en realidad es la sociedad la que genera los mecanismos de exclusión de las personas mayores (CDDH-AGE, 2013a).



A todas luces, las prevenciones de ambas organizaciones de la sociedad civil no constituyen un acontecimiento aislado, sino que forman parte de una práctica cada vez más recurrente dirigida a incidir en la toma de conciencia sobre los derechos de las personas de edad. En la región latinoamericana, la constitución de organizaciones de personas mayores que promueven la defensa específica de sus derechos es más reciente que en otras partes del mundo, pero en el último período han crecido notablemente. Es el caso de la Asociación de Jubilados y Pensionados Independientes (AJUPIN) y la Unidad Nacional del Adulto Mayor (UNAM) en Nicaragua, la Red de Adultos Mayores (REDAM) en el Uruguay, la Asociación Nacional de Adultos Mayores de Bolivia (Estado Plurinacional de) (ANAMBO), la Asociación Nacional de Adultos Mayores (ANAMH) en Honduras, la Asociación Nacional de Adultos Mayores en Chile, las Redes provinciales de pensionados y jubilados del Magisterio Nacional en Costa Rica, entre otras, a las que se suman fuertes movimientos de personas de edad en Guatemala, el Paraguay, el Perú, Puerto Rico y Venezuela (República Bolivariana de), que han logrado la aprobación de leyes específicas en su favor o impedido medidas regresivas que afectaban sus derechos.

A pesar de todos estos esfuerzos, la comunidad internacional todavía no ha decidido acerca de la mejor forma de proteger los derechos de las personas mayores en el ámbito de las Naciones Unidas. Hasta la fecha, el trabajo desarrollado ha permitido dotarlas de visibilidad en el contexto de sus derechos, un logro notable si se analiza en perspectiva, pero todavía insuficiente porque los problemas que las aquejan persisten, se incrementan y diversifican.

La observación de lo ocurrido en los últimos seis años revela la realización de ingentes esfuerzos por incorporar los derechos de las personas de edad en los mecanismos, políticas y programas de las Naciones Unidas, pero ello no está asegurando que disfruten efectivamente de mayores garantías para ejercerlos, y que se eliminen los obstáculos que limitan una vida autónoma. Quizás una de las paradojas de este último período es que hoy, como nunca antes, las personas de edad y quienes defienden sus derechos deben procurar que cualquier iniciativa en su favor no establezca estándares más bajos que los ya existentes en el derecho internacional.

Más aún, a pesar de que ha habido progresos en la comprensión de la discriminación y la violencia que afecta a las personas de edad, puesto que estos son los ámbitos en los que mayor producción se ha generado y en los que es más evidente la desprotección, se las sigue percibiendo como un objeto que requiere asistencia. Todavía cuesta renovar el enfoque, aunque se haya avanzado un poco más en la voluntad política para hacer cambios. Es imprescindible, por lo tanto, reflexionar sobre el contenido y la estructura de los derechos humanos de las personas de edad, nutrir la discusión con experiencias y con la sistematización de conocimientos.

## **B. Alternativas para incrementar la protección de los derechos de las personas mayores**

En materia de derechos de las personas de edad, la principal dificultad en la actualidad es pasar de la declaración a la acción. En el ínterin, son ellas las más perjudicadas por el hecho de que las decisiones tarden en tomarse. Como bien ha afirmado Lupita Chaves, integrante del Consejo Superior y Magistrada Suplente del Poder Judicial de Costa Rica, las personas mayores no pueden esperar, al igual que cualquier otro grupo social, pero sobre todo en su caso (Chaves Cervantes, 2012).

De esta manera, y como ocurrió con otros grupos sociales, mientras no se cuente con una mayor protección internacional que avance en la codificación de sus derechos y libertades persistirán los obstáculos para protegerlas, y muchas prácticas que las violentan cotidianamente permanecerán incólumes.

Una convención permitiría interpretar los derechos humanos en contexto de envejecimiento, clarificar las posibles ambigüedades en relación con el reconocimiento de los derechos de las personas mayores y facilitar su promoción y protección por parte de los Estados, los actores internacionales y la

sociedad civil (Jaspers, 2011). Además, conminaría a los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas a su aplicación, dotando de mayor eficiencia y eficacia a la estrategia en curso actualmente, que aunque válida, podría aplazar las decisiones de manera indefinida (véase el recuadro V.2 respecto de este tipo de instrumentos).

### **RECUADRO V.2** **¿QUÉ ES UNA CONVENCIÓN O TRATADO?**

El uso genérico del término “convención” abarca todos los acuerdos internacionales, de la misma manera que lo hace el término general de “tratado”.

Mientras que en el siglo pasado el vocablo “convención” se empleó habitualmente para los acuerdos bilaterales, ahora se utiliza generalmente para los tratados multilaterales formales con un amplio número de partes.

Las convenciones son normalmente abiertas a la participación de la comunidad internacional en su conjunto o a un gran número de Estados. Por lo general, los instrumentos son negociados bajo los auspicios de una organización internacional que tienen derecho de convenciones —por ejemplo, el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969.

Lo mismo puede decirse de los instrumentos adoptados por un órgano de una organización internacional —por ejemplo, la Convención de la OIT sobre igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, consensuada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1951, o la Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989.

El término “tratado” se ha utilizado con regularidad como un término genérico que abarca todos los instrumentos vinculantes en el derecho internacional concertado entre entidades internacionales, cualquiera que sea su designación formal.

Tanto la Convención de Viena de 1969 como la de 1986 —Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales— confirman este uso genérico del término “tratado”. La primera de ellas lo define como “un acuerdo internacional celebrado entre los Estados en forma escrita y [que] se rige por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Para hablar de un “tratado” en el sentido genérico, un instrumento debe cumplir con varios criterios. En primer lugar, tiene que ser vinculante, lo que significa que las partes contratantes tienen la intención de crear derechos y obligaciones legales. En segundo lugar, debe ser celebrado por los Estados u organizaciones internacionales con la facultad para elaborar tratados. En tercer lugar, tiene que regirse por el derecho internacional. Por último, el compromiso tiene que establecerse por escrito. Incluso antes de la Convención de Viena de 1969, la palabra “tratado” en su sentido genérico había sido reservada para los contratos celebrados por escrito generalmente.

Fuente: Elaborado sobre la base de United Nations Treaty Collection, [en línea], <<http://treaties.un.org/>>.

Todo indica que una convención sería el instrumento más efectivo, aunque todavía no se visualiza claramente la posibilidad de que la comunidad internacional llegue a un acuerdo sobre su necesidad. Prima facie, es necesario encontrar formas alternativas que incrementen la toma de conciencia, el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas mayores, aunque sea de manera paulatina y más blanda.

El patrón típico seguido por el proceso de aprobación de convenciones de las Naciones Unidas relativas a derechos específicos o de un grupo particular ha supuesto la aprobación previa de una declaración por parte de la Asamblea General. Desde una perspectiva meramente normativa, las declaraciones sobre derechos humanos sancionadas por este órgano tienen, en principio, el mismo

estatuto jurídico que los demás instrumentos sobre este ámbito aprobados bajo otras denominaciones. No obstante, algunas designaciones, como las de “declaraciones” o “proclamaciones”, parecen otorgar una solemnidad política o normativa particular a esas resoluciones (CEPAL, 2010).

**RECUADRO V.3**  
**ACTUACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**EN LAS INICIATIVAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS**  
**DE LAS PERSONAS MAYORES ENTRE 2010 Y 2013**

El papel que han desempeñado los países de la región en las Naciones Unidas en relación a las iniciativas dirigidas a incrementar la protección de los derechos humanos de las personas mayores en el ámbito internacional es heterogéneo. Si bien hay que reconocer que todos los avances obtenidos hasta el momento se han logrado gracias al impulso de esta parte del mundo, lo cierto es que todavía falta afianzar una mayor presencia de las representaciones de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe en Nueva York y Ginebra.

Desde 2010 ha habido cinco oportunidades para que los países de la región muestren al mundo su posición con respecto a los derechos humanos de las personas mayores. Hasta el momento, la resolución que logró mayor respaldo fue la 65/189, que creó al Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas. En su patrocinio se congregaron prácticamente todos los países de la región, puesto que la iniciativa fue presentada bajo los auspicios del G77, del que forman parte. No se logró el mismo apoyo en el patrocinio de la resolución 67/139, en 2012, en el que coincidieron menos de la mitad de los países de la región que habían apoyado el proyecto 65/189. Se excluyeron al menos tres países de América Latina y casi todos los del Caribe de habla inglesa. No obstante, en la votación de esta resolución en la Asamblea General se sumaron cuatro países de la región que no habían participado de su patrocinio.

En el ámbito del Consejo de Derechos Humanos, la resolución 21/36 fue patrocinada por 10 países de la región. Una cifra más alta hizo lo mismo con la resolución 24/20. En esa oportunidad se sumaron Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), que no patrocinaron la resolución adoptada en 2010.

Los países que han sido más activos en el marco de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Cuba, Guatemala y Honduras, en tanto que los que han tenido menor presencia en todas estas iniciativas son los del Caribe de habla inglesa. La Argentina, por su parte, no solo preside el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, sino que además fue la promotora de la resolución 24/20, que permitió la creación de la figura del Experto Independiente en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos.

Fuente: Elaborado sobre la base de United Nations Bibliographic Information System.

Hasta el momento, la Asamblea General no ha aprobado una declaración sobre los derechos de las personas de edad como tal, en cambio, sí lo ha hecho con una serie de resoluciones en las que se las identifica como un grupo específico y particularmente vulnerable de la sociedad. Estos textos hacen recomendaciones sobre su atención desde una perspectiva de desarrollo social —los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad son un ejemplo—, pero falta todavía una declaración internacional dedicada específicamente a este grupo de la población.

Mediante una declaración se podría avanzar en la tipificación de los derechos humanos de las personas mayores. Esto sería un paso esencial para transmitir un planteamiento claro sobre los valores que sustentan la perspectiva de los derechos humanos en contexto de envejecimiento y sobre el modo en que dan origen a un sistema de libertades y derechos en la vejez. Sin este punto de partida, se corre el riesgo de que las buenas intenciones a su favor que se expresan en distintos idiomas a lo largo del mundo cristalicen una visión pasiva de ellas y les restrinjan o no reconozcan plenamente su autonomía.

En este punto de la discusión, es importante señalar que tanto el estudio de la posibilidad de elaborar una convención específica como la adopción de una declaración internacional son plenamente compatibles con la figura del Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad. En el marco del cumplimiento de su mandato, este puede brindar información valiosa acerca de la situación de sus derechos humanos.

De hecho, dentro de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos ya hay mecanismos que desarrollan su labor con independencia de la existencia de una convención o una declaración internacional. Es el caso del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias.

### **C. Los derechos de las personas con discapacidad y de las personas mayores: procesos parecidos, pero no iguales**

Una declaración no siempre es un fin en sí misma, sino que puede actuar como un mecanismo para avanzar en la construcción de un consenso internacional, como ocurrió con las personas con discapacidad. En este caso, 30 años antes de la adopción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ya se había elaborado la Declaración de los Derechos de los Impedidos, en la que no solo se reafirmaba que las personas con discapacidad tenían los mismos derechos que todos los seres humanos, sino que además se establecían el derecho a que se les respete su dignidad humana, a las medidas destinadas a permitirles lograr la mayor autonomía posible, a la seguridad económica y social y a un nivel de vida decoroso, a participar del progreso, a vivir en el seno de una familia y a no ser obligadas en materia de residencia a un trato distinto del que exija su estado o la mejoría que pudiera aportar, a ser protegidas contra toda explotación, toda reglamentación o todo trato discriminatorio, abusivo o degradante, entre otros (Naciones Unidas, 1975).

Aun a pesar de la existencia de este instrumento, en la década de 1980 se estimó que el mundo había avanzado muy poco en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad, y se empezó a plantear la necesidad de una convención específica. Italia preparó un primer esbozo de la convención y lo presentó a la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones. Suecia también expuso ante la Asamblea General, en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, otras propuestas relativas a un proyecto de convención. Sin embargo, en ninguna de esas ocasiones pudo llegarse a un consenso sobre la conveniencia de este instrumento. A juicio de muchos representantes, los documentos sobre derechos humanos ya existentes parecían garantizar a las personas con discapacidad los mismos derechos que a las demás (Naciones Unidas, 1993).

El siguiente paso fue la adopción de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, por medio de la resolución 48/96 de 1993. En opinión de los especialistas, se trata de un documento admirable, que además crea un mecanismo de supervisión por medio de la designación de un relator especial por un período de tres años. También se invitó a las organizaciones de personas con discapacidad a formar un grupo de expertos, con el que este relator y, cuando procediera, la Secretaría, pudieran realizar consultas. La función del relator fue examinar la promoción, aplicación y supervisión de las Normas uniformes, comunicar los resultados, proporcionar asesoramiento y sugerencias al respecto a los Estados y presentar sus informes en el marco de la Comisión de Desarrollo Social. Aunque el hecho de reportar a esta Comisión en Nueva York y no a la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra mantuvo a las personas con discapacidad en el ámbito de la política social y no en el de los derechos humanos, las Normas uniformes permitieron avanzar en su visibilidad.

Como se aprecia, se tardó mucho tiempo en llegar a un instrumento de carácter vinculante para proteger los derechos de las personas con discapacidad. No fue sino hasta que el Presidente de México hizo de este tema una prioridad internacional de su administración que el curso de la acción

cambió. En 2001, México propuso una resolución dirigida a preparar un borrador de un instrumento vinculante. En deferencia al recién electo mandatario, la Unión Europea no la vetó, y se optó por crear un mecanismo específico que considerara las propuestas de una convención. Con esto, se esperaba que una vez que las propuestas fueran analizadas no se seguiría adelante con el tema, al menos en Nueva York. Pero no se cumplieron estas previsiones y se logró avanzar a paso firme, aunque no siempre todos los Estados estuvieron de acuerdo con ello (Quinn, 2004).

#### **RECUADRO V.4** **¿QUÉ ES UNA DECLARACIÓN INTERNACIONAL?**

El término “declaración” se utiliza para diversos instrumentos internacionales. A menudo es escogido deliberadamente para indicar que las partes no tienen la intención de crear obligaciones vinculantes, sino que simplemente quieren declarar ciertas aspiraciones. Sin embargo, también pueden tratarse en el sentido genérico, es decir, según la intención de ser vinculantes en el derecho internacional. Por lo tanto, es necesario establecer en cada caso si las partes pretenden crear obligaciones al respecto.

Determinar la intención de las partes a menudo puede ser una tarea difícil. Algunos instrumentos de derecho denominados “declaraciones” no fueron pensados originalmente para tener fuerza vinculante, pero sus disposiciones pueden haber reflejado el derecho internacional consuetudinario o pueden haber adquirido carácter vinculante como derecho consuetudinario en una etapa posterior. Tal fue el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948.

Fuente: Elaborado sobre la base de United Nations Treaty Collection, [en línea], <<http://treaties.un.org/>>.

Para las personas mayores no existe aún una declaración internacional similar a la que se elaboró para las personas con discapacidad. Sin embargo, el proceso llevado adelante en aquel caso tiene varias similitudes con el que se está desarrollando con las personas de edad, aunque hay diferencias importantes. Una de ellas, como se dijo, es que antes de la adopción de la Convención hubo otras resoluciones de la Asamblea General que abordaron de una u otra manera los derechos de las personas con discapacidad. Otra diferencia es el rol de la sociedad civil y las instituciones académicas, que jugaron un papel notable durante todo el proceso, incluso por medio de la producción de informes contundentes sobre el tema. Asimismo, el contexto en que se iniciaron formalmente las negociaciones de la Convención era muy distinto. La crisis económica y financiera que están experimentando los países desarrollados en la actualidad es un punto de quiebre para cualquier iniciativa dirigida a proteger derechos, más aún cuando en varios países europeos se han reducido o suspendido servicios dirigidos a las personas mayores.

Esto no quiere decir que sea imposible avanzar hacia una convención en el corto plazo, sino que hay que ponderar las opciones existentes. En ese sentido, es preciso aprovechar la figura del Experto Independiente recién creada en el Consejo de Derechos Humanos y diseñar estrategias para avanzar en lo que interesa: cómo brindar mayor protección y garantías para que las personas mayores puedan ejercer sus derechos y vivir con autonomía.

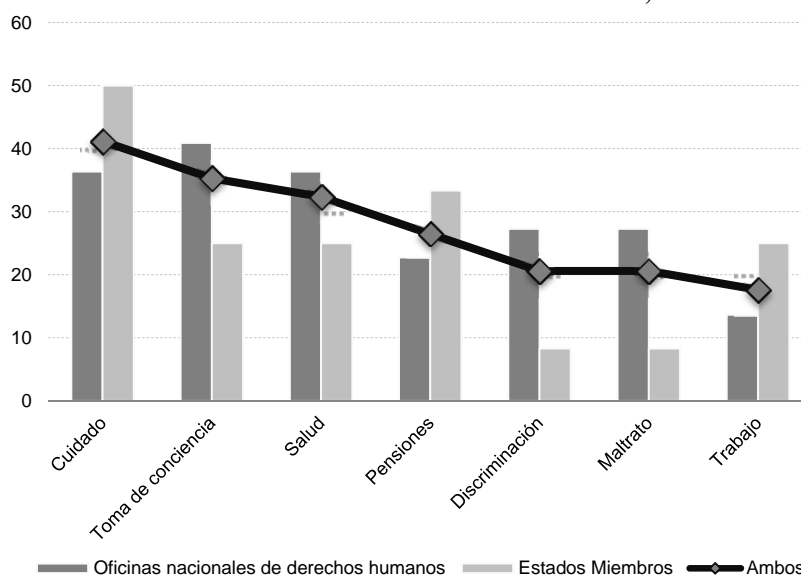
### **D. Principales problemas relacionados con los derechos humanos de las personas mayores**

En los últimos años, los informes del Secretario General de las Naciones Unidas y de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos han realizado sendas contribuciones para visibilizar los problemas y limitaciones que tienen las personas mayores para llevar a la práctica sus derechos. Durante 2013, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizó una amplia consulta sobre la promoción y la protección de los derechos de las personas de edad.

Se obtuvieron respuestas de Estados Miembros de todo el mundo, instituciones nacionales de derechos humanos, académicas y organizaciones de la sociedad civil.

El análisis de la información disponible sobre 34 países<sup>9</sup> pone de manifiesto los asuntos principales que preocupan a los gobiernos y las oficinas nacionales de derechos humanos en relación a este tema. Del total de respuestas analizadas en ambos estamentos, el 41,2% identificó como una de las problemáticas principales el cuidado, el 35,3% señaló la falta de toma de conciencia sobre su realidad y derechos, el 32,4% la salud, el 26,5% las pensiones, el 21% mencionó la discriminación y el maltrato, y el 17,6% el trabajo (véase el gráfico V.1).

**GRÁFICO V.1**  
**34 PAÍSES: PRINCIPALES PROBLEMAS RELACIONADOS CON LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES SEGÚN LOS GOBIERNOS Y LAS OFICINAS NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS, 2013**



Fuente: Elaborado sobre la base de Office of the High Commissioner for Human Rights (OACDH), “Public consultation on the right to health of older persons”, 2013, [en línea], <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/HealthOfOlderPersons.aspx>>.

Específicamente para los Estados Miembros, el mayor problema que afrontan las personas de edad es el relativo al cuidado, seguido en orden de prioridad por las pensiones, el trabajo, la falta de toma de conciencia, la salud, la discriminación y el maltrato. Para las oficinas nacionales de derechos humanos, por su parte, el problema principal es la falta de toma de conciencia, seguido por el cuidado, la salud, la discriminación, el maltrato, las pensiones y el trabajo. Con independencia del lugar en que se ubique cada una de estas áreas, son identificadas como los siete asuntos más importantes que requieren una acción positiva para incrementar el ejercicio de los derechos en esos ámbitos específicos.

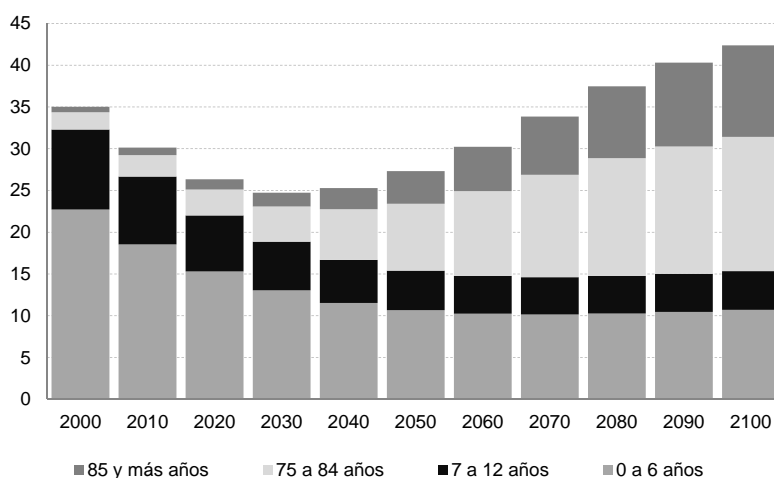
## 1. El cuidado

El cuidado es la acción social dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen o han perdido la autonomía personal y que necesitan ayuda de otros para realizar los actos esenciales de la vida diaria. En este sentido, la necesidad de cuidado no es un asunto nuevo. En todas las sociedades siempre ha habido personas que han requerido la ayuda de terceros para realizar las

<sup>9</sup> Aunque en total respondieron 37 Estados, en este análisis no se incluye a aquellos que informaron en sus propios idiomas.

actividades cotidianas. Sin embargo, la capacidad de prestar cuidado está experimentando fuertes presiones por efecto del envejecimiento de la población. El gráfico V.2 muestra de manera contundente cómo se invertirá la relación de dependencia de cuidados en América Latina y el Caribe durante este siglo: mientras que actualmente la mayor demanda de este tipo proviene de los niños, al final de la centuria estos requerimientos provendrán sobre todo de las personas mayores.

**GRÁFICO V.2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE DEPENDENCIA**  
**DE CUIDADOS<sup>a</sup> POR GRUPOS DE EDAD, 2000-2100**



Fuente: Elaborado sobre la base de United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2010 Revision*, CD-ROM Edition, 2011.

<sup>a</sup> Personas en edad de cuidado por cada 100 personas de 15 a 74 años de edad.

La mención del tema del cuidado en las respuestas de los Estados Miembros a la consulta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos fue independiente del hecho que se tratase de un país desarrollado o en desarrollo el que estaba informando. La Oficina nacional de derechos humanos del Reino Unido, por ejemplo, puso de manifiesto que las personas mayores que reciben cuidados a largo plazo experimentan dificultades para ejercer sus derechos. Apoyándose en un estudio reciente, el organismo sostuvo que este grupo tenía poco o nada que decir sobre la forma en que quería vivir, y a menudo confundía las opciones de las que disponía. La mayoría de las personas mayores consideró que la discriminación por edad y el estigma asociado a la vejez eran muy frecuentes en el trato que recibían por parte del personal que les brindaba atención, y que se les concebía más como una mercancía que como ciudadanos con derechos. La atención domiciliaria tampoco está exenta de problemas. Una investigación llevada a cabo por la misma Oficina arrojó que la mitad de las personas mayores entrevistadas estaban insatisfechas con los servicios, eran maltratadas, no tenían suficiente apoyo para alimentarse o beber, no se les dedicaba el tiempo suficiente para atender todas sus necesidades, y con frecuencia se ignoraban sus requerimientos. Se quejaron de la falta de intimidad y el escaso respeto a su autonomía personal. Asimismo, a diferencia de lo que ocurre con el cuidado de los jóvenes, la atención domiciliaria de las personas de edad en escasas ocasiones incluye el apoyo para actividades sociales. La investigación reveló que ello les genera un sentimiento de aislamiento y soledad que afecta su bienestar físico y la confianza personal.

En el informe de Serbia se mencionaron las debilidades que tiene el Estado para facilitar el acceso a los servicios de cuidado de largo plazo, sobre todo en las zonas rurales. Se indicó que, debido al impacto de la crisis económica, en los últimos años se ha incrementado la exclusión de las personas mayores, a pesar de los buenos resultados de los programas durante el período anterior. La Oficina

nacional de derechos humanos de Afganistán hizo referencia a las dificultades que enfrentan las familias para brindar cuidado a las personas mayores, tarea que de acuerdo a la cultura islámica es una responsabilidad de los hijos, y advirtió que debido a la alta tasa de desempleo cada vez hay menos posibilidades de brindar el servicio.

## **2. La toma de conciencia**

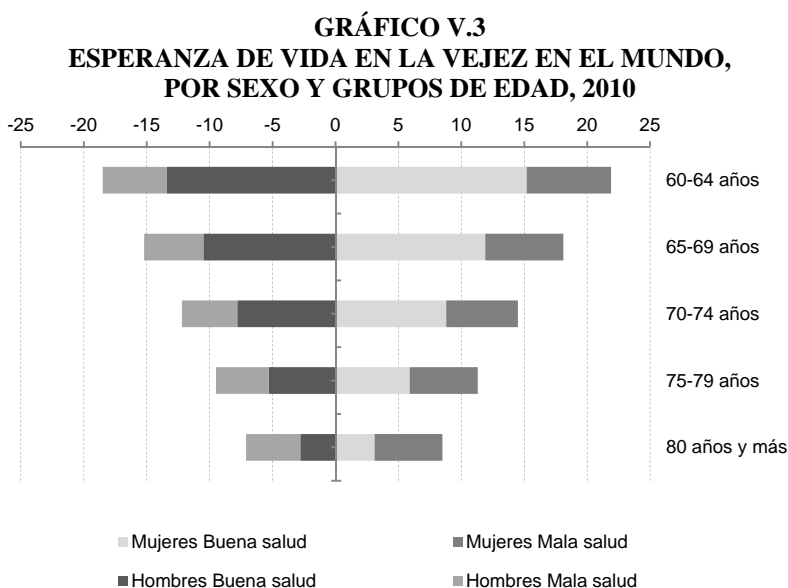
La toma de conciencia fue un tema recurrente entre las respuestas de los países. La mayoría insistió en la necesidad de fomentar actitudes positivas hacia las personas de edad y una mayor concienciación sobre sus derechos humanos. En el informe de Costa Rica se mencionó que era evidente la falta de mecanismos apropiados para promover que las personas mayores conozcan los derechos que las protegen y los exijan, y para que las instituciones responsables hagan efectivo su cumplimiento, una conclusión similar a la de Irlanda. En la respuesta de Chipre se aludió a la necesidad de luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas de edad. La República Dominicana puso énfasis en la necesidad de tomar conciencia respecto de las capacidades y el aporte que ellas hacen a la sociedad, lo mismo que los gobiernos de Haití y Rumania, entre otros.

## **3. La salud**

La esperanza de vida con buena salud es mayor mientras más joven sea la persona de edad. Entre los 60 y los 64 años, un tercio de la esperanza de vida restante de las mujeres será con mala salud, mientras que a los 80 años esa condición representa el 64% del total de la esperanza de vida. Los hombres siguen un patrón muy similar, con independencia de que su esperanza de vida sea más baja en general (véase el gráfico V.3). No cabe duda de la importancia del tema para las personas mayores, y en razón de ello fue otro asunto frecuentemente resaltado en las respuestas de la consulta del Alto Comisionado.

Algunos países se concentraron en la salud mental, otros en la prevención de enfermedades infectocontagiosas y crónicas. En el informe de Venezuela (República Bolivariana de) se indicó que era necesario facilitar el acceso de las personas mayores a una salud integral. En el de la oficina nacional de derechos humanos de Australia también se aludió al tema y se mencionó la creciente demanda de recursos para atender las necesidades de salud de las personas de edad. La Oficina nacional de derechos humanos de Malasia sostuvo que la escasez de profesionales sanitarios y geriátricos en el país puede afectar la prestación de servicios de calidad a las personas mayores. La Oficina nacional de derechos humanos de Marruecos señaló que gran parte de las personas de edad no cuentan con un seguro de salud. Uganda, mediante la respuesta de la Oficina nacional de derechos humanos, se refirió a los determinantes de la salud, específicamente el acceso al agua y el saneamiento básico. En su informe se sostiene que en ese país las personas mayores no pueden recorrer largas distancias en busca de agua, y se citó un estudio realizado por el gobierno en 2002 que arrojó que el 41,8% de las personas de edad utilizaba pozo, mientras que el 59,2% empleaba agua de otras fuentes. En el documento de Haití se afirma que la situación de salud de las personas mayores del país es muy deficitaria. Hay serias dificultades de acceso a los servicios de salud, sobre todo en las zonas rurales, donde la falta de movilidad les impide viajar recorriendo grandes distancias para atender sus dolencias. También se advirtió que el país carece de personal médico capacitado para atenderlas.





Fuente: Elaborado sobre la base de Institute for Health Metrics and Evaluation, *Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study 2010* (GBD 2010), Seattle, University of Washington.

#### 4. La seguridad social

En el mundo, dos de cada cinco personas de 65 años y más no tiene pensión o jubilación. En América Latina y el Caribe solo la mitad de la población en edad de jubilar cuenta con este beneficio. La cifra es superior al promedio mundial, debido a la elevada cobertura que tienen países como la Argentina, Barbados, el Brasil, Chile, Costa Rica, Granada y el Uruguay. Hay países como el Paraguay, Honduras, la República Dominicana y Guatemala en los que menos del 10% de la población accede a una pensión o jubilación. La región tiene una escasa inversión en pensiones y jubilaciones comparada con otras como Europa y Asia Central, que triplican el gasto en este sector (véase cuadro V.1). No es de extrañar, por lo tanto, que este tema sea uno de los que más preocupa en relación a los derechos humanos de las personas mayores.

En el informe de Francia se lo abordó desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema de pensiones; lo mismo hizo Rumania. En el del Perú se aludió a la necesidad de contar con una política previsional que facilite el acceso a las pensiones no contributivas. La Oficina nacional de derechos humanos de Afganistán dijo que, de acuerdo a la Constitución de su país, el Estado tiene la obligación de proporcionar pensiones a sus ciudadanos, pero debido a la muy mala situación económica, solo se brinda a los empleados gubernamentales. La Oficina nacional de derechos humanos de Australia informó que las personas de edad avanzada en ese país son muy vulnerables a la pobreza. Las pensiones son su fuente más común de ingreso, pero hay muchas que no alcanzan la edad de jubilación sin antes pasar por un largo período de desempleo. Citó que en junio de 2010, 140.750 australianos mayores de 50 años estaban desempleados, minando así sus posibilidades de acceder a una jubilación. La Oficina nacional de derechos humanos de Malasia también expresó su preocupación por este punto. Declaró que no hay en el país un sistema de seguridad social universal, integrado y coherente, y que lo que existe se limita únicamente al sector formal de la economía, excluyendo a los trabajadores informales.

**CUADRO V.1**  
**COBERTURA DE PENSIONES Y JUBILACIONES Y PORCENTAJE**  
**DEL PBI DESTINADO A ESTE SECTOR EN EL MUNDO,**  
**ALREDEDOR DE 2007**

Región	Cobertura de la población de 65 años y más	Cobertura con respecto al total de la población	Porcentaje del PBI destinado a pensiones y jubilaciones
Asia Oriental y del Pacífico	63,9	3,7	1,6
Europa y Asia Central	118,7 <sup>a</sup>	20,2	8,4
Países de ingresos altos (OCDE)	106,7 <sup>a</sup>	24,7	7,6
América Latina y el Caribe	50,3	4,2	2,7
Oriente Medio y Norte de África	32,4	3,0	2,8
Asia del Sur	43,0	1,5	0,7
África del sur del Sahara	27,6	1,1	1,2

Fuente: Elaborado sobre la base de World Bank HDNSP pensions database.

<sup>a</sup> Europa y Asia Occidental, así como los países de ingresos altos, tienen una cobertura de seguridad social superior al 100% porque hay población que accede a una jubilación anticipada.

## 5. La discriminación

El tema de la discriminación emergió en varias ocasiones, vinculado específicamente a la discriminación por edad en el trabajo. En el informe de Chipre se indicó que se ha hecho un importante esfuerzo por sensibilizar a la población en relación al derecho a la no discriminación por edad en el espacio laboral. Sin embargo se aprecia que, pese a conocerse el problema, no se presentan muchas quejas ante las autoridades competentes con el fin de rectificar la situación. Persisten los estereotipos y prejuicios en relación con las características y competencias de las personas mayores, así como para lograr una verdadera igualdad en el lugar de trabajo. México presentó los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Discriminación de 2010, que arrojó que las personas mayores se exponen a elevados niveles de exclusión por la falta de reconocimiento y por la obstaculización para ejercer sus derechos y oportunidades fundamentales. El 27,9% de las personas de edad entrevistadas consideró que sus derechos no habían sido respetados por razón de su edad. En la República de Moldova también existen dificultades para acceder al mercado laboral y persiste el riesgo de perder el empleo por razones de edad. Suiza manifestó asimismo que la discriminación por este motivo era un problema frecuente en el país, lo mismo que en Venezuela (República Bolivariana de).

La Oficina nacional de derechos humanos de Australia añadió que la discriminación por edad era un obstáculo importante para que las personas mayores desarrollaran plenamente su potencial. En el trabajo, esta problemática se expresa en actitudes negativas del empleador, así como en políticas y leyes discriminatorias. En este informe se indicó que en el período de julio a diciembre de 2012, las áreas en las cuales la Oficina recibió una mayor cantidad de quejas por discriminación fueron el empleo (63%), seguida por el suministro de bienes, servicios e instalaciones (21%). La Oficina nacional de derechos humanos de Malasia explicó que el imaginario cultural adverso y las representaciones sociales discriminatorias del envejecimiento y la vejez son un problema significativo en el país.

## 6. El maltrato

El maltrato también apareció en varias ocasiones como un tema de preocupación. La Oficina nacional de derechos humanos del Reino Unido, por ejemplo, puso de manifiesto su inquietud por la incidencia del maltrato en los servicios de cuidado a largo plazo a partir de dos investigaciones independientes realizadas en febrero de 2010 y febrero de 2013. Indicó que el informe de la primera investigación dejó en evidencia la mala atención, la negación de la intimidad, de la dignidad y el respeto, así como

el sufrimiento innecesario experimentado por los pacientes de edad avanzada hospitalizados. Dentro de estas instituciones también se encontraron serias dificultades para que las personas mayores se alimenten, o para que reciban los medicamentos que les han sido prescritos. En la segunda investigación se trató de identificar las razones por las que estos problemas no se habían denunciado con anterioridad. Al respecto, se hallaron deficiencias en el sistema de seguridad social, incluyendo la incapacidad para escuchar las quejas de los pacientes y tomar medidas para protegerlos. La investigación culpó de estas fallas a la cultura institucional, que antepuso imperativos de negocio a la protección de las personas mayores (véase el recuadro V.5).

#### **RECUADRO V.5** **LA INCIDENCIA DEL MALTRATO EN LAS PERSONAS MAYORES**

El incipiente desarrollo de estudios sobre el tema ha permitido objetar algunas creencias acerca de la prevalencia por tipo de maltrato que afecta a las personas mayores. Con frecuencia se piensa que el más común es el maltrato psicológico, expresado en insultos, intimidación, humillación o indiferencia. Sin embargo, cada vez hay más evidencia de situaciones tan o más complejas que esa. En la región europea de la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, las encuestas sobre personas mayores que viven en la comunidad sugieren que en 2010 un 2,7% de ellas experimentaron maltrato en la forma de abuso físico, lo que equivale a 4 millones de personas de 60 años o más de la región. La proporción afectada por abuso sexual fue del 0,7%, lo que representaba un millón de personas de edad avanzada. El abuso mental alcanzaba valores muy superiores, que llegaban al 19,4%, es decir, 29 millones de personas de este grupo etario, y un 3,8% había sido víctima de abuso financiero, en términos absolutos, 6 millones de personas mayores.

Fuente: Elaborado sobre la base de World Health Organization (WHO), *European report on preventing elder maltreatment*, Copenhagen, Regional Office for Europe, 2011, [en línea], [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/144676/e95110.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/144676/e95110.pdf).

La Oficina nacional de derechos humanos de Uganda hizo referencia a que ciertas expresiones de los sistemas culturales y tradicionales de las comunidades, tales como la falta de apoyo o la aprobación de los familiares de las mujeres mayores viudas para que vuelvan a casarse, viola sus derechos y puede dar lugar a compromisos sexuales secretos que las exponen a la transmisión del VIH. Debido a las dificultades económicas, los sistemas de apoyo tradicionales de la comunidad no funcionan, lo que ha llevado a las personas mayores a experimentar el aislamiento, el abuso, el estrés, la pobreza crónica y al abandono. En el informe de Francia se indicó que, a pesar de las dificultades para medir la incidencia del maltrato, se trata de una realidad que afecta a un vasto sector de la población adulta mayor. Se estimó que alrededor de 600.000 personas de edad han sido víctimas de maltrato en el país.

En el informe de Haití se manifestó la preocupación por el abuso físico que los cuidadores infringen a las personas mayores. Además, se señaló que a menudo se las infantiliza y no se les permite tomar ninguna decisión sobre sus necesidades. Algunos estudios mencionan incluso que las personas mayores son sometidas a tratos degradantes, se las suele asociar con la locura, lo que en algunos casos puede derivar en su muerte.

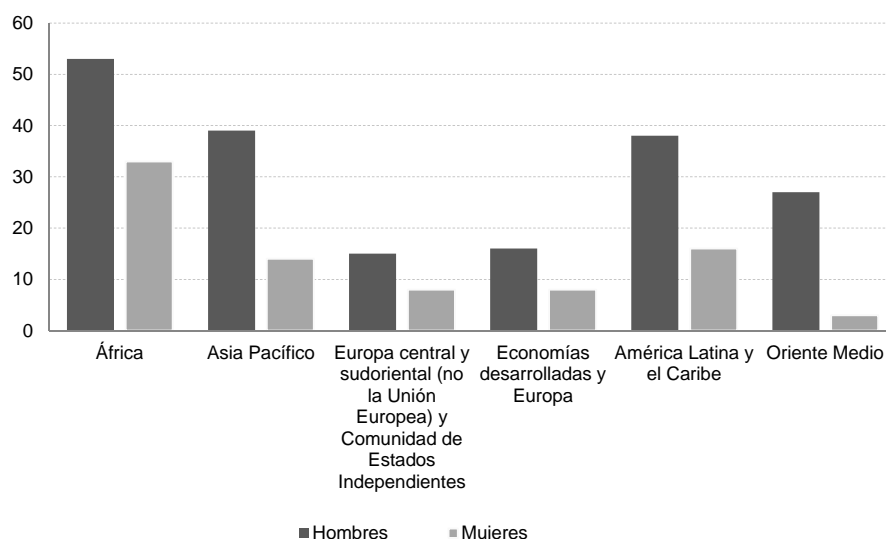
## **7. El trabajo**

En 2012, las estimaciones de las tasas de participación de las personas de 65 años y más en la fuerza de trabajo eran más elevadas en África, América Latina y el Caribe, Asia Pacífico y el Oriente Medio, tanto en los hombres como en las mujeres (véase el gráfico V.4). Las regiones más desarrolladas tienen una población económicamente activa menos envejecida que el resto. La variación refleja una relación inversa entre el trabajo a más avanzada edad y la proporción de personas que reciben jubilación o pensión.

Si bien el trabajo es una de las dimensiones más estrechamente vinculadas con la discriminación por edad, hay otras situaciones preocupantes que se producen en este ámbito. La Oficina nacional de derechos humanos de Uganda indicó que el 85% de las personas mayores activas de su país se dedican a la agricultura de cultivos, que se caracteriza por las fluctuaciones en los precios, los ingresos irregulares y los bajos retornos al trabajo. Su carga económica se ve agravada por la que implica cuidar a los huérfanos y otros niños vulnerables que dejan los jóvenes que han fallecido por el VIH-SIDA. Todo esto repercute en la posibilidad de las personas mayores de trabajar y alcanzar la seguridad de ingresos. La Oficina nacional de derechos humanos de Holanda indicó que la tasa de empleo de los trabajadores mayores es relativamente baja, y que su posición en el mercado laboral es menos favorable que la de los jóvenes. Cuando una persona mayor pierde su puesto, con seguridad no tiene posibilidades de volver a trabajar.

La Oficina nacional de derechos humanos de Australia señaló que el 34% de las personas mayores del país tienen dificultades para acceder a un empleo en razón de su edad. La falta de flexibilidad en el lugar de trabajo es un problema para muchos trabajadores mayores. En la República de Moldova, las personas de edad tienen dificultades para acceder al mercado laboral. Al mismo tiempo, sus necesidades financieras se incrementan debido al deterioro de su salud. Algunos estudios muestran que la mayor parte de los jubilados requieren ingresos adicionales a la pensión que otorga el Estado, con independencia de su lugar de residencia o su actividad económica. Las pensiones insuficientes obligan a las personas mayores a trabajar, pero no encuentran posibilidades para hacerlo.

**GRÁFICO V.4**  
**TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS EN LA FUERZA DE TRABAJO EN EL MUNDO, POR SEXO, 2012**



Fuente: Elaborado sobre la base de United Nations, "Follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing, Report of the Secretary-General, Sixty-eighth session, Item 27 (c) of the provisional agenda, Social development: follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing", 19 July 2013.

## 8. Otros ámbitos de preocupación

A todas estas dificultades se suman otras no menos importantes. Entre ellas se mencionaron la inseguridad alimentaria (Haití, Oficina nacional de derechos humanos de Afganistán), el acceso a la justicia (Costa Rica, Trinidad y Tabago, Oficina de derechos humanos de Panamá), la vivienda (oficinas nacionales de derechos humanos de Afganistán y Australia), la accesibilidad (Oficina nacional de derechos humanos de Afganistán), el acceso a la información y a la adopción de decisiones (Oficina nacional de derechos humanos de Australia), la participación (la Santa Sede, la

República Dominicana y Oficina nacional de derechos humanos de Australia) y la identidad (Oficina nacional de derechos humanos del Estado Plurinacional de Bolivia).

También se reconocieron las dificultades específicas que enfrentan algunos grupos dentro de la población adulta mayor, que requieren medidas especiales para ejercer sus derechos. Se mencionaron las personas mayores migrantes (México), las personas de edad rurales (México, Serbia), las que viven en zonas remotas (Serbia, oficinas nacionales de derechos humanos de Colombia y Australia), las mujeres mayores (el Perú, Rumania, oficinas nacionales de derechos humanos de Australia y Uganda), los ancianos indígenas (Oficina nacional de derechos humanos de Australia), las personas mayores LGTB (Oficina nacional de derechos humanos de Australia), aquellas en situación de cárcel (Oficina de derechos humanos de Colombia) y en situación de emergencia (Haití).

## **E. Disposiciones de especial interés para los derechos humanos de las personas mayores**

Está claro que las personas mayores tienen los mismos derechos y libertades fundamentales que el resto de los seres humanos y que deberían disfrutar de ellos en condiciones iguales a las de los demás. Sin embargo, hay algunas disposiciones generales de derechos humanos que son particularmente relevantes para ellas y hay medidas específicas que deben ponerse en práctica para remover los obstáculos que les impiden su pleno goce (CDDH-AGE, 2013b).

A partir del debate en curso en distintas partes del mundo, así como de las respuestas que los países han brindado a la consulta planteada por el Alto Comisionado sobre la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas de edad, presentadas en el apartado anterior, es posible identificar aquellas áreas en las que se necesita reforzar la protección de este grupo social y aquellas en las que es preciso implementar medidas para que se les respete su autonomía.

No obstante este avance, persiste la tensión respecto de qué es más importante: si proteger a las personas mayores de los riesgos o facilitarles los medios que les permitan controlar sus vidas. Esta disyuntiva siempre ha existido, pero toma más fuerza en el momento en que se están redactando instrumentos de derechos humanos que las tienen como protagonistas. El reto actual reside en la forma de asegurar el equilibrio entre ambas.

### **1. La naturaleza de las disposiciones**

Las personas mayores no solo necesitan protección frente a la discriminación, sino que además se deben favorecer las condiciones para que puedan ser autónomas e independientes. Esto ha quedado de manifiesto en las respuestas a la consulta del Alto Comisionado. Algunos problemas de derechos humanos de las personas mayores se relacionan con prácticas discriminatorias, pero muchas otras se vinculan con un nivel de vida adecuado.

Es probable que en la discusión sobre los derechos de las personas mayores se repita lo que ocurrió en torno al debate respecto de las personas con discapacidad, cuando algunos Estados solicitaron un instrumento mucho más restrictivo del que finalmente fue aprobado, concentrándose en un carácter antidiscriminatorio y débil en cuanto a las obligaciones de los Estados.

El principio de igualdad y de no discriminación es sin duda una justificación para la adopción de un instrumento internacional, pero no es el único. Otros valores de derechos humanos como la dignidad y la solidaridad son igualmente esenciales; por lo tanto, cualquier iniciativa destinada a proteger los derechos de las personas mayores debe estar destinada a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales vis a vis su autonomía y participación.

Por otra parte, urge superar el enfoque de la vulnerabilidad al abordar los asuntos de las personas mayores. En derecho, el adjetivo “vulnerable” se utiliza para proteger a aquellas personas que tienen características propias que les impiden ser autónomas. El ejemplo más claro lo constituyen

los niños, que en razón de su edad —vale decir, una característica personal— no disfrutan de la misma autonomía que los adultos, y en consecuencia no se les reconoce su capacidad legal, aunque sí son protegidos por el principio del interés superior del niño. Las personas mayores son adultos y en consecuencia tienen derecho a la autonomía, por lo tanto, el desafío de la comunidad es garantizarles su respeto de la misma forma que para otros adultos (Williams, 2011).

Entender a las personas mayores como un grupo vulnerable lleva implícita la idea de que siempre lo serán y requerirán protección, con independencia de las circunstancias que las rodeen. La definición de un instrumento sobre los derechos de las personas de edad debe virar hacia otra perspectiva. Ante todo, debe identificar las condiciones exógenas que hacen que ellas requieran medidas especiales en su favor, e intervenir de manera particular sobre esas condiciones con la finalidad que logren su autonomía.

En las discusiones en curso sobre los derechos de las personas mayores es evidente que el enfoque de la vulnerabilidad sigue presente. Pero sus derechos deben protegerse, promoverse y respetarse por su dignidad inherente. No son un instrumento para integrarlas al resto de la sociedad, asumiendo implícitamente que el problema de la falta de inclusión es de las propias personas de edad, porque no ejercen sus derechos. Muy por el contrario, son fines en sí mismos y su valor debe reconocerse como tal.

## **2. La realización de la dignidad en la vejez**

La dignidad es un valor básico de los derechos humanos. Todas y cada una de las personas tienen un valor inestimable, nadie es insignificante, y todas las personas son fines en sí mismas. Esto significa que deben ser valoradas con independencia de su capacidad económica o cualquier otro atributo que sea ajeno a su condición de ser humano (Quinn y Deneger, 2002).

La resolución 67/139 “Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad”, aprobada por la Asamblea General en diciembre de 2012, incorpora la dignidad como un elemento central de un instrumento internacional sobre los derechos de las personas mayores. Lo mismo se hizo en su momento en relación a las personas con discapacidad. Este hecho no es una mera coincidencia; ambos grupos comparten el menoscabo de su dignidad por medio de prácticas que minan el respeto de su condición humana, como la compasión o invisibilización.

Tal como está organizada la sociedad, no todas las personas pueden desarrollarse plenamente hasta el final de sus vidas. Hay obstáculos que favorecen las ofensas y humillaciones en su contra, que les impiden vivir con libertad y autonomía. De ahí se desprende que en un instrumento internacional de derechos humanos, cualquiera sea su naturaleza, el Estado tenga una responsabilidad con respecto a la dignidad de las personas mayores, y deba considerar, por una parte, las condiciones personales existentes para construir a partir de ellas y, por la otra, los obstáculos del medio social y físico, para eliminarlos (Etxeberria, 2008).

## **3. El reconocimiento de la autonomía**

En los últimos 20 años, muchos países han reformado las normas sobre capacidad jurídica y las leyes de custodia para pasar de un modelo médico que se centraba solo en un diagnóstico de incapacidad a otro que trata de evaluar la capacidad de los individuos funcionales (OHCHR, 2012). Sin embargo, por medio de medidas de tutela, las personas mayores a menudo siguen siendo despojadas de manera arbitraria de su capacidad de responder a sus propias necesidades, expresar sus deseos, tomar decisiones, hacer elecciones y lograr sus metas, lo que limita cualquier posibilidad de autocontrolar sus vidas (CDDH-AGE, 2013b).

Con frecuencia no se hace una distinción entre la autonomía moral y la autonomía fáctica —la primera relativa a la capacidad racional para tomar decisiones de las que se puede ser responsable, y la segunda concerniente a la posibilidad de llevar a cabo las decisiones (Etxeberria, 2008). De este modo,

frente a una falta de autonomía fáctica, se restringe de inmediato la capacidad de las personas mayores de tomar sus decisiones. Se hace caso omiso de que, cualquiera sea la limitación, nunca debe considerarse como absoluta de una vez y para siempre.

Las disposiciones fundamentales del derecho internacional relacionado con la capacidad legal y la toma de decisiones en pie de igualdad con los demás se definen en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El artículo 12 establece la obligación del Estado de “reconocer que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida” y de “adoptar las medidas apropiadas para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica”, mientras que el artículo 17 dispone que “toda persona con discapacidad tiene derecho a que se respete su integridad física y mental”. Estas protecciones han generado un viraje hacia la adopción de decisiones con apoyo como alternativa a la tutela, haciendo hincapié en la autonomía e independencia de la persona en lugar de su dependencia e incapacidades.

En el caso de las personas mayores, su capacidad debe ser juzgada permanentemente en relación a la tarea o las circunstancias específicas en que se ejerce (CDDH-AGE, 2013a). El acento debe ponerse entonces en fortalecer los mecanismos que le faciliten la posibilidad de continuar ejerciendo su autonomía por el mayor tiempo posible, antes que recurrir a figuras que la reemplacen en sus decisiones.

Esto significa que cualquier instrumento sobre los derechos de las personas mayores debe comenzar por garantizarles la posibilidad de ser autónomas para gestionar sus proyectos vitales en su dimensión privada-civil, de modo que puedan llevar una vida independiente en su entorno familiar el tiempo que quieran y puedan, así como para participar activamente en la dimensión pública-política de la organización de la sociedad (Etxeberria, 2008; CDDH-AGE, 2013b).

#### **4. El maltrato como una violación de derechos humanos**

La última década ha sido testigo de un extraordinario impulso por cambiar la forma de abordar el maltrato en la vejez. Tal como ocurrió con otros grupos sociales, la violencia contra las personas de edad ha traspasado el mundo privado para someterse al escrutinio público. Y si bien, en principio, el maltrato de las personas mayores se construyó en el marco del discurso sobre la vulnerabilidad, y su rechazo es plenamente coherente con los esquemas interpretativos que las consideran objetos de protección, hoy en día se empieza a abonar el camino para abordar los problemas de violencia en la vejez en el marco de los derechos humanos.

De este modo, se ha generado cierto consenso en torno a que una vida libre de violencia conlleva el ejercicio de todos los derechos establecidos en los pactos internacionales de derechos humanos. La Observación General Número 20 del Comité de Derechos Humanos sobre la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 1992, hizo un destacado aporte en este sentido.

La finalidad del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona. El fondo del derecho es la prohibición de los actos que le causan dolor físico y sufrimiento moral, incluyendo aquellos castigos corporales por la comisión de un delito o como medida disciplinaria. El Estado tiene el deber de brindar a toda persona la protección necesaria frente a estos actos, y de no admitir ningún tipo de limitación en ese sentido. En relación a la aplicación de este artículo, el Comité de Derechos Humanos observó que hay que prohibir ese tipo de trato o castigo o declararlo un delito, pero ello no basta si no se adoptan medidas de otra índole para prevenirlos y castigarlos, agregando las salvaguardas para la protección especial de las personas que se encuentran en una condición de riesgo.

Como se desprende, el maltrato de las personas mayores es una violación de su derecho a la integridad personal, incluyendo la de tipo físico, psíquico y moral. Este derecho alude también a la

protección contra la explotación económica y a la negación de su consentimiento libre e informado con respecto a cualquier asunto que afecte su autonomía, integridad o bienestar.

En la práctica, la violación del derecho a la integridad personal se produce cuando el Estado a través de sus agentes, o cualquier otra persona, aplican tratos crueles, inhumanos o degradantes que causan sufrimiento físico, psicológico o moral. La tortura es una forma agravada de trato cruel, inhumano o degradante. Aunque no siempre es fácil establecer la diferencia entre ambos, de conformidad con el artículo 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, las obligaciones de los Estados se aplican en los dos casos. Vale decir que, frente a una situación de maltrato, las personas mayores deberían estar protegidas con la misma fuerza que si se tratara de un caso de tortura. La integridad personal de las personas de edad, por lo tanto, es un bien jurídico que hay que proteger al máximo nivel.

En su Observación general Número 2, el Comité contra la Tortura (CAT) considera que la prohibición de los malos tratos tiene carácter absoluto y que su prevención debe ser efectiva e imperativa. Por lo tanto, los Estados deben garantizar el enjuiciamiento y castigo cabal de los actos de violencia y maltrato, y velar por la aplicación de otras medidas positivas de prevención y protección, entre las que menciona la eliminación de todos los obstáculos legales y de otra índole que impidan la erradicación de los malos tratos y la adopción de las medidas eficaces para impedir esas conductas y su reiteración. También menciona la obligación de examinar y mejorar constantemente la legislación nacional y la generación de datos desglosados por edad, género y otros factores determinantes que permitan a los Estados detectar y comparar tratos discriminatorios que de lo contrario pasarían desapercibidos y no se abordarían, y adoptar medidas correctoras (CAT, 2008).

En este marco, como en otros asuntos relacionados con los derechos humanos de las personas mayores, es insoslayable poner atención al contexto en el que se produce el maltrato y buscar las maneras de subsanar y mejorar todas aquellas condiciones que derivan de actos humanos y que por lo tanto son modificables —como las normas culturales, las tradiciones, los prejuicios y estereotipos que afectan a las personas mayores, así como la cultura de la violencia subyacente. De este modo, la responsabilidad jurídica de los Estados traspasa el ámbito individual y comprende la preservación, garantía y recuperación de las condiciones que favorecen el respeto de la integridad de las personas de edad.

## **5. La toma de conciencia sobre los derechos humanos de las personas mayores**

Las medidas de toma de conciencia ocupan un lugar protagónico en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, un instrumento internacional de las Naciones Unidas que por primera vez incorpora un capítulo dedicado a ellas. Así, bajo el título de “Toma de conciencia”, los Estados partes de la Convención se comprometen a adoptar medidas para:

- Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad, y fomentar el respeto de sus derechos y su dignidad.
- Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida.
- Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

Para llevar a cabo estos objetivos, la Convención incorpora un elenco de posibles instrumentos que van desde la puesta en marcha de campañas de sensibilización pública hasta el fomento de imágenes positivas y respetuosas de la discapacidad en el seno del sistema educativo y en los medios de comunicación social.

La conveniencia de este tipo de medidas también se ha subrayado reiteradamente en relación con el envejecimiento, un ámbito en el que, como se ha visto, la discriminación tanto social como



institucional se alimenta de la pervivencia de estereotipos negativos y prejuicios en torno a la persona que envejece.

El proyecto de convención interamericana de derechos humanos de las personas mayores consideró incorporar la toma de conciencia como parte de los derechos protegidos, y puso particular acento en la educación sobre el envejecimiento para erradicar las prácticas que afectan a las personas de edad (véase el gráfico V.6).

#### **RECUADRO V.6 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

En las últimas décadas, la expansión de la atención diferenciada de las personas mayores, vinculada a la especialización del conocimiento en esta materia, la toma de conciencia, la organización y movilización de sus asociaciones, han puesto en evidencia las pautas de exclusión y abuso, muchas veces silenciadas, de las que son objeto. Estas conductas contra las personas mayores son la manifestación de la existencia de prejuicios y estereotipos negativos contra la edad que se encuentran firmemente enraizados en la sociedad, y que se filtran a su vez en la práctica y en la institucionalidad de los poderes públicos. La lectura de la situación de las personas mayores desde el prisma de los derechos humanos permite concebir estas dinámicas como formas de discriminación por razón de edad.

La discriminación en contra de las personas mayores constituye una cuestión clave en la agenda internacional en torno a un futuro instrumento sobre sus derechos. El principio internacional de la igualdad y la no discriminación es parte de la fundamentación normativa para el reconocimiento de derechos específicos a las personas de edad, siguiendo la pauta marcada por el desarrollo del régimen internacional de los derechos humanos. En los últimos 50 años, esta evolución ha permitido el reconocimiento de los derechos de ciertos colectivos, como las mujeres, los niños y niñas, las personas con discapacidad, las minorías o los pueblos indígenas, mediante un proceso de *especificación* de los derechos humanos universales a las circunstancias de estos grupos mediante instrumentos internacionales especiales (Bobbio, 1991). El principio de igualdad y no discriminación es el eje vertebrador de este proceso de progresiva especificación, que no tiene otro objetivo que avanzar hacia la materialización de la igualdad y la remoción de las barreras sociales e institucionales que impiden su realización efectiva. Al mismo tiempo, el principio de igualdad y no discriminación, en su aplicación a diversos grupos que son objeto de este tipo de trato, configura una agenda de acción que identifica las medidas que deben emprender los Estados para combatirla, entre las que se puede mencionar: i) la eliminación de las barreras legales e institucionales, ii) la prohibición legal y la sanción de la discriminación por razón de edad; iii) las medidas especiales y la acción positiva, y iv) los ajustes razonables.

Fuente: Elaborado sobre la base de L. Rodríguez-Piñero, “La discriminación por razón de edad: perspectivas internacionales”, en S. Huenchuan (ed.), *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, México, D. F., CELADE-CEPAL e Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2012; N. Bobbio, “Derechos del hombre y filosofía de la historia”, en *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.

## **6. Los cuidados desde una perspectiva integral**

Uno de los temas que más ha concentrado la atención en los últimos años en el campo del envejecimiento son los cuidados a largo plazo durante la vejez, que incluyen toda una variedad de servicios que ayudan a satisfacer las necesidades tanto médicas como no médicas de las personas mayores que no puedan cuidar de sí mismas durante largos períodos.

Los cuidados a largo plazo adoptan dos formas generales: atención domiciliaria y residencial. La atención residencial es el alojamiento y el cuidado de una persona en una institución especializada. Por atención domiciliaria se entienden generalmente los servicios prestados por profesionales en casa de la persona mayor (Naciones Unidas, 2010a). Sin embargo, los debates en curso han mostrado que

además de estos dos tipos de atenciones hay que incluir otras medidas que garanticen el cuidado desde una perspectiva integral.

El Grupo de redacción sobre los derechos humanos de las personas mayores, del Comité Directivo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, ha hecho una contribución destacable en este sentido, al incluir en el capítulo de cuidados de su proyecto de Recomendación algunos elementos novedosos que pueden ser útiles para orientar con respecto a qué se debe proteger en este ámbito.

En la Recomendación se reconocen y garantizan los derechos de las personas mayores que reciben cuidados; se distribuyen los costos del cuidado de forma más equitativa entre toda la sociedad y se fomenta el apoyo a las formas profesionales, decentemente remuneradas y sensibles de cuidado. Además, en este capítulo se incorporan la atención residencial e institucional y los cuidados paliativos. Con respecto a la primera, se recomienda lo siguiente:

- Las personas de edad que son colocadas en instituciones tienen derecho a la libertad de movimiento. Todas las restricciones deben ser legales, necesarias y proporcionadas, y de conformidad con el derecho internacional. Debe haber garantías suficientes para la revisión de estas decisiones. Los Estados miembros deben velar por que las restricciones individuales para una persona de edad se apliquen con su consentimiento libre e informado, o como una respuesta proporcionada a un riesgo de daño potencial.
- Los Estados miembros deben asegurarse de que exista una autoridad u organismo encargado de la inspección de las instituciones públicas y privadas residenciales competente e independiente. Además, deben establecer mecanismos de denuncia fácilmente accesibles y eficaces y la reparación de las deficiencias en la calidad de la atención.
- En principio, las personas de edad solo se deben colocar en la atención residencial, institucional o psiquiátrica con su consentimiento libre e informado. Cualquier excepción a este principio deberá cumplir los requisitos del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en particular el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 5).

En materia de cuidados paliativos, la recomendación establece la obligación de los Estados de ofrecerlos a las personas mayores que sufren de una enfermedad potencialmente mortal o que limita su vida, para asegurar su bienestar y la posibilidad de vivir y morir con dignidad. La recomendación se basa en los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre este asunto, que llama a establecer un proceso que no acelere la llegada de la muerte ni tampoco la posponga, proporcionar alivio al dolor y otros síntomas que preocupan al enfermo y la familia, integrar los aspectos psicológicos y espirituales al tratamiento del paciente, ofrecer un sistema de apoyo para ayudarlo a llevar una vida lo más activa posible, ofrecer apoyo a la familia para que pueda afrontar la enfermedad del paciente y el proceso de duelo, brindar atención mediante un equipo multidisciplinario para dar solución integral a las necesidades del paciente y su familia, y preservar e incrementar la calidad de vida, disminuyendo el sufrimiento y potenciando la influencia positiva durante el curso de la enfermedad (Fernández, 2013).

## **7. Medidas especiales de protección para grupos específicos**

En los Lineamientos para una convención sobre los derechos de las personas mayores, elaborados por los países de América Latina y el Caribe que participaron en la tercera reunión de seguimiento de la Declaración de Brasilia, realizada en Santiago de Chile en octubre de 2009, se identificó como grupos que requieren medidas especiales de protección a las mujeres mayores, los ancianos indígenas, las personas mayores pertenecientes a minorías étnicas o nacionales, lingüísticas o religiosas, y a las personas de edad en situaciones de riesgo y emergencia humanitaria. El Uruguay quiso incorporar además a las personas mayores en situación de cárcel, pero no contó con el respaldo suficiente para hacerlo.

En la base de la identificación consensuada de estos grupos específicos por parte de 26 países que participaron en esta reunión se hallaba la necesidad de proteger de manera particular a aquellos individuos que forman parte de grupos en los que la edad se suma a otras causas de discriminación, o

que suelen estar expuestos con mayor frecuencia al riesgo de invisibilidad o conculcación de sus derechos. No fueron grupos establecidos al azar, sino que formaron parte de una respetuosa negociación que se inició en la segunda reunión de seguimiento de la Declaración de Brasilia, realizada en Buenos Aires en mayo de 2009. Los Lineamientos sirvieron como base para el proyecto de convención interamericana sobre los derechos humanos de las personas mayores que se está negociando en el marco del Grupo de Trabajo de la OEA.

Esta decisión fue coherente con los procesos llevados a cabo en África y Europa. El proyecto de protocolo sobre los derechos de las personas mayores que se encuentra elaborando la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos incluye la protección especial para grupos específicos de personas mayores, y establece las obligaciones de los Estados al respecto. Entre ellos se encuentran las mujeres mayores, las personas de edad que tienen a su cuidado huérfanos y niños vulnerables, aquellas con discapacidad y las personas en situaciones de conflicto o desastres (Permanent Mission of the South African to the United Nations, 2013). En el caso de la Recomendación europea, se incluye a las personas mayores en situación de cárcel, y en su informe explicativo se llama la atención acerca de la situación específica de las mujeres mayores, de los inmigrantes antiguos y de las personas de edad con discapacidad.

Tanto la práctica de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos como la del Comité Directivo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa se condicen con la llevada a cabo por las Naciones Unidas por medio de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que incorpora medidas de protección específicas para las mujeres con discapacidad (artículo 6) y los niños y niñas con discapacidad (artículo 7), y la Convención sobre los derechos del niño, que considera medidas especiales para los niños privados de su medio familiar (artículo 20), refugiados (artículo 22), impedidos (artículo 23) y de minorías o de pueblos indígenas (artículo 30). En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece en su artículo 22 que en su aplicación se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.

En la discusión internacional sobre la protección de los derechos de las personas mayores hay que considerar todos los puntos de vista y los argumentos a favor y en contra de la adopción de medidas especiales de protección. Sin embargo, nuevamente hay que velar para que la protección sea de amplio alcance, y que incorpore los requerimientos particulares de ciertos grupos de personas mayores que en razón de la combinación de la edad con otras causas de discriminación sufren de forma desproporcionada la violación de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

## VI. Conclusiones

En este trabajo se han documentado los distintos puntos de vista en relación con los derechos humanos en contexto de envejecimiento, haciendo particular referencia a tres elementos: la universalidad, la igualdad y la especificación.

Se brindó una argumentación sustantiva sobre la constitución de las personas mayores como un grupo social discriminado, que merece la atención de la comunidad internacional para promover y proteger sus derechos humanos. Se examinaron además las dificultades que suelen afrontar para hacer valer sus demandas e intereses como fundamento de la especificación de sus derechos, y se entregaron elementos para afirmar que, pese a la amplia heterogeneidad de este colectivo, es precisamente en materia de derechos humanos —sea en su ejercicio o su vulneración— donde tienen más puntos en común que en ninguna otra esfera de la vida social.

La universalidad se examinó desde distintos puntos de vista, tanto en relación a su fundamento como respecto de su catálogo. Igualmente, se hizo referencia a la supuesta invariabilidad de los principios de derechos humanos y los estándares vigentes, que en el escenario actual precisan una revisión y adaptación para hacerlos más eficaces.

Se documentaron las posiciones que existen en relación a la afirmación de los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional. Se reconoció el trabajo de los comités de los tratados y de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Y, sobre todo, se valoró el ámbito regional como un espacio en el que es posible arribar a consensos de manera más ágil que en la comunidad internacional.

En tal sentido, como bien han insistido varios actores sociales latinoamericanos, los avances regionales en Europa, África y las Américas no son excluyentes de los que se llevan adelante en el marco de las Naciones Unidas. Por ello, más que una superposición de acciones dirigidas a proteger los derechos de las personas mayores, lo que está en marcha es un proceso de convergencia y construcción de consensos que, tarde o temprano, impactará más allá del ámbito regional.

Aunque no haya coincidencia acerca de que un tratado sea la mejor manera de proteger los derechos de las personas mayores, sí hay avances con respecto al posicionamiento que el tema tiene en la agenda internacional. La creación de la figura del Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos es la evidencia más elocuente. Parte del esfuerzo está hecho; en adelante, el valor y la contribución del mandato dependerán mucho de la credibilidad, experiencia y conocimiento de quien ocupe esa posición y de las reclamaciones que le encomienden las personas mayores y sus organizaciones.

En este documento también se ha presentado el desarrollo normativo de los derechos de las personas mayores en la región, analizado a la luz de las referencias obligatorias existentes en los tratados y políticas mundiales y regionales de las Naciones Unidas. De este análisis se concluye que se

ha avanzado en el reconocimiento constitucional de los derechos de las personas de edad en la mayor parte de los países, lo que supone estándares esenciales de protección. En la mayoría este reconocimiento se concentra en ofrecer una protección mínima en la vejez. Solo algunos países consideran la discriminación por edad y muy pocos garantizan los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos casos, incluso, la protección de las personas mayores en el texto constitucional se restringe a los sectores más pobres. No obstante, el hecho que los derechos de las personas de edad se hayan reconocido constitucionalmente es un primer paso, que puede desarrollarse con mayor amplitud en el marco normativo nacional.

La protección constitucional conlleva obligaciones de conducta y de resultado. De acuerdo a las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las primeras se refieren al desarrollo de acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de los derechos —leyes, políticas, programas, entre otras—, y las obligaciones de resultados requieren que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan la norma sustantiva. Ambas obligaciones deben estar muy claras para los Estados y los ciudadanos, puesto que de lo contrario el reconocimiento constitucional se transforma en un ejercicio puramente teórico, sin consecuencias prácticas para los derechos que se busca proteger.

En los países de la región, las leyes especiales de protección de los derechos de las personas mayores se desarrollaron durante la segunda mitad de la década de 1990. En algunos casos su promulgación obedeció al reordenamiento de las fuerzas políticas dentro del país, en otros respondió al impulso dado por las primeras damas o al interés genuino de los poderes públicos por responder de manera concreta a los desafíos que conlleva el crecimiento vertiginoso de la población adulta mayor en el contexto nacional. La influencia externa, principalmente en la forma de cooperación internacional, ha tenido también un efecto impulsor en el desarrollo de las legislaciones.

Estas leyes especiales tienen un enorme valor, debido a que pueden desarrollar de manera pormenorizada el reconocimiento constitucional de los derechos de las personas mayores, permiten organizar la acción de los Estados a favor de este grupo por medio del cumplimiento de obligaciones y establecen los límites y posibilidades de la acción de los poderes públicos para el ejercicio de los derechos y las libertades en la vejez. Sin embargo, de su revisión surge que la esencia y estructura de los derechos de las personas mayores es todavía una arena de discusión en el ámbito doméstico. Así, el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado o al trabajo no tienen el mismo significado en un país que en otro. La falta de homogenización tiene como resultado que los Estados, en mayor o menor medida, se aparten de los estándares mínimos universales de derechos humanos. En este marco, urge adecuar las legislaciones existentes a la norma de los tratados, la interpretación de los órganos de supervisión y, por cierto, a las políticas mundiales y regionales a favor de las personas mayores.

Una segunda debilidad de las legislaciones analizadas es la falta de garantías institucionales —tanto de orden político como jurisdiccional— para el cumplimiento de los derechos. Varias normas carecen de mecanismos específicos de protección para que sus destinatarios puedan satisfacer realmente la necesidad o el interés protegido. Las garantías institucionales, con notables excepciones, tienen su principal debilidad en que la norma no establece de manera explícita las obligaciones ni los sujetos obligados para los derechos que son protegidos. De este modo, se enumeran prerrogativas a favor de las personas mayores, pero no está claro qué órgano de gobierno, legislativo o judicial debe responder para hacer efectivo el derecho. Lo mismo ocurre con las sanciones, que generalmente son de tipo administrativo, concentrando la responsabilidad de su ejecución en las instituciones creadas por la misma legislación, muchas de las cuales no cuentan con el personal calificado, la ubicuidad institucional, el presupuesto o los procedimientos para hacerlas efectivas.

Unido a lo anterior, y con algunas excepciones, existen dificultades para el acceso de las personas mayores a la justicia. En la mayoría de los países analizados no hay una política clara de accesibilidad para las poblaciones vulnerables, y cuando existe, no siempre incluye a las personas de edad. Hay enormes obstáculos en este ámbito que deben ser superados para que las garantías de las leyes sean implementadas. Es de suma importancia fortalecer las garantías ciudadanas en las normas

examinadas. En varios casos, los principios de las leyes o sus objetivos incorporan la participación de las personas mayores; sin embargo, no se establecen dentro del mismo texto legal instrumentos de defensa y tutela de los derechos que dependan directamente de los titulares. De este modo, la falta de canales institucionales de participación en los asuntos que afectan a las personas mayores o las dificultades de acceso a la información pública son parte de los obstáculos a superar, puesto que para una efectiva implementación de las leyes se necesita involucrar a los propios afectados en la construcción y protección de sus derechos.

Por último, en relación a las políticas regionales dirigida a las personas mayores, la Carta de San José sobre los derechos humanos de las personas mayores de América Latina y el Caribe es un instrumento que puede jugar un papel destacado en el ámbito internacional. El planteamiento acerca de la actualización de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad puede tomar como referencia este consenso regional para avanzar en la elaboración de una declaración internacional sobre los derechos de las personas mayores, como antesala de una protección más robusta. Una contribución semejante puede realizar la Recomendación elaborada en el ámbito europeo por el Comité Directivo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, que como se dijo en capítulos anteriores, contiene novedosos elementos para abordar los asuntos de las personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos.

En términos generales se podría decir que el camino hacia una mayor protección de los derechos humanos de las personas mayores recién está comenzando. El principal reto de este momento es reforzar la labor que han estado realizando los gobiernos de la región en el ámbito de las Naciones Unidas. Las organizaciones de personas mayores, las instituciones académicas, las defensorías de derechos humanos, los parlamentos y cualquier otro actor interesado deben participar decididamente en todo el proceso en curso.

Esta concentración de esfuerzos requiere la generación de espacios de intercambio y análisis en los que participen todos estos actores, para compartir conceptos, experiencias y prácticas que enriquezcan la discusión en ciernes. Además, hay que buscar mecanismos de coordinación y actuación conjunta entre las organizaciones de personas mayores, las instituciones gubernamentales a cargo del tema y los ministerios de relaciones exteriores, para reforzar una presencia amplia en las instancias donde se toman las decisiones —tanto en Ginebra como en Nueva York.

El desafío que hay por delante es enorme, aunque también impensable hace unos años atrás. Hay que seguir trabajando e insistir frente a la comunidad internacional acerca de la validez y la vigencia del reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores al más alto nivel.



## Bibliografía

- Abramovich, V. y C. Courtis (2006), *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Arber, S. y J. Ginn (1995), *Relación entre género y envejecimiento. Enfoque sociológico*, Madrid, Narcea.
- CAT (Comité contra la Tortura) (2008), “Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Observación General N° 2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes” (CAT/C/GC/2), Nueva York.
- CDDH (Steering Committee for Human Rights) (2012), “Drafting Group on the Human Rights of the Elderly” (CDDH-AGE), Meeting report, 23 March.
- CDDH-AGE (Steering Committee for Human Rights, Drafting Group on the Human Rights of Older Persons) (2013a), “Comments of Age-Platform Europe (AGE) on the draft Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the promotion of human rights of older persons”, Strasbourg, 6 May.
- \_\_\_\_\_ (2013b), “Meeting report. 4th meeting, Monday 23 September (9.30 a.m.) – Wednesday 25 September 2013 (1 p.m.), Council of Europe, Agora – Room G06” [CDDH-AGE(2013)R4], [en línea], <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/cddh-age/Document\\_CDDH\\_AGE/Web\\_CDDH-AGE%282013%29R4\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/Document_CDDH_AGE/Web_CDDH-AGE%282013%29R4_en.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Meeting report. 1st meeting, Wednesday 21 March (9:30 a.m.) – Friday 23 March 2012 (1.30 p.m.), Palais - Room 14, Council of Europe” [CDDH-AGE(2012)R1], [en línea], <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/cddh-age/Document\\_CDDH\\_AGE/CDDH-AGE\\_2012\\_RAP\\_1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/Document_CDDH_AGE/CDDH-AGE_2012_RAP_1_en.pdf)>.
- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (2009), “Nota conceptual relativa al proyecto de recomendación general sobre la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos” (CEDAW/C/2009/II/WP.1/R), 44° período de sesiones, 20 de julio al 7 de agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), “Propuesta de estrategia para avanzar, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, hacia una convención internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad” [LC/L.3220(CEP.2010/5)], documento presentado al Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *Declaración de Brasilia* (LC/G.2359), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2008b), Resolución 644 (XXXII) “Población y desarrollo: actividades prioritarias para el periodo 2008-2010”, trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio.



- \_\_\_\_\_ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* [LC/G.2294 (SES.31/3)], trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (LC/G.2228), Santiago de Chile.
- Chaves Cervantes, L. (2012), “El acceso a la justicia de las personas mayores: nociones, avances y desafíos”, en S. Huenchuan (ed.), *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, México, D.F., CELADE-CEPAL e Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.
- Courtis, C. (2004), “Discapacidad e inclusión social: retos teóricos y desafíos prácticos. Algunos comentarios a partir de la Ley 51/2003”, *Jueces para la Democracia*, N° 51.
- Doron, I. (2013), “Lecture about Old age discrimination, Public consultation on Human Rights of Older Persons”, Office of the High Commissioner for Human Rights, Palais des Nations, Geneva, 15 April.
- Elder, Ch. y R. Cobb (1993), “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- Etxeberría, X. (2008), *La condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Fericgla, J. (1992), *Envejecer. Una antropología de la ancianidad*, Barcelona, Anthropos.
- Fernández, A. (2013), “Salud, dependencia y cuidados paliativos. La visión de Cuba”, presentación realizada en la Primera reunión de seguimiento de la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores, San José de Costa Rica, 3 al 5 de julio, [en línea], <[http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/8/50358/22\\_AFernandez.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/8/50358/22_AFernandez.pdf)>.
- Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (2013a), “Propuestas para los artículos del 21 al 30 del Proyecto de Convención, basadas en lo contenido en el compendio de propuestas al proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores” (CAJP/GT/DHPM-44/12 rev. 2), presentadas por la Presidencia (CAJP/GT/DHPM 64/12).
- \_\_\_\_\_ (2013b), “Plan de trabajo del Grupo de trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (2013 - 2014)” (OEA.Ser.G CAJP/GT/DHPM-100/13 rev. 2), Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 25 de septiembre, [en línea], <<http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp>>.
- Guillemard, A. (1992), *Análisis comparativo de las políticas de vejez en Europa*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).
- Gutiérrez, F. (2011), *Universalidad de los derechos humanos. Una revisión a sus críticas*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.
- Ham Chande, R. (1996), “El envejecimiento. Una nueva dimensión de la salud en México”, *Revista Salud Pública de México*, Vol. 38, N° 6, 409-418.
- Huenchuan, S. (2012a), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad, Libros de la CEPAL 117* (LC/G.2553-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.18.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2012b), *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, México, D. F., CELADE-CEPAL e Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Envejecimiento y género: acercamiento a la situación de las mujeres mayores en América Latina y a las recomendaciones internacionales en el tema”, en *Envejecimiento, género y políticas públicas. Coloquio regional de expertos*, NIEVE-UNFPA, Montevideo, Lucida Ediciones.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, Libros de la CEPAL N° 100* (LC/G.2389-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.94.

- \_\_\_\_\_ (2003), “Diferencias sociales en la vejez. Aproximaciones conceptuales y teóricas”, *Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social*, N° 12, Santiago de Chile, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.
- Hunt, L. (2009), *La invención de los derechos humanos*, Barcelona, Tusquets Editores.
- Hurd, M. (1989), “The economics status of the elderly”, *Science*, 244(4905).
- Jaspers, D. (2011), “La situación de los derechos humanos de las personas mayores y sus formas de protección” (OEA.Ser.G CAJP/GT/DHPM/INF. 3/11), presentación en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 4 de noviembre, [en línea], <<http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CAJP/GT/DHPM/INF&classNum=3&lang=b>>.
- Lema Añón, C. (2011), “Notas sobre la universalidad de los derechos humanos”, *Papeles el Tiempo de los Derechos*, N° 6, Huri-Age, Consolider-Ingenio.
- López Caldera, N. (2000), *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Madrid, Ariel Derecho.
- Megret, F. (2011), “The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge”, *Human Rights Law Review* 11:1, 29 January.
- Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas (2013), “Argentina anunció en Naciones Unidas la creación del Grupo de Amigos de los Derechos Humanos para las Personas Mayores”, [en línea], <<http://enaun.mrecic.gov.ar/content/argentina-anunci%C3%B3-en-naciones-unidas-la-creaci%C3%B3n-del-grupo-de-amigos-de-los-derechos-humanos>>.
- Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas (2013), “Carta del 6 de mayo de 2013 enviada por la Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas a la Coordinadora de cuestiones relativas al envejecimiento de la División de Política Social y Desarrollo Social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas”.
- Naciones Unidas (2013a), “Seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Informe del Secretario General” (A/68/167), sexagésimo octavo período de sesiones, [en línea], <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/402/54/PDF/N1340254.pdf?OpenElement>>.
- \_\_\_\_\_ (2013b), “Informe resumido de la consulta sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad” (A/HRC/24/25), Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 24° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, julio, [en línea], <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/153/29/PDF/G1315329.pdf?OpenElement>>.
- \_\_\_\_\_ (2010a), “Estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover” (A/HRC/18/37), Consejo de Derechos Humanos, 18° período de sesiones.
- \_\_\_\_\_ (2010b), “Vigilancia y cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Guía para los observadores de la situación de los derechos humanos”, serie *Capacitación profesional*, N° 17, Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil”, Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, Madrid, 8 al 12 de abril.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”, Observación general N° 6 (E/C.12/1995/16/Rev.1), Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- \_\_\_\_\_ (1993), “Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”, resolución 48/96 aprobada por la Asamblea General sobre la base del informe de la Tercera Comisión.

- \_\_\_\_\_ (1991), Resolución 46/91. “Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas”, 16 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1982), Resolución 37/51. “Cuestión del envejecimiento”, 3 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1975), “Declaración de los Derechos de los Impedidos”, Resolución 3447 (XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, trigésimo período de sesiones.
- OEWG (Open-ended Working Group on Ageing) (2013), “Chair’s Summary. Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons (General Assembly resolutions 65/182 and 67/139), Fourth Working Session”, New York, 12-15 August, [en línea], <<http://social.un.org/ageing-working-group/documents/Chairs-Summary-4thOEWGA-amended-25Sep2013.pdf>>.
- OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) (2013), “Human Rights Council urges Syria to grant immediate access to the Commission of Inquiry”, [en línea], <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13794&LangID=E>>.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Normative standards in international human rights law in relation to older persons”, Analytical Outcome Paper, August.
- Papalia, D. y S. Wendkos (1998), *Desarrollo humano*, Bogotá, Limusa.
- Pastorino, A. (2013), “Actividades del grupo de trabajo durante el período 2012-2013 (Informe de la Presidencia del Grupo de Trabajo a ser presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos)”, Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA (CAJP/GT/DHPM-93/13), 15 de mayo.
- Permanent Mission of the South African to the United Nations (2013), “Guidelines for the international convention to promote and protect the rights and dignity of older persons”, Fourth Session of the Open-Ended Working Group on Ageing, 12/15 August.
- Quinn, G. (2004), “Disability Rights, An American Invention – a Global Challenge”, *Northeastern Law School*, 11th Annual Valerie Gordan Human Rights, 1 April.
- Quinn, G. M. y T. Deneger (2002), *Derechos humanos y discapacidad: uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*, Nueva York, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- Rodríguez Abascal, L. (2002), “El debate sobre los derechos de grupo”, en *Estado, justicia, derechos*, Madrid, Alianza.
- Rodríguez-Piñero, L. (2012), “La discriminación por razón de edad: perspectivas internacionales”, en S. Huenchuan (ed.), *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, México, D. F., CELADE-CEPAL e Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad*, colección *Documentos de proyecto* N° 305 (LC/W.305), Santiago de Chile, CEPAL.
- Romieux, M. (1998), “La educación para el adulto mayor y su relación con la sociedad”, *Revista Enfoques Educativos*, Vol. 1, N° 1, Santiago de Chile.
- Roqué, M. (2010), Informe de Argentina en la sesión “Protección jurídica en materia de envejecimiento: Momento actual y proyección futura”, X Conferencia Riicotec “De la necesidad a los derechos en las políticas públicas de discapacidad y envejecimiento”, Asunción, 22 al 24 de septiembre.
- United Nations (2013a), “Follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing, Report of the Secretary-General, Sixty-eighth session, Item 27 (c) of the provisional agenda, Social development: follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing”, 19 July.
- \_\_\_\_\_ (2013b), “The human rights of older persons” (A/HRC/24/L.37/Rev.1), Human Rights Council, Twenty-fourth session, 25 September.
- WHO (World Health Organization) (2011), *European report on preventing elder maltreatment*, Copenhagen, WHO, Regional Office for Europe, [en línea], <[http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/144676/e95110.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0010/144676/e95110.pdf)>.

- Wilhelmi, M. A. y G. Pisarello (2008), “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”, en J. Bonet Pérez y V. M. Sánchez (comps.), *Los derechos humanos en el siglo XXI. Continuidad y cambios*, Barcelona, Huygens Editorial.
- Williams, J. (2011), “An International Convention on the Rights of Older People”, in M. Odello and S. Cavandoli (eds.), *Emerging Human Rights in the 21st Century*, London, Routledge.
- Yeung Sik Yuen, Y. K. J. (2012), “Report of the Chairperson of the Working Group on the Rights of Older Persons and People with Disabilities in Africa”, presented during the 52nd Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples’ Rights, Yamoussoukro, Cote d’Ivoire, 9-22 October.



## **Anexos**



## Anexo 1

### Resolución 20/24 del Consejo de Derechos Humanos: Los derechos humanos de las personas de edad

Naciones Unidas

A/HRC/24/L.37/Rev.1

Asamblea General

Distr. limitada

25 de septiembre de 2013

Español

Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

24º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

**Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de)\*, Bosnia y Herzegovina\*, Brasil, Chile, Colombia\*, Costa Rica, Cuba\*, Djibouti\*, Ecuador, El Salvador\*, Etiopía, Guatemala, Honduras\*, México\*, Panamá\*, Paraguay\*, Perú, Turquía\*, Uruguay\*, Venezuela (República Bolivariana de): proyecto de resolución**

#### 24/... Los derechos humanos de las personas de edad

*El Consejo de Derechos Humanos,*

*Guiándose* por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas,

*Guiándose también* por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y otros instrumentos pertinentes de derechos humanos,

*Reafirmando* la Declaración y Programa de Acción de Viena,

*Recordando* la resolución 65/182 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2010, sobre el seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en que la Asamblea estableció un grupo de trabajo de composición abierta con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad examinando el marco internacional vigente en materia de derechos humanos de las personas de edad y determinando sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, entre otras cosas mediante el estudio, en su caso, de la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas,

*Recordando también* la resolución 21/23 del Consejo de Derechos Humanos, de 28 de septiembre de 2012, sobre los derechos humanos de las personas de edad,

*Reconociendo* la labor del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento con miras a aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad,

---

\* Estado no miembro del Consejo de Derechos Humanos.



*Teniendo presentes* la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2002, y todas las demás resoluciones pertinentes de la Asamblea General,

*Tomando nota con reconocimiento* del informe del Secretario General sobre el seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento<sup>1</sup>, y del informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los derechos humanos de las personas de edad<sup>2</sup>,

*Recordando* la Observación general N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, y otros documentos pertinentes de los órganos de tratados,

*Consciente* de que las personas de edad representan un sector numeroso y creciente de la población y que es preciso prestar más atención a los problemas de derechos humanos que las afectan específicamente,

*Preocupado* por las múltiples formas de discriminación que pueden afectar a las personas de edad y por la gran incidencia de la pobreza entre este grupo particularmente vulnerable, especialmente las mujeres, las personas con discapacidad, los afrodescendientes, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, las personas del medio rural, las personas que viven en la calle y los refugiados, entre otros grupos,

*Recordando* las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 5/1, sobre la construcción institucional del Consejo, y 5/2, sobre el código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo, de 18 de junio de 2007, y destacando que los titulares de mandatos deberán cumplir sus funciones de conformidad con esas resoluciones y sus anexos,

1. *Reconoce* los problemas relacionados con el disfrute de todos los derechos humanos a que hacen frente las personas de edad en ámbitos como la prevención y protección ante la violencia y los malos tratos, la protección social, la alimentación y la vivienda, el empleo, la capacidad jurídica, el acceso a la justicia, la asistencia sanitaria, la necesidad de cuidados asistenciales a largo plazo y paliativos y que esos problemas exigen un análisis a fondo y medidas para subsanar las deficiencias del régimen de protección;

2. *Toma nota* del informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativo a la consulta sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad<sup>3</sup>, que resume los temas tratados en la consulta, entre ellos la discriminación por motivos de edad, el acceso de las personas de edad al trabajo, a servicios de salud y a protección social adecuados, la protección contra el maltrato, la violencia y el abandono, los cuidados asistenciales a largo plazo y la situación de los reclusos de edad;

3. *Exhorta* a todos los Estados a promover y garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas de edad, en particular tomando medidas para combatir la discriminación por motivos de edad, el abandono, el maltrato y la violencia, y a ocuparse de las cuestiones de la integración social y la debida atención sanitaria de estas personas, teniendo en cuenta la importancia decisiva de la solidaridad, la reciprocidad y la interdependencia generacional en el seno de la familia para el desarrollo social;

4. *Alienta* a todos los Estados a aplicar sus políticas relativas al envejecimiento mediante consultas incluyentes y participativas con los interesados y los asociados para el desarrollo social pertinentes a fin de elaborar políticas eficaces que conciten un sentimiento de identificación nacional y el consenso;

---

<sup>1</sup> A/67/188.

<sup>2</sup> E/2012/51.

<sup>3</sup> A/HRC/24/25.

5. *Decide* nombrar, por un período de tres años, un experto independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, y encomendarle el siguiente mandato:

a) Evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes por lo que se refiere a las personas de edad, determinando al mismo tiempo las mejores prácticas en la aplicación de la legislación vigente relativa a la promoción y protección de los derechos de las personas de edad y las deficiencias en la aplicación de la legislación vigente;

b) Tener en cuenta las opiniones de las partes interesadas, como Estados, mecanismos regionales de derechos humanos, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas pertinentes;

c) Crear conciencia sobre los problemas que enfrentan las personas de edad para el ejercicio de todos los derechos humanos y velar por que las personas de edad reciban información sobre esos derechos;

d) Trabajar, en cooperación con los Estados, para fomentar la aplicación de medidas que contribuyan a la promoción y protección de los derechos de las personas de edad;

e) Integrar en su labor la perspectiva de género y de la discapacidad y prestar especial atención a las mujeres de edad, las personas con discapacidad, los afrodescendientes, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, las personas del medio rural, las personas que viven en la calle y los refugiados, entre otros grupos;

f) Evaluar las consecuencias en materia de derechos humanos de la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento;

g) Trabajar en estrecha coordinación, evitando al mismo tiempo las duplicaciones innecesarias, con el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, con otros procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y con los órganos de tratados;

6. *Pide* al Experto independiente que informe anualmente al Consejo de Derechos Humanos y le presente su primer informe en su 27º período de sesiones, con miras a la presentación de un informe detallado en su 33º período de sesiones;

7. *Pide* al Secretario General que se asegure de que el informe detallado mencionado antes del Experto independiente se señale a la atención del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, de conformidad con los párrafos 1 y 3 de la resolución 67/139 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2012;

8. *Exhorta* a todos los gobiernos a cooperar con el Experto independiente, y los invita a proporcionarle toda la información necesaria relacionada con el mandato;

9. *Decide* seguir examinando la cuestión de los derechos humanos de las personas de edad en su 27º período de sesiones.

**Anexo 2**  
**Resolución 67/139 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad**

Naciones Unidas

A/RES/67/139

Asamblea General

Distr. general  
13 de febrero de 2013

Sexagésimo séptimo período de sesiones  
Temas 27 b) y c) del programa

**Resolución aprobada por la Asamblea General**

[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/67/449 y Corr.1)]

**67/139. Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad**

*La Asamblea General,*

*Reafirmando* los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y las obligaciones consignadas en los instrumentos pertinentes de derechos humanos,

*Reafirmando también* que la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup> proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la misma, sin distinción alguna de edad, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

*Recordando* todas las resoluciones de la Asamblea General sobre cuestiones relativas a las personas de edad, incluidas las mujeres de edad, empezando por su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969, y recordando también todas las resoluciones relativas a la promoción y la protección de los derechos y la dignidad de las personas de edad del Consejo Económico y Social y de la Comisión de Desarrollo Social, así como de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, según corresponda,

*Reafirmando* los resultados de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento<sup>2</sup>, los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, aprobados en 1991<sup>3</sup>, los objetivos mundiales sobre el envejecimiento para el año 2001, acordados en 1992<sup>4</sup>, y la Proclamación sobre el Envejecimiento, de 1992<sup>5</sup>, así como los resultados de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento<sup>6</sup> y de los

<sup>1</sup> Resolución 217 A (III).

<sup>2</sup> Véase *Informe de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Viena, 26 de julio a 6 de agosto de 1982 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.82.I.16).

<sup>3</sup> Resolución 46/91, anexo.

<sup>4</sup> A/47/339, secc. III.

<sup>5</sup> Resolución 47/5, anexo.

<sup>6</sup> Véase *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.IV.4).

correspondientes exámenes de seguimiento, en particular en lo que se refiere a la promoción de los derechos y el bienestar de las personas de edad sobre la base de la igualdad y la participación,

*Reconociendo* que los esfuerzos emprendidos por los gobiernos, los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, para aumentar la cooperación y la integración, además de la concienciación y sensibilización acerca de las cuestiones relativas al envejecimiento desde la aprobación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002<sup>7</sup>, no han sido suficientes para fomentar oportunidades para las personas de edad y promover su participación plena y efectiva en la vida económica, social, cultural y política,

*Recordando* su resolución 65/182, de 21 de diciembre de 2010, en la que decidió establecer un grupo de trabajo de composición abierta en el que pudieran participar todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad examinando el marco internacional vigente en materia de derechos humanos de las personas de edad y determinando sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, incluso mediante el estudio, cuando correspondiera, de la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas,

*Reconociendo* que, para 2050, más del 20% de la población mundial tendrá 60 años o más, y reconociendo también que el aumento del número de personas de edad será mayor y más rápido en el mundo en desarrollo,

*Reconociendo también* que la mayoría de los hombres y las mujeres de edad pueden seguir contribuyendo de manera esencial al funcionamiento de la sociedad si existen las garantías, los medios y los recursos adecuados y se dispone del nivel más alto posible de atención de la salud, y que las personas de edad deben participar plenamente en el proceso de desarrollo y compartir también los beneficios que este reporta,

*Reafirmando* los resultados de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas y de los correspondientes exámenes de seguimiento, en particular en lo que se refiere a la promoción de los derechos humanos y el bienestar de las personas de edad sobre la base de la igualdad y la participación,

*Alentada* por el creciente interés de la comunidad internacional en promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad en todo el mundo en el marco de un enfoque amplio e integral,

*Reconociendo* que la mayoría de los tratados de derechos humanos fundamentales contienen numerosas obligaciones implícitas para con las personas de edad, pero que las referencias explícitas a la edad en los tratados internacionales básicos de derechos humanos son escasas, que no existe ningún instrumento relativo a las personas de edad, y que solo unos cuantos contienen referencias explícitas a la edad,

*Tomando nota* de los informes del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento y acogiendo con beneplácito el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos de las personas de edad<sup>8</sup>, en el que se señala que se requieren sin demora medidas especiales para fortalecer el régimen internacional de protección de las personas de edad, incluido un nuevo instrumento internacional específico,

1. *Decide* que el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, en el que podrán participar todos los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas, como parte de su mandato y a partir de su cuarto período de sesiones, que se celebrará en 2013, examine propuestas relativas a un instrumento jurídico internacional para promover y proteger los derechos y la

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, cap. I, resolución 1, anexo II.

<sup>8</sup> E/2012/51 y Corr.1.

dignidad de las personas de edad, sobre la base del enfoque holístico adoptado en la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación, así como la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y teniendo en cuenta las aportaciones del Consejo de Derechos Humanos, los informes del Grupo de Trabajo y las recomendaciones de la Comisión de Desarrollo Social y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, así como las contribuciones del segundo examen y evaluación mundial del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 20027, que se llevará a cabo en el 51º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social;

2. *Solicita* al Grupo de Trabajo que le presente lo antes posible una propuesta que contenga, entre otras cosas, los principales elementos que debería reunir un instrumento jurídico internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad, que actualmente no se contemplan suficientemente en los mecanismos existentes y exigen, por tanto, una mayor protección internacional;

3. *Invita* a los Estados y los órganos y las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular los titulares de mandatos y los órganos competentes creados en virtud de tratados de derechos humanos y las comisiones regionales, así como a las organizaciones intergubernamentales con interés en la materia a que contribuyan a la labor encomendada al Grupo de Trabajo en el párrafo 1 supra, e invita a las organizaciones no gubernamentales competentes a que contribuyan, según proceda, sobre la base de las modalidades de participación acordadas por el Grupo de Trabajo<sup>9</sup>;

4. *Solicita* al Secretario General que, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la División de Política Social y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), presente al Grupo de Trabajo, antes de su cuarto período de sesiones y dentro de los límites de los recursos disponibles, una recopilación de los instrumentos jurídicos, documentos y programas internacionales existentes que se refieran, directa o indirectamente, a la situación de las personas de edad, entre ellos los de las conferencias, cumbres, reuniones o seminarios internacionales o regionales convocados por las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales;

5. *Solicita también* al Secretario General que proporcione al Grupo de Trabajo los recursos necesarios para el desempeño de la labor que le ha sido encomendada en la presente resolución;

6. *Solicita además* al Secretario General que en el informe que le ha de presentar en su sexagésimo octavo período de sesiones en relación con el subtema titulado “Seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”, en el marco del tema titulado “Desarrollo social”, incluya información amplia sobre la aplicación de la presente resolución.

60ª sesión plenaria  
20 de diciembre de 2012

---

<sup>9</sup> A/AC.278/2011/2, secc. F.

### Anexo 3

## Resolución 21/23 del Consejo de Derechos Humanos: Los derechos humanos de las personas de edad

Naciones Unidas  
Asamblea General

A/HRC/RES/21/23  
Distr. general  
17 de octubre de 2012  
Español  
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos  
21º período de sesiones  
Tema 3 de la agenda  
Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo

### Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos<sup>1</sup> 21/23. Los derechos humanos de las personas de edad

*El Consejo de Derechos Humanos,*

*Recordando* la resolución 65/182 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2010, sobre el seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en que la Asamblea estableció un grupo de trabajo de composición abierta con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad examinando el marco internacional vigente en materia de derechos humanos de las personas de edad y determinando sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, entre otras cosas mediante el estudio, en su caso, de la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas,

*Reconociendo* que las personas de edad enfrentan factores específicos de vulnerabilidad y problemas para el ejercicio de todos los derechos humanos, que las actuales iniciativas internacionales sobre el tema han sido insuficientes y que se precisan de inmediato mayores medidas,

*Teniendo presentes* la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2002, y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General,

*Tomando nota con reconocimiento* del informe del Secretario General sobre el seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento<sup>2</sup>, y del informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los derechos humanos de las personas de edad<sup>3</sup>,

*Recordando* la Observación general N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, así como otros documentos pertinentes de los órganos de tratados, *Consciente* de que las personas de edad representan un sector numeroso y creciente de la población y que es preciso prestar más atención a los problemas de derechos humanos que las afectan específicamente,

*Preocupado* por las múltiples formas de discriminación que pueden afectar a las personas de edad y por la gran incidencia de la pobreza entre este grupo particularmente vulnerable, especialmente las mujeres, las personas con discapacidad, los afrodescendientes, las personas pertenecientes a pueblos

<sup>1</sup> Las resoluciones y decisiones aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos se publicarán en el informe del Consejo sobre su 21º período de sesiones (A/HRC/21/2), cap. I.

<sup>2</sup> A/67/188.

<sup>3</sup> E/2012/51.

indígenas, las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, las personas del medio rural, las personas que viven en la calle y los refugiados, entre otros grupos,

1. *Reconoce* los problemas relacionados con el ejercicio de todos los derechos humanos a que hacen frente las personas de edad en ámbitos como la prevención y protección ante la violencia y los malos tratos, la protección social, la alimentación y la vivienda, el empleo, la capacidad jurídica, el acceso a la justicia, la asistencia sanitaria, la necesidad de cuidados asistenciales a largo plazo y paliativos, y que esos problemas exigen un análisis a fondo y medidas para subsanar las deficiencias del régimen de protección;

2. *Observa con reconocimiento* las iniciativas multilaterales, regionales y subregionales destinadas a promover y proteger los derechos de las personas de edad, incluidos los debates sobre posibles pautas normativas;

3. *Exhorta* a todos los Estados a proveer al ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas de edad, en particular tomando medidas para combatir la discriminación por motivos de edad, el abandono, el maltrato y la violencia y a abordar las cuestiones de la integración social y la debida atención sanitaria de estas personas, teniendo en cuenta la importancia decisiva de la solidaridad, la reciprocidad y la interdependencia generacional en el seno de la familia para el desarrollo social;

4. *Alienta* a todos los Estados a aplicar sus políticas relativas al envejecimiento mediante consultas incluyentes y participativas con los interesados y los asociados para el desarrollo social pertinentes a fin de elaborar políticas eficaces que conciten un sentimiento de identificación nacional y el consenso;

5. *Exhorta* a todos los Estados a que mejoren sus mecanismos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad, entre otras cosas, adoptando, según el caso, mecanismos jurídicos u otros mecanismos especiales;

6. *Alienta* a todos los Estados a crear conciencia sobre los problemas que enfrentan las personas de edad para el ejercicio de todos los derechos humanos y a velar por que las personas de edad reciban información sobre esos derechos;

7. *Invita* a los procedimientos especiales y alienta a los órganos de tratados a dedicar atención a los derechos humanos de las personas de edad en sus actuales mandatos;

8. *Alienta* a todos los Estados a considerar la posibilidad de incluir en los informes nacionales que presenten para el examen periódico universal información sobre los derechos humanos de las personas de edad;

9. *Pide* a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que organice en Ginebra, entre los períodos de sesiones, una consulta pública sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad, con la participación de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales competentes, los organismos de las Naciones Unidas y los interesados, a fin de recibir información y compartir las mejores prácticas sobre el tema;

10. *Pide también* a la Oficina del Alto Comisionado que presente al Consejo en su 24º período de sesiones un informe resumido de la mencionada consulta;

11. *Decide* seguir examinando la cuestión de los derechos humanos de las personas de edad en su 24º período de sesiones.

38ª sesión  
28 de septiembre de 2012

[Aprobada sin votación.]

## Anexo 4

### Resolución 65/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

Naciones Unidas  
Asamblea General

A/RES/65/182  
Distr. general  
4 de febrero de 2011

Sexagésimo quinto período de sesiones  
Tema 27 c) del programa

#### Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2010

[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/65/448)]

#### 65/182. Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

*La Asamblea General,*

*Recordando* su resolución 57/167, de 18 de diciembre de 2002, en la que hizo suyos la Declaración Política<sup>1</sup> y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2002, su resolución 58/134, de 22 de diciembre de 2003, en la que tomó nota, entre otras cosas, de la guía general para la aplicación del Plan de Acción de Madrid, y sus resoluciones 60/135, de 16 de diciembre de 2005, 61/142, de 19 de diciembre de 2006, 62/130, de 18 de diciembre de 2007, 63/151, de 18 de diciembre de 2008, y 64/132, de 18 de diciembre de 2009,

*Reconociendo* que en muchas partes del mundo el conocimiento que se tiene del Plan de Acción de Madrid sigue siendo reducido o nulo, lo que limita el alcance de las medidas de aplicación,

*Tomando nota* de los informes del Secretario General sobre el seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, así como del estado actual de la situación social, el bienestar, la participación en el desarrollo y los derechos de las personas de edad<sup>1</sup>,

1. *Reafirma* la Declaración Política<sup>2</sup> y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2002<sup>3</sup>;

2. *Alienta* a los gobiernos a que presten mayor atención al fomento de la capacidad para erradicar la pobreza entre las personas de edad, en particular las mujeres, incorporando las cuestiones relacionadas con el envejecimiento en las estrategias de erradicación de la pobreza y los planes nacionales de desarrollo, y a que incluyan políticas específicas en materia de envejecimiento e iniciativas de integración de la cuestión del envejecimiento en sus estrategias nacionales;

3. *Alienta* a los Estados Miembros a que refuercen sus actividades de fomento de la capacidad nacional para ocuparse de las prioridades nacionales en materia de aplicación del Plan de Acción de Madrid definidas durante su examen y evaluación, e invita a los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de adoptar un enfoque gradual para desarrollar su

---

<sup>1</sup> A/65/157 y A/65/158.

<sup>2</sup> *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.IV.4), cap. I, resolución 1, anexo I.

<sup>3</sup> *Ibid.*, anexo II.



capacidad que comprenda el establecimiento de prioridades nacionales, el fortalecimiento de los mecanismos institucionales, la investigación, la reunión y el análisis de datos y la formación del personal necesario en la esfera del envejecimiento;

4. *Alienta también* a los Estados Miembros a que superen los obstáculos a la aplicación del Plan de Acción de Madrid formulando estrategias que tengan en cuenta la totalidad de la trayectoria vital y fomenten la solidaridad intergeneracional con objeto de incrementar la probabilidad de obtener mejores resultados en los años venideros;

5. *Alienta además* a los Estados Miembros a que hagan especial hincapié en fijar prioridades nacionales realistas, sostenibles, viables y con la máxima probabilidad de alcanzarse en los años venideros y elaboren objetivos e indicadores para medir los progresos en el proceso de aplicación;

6. *Alienta* a todos los Estados Miembros a que sigan aplicando el Plan de Acción de Madrid como parte integral de sus planes nacionales de desarrollo y sus estrategias de erradicación de la pobreza;

7. *Invita* a los Estados Miembros a que determinen sus principales esferas prioritarias para los años restantes del primer decenio de aplicación del Plan de Acción de Madrid, entre ellas el empoderamiento de las personas de edad y la promoción de sus derechos, la sensibilización sobre el envejecimiento y la creación de capacidad nacional al respecto;

8. *Recomienda* que los Estados Miembros den a conocer mejor el Plan de Acción de Madrid, incluso reforzando las redes de coordinadores nacionales en materia de envejecimiento, colaborando con las comisiones regionales y recabando la ayuda del Departamento de Información Pública de la Secretaría para que se preste más atención a las cuestiones relacionadas con el envejecimiento;

9. *Alienta* a los gobiernos que aún no lo hayan hecho a que designen coordinadores encargados del seguimiento de los planes nacionales de acción sobre el envejecimiento;

10. *Invita* a los gobiernos a elaborar y aplicar las políticas relativas al envejecimiento mediante consultas amplias y participativas con las instancias pertinentes y los asociados para el desarrollo social, a fin de elaborar políticas nacionales efectivas que sean responsabilidad de todos y se apoyen en el consenso;

11. *Exhorta* a los gobiernos a asegurar, según corresponda, condiciones que permitan a las familias y comunidades proporcionar cuidados y protección a las personas a medida que envejecen, a evaluar la mejora del estado de salud de las personas de edad, inclusive en función del género, y a reducir la discapacidad y la mortalidad;

12. *Alienta* a los gobiernos a que prosigan sus esfuerzos para aplicar el Plan de Acción de Madrid e incorporar las preocupaciones de las personas de edad en sus programas de políticas, teniendo en cuenta la importancia decisiva de la interdependencia entre generaciones en el seno de la familia, la solidaridad y la reciprocidad para el desarrollo social y la realización de todos los derechos humanos de las personas de edad, y para prevenir la discriminación por motivos de edad y lograr la integración social;

13. *Reconoce* la importancia de reforzar las alianzas intergeneracionales y la solidaridad entre las generaciones, y a ese respecto exhorta a los Estados Miembros a que promuevan oportunidades para la interacción voluntaria, constructiva y regular entre los jóvenes y las generaciones mayores en la familia, el lugar de trabajo y la sociedad en general;

14. *Invita* a los Estados Miembros a garantizar que las personas de edad tengan acceso a información sobre sus derechos de modo que puedan participar de manera plena y justa en la sociedad y disfrutar plenamente de todos los derechos humanos;

15. *Exhorta* a los Estados Miembros a que desarrollen su capacidad nacional de supervisar y garantizar el ejercicio de los derechos de las personas de edad, en consulta con todos los sectores de la sociedad, incluidas las organizaciones de personas de edad, por ejemplo, mediante instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, según corresponda;

16. *Exhorta también* a los Estados Miembros a que refuercen e incorporen la perspectiva de género en todas las políticas en materia de envejecimiento y a que encaren y erradiquen la discriminación por razón de edad y género, y recomienda que los Estados Miembros colaboren con todos los sectores de la sociedad, incluidos los grupos de mujeres y las organizaciones de personas de edad, para modificar los estereotipos negativos sobre esas personas, en particular sobre las mujeres de edad, y fomenten una visión positiva de las personas de edad;

17. *Exhorta además* a los Estados Miembros a que se ocupen del bienestar y la atención sanitaria adecuada de las personas de edad, así como de todos los casos de abandono, maltrato y violencia que sufren esas personas, mediante la formulación de estrategias preventivas más eficaces y leyes y políticas más firmes para afrontar esos problemas y sus causas subyacentes;

18. *Exhorta* a los Estados Miembros a que adopten medidas concretas para aumentar la protección y la asistencia a las personas de edad en situaciones de emergencia, de conformidad con el Plan de Acción de Madrid;

19. *Destaca* que, con el fin de complementar los esfuerzos nacionales de desarrollo, es indispensable una mayor cooperación internacional para ayudar a los países en desarrollo a aplicar el Plan de Acción de Madrid, reconociendo a la vez la importancia de la asistencia y la prestación de ayuda financiera;

20. *Alienta* a la comunidad internacional a que intensifique su cooperación en apoyo a las iniciativas nacionales encaminadas a erradicar la pobreza en consonancia con los objetivos convenidos internacionalmente, a fin de lograr un apoyo social y económico sostenible para las personas de edad;

21. *Alienta también* a la comunidad internacional a que apoye los esfuerzos de los países para forjar alianzas más firmes con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de personas de edad, las instituciones universitarias, las fundaciones de investigación, las organizaciones de base comunitaria, inclusive las personas que cuidan a otras, y el sector privado, a fin de ayudar a crear más capacidad en cuestiones relativas al envejecimiento;

22. *Alienta* a la comunidad internacional y a los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas a que, en el marco de sus mandatos respectivos, apoyen los esfuerzos nacionales para financiar iniciativas de investigación y reunión de datos sobre el envejecimiento a fin de comprender mejor los desafíos y las oportunidades que entraña el envejecimiento de la población y proporcionar a los responsables de políticas información más precisa y específica en materia de género y envejecimiento;

23. *Reconoce* la importante función que ejercen diversas organizaciones internacionales y regionales dedicadas a la capacitación, el fomento de capacidad, la elaboración de políticas y la supervisión en los planos nacional y regional para promover y facilitar la aplicación del Plan de Acción de Madrid, y reconoce la labor que se está llevando a cabo en distintas partes del mundo, así como las iniciativas regionales y las emprendidas por entidades como el Instituto Internacional sobre el Envejecimiento de Malta y el Centro Europeo de Políticas de Bienestar Social e Investigación de Viena;

24. *Recomienda* que los Estados Miembros reafirmen la función de los coordinadores de las Naciones Unidas en materia de envejecimiento, fomenten las iniciativas de cooperación técnica, amplíen el papel de las comisiones regionales en cuestiones de envejecimiento y aporten recursos adicionales a esas actividades, faciliten la coordinación de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales sobre envejecimiento y refuercen la cooperación con el mundo académico en torno a un programa de investigación sobre el envejecimiento;

25. *Reitera* la necesidad de aumentar la capacidad a nivel nacional para promover y facilitar la aplicación del Plan de Acción de Madrid y los resultados de su primer ciclo de examen y evaluación y, a ese respecto, alienta a los gobiernos a que presten apoyo al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para el Envejecimiento a fin de que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría pueda prestar más asistencia a los países que la soliciten;

26. *Solicita* al sistema de las Naciones Unidas que refuerce su capacidad para apoyar, de una manera eficaz y coordinada, la aplicación nacional del Plan de Acción de Madrid cuando corresponda;

27. *Recomienda* que en las iniciativas emprendidas para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los enumerados en la Declaración del Milenio<sup>4</sup>, se tenga en cuenta la situación de las personas de edad;

28. *Decide* establecer un grupo de trabajo de composición abierta, en el que puedan participar todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad examinando el marco internacional vigente en materia de derechos humanos de las personas de edad y determinando sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, incluso mediante el estudio, cuando corresponda, de la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas, y solicita al Secretario General que preste a ese grupo de trabajo todo el apoyo necesario, dentro de los límites de los recursos existentes, mientras dure su mandato;

29. *Decide también* que el grupo de trabajo de composición abierta:

a) Se reunirá en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York;

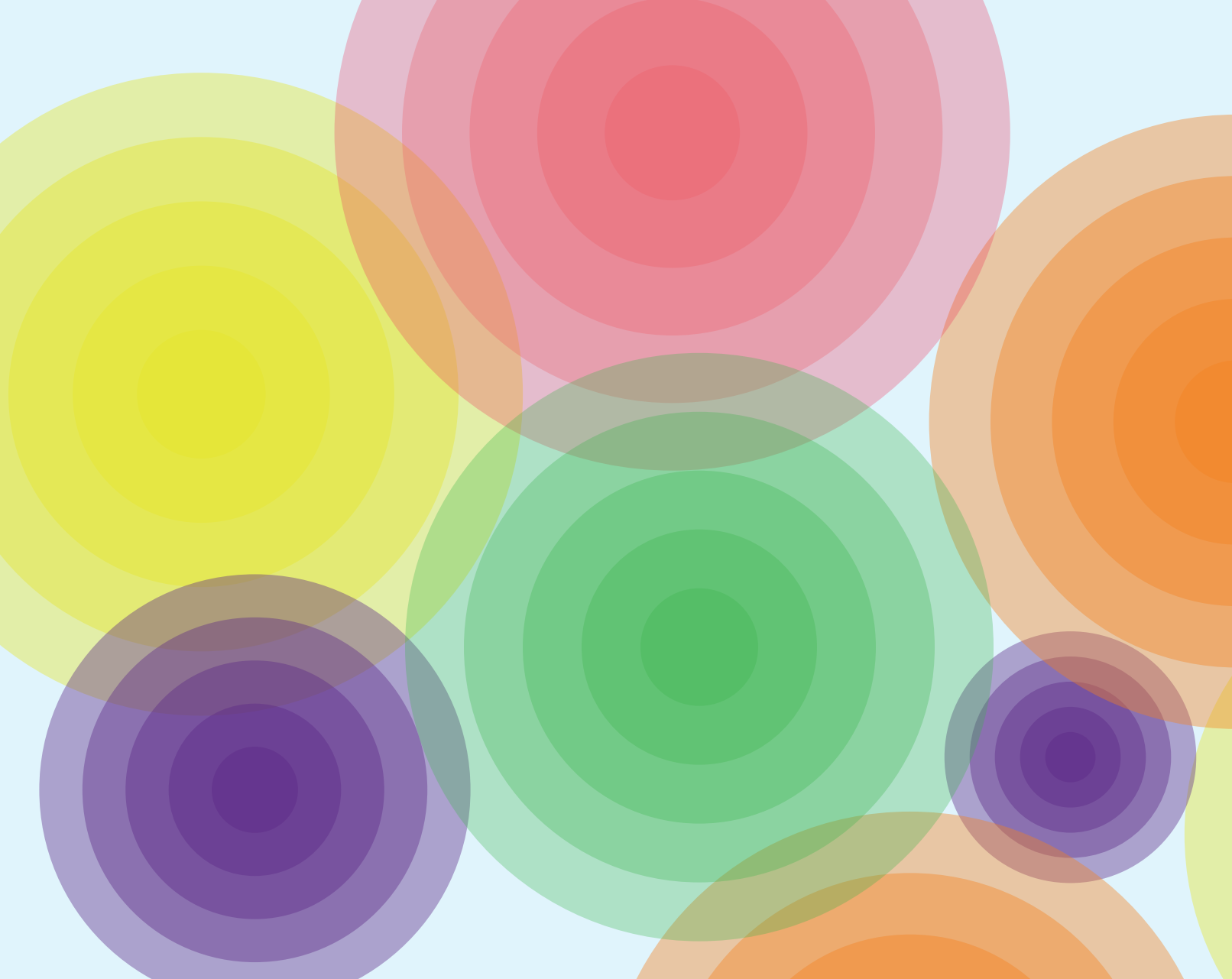
b) Decidirá por consenso su calendario y su programa de trabajo en una sesión de organización a principios de 2011; 30. *Invita* a los Estados y a los órganos y las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los titulares de mandatos de derechos humanos, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y las comisiones regionales, así como a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes interesadas en la materia, a que contribuyan a la labor encomendada al grupo de trabajo de composición abierta, según corresponda;

31. *Solicita* al Secretario General que en su sexagésimo sexto período de sesiones le presente un informe sobre la aplicación de la presente resolución, que incluya la situación relativa a los derechos de las personas de edad en todas las regiones del mundo.

*71ª sesión plenaria  
21 de diciembre de 2010*

---

<sup>4</sup> Véase la resolución 55/2.



**C E P A L**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)