

DE POBLACIÓN



NOTAS

81



NACIONES UNIDAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe ■ CEPAL
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía ■ CELADE

CEPAL

NOTAS DE POBLACIÓN

AÑO XXXII • N°81 • SANTIAGO DE CHILE



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población

Dirk Jaspers, Director

La Revista **NOTAS DE POBLACIÓN** es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año (junio y diciembre), con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal, como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos.

Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores, sin que el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, sea necesariamente partícipe de ellas.

Comité editorial:

Jorge Bravo

Juan Chackiel

José Miguel Guzmán

Susana Schkolnik

Secretaria:

María Teresa Donoso

Redacción y administración:

Casilla 179-D, Santiago, Chile. E-mail: MaríaTeresa.Donoso@cepal.org

Ventas: publications@cepal.org. Precio del ejemplar: US\$ 12 Suscripción anual: US\$ 20

Diseño de portada: Coka Urzúa

Ilustración de portada: Charles Campbell, Jamaicano, “*Right hand of Babylon*” (detalle), 1996

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322839-2 • ISSN v. impresa: 0303-1829 • ISSN v. electrónica: 1681-0333

LC/G.2300-P

Número de venta: S.06.II.G.101

Copyright © Naciones Unidas 2006. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, N.Y.10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Sumario

El rápido proceso de envejecimiento y las políticas sociales en Brasil <i>Laura Rodríguez Wong y José Alberto Magno de Carvalho</i>	5
Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores <i>Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti</i>	41
Capital social, asentamientos urbanos y comportamiento demográfico en América Latina <i>Luis Rosero-Bixby</i>	73
La población latinoamericana censada en España en 2001: un retrato sociodemográfico <i>Andreu Domingo I Valls y Rosana Martínez</i>	99
El uso de los sistemas de información geográfica (SIG) en el análisis demográfico de situaciones de desastre <i>Angélica Reyna</i>	129

Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores

Sandra Huenchuan*
Alejandro Morlachetti**

Resumen

El propósito de este estudio es hacer un aporte a la sistematización de la situación actual de los derechos de las personas mayores en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, así como de la legislación de los países latinoamericanos. La principal conclusión de este artículo es que las personas mayores son sujetos de especiales derechos, cuya concreción avanza rápidamente, tanto en el campo del derecho internacional como en el del derecho nacional. El desafío es enorme, debido a que en el contexto actual, junto con lograr que las personas mayores sean reconocidas como sujetos de derechos, se deben crear reglamentos, políticas e instituciones que les garanticen su pleno goce y ejercicio.

* Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

** Consultor, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

Abstract

Analysis of national and international instruments on the human rights of older people

The purpose of this study is to take stock of the current situation in terms of the rights of older people in international human rights instruments of the United Nations and the Organization of American States, as well as in national legislation in Latin America. The main conclusion is that older persons have specific rights and that their enforcement is advancing in great strides, both in national and international law. Yet much remains to be done: not only must older people be acknowledged as right holders, but regulations, policies and institutions must also be created to ensure that their rights may be fully exercised.

Résumé

Analyse des instruments internationaux et nationaux des droits humains des personnes âgées

Cette étude a pour but de contribuer à faire le point de la situation actuelle des droits de personnes âgées dans des instruments internationaux adoptés dans le domaine des droits humains par les Nations Unies et l'Organisation des États américains, ainsi que de la législation nationale des pays d'Amérique latine. La principale conclusion de cet article est que les personnes âgées sont sujets de droits spéciaux dont la matérialisation avance à grands pas, aussi bien dans le domaine du droit international que du droit national. Le défi est considérable car il s'agit, dans le contexte actuel, de parvenir non seulement à que les personnes âgées soient reconnues comme sujets de droits, mais aussi à mettre en place des règlements, des politiques des institutions qui leur garantissent la pleine jouissance et l'exercice de leurs droits.

I. Presentación

La concepción de las personas mayores como sujetos de derecho se inserta en un contexto más amplio de análisis teórico-político referido a la atribución de derechos a ciertos grupos desfavorecidos. El desarrollo jurídico correspondiente se enmarca en este debate y tiene diferentes expresiones en los ámbitos internacional, regional y nacional.

Antes de la década de 1990, en la doctrina de derechos humanos “la edad” estaba comprendida en la amplia acepción de “cualquier otra condición social”. Las diferencias de edad y de generación no siempre se trataron de manera explícita. Un cambio paradigmático al respecto son los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991. Esta resolución se considera la base de una futura convención sobre los derechos de las personas mayores.

En la región a fines de la década de 1980 se incorporaron medidas específicas en favor de las personas mayores en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Este es, la fecha, el único instrumento vinculante en este tema para los países que lo han ratificado. También cabe mencionar la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en noviembre de 2003.¹ Este documento tiene por objeto sentar las bases para la acción en el tema de la atención a la vejez en los próximos años, y constituye el primer instrumento regional de derecho indicativo (*soft law*). La Estrategia fue consensuada por más de 30 Estados miembros de la CEPAL en la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento convocada por el Gobierno de Chile junto con la Comisión y los demás miembros del Grupo Interinstitucional sobre Envejecimiento (la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial).

Las normas de protección de los derechos de las personas mayores son recientes. En varios países de la región, el diseño y la aplicación de disposiciones referidas expresamente a los derechos en la vejez se iniciaron en la década de 1990. En algunos Estados el proceso abarcó la promulgación de leyes especiales, mientras que en otros las reformas constitucionales en curso permitieron incorporar aspectos específicos relacionados con el tema. Estas medidas se vieron impulsadas, entre otros hitos, por el Año Internacional de las Personas de Edad y la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en Madrid en el año 2002.

¹ En adelante será citada como Estrategia Regional.

Se prevé que la aplicación de la Estrategia Regional fomentará el desarrollo de nuevas iniciativas en favor de las personas mayores en el futuro cercano.

En este artículo se hace un análisis de los progresos en lo que respecta a la incorporación de las personas mayores en los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos. En primer lugar, se sitúa el tema en el marco más amplio de los derechos humanos y de las personas mayores. Con tal fin, se examinan los principales instrumentos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos en la materia. En segundo lugar, se procede al análisis comparado de las constituciones de 21 países de la región, así como de las leyes específicas en favor de las personas mayores de países seleccionados de América Latina y el Caribe.

II. Marco jurídico internacional personas mayores

1. Sistema internacional de derechos humanos

La noción de derechos humanos como la conocemos en la actualidad es históricamente reciente; encuentra su origen en la rebelión europea contra el absolutismo y obedece a la extensión de la democracia liberal en el siglo XVIII.

La primera declaración de derechos individuales con fuerza legal, fundada en el reconocimiento de derechos inherentes al ser humano se encuentra en la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776, en la que se afirma que todos los hombres han sido creados iguales y dotados de ciertos derechos innatos, entre los que se cuentan en primer lugar la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad (Henkin, 1996).

La independencia norteamericana y sus principios influyeron en la Revolución Francesa. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Nacional en París, el 26 de agosto de 1789, es el más completo catálogo de derechos y garantías del siglo XVIII.

La internacionalización de los derechos humanos, es decir, la transformación de la idea de derechos constitucionales reconocidos en algunos países en una concepción universal, es un fenómeno de mediados del siglo XX. La segunda guerra mundial, sus causas y consecuencias sirvieron de catalizadores para el desarrollo del derecho internacional en el plano de los derechos humanos.

Después de la segunda guerra mundial los Estados procedieron a suscribir una serie de declaraciones y tratados en los que se consagraron de manera expresa los derechos humanos. No se trató de normas que se agregaron a un orden existente, sino que la propia naturaleza del orden jurídico cambió, sobre la base del reconocimiento del individuo como sujeto del derecho internacional.

Las Naciones Unidas han sido el foro de desarrollo de la doctrina de derechos humanos. Ya en el preámbulo la Carta de la Organización se anticipa la trascendencia que se le otorga a “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

Los seres humanos, por su calidad de tales, son titulares de derechos. Estos son inherentes a su condición humana y se consideran fundamentales de la persona, por lo que se denominan derechos fundamentales o humanos (Peces-Barba, 1980). La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de las personas frente al Estado, cuyo poder debe ejercerse al servicio de estas y ser el medio para que vivan en sociedad en condiciones dignas (Nikken, 1987). Dicho en otras palabras, los derechos humanos son “el conjunto de facultades que corresponden a todos los seres humanos como consecuencia de su innata dignidad, destinadas a permitirles el logro de sus fines y aspiraciones en armonía con los de otras personas, y que deben ser reconocidos y amparados por los ordenamientos jurídicos de cada Estado” (Padilla, 1995).

Los derechos humanos son:

- *Universales*, esto es, pertenecen a todo ser humano en cualquier sociedad, sin distinción de sexo, raza, edad, clase social, origen étnico o religioso.
- *Imprescriptibles*, es decir que no se pierden con el transcurso del tiempo.
- *Innatos e irrenunciables*, dado que todas las personas nacemos con ellos y que su existencia deriva de la propia naturaleza humana, de modo que no se puede renunciar a ellos.²
- *Interdependientes y complementarios*, porque se relacionan y apoyan unos con otros.

² “Los derechos humanos son originarios o innatos, ya que se adquieren únicamente por ser persona y, además, su sujeto activo no puede renunciar a su titularidad inclusive contra su propia voluntad” (Martínez, 1992).

a) Organización del sistema internacional de derechos humanos

Existe un régimen universal de protección de los derechos humanos, que emana de las Naciones Unidas, y sus órganos, y de los sistemas regionales de derechos humanos en Europa,³ África⁴ y América.⁵ Cada uno cuenta con sus propios mecanismos de control y vigilancia. El sistema de las Naciones Unidas y los sistemas regionales se complementan e interactúan, de manera de lograr una mayor eficacia en la tutela de los derechos humanos.

b) Tratados y declaraciones de las Naciones Unidas

En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que constituyó el primer documento universal de derechos humanos aprobado por una organización internacional (Naciones Unidas, 1948).

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, en el año 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Adicional, que entraron en vigencia en el año 1976. Los Pactos desarrollan los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos e incluyen un Protocolo Facultativo por medio del cual los Estados partes se obligan a aceptar un procedimiento específico para examinar las denuncias presentadas contra un Estado sobre presuntas violaciones a derechos civiles y políticos protegidos por el acuerdo. Sin embargo, este protocolo solo se aplica a los Estados partes que lo hayan aceptado expresamente.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos contiene una lista de derechos referidos a la libertad, la seguridad y la integridad física de la persona, así como a su participación en la vida pública.

Los derechos civiles y políticos tienen como propósito fundamental evitar

³ El sistema europeo se basa en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) y sus correspondientes protocolos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos fue establecido en 1959.

⁴ En 1981 se aprobó la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que entró en vigencia en 1986. El sistema prevé una Comisión Africana de Derechos Humanos (1987) y una Corte Africana sobre los Derechos Humanos.

⁵ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA se estableció en 1959 para impulsar la observancia y defensa de los derechos humanos. Atiende las peticiones, formuladas por personas afectadas y por grupos de personas u organizaciones no gubernamentales, sobre presuntas violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre. La Comisión puede plantear recomendaciones a los países, hacer pública la violación cometida por el Estado e iniciar una acción en representación de la víctima o víctimas contra ese país ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta última es una institución judicial que tiene por cometido aplicar e interpretar la Convención y la Declaración mencionadas. Tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención respecto de los países que, al ratificarla, hayan aceptado su jurisdicción.

que el Estado invada y agreda ciertos atributos del ser humano. Se trata, sobre todo, de derechos que se ejercen frente al Estado y brindan a su titular medios para defenderse del empleo abusivo del poder público y de la invasión a la esfera de intimidad y autonomía del individuo.⁶

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se prevé, entre otros, el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer en lo relativo al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3), al trabajo (art. 6), a la seguridad social (art. 9), a un adecuado nivel de vida —incluidas la alimentación, la vestimenta y la vivienda (art. 11), al más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12), a la educación (art. 13), a la participación en la vida cultural y a beneficiarse de los progresos científicos (art. 15).

Los derechos económicos, sociales y culturales se refieren a condiciones de vida dignas, el acceso a bienes materiales y culturales en términos adecuados y la dignidad inherente al ser humano.

A menudo, en los países se ha argumentado que las expresiones “progresivamente” y “hasta el máximo de los recursos que disponga” que figuran en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales significan que los derechos proclamados en el Pacto deberán concretarse solo una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico.⁷ En realidad, como precisó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esa no es la intención de la cláusula en cuestión. Al contrario, el Pacto obliga a todos los Estados partes, independientemente de su nivel de riqueza, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y a que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación.⁸

⁶ La protección de los derechos humanos, en especial de los derechos civiles y políticos recopilados en la Convención, se funda en la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana, que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar, o en las que solo puede penetrar limitadamente. Así, la protección de los derechos humanos necesariamente comprende la noción de la restricción del ejercicio del poder estatal (véase la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A N° 6, párr. 21).

⁷ En párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

⁸ Véase la observación general 3 sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”, quinto período de sesiones, 1990 (E/1991/23). Cabe notar que existen otros derechos orientados a responder a retos colectivos que tiene ante sí la comunidad internacional. Estos han sido propuestos como una nueva frontera y entre ellos se encuentran el derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, a la asistencia humanitaria y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad (Bobbio y Mateucci, 1999).

De todas maneras, como se afirmó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, son indivisibles. El derecho a llevar una vida digna nunca podrá hacerse efectivo a menos que todos puedan satisfacer de manera adecuada y equitativa sus necesidades de trabajo, alimentación, vivienda, atención médica, educación y cultura. Sobre la base de este principio fundamental, en el campo del derecho internacional se han consagrado derechos humanos individuales y colectivos en los ámbitos civil, cultural, económico, político y social, todos de carácter obligatorio para los Estados.

La Conferencia de los Estados Americanos aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948, unos meses antes de la adopción de la Declaración Universal, y en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, que entró en vigencia en el año 1978. A estos documentos se sumó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), entre otras convenciones.

c) Jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos

Para el análisis de los derechos reconocidos a las personas de edad en los diferentes instrumentos de derechos humanos del sistema internacional es importante entender el significado y la naturaleza jurídica de estos instrumentos.

Instrumentos vinculantes

Los tratados, pactos y convenciones que los países convienen mutuamente, a modo de contratos, crean compromisos obligatorios para los Estados que los han ratificado, a saber:⁹

⁹ La gran mayoría de los países del continente americano ha ratificado los siguientes acuerdos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1996). El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996) ha sido ratificado por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay, y el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (2001) por Bolivia, Belice, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

- la obligación de respetar los derechos, esto es, de no intervenir en la esfera individual protegida por los derechos fundamentales (obligación “negativa”);¹⁰
- la obligación de proteger los derechos, o de tomar medidas para prevenir y remediar la violación de los derechos por parte de terceros privados, ya sean personas o instituciones. Es el caso de las disposiciones destinadas a garantizar el acceso en igualdad de condiciones a servicios de salud de hospitales privados, entre otras, y
- la obligación de impulsar y hacer efectivo su ejercicio, es decir, de fomentar el pleno goce de los derechos, creando a tal fin las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan el pleno desarrollo de la persona humana. Además de abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, el Estado debe brindar ciertas prestaciones, de manera que este ejercicio no se torne ilusorio.¹¹ Por ende, le corresponde asegurar la concreción de los derechos con todos los medios a su alcance.

En el ámbito del derecho internacional, en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados se establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Declaraciones y resoluciones (derecho indicativo)

Las declaraciones y resoluciones de organismos internacionales son instrumentos de derechos humanos que, si bien no son directamente obligatorios, contribuyen y pueden ejercer una influencia extraordinaria. Son indicadores de derecho consuetudinario y del progreso respecto de un acuerdo de los países en el tema. Estos instrumentos suelen ser llamados de derecho indicativo, dado que, en principio, no son directamente vinculantes.

La fuerza de estos instrumentos no es, en general, equiparable con la de los tratados, que son la principal fuente del derecho internacional en esta esfera.

¹⁰ La primera obligación asumida por los Estados partes es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El ejercicio de la función pública tiene límites que derivan de la calidad de atributos inherentes a la dignidad humana que los derechos humanos, que los hace superiores al poder del Estado (OEA, 1988).

¹¹ La segunda obligación de los Estados partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación supone el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de garantizar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos” (OEA, 1988).

Sin embargo, pueden contarse entre otras fuentes reconocidas, como el derecho consuetudinario (esto es, la costumbre más la aceptación de esa costumbre como obligatoria —*opinion juris*—) y los principios generales del derecho.

El carácter vinculante de los instrumentos de derecho indicativo no responde a un criterio único y depende, entre otras cosas, de las circunstancias en que la declaración se haya emitido y del valor que los países le hayan reconocido en el momento de su adopción. Estos documentos pueden llegar a ejercer una influencia extraordinaria, como en el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre.

Por otra parte, del análisis del contenido de las declaraciones y convenciones se desprende la existencia de una suerte de evolución de las declaraciones a los tratados, en el sentido de que la proclamación de primeras precede con frecuencia a la negociación y conclusión de los segundos (Nikken, 2001).

Es dable decir que los acuerdos y consensos plasmados en los instrumentos mundiales y regionales de las Naciones Unidas sobre el envejecimiento no son solo una expresión de deseos sino también compromisos que representan un progresivo deber jurídico para los Estados de concebir medios cada vez más eficaces para satisfacer el cumplimiento de los compromisos asumidos en los planes de acción.

d) Titulares de los derechos

El análisis sobre la titularidad de los derechos se inserta en un contexto más amplio de debate académico. Desde hace casi tres décadas, en los países occidentales se está produciendo un heterogéneo movimiento filosófico que atribuye un gran valor moral y político a ciertos grupos sociales. Esta reivindicación ha ido ganando adeptos hasta reunir en la actualidad a un considerable número de partidarios, que consideran que a esos grupos les corresponden además ciertos derechos (Rodríguez, 2002).

Pese a la diversidad de posiciones, todas parecen coincidir en el rechazo parcial, por una parte, a la modernidad antropocéntrica e individualista y, por otra, la estructura teórica y práctica de las democracias liberales contemporáneas, a las que consideran incapaces de responder a la diversidad social y proporcionar un trato igualitario a sus ciudadanos (Rodríguez, 2002).

Varios autores defienden, desde diferentes posiciones, la atribución de derechos a ciertos grupos sociales, tales como los indígenas, las mujeres, los viejos, las personas en situación de pobreza (Van Dyke, 1974; Taylor, 1993; Kymlicka, 1996; Young, 1989). Para estos grupos —sostiene Young— el mero reconocimiento de la igualdad de derechos no ha supuesto ningún cambio en su situación de desventaja social, por lo que ha llegado el momento de reconocerles derechos de grupo.

En el ámbito conceptual, lo anterior supone que es posible hablar de los grupos como titulares de derechos, y que los derechos individuales necesitan de los

derechos colectivos y no son pensables ni eficaces sin ellos. Desde esta perspectiva, los derechos de grupo nacen del hecho histórico y social de las diferencias, que incide en la manera particular de concebir los derechos humanos.

Lo anterior deriva en la adopción de convenciones específicas sobre determinados grupos de derechos, a fin de reafirmar la aplicación de derechos ya reconocidos en general en otros instrumentos internacionales, esto es, en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Convención de los Derechos del Niño (1989).

En el caso de las personas mayores es necesario resaltar que son titulares de derechos individuales, pero también de derechos de grupo. Por lo tanto, se requiere que, junto con el reconocimiento de sus libertades esenciales, puedan disfrutar también del ejercicio de derechos sociales, de manera de envejecer con seguridad y dignidad. Esto exige un papel activo del Estado, la sociedad y de las propias personas mayores.

Sin embargo —y a diferencia de lo que ocurre con otros grupos sociales— no existe todavía una convención internacional global en relación con los derechos de las personas mayores, por lo que la revisión de la situación actual debe incorporar el análisis de diferentes instrumentos existentes, tanto a nivel mundial como regional.

Mediante una convención específica se reafirmaría, en primer lugar, la aplicación de aquellos derechos ya reconocidos a los seres humanos en general y se fijarían requisitos específicos en cuanto a algunos ya consagrados en otros tratados, tomando en cuenta las necesidades especiales de ese grupo de la población. Por último, gracias a una convención internacional se podrían establecer normas para proteger los derechos de las personas mayores por una parte y garantizar la exigibilidad de los derechos en la edad avanzada por otra.

2. Los derechos de las personas mayores en el sistema internacional de derechos humanos

a) Derechos de las personas mayores en los instrumentos de las Naciones Unidas

Declaraciones y tratados

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se plasman ciertos derechos fundamentales, entre ellos la igualdad y la prohibición de discriminación por cualquier condición, el derecho a la seguridad social y a condiciones de vida adecuadas. Todos estos derechos son extensivos a las personas mayores y de importancia fundamental para el desarrollo de las libertades en la vejez. Por lo tanto, constituyen un modelo o patrón moral para guiar las iniciativas de los Estados en la materia.

Un desarrollo más amplio de estos conceptos se encuentran en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). De hecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmó en 1999 que los Estados partes en el Pacto deben prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad (Naciones Unidas, 1999). Con tal fin, el Comité preparó un documento de comentarios generales sobre la aplicación a las personas mayores de diversos artículos y disposiciones de este acuerdo, que se exponen a continuación (Naciones Unidas, 1999).

Igualdad de derechos para hombres y mujeres (artículo 3): los Estados partes deben prestar atención especial a las mujeres de edad avanzada y crear subsidios no contributivos u otro tipo de ayudas para las personas de ambos sexos que carezcan de recursos al alcanzar una edad especificada en la legislación nacional.

Derecho al trabajo (artículos 6, 7 y 8): los Estados partes están obligados a adoptar medidas orientadas a evitar la discriminación fundada en la edad en el empleo y la profesión; garantizar condiciones seguras de trabajo hasta la jubilación; dar empleo a trabajadores de edad avanzada, en circunstancias que permitan hacer mejor uso de su experiencia y conocimientos, y poner en marcha programas de preparación para la jubilación.

Derecho a la seguridad social (artículo 9): los Estados partes deben establecer regímenes generales para un seguro de vejez obligatorio, fijar una edad de jubilación flexible, proporcionar subsidios de vejez no contributivos u otras ayudas a todas las personas que, alcanzada la edad prevista en la legislación nacional, no hayan finalizado el período de calificación contributivo, no tengan derecho a una pensión de vejez u otro tipo de prestación de la seguridad social o ayuda y carezcan de ingresos de otra fuente.

Protección a la familia (artículo 10): los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales tienen el deber de crear servicios sociales de apoyo de la familia cuando existan personas de edad en el hogar, y de aplicar medidas especiales destinadas a las familias de bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a las personas de edad avanzada.

Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11): las personas mayores deberían satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, cuidados, entre otras, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y la comunidad y la propia autosuficiencia. Asimismo, es preciso prever el desarrollo de políticas que favorezcan la permanencia de estas personas en sus propios hogares, por medio del mejoramiento y adaptación de las viviendas.

Derecho a la salud física y mental (artículo 12): es preciso efectuar intervenciones sanitarias dirigidas a mantener la salud en la vejez con una perspectiva del ciclo de vida.

Derecho a la educación y a la cultura (artículo 13): abarca dos aspectos

diferentes y complementarios: i) el derecho de la persona de edad a disfrutar de programas educativos, y ii) el aprovechamiento de sus conocimientos y experiencia por parte de las generaciones más jóvenes (Naciones Unidas, 1999).

b) Planes de acción de las conferencias mundiales

Los planes de acción de conferencias mundiales constituyen una base política en el ámbito internacional, ya que comprenden directrices sobre las maneras en que la comunidad internacional puede enfrentar diferentes temas, entre ellos el envejecimiento.

Tanto el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) como la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) incluyen consideraciones respecto de las personas de edad.

En el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, realizada en El Cairo en el año 1994, se plantea como bases para la acción la creación de condiciones que mejoren la calidad de vida de las personas mayores y les permitan trabajar y vivir en forma independiente, en sus propias comunidades, tanto tiempo como puedan o deseen. Asimismo, se introducen sistemas de atención de salud, de seguridad económica —con especial atención a las necesidades de las mujeres— y de apoyo social para aumentar la capacidad de las familias de hacerse cargo de las personas de edad (Naciones Unidas, 1994).

En la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995, se formularon criterios referidos al ciclo vital de todas las mujeres, independientemente de su edad (Naciones Unidas, 1995a).

c) Recomendaciones de los organismos internacionales

En la recomendación 162 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores de edad y en la resolución relativa a la seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo, adoptada en su 89a reunión, celebrada del 5 al 21 de junio de 2001 se fijan pautas relativas al conjunto de la población, pero que afectan particularmente al bienestar de las personas mayores.

La recomendación 162 trata de un programa que permita a los trabajadores prever las disposiciones necesarias para preparar su jubilación y adaptarse a su nueva situación, mediante la entrega de información apropiada. Según el texto de la recomendación, debe ofrecerse información al trabajador de edad acerca de los siguientes temas:

- ingresos y prestaciones de vejez a los que pueda tener derecho;
- posibilidad de continuar la actividad profesional, especialmente a tiempo parcial, como también de constituirse en trabajador por cuenta propia;

- envejecimiento individual y cómo prevenirlo;
- utilización del tiempo libre, y
- facilidades disponibles para su educación, bien sea para responder a los problemas específicos de la jubilación o mantener sus esferas de interés (OIT, 1980).

En la resolución relativa a la seguridad social de la OIT (2001) se hace un llamado especial a considerar las repercusiones que impone el envejecimiento de la población a la seguridad social, tanto en lo que respecta a los sistemas de capitalización como a los de reparto. Se propone que las soluciones atinentes a la transferencia intergeneracional se centren en medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y los discapacitados. Asimismo, se afirma que es preciso encontrar medios para lograr mayores niveles de crecimiento económico sostenible, que den lugar a un aumento del empleo productivo. Se recalca que —en concordancia con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— la seguridad social es un derecho fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión y, de ese modo, garantizar la integración social (OIT, 2001).

d) Derechos de las personas mayores en los instrumentos de la Organización de Estados Americanos (OEA)

Declaraciones y tratados

En el marco de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador contienen las normas de derechos humanos aplicables a la región. La Convención entró en vigencia en 1969 y el Protocolo casi 20 años más tarde.

Al igual que en la Declaración Universal, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se incluye la edad como “otra condición social” objeto de discriminación que debe ser erradicada. El documento también comprende algunas disposiciones particulares; en el artículo 4 sobre el derecho a la vida se prohíbe su imposición a los mayores de 70 años y el artículo 23 sobre derechos políticos se refiere a la posibilidad de reglamentar el acceso a cargos públicos por razones de edad.

En el Protocolo de San Salvador se disponen medidas específicas dirigidas a las personas mayores tanto en el artículo 9 —en el que se indica que “toda persona tiene el derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez”— como en el artículo 17, sobre protección a los ancianos, en el que se señala lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, 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 a:

- proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela 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 destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988).

El Protocolo de San Salvador es el único instrumento vinculante para los países de América Latina y el Caribe en el que se incluyen normas sobre los derechos básicos de las personas mayores. Sus disposiciones obligan a los Estados partes a garantizar progresivamente a las personas la protección y el disfrute de los derechos básicos (alimentación y atención médica), el derecho al trabajo y la participación en la sociedad durante la vejez. El cumplimiento de estas normas, aunque sea progresivo, debería dar origen a una base mínima de reconocimiento y ejercicio de derechos en la vejez.

Resoluciones de organismos internacionales

En la resolución CE130.R19 sobre la salud y el envejecimiento de la OPS (2002) se insta a los Estados a que “aboguen por la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas adultas mayores” (OPS, 2002) y a que, entre otras actividades: i) adopten prioridades de promoción de la salud apropiadas para las personas mayores y fijen metas con enfoque de género y estrategias de vigilancia en las áreas de salud nutricional, actividad física, lesiones no intencionales, incluidas la prevención de las caídas y la salud mental; ii) incrementen el acceso a la atención de la salud de manera apropiada, así como a los medicamentos esenciales para las personas mayores, especialmente aquellas que carecen de recursos, y iii) promuevan iniciativas de atención comunitaria y a largo plazo, y reglamenten la prestación de asistencia a las poblaciones vulnerables.

Además, se solicita al Director de la OPS que ayude a los Estados a trabajar en favor del desarrollo de entornos favorables para las personas mayores (OPS, 2002).

3. Instrumentos específicos de protección de los derechos de las personas mayores

Resoluciones

En las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha alentado a los países a definir una política propia orientada a las personas mayores, basada en características, objetivos y planes nacionales, así como programas específicos dirigidos a la acción, orientados a responder a los problemas y necesidades de la población adulta mayor, y a los efectos del envejecimiento en la sociedad (Asatashvili y Borjón, 2003). Una de las primeras resoluciones dedicadas a las personas mayores data de 1973 (Naciones Unidas, 1973a; 1973b; 1977a; 1977b y 1980) y entre las más importantes se encuentra la 46/91 de 1991, los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, cuyas disposiciones abarcan los cinco temas siguientes:

Independencia: incluye el derecho a la alimentación, el agua, la vivienda, el vestuario y una atención sanitaria adecuados. A estos derechos básicos se añaden la oportunidad de un trabajo remunerado, el acceso a educación y capacitación, el derecho a vivir en un entorno seguro y adaptable a sus necesidades y a residir en su propio domicilio.

Participación: comprende el derecho a la participación activa de las personas mayores en la aplicación de las políticas que incidan directamente en su bienestar, a compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes y a formar movimientos o asociaciones.

Cuidados: consigna el derecho de las personas mayores a beneficiarse de los cuidados de su familia, a tener acceso a servicios sanitarios y a disfrutar de los derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o en instituciones donde se les brinden cuidados y tratamiento.

Autorrealización: establece el derecho a aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial, mediante el acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Dignidad: considera el derecho de las personas mayores a vivir con dignidad y seguridad, verse libres de explotación y malos tratos físicos o mentales, ser tratados con dignidad, independientemente de su edad, sexo, raza, procedencia étnica, discapacidad, situación económica o cualquier otra condición, y a ser valorados debidamente, con prescindencia de su contribución económica (Naciones Unidas, 1991).

Asambleas mundiales sobre envejecimiento

El Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento emanó de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en Austria en 1982, y representó el ingreso del tema del envejecimiento individual y de la

población en la agenda internacional, con especial hincapié en la situación de los países desarrollados. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, por su parte, es resultado de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento que tuvo lugar en España en 2002 y en la que, a diferencia de la primera, se prestó especial atención a la situación de los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2002).

Ambos planes reflejan valores humanos generales y fundamentales, y en el segundo se plantean como temas centrales la concreción de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad; la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, y de los civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las personas de edad (Naciones Unidas, 2002).

En el plano regional, en la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, llevada a cabo del 19 al 21 de noviembre de 2003, se plantean metas, objetivos y recomendaciones para la acción en favor de las personas mayores en las tres áreas prioritarias acordadas en el Plan Madrid 2002. La Estrategia es un marco de referencia regional, que debe adaptarse a las realidades nacionales con el fin de responder eficazmente a las necesidades e intereses de las personas mayores, y de propiciar la creación de condiciones que favorezcan un envejecimiento individual y colectivo con seguridad y dignidad. El desafío actual radica en la aplicación de estos acuerdos, lo que exige que los países de la región hagan suyo este instrumento y diseñen, creativamente, medidas que contribuyan a su concreción.

Los principios inherentes a la Estrategia Regional son los de envejecimiento activo, protagonismo y respeto a la heterogeneidad de las personas mayores, enfoque de ciclo de vida y concepción prospectiva a largo plazo, y solidaridad intergeneracional. En el documento se plantean recomendaciones referidas a las tres áreas prioritarias, a saber:

Personas de edad y desarrollo:

- protección de los derechos humanos de las personas mayores;
- acceso al trabajo decente y al crédito para microemprendimientos;
- inclusión laboral formal de las personas mayores;
- mejoramiento de la cobertura de las pensiones no contributivas y contributivas;
- creación de condiciones para la participación en la vejez, y
- acceso a la educación durante toda la vida.

Salud y bienestar en la vejez:

- cobertura universal de los servicios de salud;
- servicios integrales de salud, que respondan a las necesidades de las personas mayores;
- fomento de conductas y ambientes saludables, mediante programas sectoriales;
- regular los servicios a largo plazo;
- formación de recursos humanos, y
- seguimiento del estado de la salud de las personas mayores.

Entornos propicios y favorables:

- adaptación del entorno físico para una vida independiente en la vejez;
- apoyo a la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de apoyo, y
- fomento de una imagen positiva de la vejez.

En la quinta y la sexta secciones del documento de la Estrategia se indican las actividades que los países, los organismos internacionales e intergubernamentales y la CEPAL —en su calidad de secretaría técnica— deben llevar a cabo para su aplicación, revisión y evaluación.

Asimismo, se afirma que su aplicación es responsabilidad de los países firmantes, a los que se alienta a impulsar las actividades necesarias para lograr el pleno cumplimiento de los acuerdos. Las medidas que los países se comprometieron a llevar a cabo son:

- incorporación del envejecimiento en todos los ámbitos de la política pública;
- elaboración de planes y programas nacionales de envejecimiento;
- diseño de un sistema de indicadores de la situación de las personas mayores;
- desarrollo de una agenda de investigación en envejecimiento, y
- solicitud de apoyo a los organismos internacionales para la aplicación de la Estrategia.

A la fecha se han realizado tres reuniones subregionales de seguimiento de la aplicación de la Estrategia sobre Envejecimiento. La primera fue la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento-II Foro Centroamericano y del Caribe sobre Políticas para Adultos Mayores, que se realizó en San Salvador en noviembre de 2004, y en la que participaron México y los países de Centroamérica y del Caribe de habla hispana (CEPAL, 2005). En forma casi paralela se realizó el Simposio caribeño sobre envejecimiento de la población en Puerto España (CEPAL, 2004a),

y en noviembre de 2005 se llevó a cabo la Reunión de Gobiernos y Expertos sobre Envejecimiento en países de América del Sur, en Buenos Aires, Argentina.¹²

III. Marco jurídico en relación con las personas mayores en América Latina

1. Marco constitucional

Las constituciones son el pilar esencial de las democracias. Tienen fuerza normativa plena, son el fundamento y el vértice del orden jurídico y político de un Estado y vinculan tanto a los órganos del Estado como a los particulares en todas sus relaciones (Morlachetti, 1999).

La constitución nacional ocupa el peldaño más alto en la gradación jerárquica del orden jurídico de cada país, al que se subordinan las demás disposiciones (constituciones provinciales, leyes en general, decretos y reglamentos, actos administrativos y actos de los particulares).

En esta sección se presenta un análisis comparativo de las constituciones de América Latina, en procura de construir una perspectiva general del tratamiento de los derechos de las personas mayores en los países de la región. El marco analítico empleado para comparar normas tan diversas fueron los derechos contemplados en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.¹³ En lo que sigue se analizan las constituciones de 21 países con sus últimas reformas: Argentina, 1853; Bolivia, 1994; Brasil, 1988; Chile, 1980; Colombia, 1991; Costa Rica, 1949; Cuba, 1976; Ecuador, 1998; El Salvador, 1983; Guatemala, 1993; Honduras, 1982; México, 1971; Nicaragua, 1995; Panamá, 1972; Paraguay, 1992; Perú, 1993; Puerto Rico, 1952; República Dominicana, 1994; República Bolivariana de Venezuela, 2000; Trinidad y Tabago, 1997 y Uruguay, 1997.

En 19 de los 21 países estudiados se consagran derechos específicos de las personas mayores que, en general, se concentran en el derecho al cuidado (13 países) y a la garantía de algunos derechos básicos, como la seguridad social (12 países). En un menor número se reconoce el derecho a la dignidad (6), el trabajo (5) y la participación (2), y en tres países se instaaura el voto facultativo en el marco de los derechos políticos garantizados a nivel constitucional.

El derecho al cuidado de los adultos mayores tiene diferentes expresiones en los países en estudio. En Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Paraguay,

¹² Véase en Internet <http://www.cepal.org/celade/buenosaires2005>.

¹³ Se han elegido los principios de las Naciones Unidas como marco general para el análisis en consideración y no el Protocolo de San Salvador en la medida en que, a nivel nacional, algunos países han establecido derechos a las personas mayores que trascienden el mínimo establecido en este último instrumento.

Puerto Rico, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela las disposiciones tendientes a garantizarlo se consagran en una norma particular, mientras que en otros países se incluyen en leyes orientadas a brindar protección a niños y mujeres, entre otros grupos vulnerables, o en el contexto más amplio de la protección de la familia.

El derecho a la seguridad social —que responde al ámbito más amplio del derecho a la independencia, pero que por su singular importancia se analiza en forma separada— está dirigido a brindar protección frente a las consecuencias de la vejez en la capacidad de obtener los medios necesarios para lograr una vida digna. Cabe destacar que en Brasil y en Ecuador se establece explícitamente que el derecho a la seguridad social debe beneficiar a la población rural.

El derecho al trabajo —que, al igual que el derecho a la seguridad social, pertenece a la esfera del derecho a la independencia— también está consignado de distintas formas en las constituciones de los países en estudio. En Cuba se centra en la protección adecuada al trabajador impedido por su edad; en Guatemala se garantiza que los trabajadores de 60 años y más sean objeto de un trato adecuado a su edad, y en Panamá se resguarda el derecho al trabajo sin distinción de edad, lo mismo que en Paraguay y República Bolivariana de Venezuela.

El derecho a la dignidad se plasma de manera diferente en las constituciones analizadas, pero en general se liga a la eliminación de las formas de discriminación basadas en la edad (Brasil, México) y a la protección de las personas mayores contra la violencia doméstica (Costa Rica, Ecuador). En Paraguay se aboga por el fomento de la calidad de vida de la población, y se reconoce la edad entre los factores condicionantes.

El derecho a la participación adquiere igualmente formas particulares en los países que lo contemplan. En Brasil se garantiza la participación en la comunidad al igual que en Colombia, país en el que, además, se fomenta una vida activa en la vejez. En Ecuador incluso se incorpora la diversidad basada en la edad en el sistema de planificación nacional.

Otras disposiciones relativas a las personas mayores establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y reconocidas a nivel constitucional son: i) la prohibición de imponer la pena de muerte a las personas mayores de 70 años, garantizada en la Constitución de Guatemala, en la que se excluye la pena de muerte para los mayores de 60 años; ii) los límites máximos de edad para ejercer cargos públicos, que en la mayoría de las constituciones analizadas fluctúa entre los 60 a 70 años.

Por último, en las constituciones de Brasil, Ecuador y Perú se establece el voto facultativo para personas mayores de 60 o 70 años, homologando su situación con la de las personas que no saben leer y escribir.

Una cuestión importante, más allá del reconocimiento de ciertos derechos a nivel constitucional, es si se considera a las personas mayores objeto de protección

Cuadro 1
**DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES RECONOCIDOS
 EN LAS CONSTITUCIONES DE 21 PAÍSES SELECCIONADOS**

Derecho	N° de países	Países
Independencia	15	Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Uruguay
Cuidado	13	Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana
Participación	3	Brasil, Colombia, Ecuador
Dignidad	5	Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay

Fuente: Constituciones de Argentina (1853), Bolivia (1994), Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), Costa Rica (1949), Cuba (1976), Ecuador (1998), El Salvador (1983), Guatemala (1993), Honduras (1982), México (1971), Nicaragua (1995), Panamá (1972), Paraguay (1992), Perú (1993), Puerto Rico (1952), República Dominicana (1994), República Bolivariana de Venezuela (2000), con sus últimas reformas, Trinidad y Tabago (1997) y Uruguay (1997).

o sujeto de derecho. Cuando una persona se considera objeto de derecho no tiene conciencia de este derecho y se transforma en un sujeto pasivo de la tutela estatal. Por el contrario, el sujeto de derecho es parte activa en la construcción y ejercicio de sus derechos.

La concepción de sujeto de derecho es inherente al carácter de ser humano. Se opone a la idea según la cual la persona de edad vive una etapa “de descuentos”, enmarcada por sus necesidades o carencias, y definida por sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad. De acuerdo con la concepción de sujeto de derecho, los derechos humanos son un proceso constante de construcción de ciudadanía, que se expresa en el reconocimiento del “derecho a tener derechos”.

Por ende, las personas mayores son sujetos de derechos, es decir, personas que deben ser protegidas integralmente en su desarrollo, y frente a las cuales el Estado y la sociedad tienen obligaciones concretas y específicas. Como sujetos de derechos en sentido pleno, son respetados como portadores de una percepción autónoma de sus necesidades, de su situación y de la situación que los rodea.

En general, en todas las constituciones —exceptuando aquellas que reconocen el derecho a la participación— las personas mayores son consideradas como objeto de protección, es decir, entes pasivos que deben ser amparados por el Estado, la sociedad y sus familias. De este modo la adquisición de derechos no se traduce en la consustancial aceptación de obligaciones. El tema, abordado particularmente en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, de la relación entre derechos y obligaciones constituye una dimensión vinculante de la vida colectiva y repercute en la creación de vínculos de solidaridad

y, por consiguiente, en el logro de una sociedad más democrática y plural desde el punto de vista de las diferencias de edad.

2. Demás leyes

El siguiente nivel de la pirámide jurídica de los países de la región comprende leyes relacionadas con las personas mayores, que a su vez se pueden agrupar en diferentes categorías de análisis. En esta sección se hará referencia específica a las leyes especiales que constituyen el marco normativo de las actividades en materia de envejecimiento a nivel nacional, y a las leyes referentes, es decir, aquellas hacen alusión a un tema relacionado con el envejecimiento o las personas mayores, pero cuyos alcances y temática están ligados a otras materias.

a) Leyes especiales

En los países de la región existe una variedad importante de legislaciones relacionadas con las personas mayores, aunque solo se han promulgado leyes especiales en los siguientes casos: Brasil (Ley 8.842 de 1994); Costa Rica (Ley 7.935 de 1999), Guatemala (Ley de Protección de las Personas de la Tercera Edad decreto N° 80-96 de 1996), México (Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002), Paraguay (Ley N° 1.885 de 2002), República Dominicana (Ley 352-98 sobre Protección de la persona envejeciente, 1998) y El Salvador (Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, Decreto 717 de 2002). En Honduras y Panamá hay proyectos de ley de naturaleza similar en trámite y en Ecuador la Ley del Anciano está en proceso de reforma.

En todas las leyes promulgadas se fija la edad límite mínima para definir la vejez, de 60 años salvo en el caso de Costa Rica (65 años). Los objetivos que persiguen estas leyes varían. En general, están orientadas a determinar los derechos de las personas mayores y asegurar su pleno ejercicio (Costa Rica, México, Paraguay); garantizar una atención integral a las personas mayores (El Salvador y República Dominicana) o a sentar la base jurídica de la política nacional de vejez (Brasil). Asimismo, los instrumentos para lograr estos objetivos son diferentes. En Brasil, Costa Rica, México y República Dominicana se identifican las funciones que deben desarrollar ciertos ministerios u organismos del Estado, mientras que en El Salvador y Paraguay se establecen las actividades que es preciso realizar en las esferas de la salud, la participación, el trabajo y la seguridad social, la imagen, y la vivienda y el urbanismo, entre otras. Cabe recalcar que en la mayoría de los casos se dispone que, además del Estado, son responsables del bienestar de las personas mayores la sociedad en su conjunto, sus familias y ellas mismas. En el cuadro 2 se resumen las disposiciones de estas leyes, por áreas temáticas.

Como se deduce, los temas que tratan estas leyes son amplios e incluyen buena parte de los derechos consensuados a nivel internacional. La mayoría de ellas fueron promulgadas a partir de 1999 —salvo en los casos de Brasil (1994),

Cuadro 2
**DISPOSICIONES DE LAS LEYES ESPECIALES SOBRE
 PERSONAS MAYORES, SEIS PAÍSES SELECCIONADOS**

Temas	Disposiciones
Seguridad económica	Se incluye desde la preparación para la jubilación hasta medidas para eliminar la discriminación por edad en el trabajo. En el caso de Costa Rica, se prevé un asesoramiento para acceder a fuentes de financiamiento, la creación de organizaciones de grupos productivos de personas mayores y normas de flexibilidad horaria, entre otras medidas.
Salud	Se reconoce la salud como un derecho básico. No solo se garantiza la asistencia sanitaria sino que además se promueve la prevención y tratamiento de enfermedades en la vejez, con especial hincapié en las personas con ciertos niveles de dependencia. En algunas leyes se contemplan disposiciones especiales para instituciones de larga estadía.
Vivienda y urbanismo	Se dispone la creación de programas habitacionales dirigidos expresamente a las personas mayores, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas y la eliminación de barreras arquitectónicas y urbanas.
Participación	Se valoriza la participación de las personas mayores y se consagran derechos al respecto. En algunos casos se promueve su participación en la formulación y aplicación de intervenciones que los afecten.
Violencia y discriminación	Se incluyen medidas específicas para la eliminación del maltrato contra las personas mayores y relativas a la discriminación basada en la edad. En algunas normas se protege el derecho a la imagen, tanto en los medios de comunicación como en el marco de iniciativas en el ámbito de la cultura y la educación.

Fuente: Ley 8.842 de 1994 (Brasil), Ley 7.935 de 1999 (Costa Rica), Decreto 717 de 2002 (El Salvador), Ley de los derechos de las personas adultas mayores de 2002 (México), Ley 1.885 de 2002 (Paraguay) y Ley 352-98 de 1998 (República Dominicana).

Guatemala (1996) y República Dominicana (1998)—, luego de una amplia campaña de sensibilización sobre el tema del envejecimiento, desarrollada en el marco del Año Internacional de las Personas de Edad.

Las disposiciones de las leyes especiales generales representan un considerable progreso respecto de los derechos garantizados a nivel constitucional. Cabe destacar el caso de Brasil, que cuenta con la ley 10.471, Estatuto de las personas mayores y de otros beneficios, aprobada en septiembre de 2003 y sancionada por el Presidente de la República el 1° de octubre del mismo año. Esta ley es más incluyente que la ley 8.842 de 1994, que pasó a ser uno de los instrumentos jurídicos para el cumplimiento del Estatuto. Una de las principales diferencias entre ambas leyes es que las garantías otorgadas a las personas mayores en virtud de la más antigua se amplían en la segunda, que además incorpora severas penas para los infractores, incluido el mismo Estado.

El objetivo del Estatuto es regular los derechos reconocidos a las personas de 60 años y más. En la norma se afirma que las personas mayores gozan de todos los derechos fundamentales inherentes a la persona humana y que, en virtud de la propia ley o por otros medios, es preciso garantizarles todas las

oportunidades y facilidades para la preservación de su salud física y mental y para su perfeccionamiento moral, intelectual, espiritual y social, en condiciones de libertad y dignidad (artículo 2 de la Ley 10.471). Con tal fin se formuló, entre otras medidas, una “garantía de prioridad”, que comprende:

- atención preferencial inmediata e individualizada por parte de los órganos públicos y privados prestadores de servicios a la población;
- preferencia en materia de formulación y ejecución de políticas sociales públicas específicas;
- asignación privilegiada de recursos públicos a áreas relacionadas con la protección a las personas mayores;
- impulso a formas alternativas de participación, ocupación y convivencia de las personas mayores con las demás generaciones;
- prioridad a la atención de las personas mayores por su propia familia;
- capacitación y reciclaje de recursos humanos en las áreas de geriatría y gerontología;
- establecimiento de mecanismos que favorezcan la divulgación de información de carácter educativo sobre los aspectos biológicos, psicológicos y sociales del envejecimiento, y
- garantía de acceso a los servicios de salud y de asistencia social locales.

De esta forma, el Estado brasileño marca un hito en las actividades dirigidas a las personas mayores, puesto que el Estatuto trasciende lo previsto en los instrumentos regionales vinculantes —es decir, el Protocolo de San Salvador, aprobado por el Estado brasileño mediante el Decreto legislativo N° 56 del 19 de abril de 1995— y es un buen ejemplo de integración de las recomendaciones de la OPS en relación con la salud, de la OIT vinculadas a los trabajadores de edad y de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, en particular el derecho al cuidado, la participación y la dignidad. En el Estatuto se privilegia un enfoque de derechos en la vejez y se presta especial atención a los derechos sociales de las personas mayores, sin desmedro de los derechos individuales. Para asegurar su goce, el Estado brasileño acude a una serie de instrumentos particulares.

La operacionalización de los derechos garantizados (véase el cuadro 3) es, sin duda, un aporte para proseguir la tipificación de los derechos individuales y sociales de las personas de edad avanzada, y contribuirá a situar la cuestión del envejecimiento en el marco más amplio de los derechos, en un aporte simbólico y conceptual de gran envergadura.

Cuadro 3
**DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES CONSAGRADOS
 EN EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS MAYORES Y OTROS BENEFICIOS¹⁴**

Derecho	Definición
Derecho a la vida	El envejecimiento es un derecho personalísimo y su protección es un derecho social. Es obligación del Estado garantizar a la personas mayores la protección de su vida y salud, mediante la aplicación de políticas sociales que permitan un envejecimiento saludable y en condiciones de dignidad.
Derecho a la libertad	La libertad comprende la facultad de ir a lugares públicos y espacios comunitarios y permanecer en ellos sin restricciones legales.
Derecho al respeto	El respeto supone la inviolabilidad de la integridad física, psíquica y moral de las personas y la preservación de su imagen, identidad, autonomía, valores, ideas, creencias, espacios y posesiones.
Derecho a la dignidad	Las personas mayores deben estar a salvo de cualquier tratamiento violento, atemorizante, vejatorio o trasgresor.
Derecho a la salud	Se garantiza la atención integral de las personas mayores por medio del acceso, universal e igualitario, a un sistema único de salud. En este se coordinan un conjunto de actividades y servicios de prevención, fomento, protección y recuperación de la salud, incluida la atención especial de las dolencias que afectan sobre todo a las personas mayores.
Derecho a la educación, cultura, deporte y ocio	Todas las personas mayores tienen derecho a la educación, cultura, deporte, ocio, diversiones, espectáculos, y a productos y servicios que respeten su particular condición de edad.
Derecho a la profesión y al trabajo	Toda persona mayor tiene derecho a ejercer una actividad profesional, respetando sus condiciones físicas, intelectuales y físicas.
Derecho a la previsión social	Los beneficios de la jubilación y la pensión del régimen general de previsión social observarán, cuando sea necesario, criterios de cálculo que preserven el valor real de los salarios.
Derecho a la asistencia social	La asistencia social de las personas mayores será prestada de forma articulada, conforme a los principios y directrices de la ley orgánica de asistencia social, la política nacional de la persona mayor y el sistema único de salud, de acuerdo con las normas pertinentes.
Derecho a la habitación	La persona mayor tendrá derecho a una morada digna, ya sea en el seno de una familia natural o sustituta, acompañado de su familia cuando así lo desee, o en una institución pública o privada.
Derecho al transporte	Se asegura a los mayores de 65 años la gratuidad de los transportes colectivos públicos, urbanos y semiurbanos, excepto de los servicios selectivos y especiales, cuando se prestan en forma paralela a los servicios regulares.

Fuente: Ley 10.471 del 1° de octubre de 2003.

¹⁴ En lo referido al derecho de alimentos, el Estatuto remite a la ley civil.

b) Leyes referentes

A esta categoría de leyes pertenece un variado cuerpo normativo en los distintos países de la región. Los ámbitos más sistemáticos y recurrentes son la protección de los trabajadores de edad y la referencia al maltrato de las personas mayores.

De acuerdo con las recomendaciones de la OIT, en buena parte de los países del mundo se ha legislado a favor de los trabajadores de edad. En la región, encontramos tres buenos ejemplos de este tipo de normas:

- En Cuba, en virtud de la Resolución N° 5/2003 sobre jubilados por edad que se incorporan al trabajo se autoriza la contratación de jubilados por edad como asistentes sociales a domicilio, con derecho a cobrar simultáneamente la pensión y la totalidad del salario, cuando no exista fuerza de trabajo idónea suficiente para garantizar este servicio. Este derecho es extensivo a las personas que desempeñan esta función en la actualidad.
- En Perú, la Ley N° 27475 regula la actividad de los lustrabotas. Tiene como objeto fijar normas orientadas a la protección, la capacitación y el fomento de estos trabajadores, con vistas a su adecuado desarrollo social y laboral. Dispone que las autorizaciones o licencias concedidas por los gobiernos locales para el desempeño de estas labores deberán cumplir las normas legales de protección a los menores de edad, a las personas con discapacidad y a las personas de la tercera edad, bajo su responsabilidad y sin costo alguno.
- En Colombia, por medio de la Ley N° 15, se dictan disposiciones sobre los trabajadores mayores de 40 años. En la norma se establece que todo trabajador mayor de esta edad que haya dejado de prestar sus servicios a un empleador al que estuvo vinculado por más de 10 años en forma continua o discontinua, que no esté gozando de pensión de jubilación o invalidez y cuya renuncia o despido no obedezca a alguna de las causales de terminación del contrato a que se refieren los artículos 62 y 63 del Código Sustantivo del Trabajo, tendrá derecho preferencial a ser recibido nuevamente por este empleador (véase <http://ilo.org>).
- En Argentina (Ley 24.417), Guatemala (Decreto 97-96) y Panamá (Ley 27), entre otros muchos países, el maltrato contra las personas mayores se trata en el marco de las leyes sobre violencia doméstica o en los códigos civiles. En estos instrumentos las personas mayores son consideradas vulnerables debido a su edad. Solo en algunos países se han elaborado leyes particulares para proteger a las personas mayores de la violencia y la discriminación. El caso más destacado es el de Puerto Rico, en cuya Ley 33 de 1994 se tipificó en el Código Penal

la agresión contra las personas mayores como un delito grave. Otros avances de este país en la materia son las siguientes:

- Ley 22 de 1995, en la que se tipifica como delito grave la negación de alimentos a un ascendiente de edad avanzada.
- Ley 23 de 1995, en que se configura el abandono de las personas de edad como delito grave.
- Ley 259 de 2002, en virtud de la que se declara la semana del 16 de mayo “Semana de la prevención del maltrato contra las personas de edad avanzada”.
- Ley 259, en la que se ordena a la Oficina para los Asuntos de la Vejez diseñar una campaña masiva con el fin de enaltecer la imagen de la persona mayor de edad como parte integral de su familia y sociedad.

En Brasil se han registrado avances similares, que abarcan la incorporación, en el nuevo Estatuto de las Personas Mayores, de disposiciones específicas que prohíben que personas mayores sean objeto de negligencia, discriminación, violencia, crueldad u opresión.¹⁵ Entre las medidas más interesantes se encuentran las que se enumeran a continuación:

- Quien discrimine a las personas mayores, impidiendo o dificultando su acceso a operaciones bancarias, a medios de transporte o a cualquier otro medio de ejercer la ciudadanía, podrá ser condenado a una pena de entre seis meses y un año de reclusión, además de la multa correspondiente.
- Las familias que abandonen a las personas mayores en hospitales o casas de salud sin dar respaldo a sus necesidades básicas podrán ser condenadas a penas de seis meses a tres años de detención y al pago de una multa.
- En los casos de las personas mayores sometidas a condiciones inhumanas, privadas de alimentación o de cuidados indispensables, los responsables serán penados con prisión de dos meses a un año, además de la multa. En caso de muerte de la persona mayor, la pena será de 4 a 12 años de reclusión.
- Cualquier persona que se apropie de bienes, tarjetas magnéticas (de cuenta bancaria o de crédito), pensión o cualquier ingreso de las personas mayores, será condenada con una pena de hasta cuatro años de prisión, además de la multa.

En síntesis, los derechos en la edad avanzada son un tema vigente en el quehacer institucional de los países de la región. Como se indicó, los avances

¹⁵ Además, Brasil cuenta con un Plan Nacional para enfrentar la violencia contra las personas mayores.

se remontan a la década de 1990 y la forma que ha adquirido la normativa correspondiente es heterogénea, aunque siempre se persiga el propósito de garantizar condiciones mínimas de bienestar a las personas mayores.

IV. Consideraciones finales

En la doctrina internacional, los instrumentos de derechos humanos constituyen el marco mínimo de reconocimiento y respeto de los derechos de las personas sin distinción de raza, sexo, lugar de nacimiento, condición social y edad.

Estos instrumentos orientan y limitan al Estado y le imponen deberes, esto es, la obligación de crear las condiciones jurídicas, institucionales, culturales y económicas que permitan garantizar a las personas el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en los tratados internacionales. Para lograrlo, es requisito que los derechos consagrados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos sean reconocidos en la legislación interna y se instauren mecanismos para que estos sean objeto de protección legal y justiciables en el ámbito interno de los Estados.¹⁶

En el caso de las personas mayores, la comunidad internacional ha reconocido que la edad avanzada puede convertirse en un factor de riesgo de pérdida de derechos y de rechazado por la sociedad, a menos que sus derechos se determinen con claridad y se reafirmen las responsabilidades que les incumben en relación con la comunidad en que viven. Asimismo, se coincide en que no se trata solo de proporcionarles protección y cuidados sino también garantizarles su participación en la sociedad.

Sin duda, los derechos de las personas mayores están claramente incluidos en los instrumentos generales de derechos humanos. Las personas mayores son reconocidas como personas adultas y sus derechos responden a su calidad de seres humanos, que las hace sujeto pleno de derechos. Es más, en los países de la región el Protocolo de San Salvador, instrumento de orden vinculante que norma los derechos básicos de las personas mayores, debería dar origen a requisitos jurídicos mínimos en la materia, que guíen la actuación de los gobiernos.

De igual modo, existe una apreciable cantidad de instrumentos internacionales no vinculantes que incluyen disposiciones relativas a las personas

¹⁶ “Es esencial incentivar a los países para que ratifiquen los instrumentos de derechos humanos que no han ratificado, que apliquen las disposiciones de aquellos que sí han ratificado y garantizar que los derechos humanos sean respetados, protegidos y observados a través de la legislación apropiada, la diseminación de información, la educación, el entrenamiento y la puesta a disposición de mecanismos eficientes para que la sociedad pueda obtener la protección de sus derechos o el resarcimiento adecuado en caso de incumplimiento” (Naciones Unidas, 1995b).

mayores. En este contexto, cabe preguntarse si todos los derechos tienen que ser tratados en un plano de una igualdad. Esta consideración es de particular importancia en el caso de las personas mayores, debido a la existencia de una discriminación en materia del reconocimiento y protección de derechos individuales sobre la base de la edad (cronológica, fisiológica y social). Si se examinan en profundidad los instrumentos analizados en este artículo puede deducirse que una exigencia particular da lugar a un derecho que, por definición, se vuelve tan importante como otro reclamo particular, que puede dar origen a otro derecho (Prud'homme, 2000). Esto obedece, por una parte, a la dispersión de los instrumentos y a la amplitud de los temas que es preciso normar y, por otra, a la falta de una convención internacional que estandarice la materia.

Una convención internacional para las personas mayores podría ser un buen intento de precisar el alcance y contenido de los derechos protegidos, dotar de eficacia jurídica vinculante al deber de los Estados de respetarlos y crear instituciones y mecanismos para verificar el cumplimiento de esas obligaciones internacionales. De igual modo, la adopción de una normativa específica, permitiría precisar los alcances y la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, mediante leyes y políticas que especialmente dedicadas a tratar los derechos colectivos de este grupo social. Por último, la adopción de una convención serviría para reafirmar la aplicación de los derechos reconocidos en virtud de otros instrumentos de derecho internacional.

En este sentido, el sistema interamericano podría ser el ámbito de adopción de una convención en la que se reconozcan los derechos de las personas mayores, de manera análoga a lo que ocurrió en 1994, en el caso de la adopción de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), el primer tratado internacional en el que se reconoció este tipo de violencia como una violación a los derechos humanos.

Los marcos legales adoptados por una serie de países son un aporte en tal sentido, en especial en el caso de Brasil. De hecho la legislación de este país representa un considerable progreso respecto de los derechos garantizados a las personas mayores en los instrumentos internacionales vigentes, y contribuye a desarrollar una cantidad de principios como derecho internacional consuetudinario.¹⁷

¹⁷ La costumbre —es decir la práctica habitual de los Estados, que se haga con la sensación y aceptación de que se está ante una obligación legal— también origina derecho internacional. Por supuesto, no siempre es simple determinar cuándo una práctica del Estado se puede considerar creadora de una norma. Para ello habrá que acudir a tratados existentes, legislación interna, decisiones de los tribunales, discursos ante organizaciones internacionales, actitudes de diplomáticos y, por supuesto, las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, pueden ser usadas como evidencia de derecho internacional. Esta fuente es particularmente importante en el caso de un país que no haya ratificado un tratado. Cuando se considera que alguna regla de ese tratado ha devenido en ley consuetudinaria.

En el ámbito nacional, la vejez está ganando espacio en la agenda pública e institucional en la región. Sin embargo, la estrategia y la exigibilidad de los derechos actualmente amparados en los marcos normativos de los respectivos países varían.

En los Estados en los que se han adoptado legislaciones especiales en favor de las personas mayores se ha logrado transformar ciertas aspiraciones en una obligación y un compromiso legal. Esto hace que su observancia se convierta en un tema de legítimo interés para las iniciativas internacionales y el debate político interno. Sin embargo, hay diferencias entre promulgar leyes y lograr que los gobiernos y sus instituciones las acaten y hagan cumplir. Como dice Norberto Bobbio, hoy en día —más allá de la declaración de derechos— se trata de saber cuál es el modo más seguro para garantizarlos e impedir que las declaraciones solemnes sean continuamente violadas (Bobbio, 1995).

De hecho, se sabe que el consenso nacional existente en cuanto a la necesidad y utilidad de la norma, que conduce a su promulgación, constituye un paso indispensable en la responsabilidad que incumbe a su acatamiento. No obstante, el cumplimiento de la norma requiere de una perspectiva amplia y de un cambio de las actitudes y prácticas tradicionales con respecto al tema, tanto a nivel público como de la sociedad en general. Esto se hace aún más complejo cuando las disposiciones aprobadas en algunos países requieren recursos y una institucionalidad adecuada aún no disponibles para su aplicación.

El desafío que se deriva de la adopción de estas leyes es enorme, debido a que en el contexto actual no se trata solo de lograr que a las personas mayores se las reconozca como sujetos de derechos sino también de aplicar reglamentos, políticas y crear instituciones que garanticen a las personas el pleno goce y ejercicio de sus derechos en la vejez.

Bibliografía

- Asatashvili, A. e I. Borjón (coords.) (2003), *Panorama actual de los derechos humanos de las personas de edad: la situación de México frente a los compromisos*, México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Bobbio, N. (1995), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Listema.
- Bobbio, N. y N. Mateucci (1999), *Diccionario de ciencia política*, Madrid, Editorial Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Informe de la Reunión de Expertos sobre envejecimiento- II Foro Centroamericano del Caribe de políticas para adultos mayores, San Salvador, 10 al 12 de noviembre del 2004* (LC/L.2347), Santiago de Chile, 9 de agosto.
- (2004a), *Population ageing in the Caribbean: An inventory of policies, programmes and future challenges* (LC/CAR/G.772), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, diciembre.

- (2004b), *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, marzo.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- (1969), Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre), Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Gros, H. (1988), *Estudios sobre derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Civitas, Madrid.
- Henkin, L. (1996), “Declaración de derechos de Virginia, 1776”, *Human Rights Readings*, vol. 1, Columbia University.
- Kymlicka, W. (1996), “Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”, *Isegoria: revista de filosofía moral y política*, N°14, Madrid.
- Young, I. (1989), “Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship”, *Ethics*, vol. 99, N°2.
- Martínez, A. (1992), “Los derechos humanos como derechos inalienables”, *Derechos humanos*, Madrid, Tecnos.
- Morlachetti, A. (1999), *Situación actual: obligaciones de Latinoamérica y el Caribe ante el derecho internacional de adolescentes y jóvenes con revisión de los documentos actuales*, Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Naciones Unidas (2002), *World Population Ageing: 1950-2050*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: E.02.XIII.3.
- (1999), “Derechos humanos y personas de edad” [en línea] <http://www.onu.org/temas/edad/ddhhyedad.pdf>.
- (1995a), “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* (A/CONF.177/20), Nueva York.
- (1995b), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 6 al 12 de marzo) (A/CONF.166/9), Nueva York.
- (1994), “Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (A/CONF.171/13), Nueva York, octubre.
- (1980), Resolución 35/129 sobre problemas de las personas de edad y los ancianos, 11 de diciembre.
- (1977a), Resolución 32/131 Cuestión de las personas de edad y los ancianos, 16 de diciembre.
- (1977b). Resolución 32/132 sobre el Año Internacional y la Asamblea Mundial sobre la Vejez, 16 de diciembre.
- (1973a), Resolución 31/37 (XXVIII) Cuestión de las personas de edad y lo ancianos, 14 de diciembre.
- (1973b), Resolución 31/38 (XXVIII) Seguridad social para los ancianos, 14 de diciembre.
- (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos (NU A/810), 10 de diciembre.
- Nikken, P. (1987), *El concepto de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- (2001), “Introducción a la protección internacional de los derechos humanos”, XIX

- Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 19 al 28 de julio, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1988), “Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 165”, *Serie C: Resoluciones y sentencias*, N°4, Washington, D.C.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2002), “Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social”, *Seguridad social: un nuevo consenso*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89a. reunión, Ginebra.
- ___ (1980), “Recomendación 162/1980-06-23 de la OIT sobre trabajadores de edad”, *Boletín*, N°0/1980.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2002), “Resolución CE130.R19: La salud y el envejecimiento”, 130ª sesión del Comité Ejecutivo, Washington, D.C., 24 al 28 de junio.
- Padilla, M. (1995), *Lecciones sobre derechos humanos y garantías*, tercera edición ampliada y actualizada, Buenos Aires.
- Peces, G. (1980), *Derechos fundamentales*, Madrid, Latina Universitaria, tercera edición.
- Prud’homme, Jean-François (2000), *Demócratas, liberales y republicanos*, México, D.F., Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Rodríguez, L. (2002), “El debate sobre los derechos de grupo”, *Estado, justicia, derechos*, Madrid, Editorial Alianza.
- Taylor, Ch. (1993), “The politics of recognition”, *El Multiculturalismo y la política de reconocimiento*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica
- Van Dyke, V. (1974), “Human rights and the rights groups”, *American Journal Political Science*, vol. 18, N°4, Bloomington, Indiana, Midwest Political Science Association.

GAZATON

DE BOBTAÇIÒN

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile • S0500946

ISSN impreso 0303-1829 • ISSN electrónico 1681-0333

ISBN 92-1-322839-2 • N° de venta: S.06.II.G.101

Copyright© Naciones Unidas 2005



9 789213 217887