

Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad

Luis Rodríguez-Piñero Royo



NACIONES UNIDAS



Este documento fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, en el marco del proyecto RLAP41A Anual Work Plan 2009 UNFPA LACRO/CEPAL. Fue realizado bajo la supervisión de Dirk Jaspers_Fajjer, Director de la División, y coordinado por Sandra Huenchuan, experta en envejecimiento del CELADE. Su redacción estuvo a cargo de Luis Rodríguez-Piñero Royo, consultor del CELADE. La investigación contó también con el apoyo de Carmen Márquez Carrasco.

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

Diseño de portada: Alejandro Vicuña Leyton.

LC/W.305

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Las personas de edad y el derecho internacional	9
A. Los derechos de las personas de edad en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.....	9
1. La Declaración Universal de Derechos Humanos	9
2. Las convenciones de derechos humanos.....	10
3. Resoluciones relativas a los derechos de las personas de edad	12
B. Los derechos de las personas de edad en los sistemas regionales de derechos humanos	15
1. El sistema interamericano de derechos humanos	15
2. Instrumentos de organismos subregionales en el contexto americano	17
3. El sistema europeo de derechos humanos	17
4. El sistema africano de derechos humanos	20
5. La Carta Árabe de Derechos Humanos	21
6. La ASEAN y su elaboración de normas sobre derechos humanos	21
II. Las personas de edad y sus derechos específicos.....	23
A. La especificación de los derechos humanos	23
B. Los derechos de grupos específicos y el principio de igualdad y no discriminación.....	24
C. La especificidad de los derechos de las personas de edad	26
1. El principio de no discriminación por la edad	26
2. Las personas de edad como un grupo que requiere protección especial	27
3. Las diferencias de las personas de edad con otros grupos específicos.....	27
III. La justificación de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad.....	29
A. Mayor visibilidad para las personas de edad	29
B. Clarificar el contenido de los derechos de las personas de edad	30
C. Otros instrumentos internacionales de carácter no convencional	31
D. Mayor nivel de obligatoriedad jurídica	32
E. Una protección internacional más intensa	33
F. Promover un enfoque de derechos humanos en las políticas de envejecimiento.....	35

G.	La opción de una convención de carácter universal.....	36
IV.	El mandato de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad.....	39
A.	Características generales de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas	39
B.	Criterios para el establecimiento de un nuevo mandato del Consejo de Derechos Humanos	41
1.	Incremento del nivel de protección.....	42
2.	No duplicación	42
3.	Vacío temático.....	42
C.	Potencialidades del establecimiento de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad	42
1.	Carácter universal	42
2.	Cobertura de lagunas de protección en ausencia de un instrumento internacional	43
3.	Adopción de estándares internacionales en la materia	43
4.	Diálogo con los gobiernos y con las agencias internacionales.....	44
	Conclusiones	47
	Bibliografía.....	51
	Anexos	59
	Anexo 1 Declaración de Brasilia	60
	Anexo 2 Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad	64
	Anexo 3 Proclamación Sobre el Envejecimiento.....	67

Índice de Cuadros

Cuadro 1	Tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y sus instrumentos precedentes.....	31
Cuadro 2	Órganos derivados de tratados de las Naciones Unidas.....	34
Cuadro 3	Principales diferencias entre las competencias de los órganos de vigilancia de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas.	35
Cuadro 4	Mandatos temáticos, según la clasificación de la OACNUDH.....	40

Índice de Recuadros

Recuadro 1	Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad.....	12
Recuadro 2	Ejemplo de mandato para el relator especial sobre los derechos de las personas de edad	44

Resumen

En la Declaración de Brasilia, adoptada en 2007 durante la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, los países de la región asumieron dos importantes compromisos en relación con los instrumentos y mecanismos para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad. En aquella ocasión, los gobiernos participantes acordaron evaluar la posibilidad de crear la figura de un relator especial para esta temática e impulsar la elaboración de una convención específica en el seno de las Naciones Unidas. Este documento procura contribuir a la justificación de ambos, demostrando su necesidad, relevancia y coherencia con el sistema de protección de los derechos humanos de la Organización.

A través 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, el estudio permite concluir que no existe un vacío jurídico internacional en torno a la protección de los derechos humanos de las personas de edad, 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 en el que los derechos de las personas mayores no cuentan con un sólido sustento, lo que genera una serie de consecuencias de orden práctico para su promoción y protección que justifican y hacen necesaria la elaboración de un instrumento de este tipo. El análisis demuestra además que una relatoría específica sobre los derechos de las personas de edad se ajustaría a los criterios fijados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para la creación de nuevos mandatos temáticos. También tendría enormes potencialidades en la protección de este grupo social, sobre todo en ausencia de un instrumento internacional específico.

Para llegar a esta conclusión, el documento realiza en primer lugar una breve revisión de la situación de los derechos de las personas mayores en el derecho internacional, tal y como han sido reconocidos y elaborados por los instrumentos y por la jurisprudencia de los órganos y mecanismos de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional. Luego presenta una elaboración teórico-normativa sobre los derechos de los grupos específicos en el contexto más amplio del proceso de especificación del régimen internacional de derechos humanos, con especial atención en las peculiaridades de los derechos de las personas mayores. La última parte desarrolla una serie de argumentos que justifican, en línea con lo planteado en la Declaración de Brasilia, la adopción de un instrumento convencional sobre los derechos de las personas de edad, así como la creación de la figura de un relator especial en este ámbito. Los anexos, finalmente, congregan una serie de documentos relevantes para entender este proceso.

Introducción

En la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, convocada por la CEPAL y el Gobierno del Brasil —realizada del 4 al 6 de diciembre de 2007—, se adoptó la Declaración de Brasilia. En ella los países reafirmaron su *“compromiso de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar en 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, 2007, párr. 1). Los gobiernos participantes acordaron además *“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”*, así como *“impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas”* (CEPAL, 2007, párrs. 25 y 26).

La importancia de la Declaración de Brasilia fue reafirmada en la resolución 644 del trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, efectuado en junio de 2008 en Santo Domingo. En ella se solicitó a la Secretaría que prestara asesoramiento técnico para la realización de reuniones de seguimiento de la Declaración, en particular en lo relativo a los mecanismos internacionales de protección de los derechos de las personas de edad (CEPAL, 2008).

En el marco de este mandato, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL ha prestado apoyo técnico a los países de la región en la organización y realización de tres reuniones de seguimiento de la Declaración de Brasilia. La primera se llevó a cabo los días 16 y 17 de septiembre de 2008 en la ciudad de Río de Janeiro, y fue organizada por la Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, con el apoyo técnico del CELADE. Su objetivo fue formular recomendaciones sobre un proyecto de convención de los derechos de las personas de edad y sobre las medidas prácticas que habría que tener en cuenta para impulsar su creación y la designación de un relator especial de los derechos de las personas de edad.

La segunda reunión fue organizada por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, con el apoyo técnico del CELADE y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y se efectuó los días 21 y 22 de mayo de 2009 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su propósito fue formular recomendaciones sobre una convención de los derechos de las personas de edad y relevar la importancia de contar con un relator especial. Como resultado se obtuvo un listado de temas que

podrían formar parte del texto de una convención, junto con la identificación de algunas acciones futuras a emprender en el corto plazo.

La tercera reunión, en tanto, celebrada en Santiago, fue organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, a través de su Dirección de Derechos Humanos, y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia mediante el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), con el apoyo técnico del CELADE y la OPS y la colaboración de la Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica (RIICOTEC) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Siguiendo lo convenido en Buenos Aires, durante esta actividad los representantes de los gobiernos trabajaron en una propuesta de lineamientos para una convención sobre los derechos de las personas de edad. Al finalizar, asumieron el compromiso de promover su discusión a nivel nacional y presentar los resultados en la IV Reunión de seguimiento, a realizarse en México durante 2010. Invitaron asimismo a la CEPAL a elaborar una propuesta de contenidos mínimos que, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, deberían ser parte de una convención internacional, la que será presentada en la próxima reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo que se celebrará en 2010.

La realización de estas tres reuniones ha sido beneficiosa para posicionar el tema de los derechos de las personas de edad en la agenda de los países miembros de la CEPAL, así como de distintos organismos internacionales y redes de la sociedad civil.

De acuerdo a una encuesta aplicada por el CELADE en abril de 2009, 15 de sus países miembros han emprendido acciones de difusión de la Declaración de Brasilia en el ámbito nacional y 11 han efectuado seminarios nacionales sobre los derechos humanos de las personas de edad. El tema fue incorporado también en la XV Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados asociados, realizada en 2009, en la Declaración de Compromiso de Puerto España de la V Cumbre de las Américas de 2009 y en la resolución “Derechos humanos y personas adultas mayores”, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el mismo año. Paralelamente, es posible encontrar una cantidad importante de menciones de la temática en ámbitos tales como la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas y el Segmento de Alto Nivel del Consejo de Derechos Humanos, entre otros.

Los progresos logrados durante estos dos años han sido notables; sin embargo, resta un gran camino por recorrer. Hay que avanzar en la definición de los aspectos técnicos relacionados con la necesidad de una convención y de un relator, así como en el desarrollo más acabado de los contenidos de un instrumento jurídicamente vinculante y del mandato del mecanismo especial del Consejo de Derechos Humanos. En dicho marco se instala este documento, elaborado con el principal propósito de contribuir a la discusión en torno a la justificación de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad y de un relator especial.

El documento incluye una exhaustiva revisión de la situación de los derechos de las personas mayores en el derecho internacional, tal y como han sido reconocidos y elaborados por los instrumentos y por la jurisprudencia de los órganos y mecanismos de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional. A continuación, presenta una elaboración teórico-normativa sobre los derechos de los grupos específicos en el contexto más amplio del proceso de especificación del régimen internacional de derechos humanos, con especial atención en las peculiaridades de los derechos de las personas de edad. La última parte del documento desarrolla una serie de argumentos que justifican, en línea con lo planteado en la Declaración de Brasilia, la adopción de un instrumento convencional sobre los derechos de las personas de edad, así como la creación de la figura de un relator especial en este ámbito. Los anexos, finalmente, reúnen una serie de documentos relevantes para entender este proceso.

I. Las personas de edad y el derecho internacional

A. Los derechos de las personas de edad en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas

Hasta la fecha, las personas de edad no han sido objeto de un tratamiento específico dentro del régimen internacional de los derechos humanos en la forma de una convención o tratado internacional, como sí ocurre con otros grupos de la población vulnerables a las violaciones de sus derechos. Tampoco aparecen reflejados sus derechos específicos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Esta situación se explica, en palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque al adoptarse este instrumento “*el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o tan urgente como en la actualidad*” (Comité DESC, 1995, párr. 11).

Otra razón que explicaría esta situación es que hasta décadas recientes la cuestión de las personas mayores no fue abordada desde una perspectiva de derechos humanos, sino que fue considerada un asunto de asistencia social especializado dentro del ámbito de la gerontología y otras disciplinas afines. En este sentido, el tratamiento internacional de las personas de edad no difiere del que han recibido otros sectores de la población, como las personas con discapacidad o los pueblos indígenas, que eran considerados objetos de intervención social y que solo recientemente hicieron su entrada en la agenda internacional de los derechos humanos. Las referencias específicas a las personas de edad en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas desde finales de la década de 1960 y durante los años setenta se enmarcaron en el ámbito de la protección o la asistencia a sectores vulnerables de la sociedad.

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos

En 1945, la Carta de las Naciones Unidas proclamó la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos, constituyéndose este en uno de los propósitos de la Organización. Así, se pueden encontrar disposiciones relativas a los derechos humanos en el Preámbulo de la Carta y en sus artículos 1.3, 13, 55, 56, 62, 68, 73 y 76. Como una respuesta a la afirmación de este propósito de respeto y promoción de los derechos humanos, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos es la primera referencia normativa a las personas mayores como un grupo que requiere una especial protección en el seno de la Organización, aunque de forma indirecta y limitada a la protección social a través del seguro social y el derecho a un nivel de vida adecuado. Según esta disposición: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”* (Naciones Unidas, 1948).

2. Las convenciones de derechos humanos

Si bien la DUDH enumera y define los más importantes derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, no determina un derecho de reclamación para los particulares ante instancias internacionales, ni establece ningún otro mecanismo jurídico de control. Ante esta situación, los órganos de las Naciones Unidas han asumido progresivamente una serie de funciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos, sobre todo la Asamblea General, la Secretaría General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Es este último el que ha generado toda una red de protección y promoción de los derechos humanos, a partir de una serie de resoluciones emitidas en la materia. Este sistema está compuesto por diferentes tipos de convenios:

- Convenios de carácter general (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- Convenios de carácter específico, referidos a determinadas violaciones (por ejemplo, genocidio, tortura).
- Convenios referidos a determinadas categorías de personas (como niños, refugiados, apátridas, inmigrantes).
- Convenios sobre discriminación.

Las referencias específicas a los derechos de las personas de edad en las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, que elaboraron posteriormente las prerrogativas básicas recogidas en la DUDH en relación con derechos o grupos específicos, son solo puntuales. Sin embargo, estos principios han ido interpretándose de forma gradual para incluir la discriminación a causa de la edad y la protección especial de las personas mayores.

Así, los artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1996a) reconocen de forma general el principio de igualdad y de no discriminación, en los siguientes términos:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 2.1).

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a toda las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 26).

Si bien el Pacto no se refiere explícitamente a la edad como factor de discriminación, esta se considera incluida en la frase *“cualquier otra condición social”*. Así, en el caso *John K. Love y otros v. Australia*, el Comité de Derechos Humanos, responsable de la supervisión e interpretación de este instrumento, determinó que toda distinción basada en la edad que no esté fundada en criterios

objetivos y razonables puede ser constitutiva de discriminación. Según la jurisprudencia del Comité en este caso: “*Si bien la edad en sí misma no se menciona entre los motivos de discriminación prohibida en la segunda oración del artículo 26, el Comité opina que una distinción relacionada con la edad que no se base en criterios razonables y objetivos puede ser una discriminación por motivos de ‘cualquier otra condición social’ en el marco de la cláusula de que se trata, o una negación de la igual protección de la ley como se entiende en la primera oración del artículo 26*” (Comité de Derechos Humanos, 2003b, párr. 8.2).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966b) incorpora también el derecho a la igualdad y a la no discriminación:

“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 2.2).

“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto” (art. 3).

Junto con la garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación de las personas mayores en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 9 del Pacto reconoce “*el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*”. Esta disposición ha sido interpretada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de una forma amplia, que incluye también los derechos de las personas de edad en virtud del Pacto. Según el Comité:

“El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9 (...) en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles” (Comité DESC, 1995, párr. 10).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es el único de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas que se refiere explícitamente a la discriminación por la edad en el ámbito del empleo, afirmándose que:

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: (...)

e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas” (Naciones Unidas, 1979, art. 11.1).

Ampliando el ámbito de cobertura de este instrumento, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares contiene una cláusula genérica de no discriminación, que incorpora también la edad como criterio prohibido: “*La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición*” (Naciones Unidas, 1990a, art. 1).

Hubo que esperar hasta 2006, con la adopción del último instrumento de derechos humanos de las Naciones Unidas, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, para que los derechos de las personas mayores aparezcan reflejados de forma más amplia en un instrumento convencional de la Organización. Las personas de edad se mencionan en varias disposiciones específicas de este instrumento, incluyendo la lucha “*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*” (Naciones Unidas, 2006a, art. 8.1); el “*acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad*” (art. 13) y la protección frente a “*cualquier forma de explotación, violencia y abuso (...) ten[iendo] en cuenta la edad, el género y la discapacidad*” (art. 16).

3. Resoluciones relativas a los derechos de las personas de edad

La aprobación en 1991, por parte de la Asamblea General, de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (Naciones Unidas, 1991), marcó la entrada definitiva de las personas mayores como objeto de protección específica de los instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos. Adoptados en el marco de la implementación del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento —fruto de la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en Viena en 1982—, los Principios fueron concebidos como un marco de acción para la integración de un enfoque de derechos humanos en las políticas nacionales e internacionales sobre el envejecimiento. Enmarcados normativamente en “*los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres*” (párr. 1), se agrupan en cinco categorías principales: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad (véase el recuadro 1), y constituyen hasta la fecha la más alta expresión de los contenidos normativos mínimos de los derechos de las personas de edad a nivel internacional.

RECUADRO 1

LOS PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN FAVOR DE LAS PERSONAS DE EDAD

Reconociendo los aportes que las personas de edad realizan a sus sociedades, y poniendo atención sobre la necesidad de dar respuestas políticas a la diversidad de situaciones que ellas experimentan, tanto entre los países como a su interior, la Asamblea General, en su cuadragésimo sexto período de sesiones, aprobó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, alentando a los gobiernos a introducirlos en sus programas. Estos principios fueron agrupados en cinco categorías:

Independencia

- “*Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia*”.
- “*Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos*”.
- “*Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales*”.
- “*Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados*”.
- “*Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio*”.
- “*Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible*” (párrs 1 a 6).

Participación

- “*Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes*”.

(continúa)

Recuadro 1 (conclusión)

- “Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades”.
- “Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada” (párrs. 7 a 9).

Cuidados

- “Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad”.
- “Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad”.
- “Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado”.
- “Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro”.
- “Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida” (párrs 10 a 14).

Autorrealización

- “Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial”.
- “Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad” (párrs. 15 a 16).

Dignidad

- “Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales”.
- “Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica” (párrs. 17 a 18).

Fuente: Naciones Unidas, *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad*, resolución 46/91, 46º período de sesiones, 1991.

Los derechos de las personas mayores también han sido desarrollados en una serie de resoluciones de la Asamblea General o de conferencias oficiales de las Naciones Unidas, tanto en el campo específico de las políticas internacionales sobre el envejecimiento como en otros ámbitos. Entre las primeras, son de particular relevancia los dos planes de acción internacional sobre el envejecimiento, emanados de las asambleas mundiales de Viena (Naciones Unidas, 1982) y Madrid (Naciones Unidas, 2002a). Otros instrumentos de la Asamblea General que se refieren a los derechos de las personas de edad en el marco de las políticas de envejecimiento o de desarrollo social son la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (Naciones Unidas, 1969); la Proclamación sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 1992a), así como una serie de resoluciones relativas a las mujeres de edad (Naciones Unidas, 1989b; 1995; 2002b). Algunas resoluciones adoptadas por la Asamblea General han incorporado disposiciones relativas a la protección especial de las personas mayores o a la discriminación fundada en la edad. Entre ellas se incluyen el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (Naciones Unidas, 1988); las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (Naciones Unidas, 1990b); la Declaración sobre los principios

fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Naciones Unidas, 1988); la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Naciones Unidas, 1993) y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2007).

Todos estos instrumentos, a veces agrupados junto con otras normas internacionales en la categoría de *soft law*, se diferencian de los tratados o convenciones porque presuponen distintos niveles de obligatoriedad jurídica para los Estados: no están abiertos a la firma y ratificación y no son objeto de supervisión o aplicación directa por órganos internacionales judiciales o cuasijudiciales. Sin embargo, no puede afirmarse por ello que carezcan de relevancia jurídica: en la medida en que han sido adoptados por el máximo órgano de representación política de las Naciones Unidas, con la determinación de expresar los compromisos o aspiraciones comunes de la comunidad internacional, estas resoluciones tienen definitivamente algún tipo de valor normativo, por más que este difiera del de las obligaciones jurídicas emanadas de un tratado o convención internacional. De hecho, algunas de las declaraciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y notablemente la Declaración Universal de Derechos Humanos, han adquirido un carácter plenamente vinculante, constituyendo o reflejando normas del derecho internacional consuetudinario.

Gracias al impulso normativo que supusieron los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, la ausencia de una convención específica sobre sus derechos, así como la limitada protección puntual brindada a las personas mayores por las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas ya existentes, han sido parcialmente saldadas por la jurisprudencia de los comités responsables de la supervisión de estas convenciones, ya sea mediante informes a través de los mecanismos de vigilancia periódica, de casos contenciosos o de comentarios generales. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, responsable de la supervisión del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ha incorporado la edad como motivo de discriminación, particularmente en los casos individuales examinados en virtud de su procedimiento contencioso en relación con los Estados que son partes del mismo (Comité de Derechos Humanos, 2001a, 2001b, 2003a y 2003b).

En 1995, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó su Observación General Nº 6 (Comité DESC, 1995), en la que desarrolló las obligaciones de los Estados Partes del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con las personas de edad. Junto con los principios de las Naciones Unidas de 1991, y aunque limitada a los derechos económicos, sociales y culturales, esta observación constituye una de las fuentes normativas más importantes hasta la fecha en relación con el contenido de los derechos de las personas mayores en el régimen de derechos humanos. El comité también se ha referido a estos contenidos en otros comentarios generales, en aspectos específicos como la vivienda adecuada y las expulsiones forzosas (Comité DESC, 1997), la educación (Comité DESC, 1999) y la salud (Comité DESC, 2000).

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, responsable de la supervisión de la Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptó en 2002, como contribución a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, una declaración acerca de los derechos de las personas de edad (CEDAW, 2002). Junto con ello, el Comité ha jugado un papel de liderazgo en la promoción y protección de los derechos de las mujeres de edad, en aspectos clave como la violencia contra la mujer, la educación, el analfabetismo, el acceso a las prestaciones de seguridad y al seguro social.

Además de la labor desarrollada por los comités de las Naciones Unidas, los procedimientos especiales de la antigua Comisión de Derechos Humanos, ahora asumidos por el Consejo de Derechos Humanos, han llevado a cabo funciones de promoción de los derechos de las personas de edad, aunque de forma limitada hasta el momento. Algunos mandatos temáticos han identificado a las personas mayores como uno de los grupos que requiere de una protección especial en relación con el disfrute de sus derechos, como el derecho a una vivienda adecuada o a la salud, entre otros (Hunt, 2005 y 2008a; Kothari, 2007; Lizin, 2000). De particular relevancia han sido las recomendaciones, principios o directrices desarrolladas por distintos relatores especiales, expertos independientes o representantes del Secretario General, en relación con cuestiones ligadas al ámbito de sus respectivos mandatos, como la tortura (Rodley, 2003), el desplazamiento interno (Deng, 1998), los desalojos

forzosos (Kothari, 2007) o el acceso a los fármacos (Hunt, 2008b), que adoptan un enfoque específico sobre las personas mayores.

Por último, los contenidos mínimos de los derechos de las personas de edad en el derecho internacional han sido promovidos por una serie de instrumentos y políticas de carácter sectorial. Distintas convenciones y recomendaciones internacionales sobre el campo laboral, adoptadas en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), regulan cuestiones en este ámbito, incluyendo el Convenio N° 102, relativo a la norma mínima sobre seguridad social (OIT, 1952); el Convenio N° 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (OIT, 1967) y la Recomendación sobre los trabajadores de edad, N° 162 (OIT, 1980). Otros instrumentos internacionales relevantes en este ámbito son el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) (Naciones Unidas, 2000); los convenios de Ginebra sobre el derecho internacional humanitario (CICR, 1949a y 1949b) y, en cuestiones de derecho internacional privado, el Convenio sobre la Protección Internacional de los Adultos (Conferencia Internacional de La Haya de Derecho Internacional Privado, 2000).

B. Los derechos de las personas de edad en los sistemas regionales de derechos humanos

Los sistemas regionales de derechos humanos han jugado un papel complementario al del sistema universal de las Naciones Unidas en el desarrollo y cristalización del consenso de la comunidad internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad. Bajo esta denominación se incluyen tradicionalmente las normas, procedimientos y órganos de derechos humanos de la OEA, del Consejo de Europa y de la Unión Africana. Sin embargo, en la medida en que los organismos de carácter regional (como la Unión Europea) o subregional (como el MERCOSUR) han comenzado a intervenir de manera creciente en asuntos directamente relacionados con los derechos humanos, particularmente en el ámbito del trabajo y de la protección social, es necesario ampliar la mirada a su práctica normativa.

1. El sistema interamericano de derechos humanos

Este sistema se enmarca en el ámbito de la OEA y coexiste con otros regímenes de protección, tanto de orden regional como universal. Una de sus particularidades radica en que la función de control de los instrumentos de derechos humanos adoptados se atribuye a la Comisión Interamericana (CIDH) y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La única excepción la constituye la Convención Americana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad —adoptada en Ciudad de Guatemala el 7 de junio de 1999, en el 29° período ordinario de sesiones de la Asamblea General—, que en su artículo VI crea un Comité facultado para recibir informes de los Estados Partes.

En el marco del sistema para la protección de los derechos humanos en América se pueden encontrar instrumentos de protección generales y otros más bien específicos, que buscan salvaguardar a determinados grupos de personas o que abordan ciertos temas de trascendencia en la materia. Las bases normativas fundamentales del sistema son dos. En primer lugar, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948), que según ha señalado la Corte Interamericana, contiene y define las obligaciones de derechos humanos de los Estados miembros de la OEA (Corte IDH, 1989). En segundo lugar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), que dota de un marco jurídico a la actuación tanto de la CIDH como de la Corte Interamericana, otorgándoles competencia para conocer los asuntos relacionados con la violación de los derechos en que incurran los Estados Partes de la convención.

La cláusula de igualdad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentra formulada en los siguientes términos:

“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (OEA, 1969, art. 1.1).

“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” (OEA, 1969, art. 24).

La convención hace una referencia explícita a la edad como limitante de la aplicación de la pena de muerte. Según su artículo 4, relativo al derecho a la vida: *“No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez”*.

El artículo 26 de la convención reconoce el principio de la “aplicación progresiva” en relación con los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Esta disposición fue elaborada posteriormente por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Su artículo 17 se refiere explícitamente a los derechos de las personas mayores, en los términos siguientes:

“Toda persona tiene derecho a 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:

- 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;*
- b. 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;*
- c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos”* (OEA, 1988, art. 17).

Además del Protocolo de San Salvador, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) llama a la adopción de medidas especiales de protección para las mujeres de edad que son objeto de la violencia (OEA, 1994, art. 9). Las personas mayores han recibido también atención específica en la Declaración de San Pedro de Sula sobre una cultura de la no violencia (OEA, 2009a.), en varias resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la organización (OEA, 1998 y 2009), así como en el proyecto de declaración sobre pueblos indígenas (OEA, 2008).

Hasta la fecha una lista reducida de casos contenciosos presentados ante la Comisión Interamericana hace referencia a violaciones del derecho a la igualdad y a la no discriminación y del derecho a un debido proceso en el acceso a las prestaciones de jubilación (Rodríguez-Pinzón y Martín, 2003). Por su parte, la Corte Interamericana ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con el derecho a la prestación de jubilación en el marco del derecho de propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana. Así, en el caso *Cinco Pensionistas v. Perú*, la Corte concluyó que la pensión constituye un derecho adquirido que no puede ser objeto de modificaciones posteriores que afecten su contenido patrimonial (Corte IDH, 2005, párr. 103). Asimismo, la situación de las personas

mayores como sujetos que requieren una atención especial ha sido tomada en consideración en varias de las sentencias de la Corte, ya sea sobre el fondo o a través de reparaciones.

2. Instrumentos de organismos subregionales en el contexto americano

Junto con las normas y la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, las organizaciones subregionales de integración en el contexto americano han comenzado recientemente a incorporar los derechos de las personas de edad dentro de sus instrumentos de derechos humanos o laborales. Un ejemplo de ello es la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptada en Guayaquil el 26 de julio de 2002 en el seno de la Comunidad Andina de Naciones:

“[Los Estados] [r]eiteran su compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones que tienen como finalidad promover y proteger los derechos humanos de los adultos mayores” (CAN, 2002, art. 46).

“[Los Estados] [p]restarán atención a los siguientes temas prioritarios con miras a mejorar la promoción y protección de los derechos de los adultos mayores, en sus respectivas jurisdicciones y en el ámbito andino:

1. La protección a los adultos mayores contra toda forma de discriminación y de violencia, incluida la violencia familiar.
2. La facilitación de atención oportuna a los adultos mayores en las dependencias y servicios públicos y privados.
3. La participación de los adultos mayores y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos públicos que les concierne.
4. La protección efectiva del derecho de los adultos mayores a la seguridad social, en particular en lo relativo a los derechos y garantías relacionados con la jubilación laboral.
5. La promoción de la participación e integración de los adultos mayores en la sociedad” (CAN, 2002, art. 47).

La Carta Socio-laboral del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) incorpora en su articulado el principio de no discriminación por razón de la edad, expresando el compromiso de los Estados miembros de “realizar acciones destinadas a eliminar la discriminación a los grupos en situación de desventajosa en el mercado de trabajo” (MERCOSUR, 1998, art. 1). La Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, adoptada el 30 de junio de 2002, va más allá, al hacer un llamamiento expreso a “[i]ntensificar los esfuerzos para mejorar la situación de las personas mayores, especialmente de aquellas en estado de pobreza o desamparo, a través de avances en materia de prestaciones sociales y de políticas de vivienda e integración social y programas de capacitación” (MERCOSUR, 2000).

3. El sistema europeo de derechos humanos

a) Los instrumentos y mecanismos del Consejo de Europa

Tanto el sistema de protección laboral reforzado existente en Europa, que incluye la lucha contra la discriminación en el empleo o la ocupación, como la particular incidencia del envejecimiento demográfico en las sociedades europeas han propiciado la gestación de una serie de instrumentos y políticas específicas en torno a los derechos de las personas de edad.

El sistema europeo para la protección de los derechos humanos está establecido en el marco del Consejo de Europa —una organización anterior e independiente de la Unión Europea—, y

comenzó su andar con la aprobación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, instrumento destinado al resguardo de los derechos civiles y políticos (Consejo de Europa, 1950). Los derechos de carácter socioeconómico tuvieron un reconocimiento posterior, a través de la Carta Social Europea (Consejo de Europa, 1962). El convenio fue completado y enmendado por 14 protocolos hasta la fecha, mientras que la carta fue revisada en 1996 y cuenta con un protocolo opcional.

Este convenio, el principal instrumento del sistema europeo de derechos humanos, recoge el principio de igualdad y de no discriminación, en los siguientes términos: *“El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”* (Consejo de Europa, 1950, art. 14). Dicha disposición se ha visto reforzada más a partir de la entrada en vigor, el 1 de abril de 2005, del Protocolo N° 12, que instaura un derecho autónomo a la igualdad de trato. Las disposiciones del Convenio son objeto de supervisión judicial por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), al que pueden acceder directamente los ciudadanos de los Estados partes para la salvaguarda de los derechos consagrados en este instrumento.

La Carta Social Europea recoge los principales derechos de carácter económico y social y, a diferencia de lo que ocurre con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, no establece un sistema judicial de control del cumplimiento de sus principales disposiciones por parte de los Estados. El artículo 23 de la Carta Social Europea, revisada en 1996, se refiere explícitamente a las personas de edad:

“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las personas de edad avanzada a protección social, las Partes se comprometen a adoptar o a promover, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas apropiadas orientadas, en particular:

- *a permitir que las personas de edad avanzada sigan siendo miembros plenos de la sociedad durante el mayor tiempo posible, mediante:*
 - a. *recursos suficientes que les permitan llevar una vida digna y participar activamente en la vida pública, social y cultural;*
 - b. *la difusión de información sobre servicios y facilidades a disposición de las personas de edad avanzada, y las posibilidades que éstas tienen de hacer uso de ellos;*
- *permitir a las personas de edad avanzada elegir libremente su estilo de vida y llevar una existencia independiente en su entorno habitual mientras lo deseen y les sea posible hacerlo, mediante:*
 - a. *la disponibilidad de viviendas adaptadas a sus necesidades y a su estado de salud o de ayudas adecuadas para la adaptación de su vivienda;*
 - b. *la asistencia sanitaria y los servicios que requiera su estado;*
- *a garantizar a las personas de edad avanzada que vivan en instituciones la asistencia apropiada, respetando su vida privada, y la participación en las decisiones que afecten a sus condiciones de vida en la institución”* (Consejo de Europa, 1962, art. 23).

A pesar de la limitada supervisión con que cuenta la Carta Social Europea, el Tribunal Europeo y los órganos y mecanismos de derechos humanos del sistema han jugado un papel relevante para ampliar la salvaguarda de los derechos de las personas de edad. Particularmente importante es la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que se ha pronunciado en una serie de casos relativos al derecho a la integridad física y, sobre todo, en relación con el acceso a los beneficios de la seguridad social (Rodríguez-Pinzón y Martín, 2003). Algunos de los casos más emblemáticos fallados por el Tribunal incluyen, por ejemplo, *Dodov v. Bulgaria*, en el que condenó al Estado por la violación del derecho a la vida, debido a la falta de mecanismos en el derecho interno para investigar e imponer sanciones penales o disciplinarias en un caso en el que una mujer de edad había desaparecido

por negligencia de una residencia pública de ancianos (TEDH, 2008). En *Deumeland v. la República Federal de Alemania*, un caso relativo a una viuda que solicitaba una pensión suplementaria por la muerte de su marido en un accidente de trabajo, el Tribunal halló al Estado responsable de incumplimiento del derecho al debido proceso, por la falta de diligencia de los tribunales internos en la tramitación de la solicitud, y elaboró un estándar de “especial diligencia” en los casos referidos a la tramitación de los beneficios de la seguridad social por las instancias administrativas y judiciales internas, de particular interés (TEDH, 1986). El Tribunal Europeo ha analizado también una serie de casos relativos al acceso a los beneficios de la jubilación desde el prisma de las violaciones al derecho a la propiedad (artículo 1 del Protocolo 1) y a la no discriminación (artículo 14 del convenio). Por ejemplo, en el caso *Runkee y White v. Gran Bretaña* el Tribunal determinó que la asignación de mayores beneficios de jubilación a las mujeres suponía una discriminación en contra de los hombres en idénticas situaciones (TEDH, 2007).

Junto con la amplia jurisprudencia elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, otros órganos del Consejo de Europa han jugado un papel relevante en la promoción de los derechos de las personas de edad. En este sentido, cabe mencionar las recomendaciones adoptadas por los órganos políticos del Consejo, la Asamblea Parlamentaria (Consejo de Europa, 1994b, 1999 y 2003), y el Comité de Ministros (Consejo de Europa, 1994a) en torno a la inclusión y a la protección de las personas mayores. Cabe hacer referencia al Convenio sobre derechos humanos y biomedicina, uno de los instrumentos más recientes del sistema europeo de derechos humanos, que regula la prestación del consentimiento libre e informado de las personas de edad cuando ellas se vean impedidas para hacerlo (Consejo de Europa, 1997, art. 6).

b) Los instrumentos y los mecanismos de la Unión Europea

Aunque en términos formales no se considera parte del sistema europeo de derechos humanos, el derecho comunitario y el derecho de la Unión Europea (UE) cuentan con una serie de instrumentos especialmente relevantes para la protección de las personas mayores, particularmente en relación con la discriminación en el empleo o la ocupación.

El Tratado Constitutivo de la Unión Europea otorga competencias a la Unión para combatir la discriminación basada en los siguientes términos: “*Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual*” (UE, 2009a, art. 13.1).

Junto con el tratado constitutivo, la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores contempla la protección de los derechos de las personas mayores, disponiendo que:

“De acuerdo con las modalidades de cada país:

Al llegar a la Jubilación todo trabajador de la Comunidad Europea debe poder disfrutar de recursos que le garanticen un nivel de vida digno.

Toda persona que haya alcanzado la edad de jubilación, pero que no tenga derecho a pensión y que no tenga otros medios de subsistencia, debe poder disfrutar de recursos suficientes y de una asistencia social y médica adaptadas a sus necesidades específicas” (UE, 1989, arts. 24 y 25).

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 con motivo del Consejo Europeo de Niza, y posteriormente incluida en el nuevo Tratado Constitutivo de la Unión Europea, recientemente entrado en vigor, incorpora explícitamente la edad como motivo tasado de discriminación en todos los ámbitos: “*Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o*

convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual” (UE, 2000b, art. 2).

Asimismo, dentro de este marco general de no discriminación por la edad, la Carta de los Derechos Fundamentales incorpora, en su artículo 25, una disposición específica relativa a los derechos de las personas mayores: *“La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”.*

Las disposiciones del artículo 25 sobre las personas mayores se complementan con las del artículo 34 (1), relativo a la seguridad social y a la ayuda social: *“La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”.*

Sobre la base de la competencia que le otorga el artículo 13 del Tratado Constitutivo, el Consejo de la UE, el máximo órgano legislativo de la Unión, adoptó la Directiva 2000/78/EC, que establece un marco normativo general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. La directiva tiene como objetivo la promoción del principio de igualdad de trato entre los países miembros y el combate de la discriminación basada en la edad, tanto directa o indirecta, entre otros motivos (UE, 2000a, art. 1).

La directiva incorpora dos únicas excepciones al principio de no discriminación por la edad: en relación con las fuerzas armadas (art. 3) y cuando las medidas de diferenciación están justificadas objetiva y razonablemente (art. 6), en el marco del derecho interno, por una finalidad legítima, incluidos los objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios.

Los órganos políticos de la Unión Europea —el Consejo Europeo, la Comisión y el Parlamento Europeo— han prestado también una especial atención a los derechos de las personas de edad y a las políticas comunitarias de envejecimiento, ahora agrupadas bajo el lema “Una Europa para todas las edades” (CE, 2008; UE, 1990, 1992 y 1993). La Asamblea Parlamentaria Paritaria, que reúne a representantes políticos del Parlamento Europeo y de los países de Asia, el Caribe y el Pacífico con los que la Unión Europea mantiene relaciones de cooperación (ACP), se ha pronunciado asimismo sobre la necesidad de incorporar consideraciones relativas a las personas de edad en las políticas europeas de desarrollo (UE, 2001). Algunos órganos de expertos de la Unión, como la Comisión Económica y Social Europea, han contribuido técnicamente a la discusiones sobre política social y envejecimiento (CESE, 2008). Por último, el Tribunal Europeo de Justicia, con competencia para dirimir cuestiones jurídicas en el marco del derecho comunitario, ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con casos relativos al acceso a los beneficios de la seguridad social y la no discriminación (TJCE, 2005 y 2007).

4. El sistema africano de derechos humanos

La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos o Carta de Banjul, que constituye el marco normativo del sistema africano de derechos humanos —ahora asociado a la Unión Africana, UA—, incluye varias disposiciones relativas a la protección especial de los derechos de las personas de edad. Según el texto de la carta, “[l]os ancianos y los minusválidos... tendrán derecho a medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales” (UA, 1981, art. 18).

Junto con la carta, otros instrumentos posteriores del sistema africano han desarrollado una particular sensibilidad hacia las personas mayores, han establecido la necesidad de una protección especial para ellas y han destacado su papel en las sociedades africanas. Entre estos instrumentos se destacan el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, relativo a los derechos de la mujer en África (UA, 2003b), la Carta para el Renacimiento Cultural de África (UA, 2006a) y la Carta Africana de los Jóvenes (UA, 2006b).

La Declaración de Kigali, adoptada por la primera Conferencia Ministerial de la Unión Africana sobre los derechos humanos, hizo un llamamiento a los Estados Miembros para que desarrollaran “*un Protocolo para la protección sobre los derechos de las personas con discapacidad y los ancianos*” (UA, 2003a, párr. 20). En 2007, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos —el único órgano responsable de la aplicación de la carta africana hasta la entrada en funcionamiento de la futura Corte Africana de Derechos Humanos— estableció un Punto Focal sobre los derechos de las personas de edad en África, reemplazado recientemente por un nuevo Grupo de Trabajo sobre los Derechos de las Personas de Edad y las Personas con Discapacidad en África, como parte de los mecanismos especiales de carácter temático de la Comisión Africana (CADHP, 2009). Conformado por cinco expertos independientes, el grupo de trabajo tiene como objetivos, entre otros, contribuir a la redacción de un protocolo a la Carta Africana sobre los derechos de estos colectivos.

Junto con los instrumentos y mecanismos de derechos humanos elaborados por el sistema africano, las personas de edad aparecen como un grupo que requiere una especial protección en una serie de instrumentos adoptados por las organizaciones subregionales de integración africanas. Entre ellos se encuentra el Protocolo sobre el mecanismo de prevención, gestión y solución de conflictos y de mantenimiento de la paz y la seguridad, adoptado en el seno de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS, 1998), y la Carta sobre Derechos Sociales Fundamentales de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC, 2003).

5. La Carta Árabe de Derechos Humanos

Si bien no existe hasta la fecha un sistema “árabe” de derechos humanos, la Liga de Estados Árabes, organización que agrupa a los países que han asumido el islam como religión oficial del Estado, adoptó en 2004 la Carta Árabe de Derechos Humanos. La carta también identifica a las personas de edad como un colectivo que requiere un “especial cuidado y protección”:

- a) *“La familia es la unidad básica de la sociedad.*
- b) *El Estado se compromete a proporcionar un especial cuidado y protección a la familia, las madres, los niños y las personas mayores”* (LEA, 2004, art. 38).

6. La ASEAN y su elaboración de normas sobre derechos humanos

Los Ministros de Asuntos Exteriores de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) adoptaron recientemente los Términos de Referencia para una nueva Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN (AICHR, por su denominación en inglés). Estos términos sientan las bases para un sistema regional de derechos humanos en el ámbito asiático, aunque con un importante número de diferencias. Por ejemplo, la AICHR estará constituida por representantes de los gobiernos que actuarán por consenso, a diferencia de los órganos de expertos independientes del sistema de las Naciones Unidas y otros sistemas regionales.

Los Términos de Referencia de la AICHR le atribuyen, entre otras, la responsabilidad de “*desarrollar una Declaración de Derechos Humanos, con miras al establecimiento de un marco para la cooperación en materia de derechos humanos a través de varias convenciones y otros instrumentos del ASEAN relativos a los derechos humanos*” (ASEAN, 2009, párr. 4.2). La elaboración de esta declaración abre una ventana de oportunidad para la incorporación de los derechos específicos de las personas de edad.

La revisión del desarrollo de las normas y de la práctica de los órganos y mecanismos de derechos humanos, tanto en el ámbito mundial como en el de los organismos regionales y subregionales, permite identificar la emergencia de una atención específica a los derechos de las personas de edad durante las últimas décadas, particularmente a raíz de la adopción de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en 1991. Las referencias a los derechos de las personas mayores en los instrumentos de diversa jerarquía jurídica adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la jurisprudencia de órganos de supervisión de tratados

ampliamente ratificados, en programas internacionales como los planes de acción internacional sobre el envejecimiento o en las políticas de las agencias, programas y fondos de las Naciones Unidas hacen posible advertir la cristalización de un consenso de la comunidad internacional en relación con el contenido mínimo de estos derechos, en el marco de procesos de diálogo normativo a nivel multilateral. En la medida en que este consenso se refleje también en la práctica de los Estados, podría incluso hablarse de la emergencia de normas de derecho consuetudinario internacional en relación con algunos de los derechos de las personas de edad.

La práctica normativa de los distintos sistemas y mecanismos regionales de derechos humanos representa simultáneamente una contribución y un reflejo de la emergencia de este consenso normativo internacional en la materia, desarrollando contenidos a veces no considerados, o contemplados solo de forma limitada en las normas y en la jurisprudencia del sistema universal, constituyendo importantes insumos para cualquier discusión de un instrumento convencional en el ámbito de las Naciones Unidas.

II. Las personas de edad y sus derechos específicos

A. La especificación de los derechos humanos

Si bien las normas internacionales de derechos humanos son en principio de aplicación universal, es decir, se extienden a todas las personas o grupos de personas, sin discriminación de ningún tipo, el régimen internacional de derechos humanos ha adoptado normas específicas para ciertos colectivos. Este proceso ha sido descrito por Norberto Bobbio como una fase de “especificación” de los derechos humanos de titularidad universal, una etapa que sigue a su “positivación”, “generalización” e “internacionalización” a lo largo de la primera mitad del siglo XX (Bobbio, 1991).

El proceso de especificación ha llevado a la adopción de una serie de tratados y otros instrumentos de carácter universal o regional, que concretizan la formulación de las normas generales de derechos humanos para determinados colectivos. Así, dentro del catálogo general, se encuentran normas puntuales relativas a los derechos de los trabajadores y trabajadoras, a la mujer, la infancia, los trabajadores migrantes y sus familias, las personas con discapacidad, los refugiados, las personas desplazadas internas, los pueblos indígenas o las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, lingüísticas o religiosas, entre otras. El de especificación es un proceso históricamente contingente, en el que gradualmente han ido entrando nuevas categorías de personas, dependiendo tanto de experiencias prácticas concretas como de la emergencia de nuevos consensos normativos en torno al contenido de los derechos humanos.

El fundamento de la especificación de las normas de derechos humanos de carácter universal radica, en último término, en un argumento basado en la igualdad. Junto con el de la universalidad, el de igualdad y no discriminación es uno de los principios fundantes del régimen contemporáneo de derechos humanos. Desde su formulación en la Carta de las Naciones Unidas, y posteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a un trato igual y a no ser objeto de discriminación ha sido interpretado evolutivamente, de forma que ha operado la distinción entre igualdad formal —el reconocimiento formal de derechos a todas las personas en pie de igualdad, propio de la fase de generalización— e igualdad real. A partir de la constatación histórica que la igualdad formal no conduce a la erradicación de las desigualdades reales, la comunidad internacional ha adoptado una serie de instrumentos específicos que diferencian a las personas en virtud de distintos criterios: i) la posición que ocupan dentro de la sociedad; ii) su posición en determinadas relaciones

sociales o jurídicas; iii) los elementos diferenciales de la comunidad cultural a la que pertenecen, o iv) su condición física (Peces Barba, 2008).

En todos estos casos, las características o necesidades específicas de las personas las colocan en una situación de inferioridad o marginación estructurales con respecto a la sociedad en su conjunto, que limitan su capacidad de gozar plenamente de los derechos generalmente reconocidos y que las hacen especialmente vulnerables a violaciones de tales derechos. La expresión “grupos vulnerables” pretende hacer referencia a esta situación de inferioridad o marginación en las estructuras y relaciones sociales, por más que haya sido justamente criticada tanto por sus connotaciones negativas (al implicar un estado de inferioridad inherente a los sujetos) como por su inexactitud fáctica (al asumir que toda persona perteneciente a uno de estos grupos se encuentra en situación de vulnerabilidad permanente).

B. Los derechos de grupos específicos y el principio de igualdad y no discriminación

El reconocimiento de derechos específicos a determinadas categorías de personas ha sido objeto de controversia en algún momento histórico, con el argumento que suponen un trato preferencial o discriminatorio, en supuesta contravención del principio de igualdad formal. Sin embargo, este reconocimiento es ahora ampliamente aceptado y activamente promovido por el régimen internacional contemporáneo de derechos humanos, y es visto precisamente como un instrumento para alcanzar la igualdad de hecho y luchar contra la discriminación. Uno de los primeros pronunciamientos internacionales en este sentido fue el voto individual del Juez Tanaka en el segundo de los casos sobre el África Suroccidental ante la Corte Internacional de Justicia. Según el magistrado: “[e]l principio de igualdad ante la ley no significa... igualdad absoluta, es decir, el tratamiento idéntico de las personas con independencia de sus circunstancias individuales y concretas, sino que significa... una igualdad relativa, es decir, el principio del tratamiento igual de los que son iguales y desigual de aquellos que son desiguales... Tratar las cuestiones desiguales de forma diferente de acuerdo con su desigualdad no sólo está permitido, sino que es necesario” (CIJ, 1966, 293).

Este razonamiento normativo ha sido posteriormente asumido por diversos órganos y tribunales de derechos humanos. En su famosa sentencia “En torno a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica”, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos justificó la necesidad de medidas especiales en circunstancias específicas, elaborando un estándar para determinar en qué casos un trato diferencial no suponía un trato discriminatorio prohibido por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Este estándar, asumido por la jurisprudencia del propio tribunal y por la legislación comunitaria, se basa en dos criterios fundamentales: i) que el tratamiento diferencial esté basado en una justificación objetiva y razonable; ii) que exista una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se busca obtener (TEDH, 1968, párr. 4).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado a favor de las medidas especiales o el trato diferencial como vías permitidas por el principio de igualdad y de no discriminación. Así, en su Opinión Consultiva 8/84, concluyó que la legislación costarricense sobre la naturalización, que establecía criterios especiales a favor de los ciudadanos centroamericanos, latinoamericanos y españoles, respondía a una justificación objetiva y razonable, dados los especiales vínculos históricos, culturales y espirituales con aquellas regiones (Corte IDH, 1984, párr. 60). Según la jurisprudencia establecida por la Corte en esa Opinión Consultiva: “No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines

arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana” (Corte IDH, 1984, párr. 57).

La Corte Interamericana ha reforzado recientemente su jurisprudencia en materia de derechos de grupos específicos, reiterando que *“el trato diferente... no es per se discriminatorio”*. Sin embargo, *“los Estados no pueden establecer diferenciaciones que carezcan de una justificación objetiva y razonable y no tengan como objeto último, en definitiva, el ejercicio de los derechos [humanos]”* (Corte IDH, 2002, párr. 55). En términos similares se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su interpretación de los artículos 2(1) y 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos a la igualdad y a la no discriminación. Así, en su Comentario General N° 18 sobre no discriminación, el Comité aclaró que *“el goce en igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia”* (Comité de Derechos Humanos, 1989, párr. 8).

Hablar de derechos de grupos específicos no supone por lo tanto hablar de derechos *especiales*. Implica, por el contrario, la especificación de derechos humanos de predicación universal, para concretarlos en situaciones en las que las personas pertenecientes a tales grupos pueden ser particularmente vulnerables a la violación de esos derechos. El reconocimiento de derechos a grupos específicos a través de un instrumento internacional o de cualquier otra medida supone asimismo la posibilidad, o de hecho la necesidad, de adoptar medidas especiales de protección o de promoción (medidas afirmativas) a favor de estos grupos, con el objetivo de contribuir a la eliminación de las barreras sociales, jurídicas, institucionales o incluso físicas que les impiden gozar de una igualdad sustantiva en relación con otros sectores de la población. En la medida en que el objeto de esas disposiciones no atiende a las personas individualmente consideradas, sino a las características o necesidades específicas y objetivas de los grupos sociales a los que pertenecen, no se consideran discriminatorias (Blázquez, 2006).

La oportunidad y necesidad de medidas especiales o afirmativas a favor de las personas pertenecientes a grupos específicos ha sido expresamente ratificada por los instrumentos y la práctica internacionales de derechos humanos. En particular, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado, en términos generales, que *“el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación... [E]n un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima”* (Comité de Derechos Humanos, 1989, párr. 10).

Las medidas especiales o afirmativas son de hecho permitidas o demandadas por una serie de instrumentos de derechos humanos, como obligaciones requeridas a los Estados Partes. Entre estos instrumentos se encuentran algunos que han sido ampliamente ratificados por los Estados, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial o la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Si bien en una primera época las medidas de acción afirmativa fueron vistas como disposiciones temporales, que aspiraban a promover la igualdad sustantiva mientras se conseguía ese objetivo en relación con grupos diferenciados por razones físicas o psíquicas, de edad o de cultura, la tendencia más reciente es la de no someterlas a ningún tipo de limitación temporal.

En el ámbito del derecho internacional del trabajo, las medidas especiales o afirmativas son también ampliamente aceptadas. Así, el Convenio N° 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, establece taxativamente que las *“medidas especiales de protección o asistencia”* previstas en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo *“no se consideran como discriminatorias”*, permitiendo a los Estados la adopción de disposiciones adicionales a favor de grupos a los que *“se les reconozca la necesidad de protección o asistencia*

especial” (OIT, 1958, art. 5.1-2). Otro de los instrumentos de referencia en este sentido es la Directiva sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación de la Unión Europea, según la cual: “[c]on el fin de garantizar la plena igualdad en la vida profesional, el principio de igualdad de trato no impedirá que un Estado miembro mantenga o adopte medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas [por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación]” (UE, 2000a, art. 7.1).

Las políticas de los organismos internacionales o regionales también han asumido explícitamente las medidas especiales o afirmativas dentro de sus métodos de acción. Por ejemplo, las políticas de la Unión Europea reconocen ahora la necesidad de su adopción, con el fin de “prevenir o compensar las desventajas o la discriminación”, así como para “proveer la igualdad sustantiva al tener en cuenta la situación específica de grupos desaventajados y romper el ciclo de desventaja asociado con la pertenencia a un grupo específico” (CE, 2009, 24).

Una categoría más reciente que la de “medidas afirmativas”, originalmente vinculada al ámbito del empleo y de la ocupación, es la de “ajustes razonables” (*reasonable accommodation*). Por lo general, el concepto se refiere, en el ámbito laboral, a toda modificación o acomodo de una práctica laboral o entorno de trabajo que permite a un individuo perteneciente a un grupo socialmente discriminado realizar las funciones esenciales y disfrutar de los beneficios correspondientes a un puesto específico. Esta noción fue ampliada recientemente a otros ámbitos por la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que define los ajustes razonables como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales” (Naciones Unidas, 2006a, art. 2.3).

La convención va incluso más allá, al considerar a la denegación de ajustes razonables como una forma de “discriminación por motivos de discapacidad” (art. 2.2). Otras disposiciones se refieren a la lucha contra los “estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas” basados en la edad (art. 8.1.b); al acceso a la justicia en condiciones de igualdad (art. 13.1) y a la protección contra la explotación, la violencia y el abuso (art. 16.1).

Si bien conceptualmente próximas, en la medida en que tienden al objetivo común de lograr la igualdad sustantiva, las nociones de “medidas especiales o afirmativas” y de “ajustes razonables” no son idénticas. Mientras que las primeras suponen un trato diferenciado que implica una ventaja comparativa a favor de los integrantes de grupos específicos, los segundos responden más bien a una medida de no discriminación que ampara un trato diferencial dentro de un marco de razonabilidad que no comprometa los fines de la relación jurídica o del servicio público del que se trate.

C. La especificidad de los derechos de las personas de edad

1. El principio de no discriminación por la edad

Como se ha visto, la discriminación por la edad no aparecía en ninguna de las declaraciones o convenciones del régimen internacional de derechos humanos en su primera época. La inclusión de este tipo de discriminación como un ámbito prohibido ha sido el producto de una interpretación evolutiva de los instrumentos de derechos humanos de aplicación general. En su comentario general sobre la no discriminación, el Comité de Derechos Humanos dejó abierta expresamente esta posibilidad, interpretando que la protección contra la no discriminación no se limita a los motivos expresamente citados en el artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ni a los derechos recogidos en él. Sobre la base de esta interpretación, la jurisprudencia del comité ha afirmado expresamente que toda distinción fundada en la edad que no esté basada en criterios objetivos y razonables puede ser constitutiva de discriminación, y por lo tanto de una violación del pacto (Comité de Derechos Humanos, 1989). En términos similares se ha pronunciado el Tribunal Europeo de

Derechos Humanos en una serie de casos relativos a la edad mínima de consentimiento para las relaciones sexuales, si bien el convenio europeo no recoge la edad como ámbito prohibido de discriminación. En estos casos, sin embargo, corresponde a los peticionarios probar que tal discriminación ha existido en la práctica.

A causa de esta interpretación evolutiva, el principio de no discriminación por la edad ha sido expresamente reconocido en una serie de instrumentos de derechos humanos, tanto de carácter universal como regional. En la esfera de las Naciones Unidas ha sido recogido, entre otros instrumentos, en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Naciones Unidas, 1985), en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para las sanciones no privativas de la libertad o Reglas de Tokio (Naciones Unidas, 1990b), en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y en la recientemente adoptada Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2007).

2. Las personas de edad como un grupo que requiere protección especial

Junto con la prohibición de la discriminación por la edad dentro del régimen contemporáneo de derechos humanos, la comunidad internacional ha reconocido expresamente a las personas mayores como uno de los grupos que, en función de sus características o necesidades específicas, se encuentran en una posición social de desventaja o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad en relación con el disfrute de sus derechos humanos, requiriendo por lo tanto una atención especial de los Estados, de los organismos internacionales y de la sociedad civil en su conjunto.

La evolución de las iniciativas llevadas a cabo en el marco de las Naciones Unidas a partir de la década de 1960, partiendo por la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social hasta llegar a las dos asambleas mundiales sobre el envejecimiento, pasando por los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad de 1991, no hacen sino evidenciar la emergencia y la consolidación de un estado de opinión dentro de la comunidad internacional en pro de la protección especial de las personas mayores como un colectivo diferenciado, y ello con independencia de que pueda existir un mayor o menor nivel de acuerdo normativo en torno al contenido específico de esas medidas de protección. El consenso internacional acerca de la identificación de las personas de edad como un grupo en situación de desventaja o de potencial vulnerabilidad se ve también ampliamente reflejado en la práctica de los mecanismos y organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como en la de los sistemas regionales de derechos humanos.

De la revisión de las normas y de la práctica internacional reciente puede concluirse, por lo tanto, que existe un acuerdo más o menos generalizado dentro de la comunidad internacional que identifica a las personas de edad como un grupo cuyas características o necesidades específicas lo hacen objeto potencial de discriminación en distintos ámbitos, colocándolo en situación de desigualdad sustantiva respecto al goce de los derechos humanos generalmente reconocidos, y haciéndolo vulnerable en mayor medida que otros grupos a violaciones específicas de estos derechos. Este consenso internacional proporciona también una justificación objetiva y razonable para la adopción de medidas especiales o afirmativas y, en su caso, de ajustes específicos, que sean proporcionales a la finalidad de alcanzar la igualdad sustantiva de las personas de edad y protegerlas frente a situaciones de vulnerabilidad.

3. Las diferencias de las personas de edad con otros grupos específicos

A la hora de identificar a las personas de edad como un grupo social que requiere un resguardo específico a través de una serie de derechos diferenciados, es preciso detectar también las características y necesidades que distinguen a este grupo de otros sectores sociales que son objeto de protección. Y dentro del listado de grupos objeto de amparo especial dentro del régimen universal de

derechos humanos puede resultar preciso clarificar, en particular, las diferencias entre las personas de edad y las personas con discapacidad.

Según la definición incluida en la convención de las Naciones Unidas, se consideran personas con discapacidad aquellas “*que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con distintas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*” (Naciones Unidas, 2006a, art. 1.2).

La edad avanzada es, de hecho, un factor de especial incidencia para el desarrollo de diversos tipos de discapacidades, tanto de orden físico como mental, como también lo es, en general, para la aparición de distintas enfermedades (OMS, 2002a). Sin embargo, la discapacidad y la edad avanzada son categorías conceptuales diferenciadas. No todas las personas de edad sufren formas de discapacidad amparadas por la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y, *a contrario*, las personas mayores experimentan formas de discriminación, violaciones específicas de sus derechos humanos y barreras de índole jurídica o institucional para su participación en la sociedad que difieren en términos sustantivos de las necesidades propias de las personas con discapacidad, y que por ende justifican la adopción de medidas legislativas o administrativas específicas. Ni las personas con discapacidad ni las personas de edad son por definición grupos vulnerables. Sin embargo, si uno de los objetivos de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad es promover una imagen real y la eliminación de los estereotipos contra ellas, como se planteará luego, es preciso marcar las diferencias entre ambas categorías.

Un razonamiento semejante puede aplicarse a otros grupos objeto de protección específica en el marco internacional de los derechos humanos, incluyendo, entre otros, a las mujeres, los trabajadores migratorios (y sus familias) o los niños (en lo que se refiere a las responsabilidades del cuidado de los menores de edad). En virtud del principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, proclamado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la adopción de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad debería verse como una contribución a un conjunto interrelacionado de normas sobre la materia, de tal modo que pueda aplicarse transversalmente en relación con otras disposiciones, al tiempo que estas puedan complementar la protección específica de los derechos de las personas mayores en relación con situaciones puntuales.

De lo anterior cabe derivar una serie de consecuencias de índole práctica. En la medida en que una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad debe concebirse como una contribución a un conjunto de normas de derechos humanos ya existente, su diseño debe observar los principios de especificidad y complementariedad, evitando la repetición de contenidos ya incluidos en otros instrumentos, incluyendo la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

III. La justificación de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad

La identificación de la edad como motivo prohibido de discriminación y de las personas mayores como un grupo necesitado de una especial protección de la comunidad internacional abre la vía, en la línea sugerida por la Declaración de Brasilia, para la adopción de normas específicas, en la forma de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad, que vendría a completar el catálogo de grupos específicos amparados por el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En un plano normativo, la aprobación de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad, al igual que sobre otros grupos específicos, tiene por objetivo, en último término, hacer efectivo el principio de igualdad y no discriminación. En este capítulo se discute otra serie de argumentos que justifican la adopción de este instrumento desde la perspectiva de la promoción y la protección internacionales de los derechos de las personas de edad.

A. Mayor visibilidad para las personas de edad

Una primera virtualidad de la adopción de una convención internacional sobre los derechos de grupos específicos de personas, muchas veces relegada en análisis puramente jurídicos, es la de dotar de una mayor visibilidad a estos grupos, tanto en el debate social como en la agenda de la acción gubernamental. Desde esta perspectiva, las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas no constituyen solo un conjunto de normas que definen obligaciones jurídicas para los Estados Partes, sino también auténticos instrumentos de educación en derechos humanos para promover la toma de conciencia de todos los actores relevantes.

De hecho, las convenciones de derechos adoptadas durante las últimas décadas incluyen como obligaciones específicas de los Estados el desarrollo de medidas para la toma de conciencia por parte de las autoridades y de la sociedad en su conjunto, para promover una imagen positiva, así como un mayor conocimiento de las contribuciones y necesidades específicas de grupos tradicionalmente objeto de discriminación; contribuir a la eliminación de posibles estereotipos o imágenes negativas de estos grupos y difundir los conocimientos en torno a los derechos que corresponden a las personas que

pertenecen a ellos. Así, por ejemplo, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad incorpora entre las obligaciones de los Estados Partes medidas tendientes a:

- a) *“Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;*
- b) *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;*
- c) *Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad”* (Naciones Unidas, 2006a, art. 8.1).

En el mismo sentido, la adopción de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad representaría una medida pedagógica de especial relevancia para dotar de una mayor visibilidad, particularmente en el ámbito interno, a las aspiraciones de las personas de edad y a las barreras a las que se enfrentan para el goce efectivo de sus derechos fundamentales, contribuyendo a generar imágenes realistas del envejecimiento y de su contribución a la sociedad en su conjunto. Si bien estos objetivos ya han sido expresamente asumidos por los planes de acción internacional sobre el envejecimiento y por diversas políticas en el ámbito regional o internacional, el alto estatuto jurídico, político y normativo de una convención de las Naciones Unidas constituiría un gesto de gran calado simbólico para avanzar en su logro.

B. Clarificar el contenido de los derechos de las personas de edad

La atención específica brindada a las personas de edad por los instrumentos internacionales, incluyendo no solo tratados sino también declaraciones, resoluciones y otro tipo de instrumentos adoptados por organismos internacionales y regionales dotados de autoridad, así como por órganos y mecanismos de derechos humanos, permite concluir que no existe en la actualidad un “vacío jurídico” en cuanto a la protección internacional de sus derechos. En realidad, como se ha analizado, estos han sido promovidos activamente, cada vez en mayor medida, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el de distintos organismos regionales.

Sin embargo, debido precisamente a la pluralidad de fuentes, a su distinto valor y, en ocasiones, a su ámbito regional o sectorial de incidencia, existe en la actualidad una gran dispersión normativa en torno a los contenidos mínimos de los derechos de las personas de edad en el derecho internacional. Esta situación complica especialmente la labor de quienes detentan las obligaciones, y particularmente de los Estados, responsables últimos de la adopción de medidas legislativas y de políticas a nivel interno para promover los derechos de las personas de edad. También complejiza el accionar de los titulares de los derechos y de otros interesados, agentes esenciales en la promoción de las acciones internas requeridas.

La adopción de una convención internacional clarificaría y sistematizaría en un solo documento, jurídicamente vinculante, los contenidos del consenso normativo internacional en torno a los derechos de las personas de edad. Al mismo tiempo, contribuiría a saldar algunas potenciales lagunas de los instrumentos actualmente existentes —incluyendo los no convencionales— o en la práctica de los órganos y mecanismos de derechos humanos, identificando en su caso nuevos derechos específicos. Por último, serviría para esclarecer el contenido de las obligaciones de los Estados Partes, informando sus reformas legislativas y su formulación de políticas públicas, incluyendo también a aquellos que finalmente no ratificaran la convención.

Junto con estos objetivos, la clarificación de los contenidos normativos de los derechos de las personas de edad en una convención internacional facilitaría y ampliaría la acción tutelar de los

órganos y mecanismos universales o regionales de derechos humanos, al tiempo que promovería el diseño e implementación de políticas internacionales sobre el envejecimiento basadas en un enfoque de derechos humanos.

C. Otros instrumentos internacionales de carácter no convencional

En la práctica nomogenética de las Naciones Unidas, la adopción de tratados de derechos humanos se ha visto precedida normalmente por resoluciones adoptadas por la Asamblea General, ya sea en la forma de declaraciones o en cualquier otra modalidad (véase el cuadro 1).

**CUADRO 1
TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS
Y SUS INSTRUMENTOS PRECEDENTES**

Convenciones de derechos humanos	Instrumentos previos
Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1963)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Convenios y recomendaciones de la OIT
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1954) Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (1967)
Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)	Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975)
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño Declaración de los derechos del niño (1959)
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)	Convenio de la OIT relativo a los trabajadores migrantes (Nº 97), 1949 Convenio de la OIT sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (Nº 143), 1975 Recomendación de la OIT sobre los trabajadores migrantes (Nº 86), 1949 Recomendación de la OIT sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (Nº151), 1975
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)	Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (1971) Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975) Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental (1991) Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1994)
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)	Declaración para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada (1993)

Fuente: Elaboración propia.

Las declaraciones de derechos humanos adoptadas por la Asamblea General en virtud de su mandato tienen la forma jurídica de una resolución, al igual que otros instrumentos relativos a los

derechos humanos recogidos con diversas denominaciones, como “recomendaciones”, “proclamación”, “principios”, “principios básicos”, “reglas”, “reglas mínimas”, “normas”, “normas uniformes”, “directrices” o “códigos de conducta”. Algunas de estas nominaciones, como la de “declaración” o de “proclamación”, parecen dotar a las resoluciones de una especial solemnidad política o moral.

En el caso de las personas de edad, si bien la Asamblea General de las Naciones Unidas no ha adoptado una declaración sobre sus derechos, sí lo ha hecho con una serie de instrumentos que, en la práctica, han cumplido la función de textos declarativos en torno a ellos. Entre estos instrumentos se encuentran los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991), la Proclamación sobre el Envejecimiento (1992) y los planes de acción internacional de las asambleas mundiales sobre el envejecimiento de Viena (1982) y Madrid (2002).

Leídos en su conjunto, estos instrumentos identifican a las personas de edad como uno de los grupos de la población mundial que enfrenta situaciones de especial vulnerabilidad, proclaman su igualdad y proscriben la discriminación por la edad, definen el consenso normativo de la comunidad internacional en torno a los contenidos mínimos de sus derechos y especifican los principios programáticos que deben guiar las políticas nacionales e internacionales en relación con este colectivo. El lenguaje de estos documentos es prescriptivo, particularmente en el caso de los Principios de 1991, y está enmarcado en las directrices generales de los derechos humanos.

A todos los efectos, por lo tanto, estos instrumentos representan una suerte de declaración internacional sobre los derechos de las personas de edad, sentando los principios básicos de derechos humanos que articulan el consenso normativo de la comunidad internacional. En este contexto, la siguiente etapa para la promoción y la protección de estos derechos de las personas mayores pasaría, al igual que en el caso de las normas adoptadas hasta la fecha en relación con otros grupos específicos, por la adopción de un convenio internacional, tal y como fue sugerido en la Declaración de Brasilia.

D. Mayor nivel de obligatoriedad jurídica

Si bien los derechos de las personas de edad se encuentran progresivamente garantizados por una serie de instrumentos de distinto grado de vinculación jurídica, o por la jurisprudencia evolutiva de los órganos y mecanismos de derechos humanos, lo cierto es, como se ha insistido, que no se dispone hasta la fecha de un convenio o tratado internacional de carácter general en el marco del régimen de los derechos humanos. Sí existe, en cambio, un tratado de derecho internacional privado que regula diversas situaciones de especial relevancia para las personas de edad, el Convenio sobre la Protección Internacional de los Adultos (2000), que hasta la actualidad cuenta sin embargo con un número muy limitado de ratificaciones.

Por su propia naturaleza, una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad sería jurídicamente vinculante para los Estados que la ratificaran. En virtud de las reglas generales del derecho internacional, la ratificación de una convención internacional implica la obligación para los Estados Partes de cumplir con sus disposiciones de buena fe, tomando todos los recaudos legislativos, administrativos o de cualquier otra índole requeridos para hacer efectivos los derechos reconocidos en la convención. La adopción de medidas legislativas es particularmente relevante para eliminar las disposiciones existentes en el ordenamiento jurídico que resulten formalmente o de hecho discriminatorias del colectivo objeto de protección (discriminación formal y sustantiva). Asimismo, en virtud del principio de responsabilidad internacional de los Estados, el incumplimiento de estas obligaciones genera para las autoridades del Estado o de cualquier agente que actúe bajo su protección o aquiescencia el deber de reparar las consecuencias de las violaciones de los derechos reconocidos en la convención. Ello implica también una serie de consecuencias en relación con el deber genérico de protección de los derechos humanos frente a la actuación de agentes privados.

En relación con las disposiciones de carácter programático incluidas en las convenciones de derechos humanos que se refieren a la necesidad de poner en práctica medidas o políticas afirmativas, particularmente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, existe el principio

generalmente aceptado de la “aplicación progresiva”. En virtud de este principio, recogido en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos posteriores, los Estados tienen la obligación de “*adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos [humanos]*” (Naciones Unidas, 1966b, art. 2.1).

Es importante señalar que la relevancia de la definición de las obligaciones internacionales de los Estados en relación con los derechos de las personas de edad tendría un impacto normativo que iría más allá de las responsabilidades directas generadas por su vinculación como Estados Partes a través de un acto formal de ratificación. De hecho, las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, en cuanto instrumentos dotados de una especial autoridad normativa, constituyen una referencia inexcusable para el debate interno en torno a los derechos humanos, orientando el contenido de la legislación y de otras medidas de los Estados que, por cualquier razón, no han reconocido formalmente la obligatoriedad de dicha norma a través de la ratificación. Este efecto de fertilización cruzada se ve reforzado además por el principio de interdependencia de los derechos humanos, particularmente a través de las actividades de aplicación y supervisión de normas que realizan los órganos y mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.

E. Una protección internacional reforzada

Una consecuencia adicional de la adopción de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad sería la intensificación de la protección internacional de estos derechos. Los tratados de derechos humanos adoptados hasta la fecha por las Naciones Unidas tienen la peculiaridad de estar asociados a mecanismos de supervisión, en la forma de comités específicos (véase el cuadro 2). Sin embargo, no todos ellos crean instancias de control, y dentro de aquellos que sí lo hacen, no todos los órganos tienen competencia para llevar a cabo todos los procedimientos de vigilancia. Así, existen tratados como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio que no tienen un órgano de control, y otros como la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, cuyo órgano de control (el Grupo de los Tres) fue suspendido por una resolución de la Comisión de Derechos Humanos, encomendándose esta función al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Los comités derivados de los tratados de derechos humanos, conformados por 18 expertos o expertas que actúan a título individual, tienen competencia para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones emanadas de esos instrumentos para los Estados Partes, a través del mecanismo de la recepción y evaluación de informes periódicos, la formulación de observaciones y comunicaciones a los Estados y el examen de las comunicaciones interestatales.

Algunos de estos órganos (como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad) tienen además competencias para recibir quejas de individuos o grupos de individuos en relación con violaciones de los tratados respectivos, toda vez que el mecanismo de quejas individuales haya sido aceptado por los Estados Partes. Por último, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura establece el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, con competencia para llevar a cabo visitas a instituciones penitenciarias (Naciones Unidas, 2002c).

CUADRO 2
ÓRGANOS DERIVADOS DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Convención	Comité
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Comité de Derechos Humanos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Comité contra la Tortura
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Convención sobre los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Comité sobre los Trabajadores Migratorios
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad

Fuente: Elaboración propia.

Si bien algunos de estos comités han prestado una atención especial a los derechos de las personas de edad —especialmente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de sus observaciones generales, y el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el caso de sus observaciones a los informes sobre países—, lo cierto es que esta atención está circunscrita al ámbito respectivo de sus mandatos, dejando de lado cuestiones de especial relevancia para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores, incluyendo los de carácter civil o político.

La adopción de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad podría además reforzar su protección a través de los procedimientos especiales del Consejo de las Naciones Unidas, bien sea a través de la ampliación de los mandatos temáticos ya existentes o a través de la creación de uno específico sobre la situación de las personas de edad, como se sugiere en la Declaración de Brasilia. De hecho, muchos de los mandatos temáticos vigentes tienen como marco normativo, entre otros instrumentos, convenciones internacionales de derechos humanos o disposiciones específicas dentro de dichas convenciones. Tal es el caso, por ejemplo, del mandato del Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; del Relator especial sobre vivienda adecuada como un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator especial sobre la libertad de religión o de creencias; del Relator especial sobre el derecho a la alimentación; del Relator especial sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento; de la Relatora especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias o de la Relatora especial contra el tráfico de personas. En la medida en que el mandato y los métodos de trabajo de los procedimientos especiales difieren de aquellos de los comités responsables de la supervisión de las convenciones de derechos humanos, la protección brindada por ambos es complementaria y no redundante (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA DE TRATADOS Y LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS

	Mandato	Ámbito	Informes temáticos	Informes de países	Procedimiento de informes	Comunicación a Estados	Procedimiento de quejas
Órganos de tratados	Convención	Estados Partes de la convención	No	No ^a	Sí	No ^b	Sí
Procedimientos especiales	Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos	Todos los Estados Miembros	Sí	Sí	No	Sí ^c	No

Fuente: Elaboración propia.

^a Salvo el procedimiento de visitas del Comité contra la Tortura.

^b Salvo el procedimiento de acción urgente del CEDR.

^c Salvo mandatos específicos.

Junto con el impulso a la protección internacional de los derechos de las personas de edad, sea a través del establecimiento de un comité internacional específico o del reforzamiento del actual sistema de procedimientos especiales de las Naciones Unidas, la adopción de una convención internacional en este ámbito tendría un impacto directo en el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU). Establecido en 2006 como parte de la reforma global del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, el EPU es un mecanismo intergubernamental consistente en una revisión entre pares de la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros de la Organización. El marco normativo para esta revisión está constituido por las “*obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos*” de los Estados Partes (Naciones Unidas, 2006b, párr. 5.c). En consecuencia, la adopción de una convención internacional abierta a la ratificación de los Estados generaría la oportunidad para la consideración específica de los derechos de las personas de edad en el EPU, integrándolos plenamente en las recomendaciones surgidas de este mecanismo.

Algo similar puede afirmarse de la acción de los mecanismos regionales de derechos humanos. Si bien su competencia se circunscribe a la aplicación de los convenios y otros instrumentos regionales que les sirven de marco normativo, utilizan también otros instrumentos de derecho internacional en su interpretación evolutiva de los derechos humanos. Así, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que sus disposiciones deben ser interpretadas de una forma que no limite “*el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados*” (OEA, 1969, art. 29.b). Desde esta perspectiva, la adopción de una convención de las Naciones Unidas promovería también la acción protectora de los órganos regionales de derechos humanos a favor de las personas de edad.

F. Promover un enfoque de derechos humanos en las políticas de envejecimiento

La adopción de una convención internacional de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas de edad sería también un factor de particular importancia para la promoción de políticas de envejecimiento basadas en un enfoque de derechos humanos. Promovido a partir de 1998 a través del “entendimiento común” de las agencias internacionales, el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo aspira a incorporar los principios básicos de los derechos humanos en la planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas, tanto en el ámbito internacional como en el doméstico, trasladando el foco desde la satisfacción de las necesidades a la efectividad de los derechos humanos. Estos principios básicos incluyen, entre otros, el de igualdad y de no discriminación, la participación y la rendición de cuentas.

A partir de 2006, el enfoque de derechos humanos fue asumido explícitamente por la CEPAL: “*El principio de la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmados en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales*” (Huenchuan, 2009, pág. 23). Desde su perspectiva, la adopción de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad constituiría un marco normativo para orientar las políticas de desarrollo y bienestar social dirigidas a este sector de la población. Una convención específica no solo serviría de guía práctica para la adopción de políticas públicas basadas en un enfoque de derechos humanos, sino que supondría, de hecho, una importante herramienta para promover el cambio de paradigma necesario para difundir este enfoque, cambio que va más allá de la simple incorporación nominal de referencias a los derechos humanos en los instrumentos de políticas públicas, y que requiere transformaciones más profundas en los mecanismos de diseño y puesta en práctica de tales políticas.

En la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante resulta también importante el papel que juegan las medidas de cooperación técnica para asistir a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Desde la adopción del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966, las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas hacen referencia a la labor financiera y técnica que realizan las agencias, organismos y fondos del sistema. Las tareas de promoción práctica que efectúan estos actores, sobre todo en el terreno, son de una importancia fundamental para promover las medidas, políticas y conocimientos técnicos necesarios para que los Estados, en particular pero no exclusivamente los de los países en vías de desarrollo, puedan hacer frente a sus obligaciones en materia de derechos humanos. La adopción de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad promovería así la acción programática de las agencias internacionales y la adopción de nuevas políticas internacionales sobre el envejecimiento basadas en un enfoque de derechos humanos.

G. La opción por una convención de carácter universal

Una de las últimas cuestiones a considerar al afrontar el mandato asumido en Brasilia es el carácter universal o regional de una futura convención sobre los derechos de las personas de edad. Si bien fue aprobada en un foro regional para América Latina y el Caribe, la Declaración de Brasilia apuesta claramente por una convención de carácter universal, a ser discutida y aprobada a través de los mecanismos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Aparte del mandato explícito de la Declaración de Brasilia, la opción a favor de una convención universal de las Naciones Unidas frente a un instrumento de carácter regional —en este caso en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos— presenta una serie de ventajas comparativas respecto al objetivo último de mejorar la protección internacional de los derechos de las personas de edad.

En primer lugar, desde un punto de vista de política normativa, el consenso de la comunidad internacional en torno a los contenidos de los derechos de las personas de edad no debería verse dificultado, sino al contrario reforzado, al incorporar una perspectiva universal y no únicamente regional. Las principales fuentes normativas que han cristalizado el compromiso internacional en torno a la protección de las personas mayores son de hecho instrumentos o políticas de carácter universal adoptados o promovidos por las Naciones Unidas, tales como los Principios en favor de las personas de edad de 1991, los planes de acción internacional de las asambleas mundiales sobre el envejecimiento, las convenciones y recomendaciones de la OIT o la política sobre el envejecimiento activo de la OMS. No existe a nivel regional parangón con la acción normativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas como expresión del acuerdo normativo internacional acerca de los contenidos mínimos de los derechos de las personas de edad. Al mismo tiempo, los instrumentos, políticas y jurisprudencia desarrollados por las distintas organizaciones internacionales son

complementarios de los de carácter universal, recogiendo, en ocasiones, contenidos que no han sido desarrollados por aquellos.

En segundo lugar, los derechos específicos de las personas de edad reunidos en un instrumento internacional gozarían de un mayor nivel de protección, a través del establecimiento de un comité *ad hoc* con funciones de supervisión periódica y, potencialmente, de la asunción de casos contenciosos. Junto con la labor de supervisión del comité sobre los derechos de las personas de edad, una convención internacional serviría también para reforzar la acción de otros comités y mecanismos de derechos humanos, como los procedimientos especiales o el EPU del Consejo de Derechos Humanos.

En cambio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que constituye, como es sabido, la primera instancia en el examen de los casos susceptibles de ser vistos por la Corte, tiene competencias restringidas para evaluar casos de violación de los derechos específicamente consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en relación con aquellos Estados Miembros de la OEA que no han ratificado la convención). Esta competencia fue ampliada posteriormente, para incluir las violaciones de los derechos consagrados en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Por el contrario, el resto de los instrumentos convencionales de derechos humanos adoptados por la Asamblea General de la OEA, y notablemente el Protocolo de San Salvador, carecen de un mecanismo específico de supervisión. Estos instrumentos operan, en todo caso, como referencias para la interpretación evolutiva de los derechos consagrados en la convención americana y en otros instrumentos relevantes. La misma virtualidad tendría, en relación con el papel del sistema interamericano de protección y otros sistemas regionales de derechos humanos, la adopción de una convención universal en el seno de las Naciones Unidas.

En tercer lugar, es importante recordar que la adopción de una convención en el fuero de la Organización estaría asociada a la labor de promoción práctica que realizan las agencias, organismos y fondos de las Naciones Unidas para que los Estados puedan hacer frente a sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En el ámbito específico de las políticas internacionales sobre el envejecimiento, es precisamente la Comisión de Desarrollo Social, a la que el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento le atribuye un papel de claro liderazgo, el punto focal responsable de promover la implementación de ese plan tanto a nivel internacional como regional, tarea de la que forma parte el proceso inaugurado por la CEPAL en Brasilia. Las políticas promovidas por algunos organismos o agencias regionales han sido también especialmente importantes y novedosas. Sin embargo, de cara a la futura acción internacional para la promoción de los derechos de las personas de edad, no sería deseable limitarse a un ámbito regional específico, sino que será necesaria la acción concertada del mayor número posible de actores, tanto de mandato universal como regional, bajo un mismo paraguas normativo con sede en las Naciones Unidas.

IV. El mandato de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad

Junto con el llamamiento a unir los esfuerzos de los Estados en pro de la adopción de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad, en la Declaración de Brasilia los representantes de los gobiernos de América Latina y del Caribe acordaron “*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*” (CEPAL, 2007, párrs. 25 y 26).

Tras analizar las características generales de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se demuestra en este capítulo que el establecimiento de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad es plenamente coherente con los criterios sentados por este organismo para la creación de nuevos mandatos temáticos. Por último, se analiza el papel que esta figura podría jugar para la promoción y protección de los derechos de las personas de edad, en la ausencia de un instrumento internacional específico.

A. Características generales de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas

Los relatores forman parte del sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Establecidos originalmente a través de la resolución 1235 de la antigua Comisión de Derechos Humanos, durante los años setenta, estos procedimientos constituyen mecanismos de derechos humanos “no convencionales” —en el sentido que no son establecidos por convenciones, sino por resoluciones de los órganos políticos de las Naciones Unidas—, integrados por expertos o expertas que actúan a título independiente y que reportan periódicamente sus actividades ante el Consejo, y anteriormente ante la Comisión.

Los procedimientos especiales se dividen en cuatro categorías fundamentales. Por un lado, desde el punto de vista sustantivo, existen mandatos temáticos (referidos a la promoción de derechos específicos, de derechos de grupos específicos de personas o al estudio de cuestiones de especial relevancia para los derechos humanos) y por países (relativos a aquellos cuya situación en cuanto al respeto de los derechos humanos merece una especial atención de la comunidad internacional) (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
MANDATOS TEMÁTICOS, SEGÚN LA CLASIFICACIÓN DE LA OACNUDH

Mandatos temáticos		
Derechos económicos, sociales y culturales	Derechos civiles y políticos	Derechos de grupos específicos
<ul style="list-style-type: none"> • Relator Especial sobre vivienda adecuada como un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado • Relator Especial sobre el derecho a la educación • Experto Independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza • Relator Especial sobre el derecho a la alimentación • Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental • Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional • Experto Independiente sobre las consecuencias de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales • Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos • Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales • Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria • Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias • Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias • Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión • Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias • Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos • Relator Especial sobre la independencia de jueces y magistrados • Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia • Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo • Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes • Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Trabajo sobre las personas de descendencia africana • Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía • Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas • Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas • Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios como medio de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación • Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes • Experto Independiente sobre cuestiones de las minorías • Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos (OACNUDH), "Mandatos temáticos", [en línea], <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>, fecha de consulta: 19 de agosto de 2009.

Desde la perspectiva de su composición interna, los procedimientos especiales se clasifican en unipersonales, atribuidos a un experto o experta individual bajo distintas denominaciones (Experto Independiente, Relator Especial, Representante del Secretario General o Representante Especial del Secretario General) o pluripersonales, asignados a un Grupo de Trabajo, compuesto por cuatro expertos o expertas. Debido al crecimiento progresivo del número de mandatos temáticos y de países, y a las implicaciones institucionales y presupuestarias que ello trae aparejado, existe una marcada tendencia hacia el establecimiento de mandatos unipersonales. De hecho, en la lista actual de mandatos temáticos existen únicamente cuatro de carácter pluripersonal, cuya composición puede

explicarse por su temprano establecimiento (como el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias o el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria) o por las especiales connotaciones políticas del mandato (en el caso del Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios como medio de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación). No hay hasta la fecha ningún procedimiento especial con mandato geográfico de carácter pluripersonal.

Aunque no existe una metodología de trabajo estándar de los distintos procedimientos especiales, la mayor parte de ellos —al menos los de carácter temático— comparte una serie de métodos más o menos estandarizados:

- a) La realización de estudios de carácter temático en el ámbito de su respectivo mandato.
- b) La realización de visitas a países, mediante invitación de los gobiernos, para investigar la situación de los derechos humanos desde el punto de vista de su respectivo mandato.
- c) El envío de comunicaciones de carácter confidencial a los gobiernos en caso de alegaciones de violaciones de los derechos humanos.

Los titulares de los mandatos de los procedimientos especiales (o los presidentes, en el caso de los grupos de trabajo) exponen los resultados de sus actividades en el informe que presentan una vez al año al Consejo de Derechos Humanos.

Esta lista de métodos básicos de trabajo experimenta importantes variantes, que dependen tanto del contenido específico de cada mandato como de la elección personal de su titular. Por ejemplo, el Representante especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales no efectúa visitas a los países ni envía comunicaciones a los gobiernos, y sus actividades se centran, en virtud de su mandato, en la realización de consultas y estudios temáticos con miras a identificar los estándares de derechos humanos aplicables a la actividad de tales empresas. Tampoco envía comunicaciones a los gobiernos el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, que ha elaborado sus propias formas de trabajo directo con los gobiernos sobre el terreno.

El procedimiento para establecer un nuevo mandato temático del Consejo de Derechos Humanos pasa por la adopción de una resolución de sus miembros, que siguiendo el método de trabajo no escrito de este órgano, exige la unanimidad.

B. Criterios para el establecimiento de un nuevo mandato del Consejo de Derechos Humanos

La resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, que establece el marco institucional de sus procedimientos, fija los criterios para la creación de nuevos mandatos y para la revisión de los heredados de la antigua comisión. Según esta resolución:

- a) *“Los mandatos deberían ofrecer siempre una posibilidad clara de incrementar el nivel de protección y promoción de los derechos humanos, así como de coherencia dentro del sistema de derechos humanos”.*
- c) *“Debería hacerse todo lo posible para evitar duplicaciones innecesarias.*
- d) *Se identificarán y abordarán los vacíos temáticos, incluso por medios distintos a la creación de nuevos mandatos de procedimientos especiales, como ampliar un mandato ya existente, señalar una cuestión transversal a la atención de los titulares de mandatos o solicitar una acción conjunta a los titulares de mandatos a quienes pueda concernir”.*
- g) *“Los nuevos mandatos deberían ser lo más claros y específicos que sea posible, a fin de evitar toda ambigüedad”* (Consejo de Derechos Humanos, 2007, párr. 58).

El nuevo mandato temático sobre los derechos de las personas de edad que eventualmente se crearía a través de una resolución del Consejo de Derechos Humanos debería reunir, por lo tanto, una serie de requisitos básicos: i) incrementar el nivel de protección internacional a favor de las personas de edad, ii) completar un vacío temático existente, y todo ello iii) evitando duplicaciones innecesarias.

1. Incremento del nivel de protección

Si bien durante las últimas décadas puede discernirse una tendencia hacia una mayor intervención de los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas y de los sistemas regionales de derechos humanos en la protección de los derechos de las personas mayores, esta protección no deja de ser incompleta y fragmentaria. Este carácter limitado se ve agravado por la falta de claridad y sistematicidad de los estándares aplicables para la defensa de los derechos de este colectivo frente a situaciones específicas de vulnerabilidad.

2. No duplicación

De la lista de mandatos temáticos del Consejo de Derechos Humanos ya existentes (véase el cuadro 4), así como de las limitadas actividades llevadas a cabo por estos mecanismos en relación con los derechos de las personas de edad, puede colegirse fácilmente que el establecimiento de un nuevo mandato temático en este ámbito no constituiría, en ninguna forma, una duplicación de los ya existentes, siendo por lo demás plenamente coherente con la arquitectura general de los procedimientos especiales del Consejo.

3. Vacío temático

Como se ha discutido ampliamente en las secciones anteriores, si bien no puede afirmarse que haya, como tal, un “vacío jurídico” en relación con los derechos de las personas de edad —en la medida en que son promovidos por distintos órganos y mecanismos de derechos humanos de carácter general, tanto universales como regionales—, sí se puede sostener que existe una amplia dispersión normativa en cuanto al contenido de estos derechos, así como una fragmentación institucional en lo relativo a los mecanismos de protección.

En este sentido, desde la perspectiva específica del sistema de procedimientos especiales del Consejo, puede identificarse claramente un “vacío temático” no cubierto por el resto de los mandatos existentes, de cuyo análisis puede inferirse además que no podría ser fácilmente solucionado a través de la fusión de mandatos o de su redefinición, lo que requeriría, en línea con lo sugerido por la Declaración de Brasilia, el establecimiento de un mandato separado con líneas bien diferenciadas.

Frente a estos argumentos, el establecimiento del mandato de un relator especial sobre los derechos humanos de las personas de edad sería plenamente coherente con los criterios técnicos fijados por la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. A partir de esta primera conclusión, el paso hacia la creación de una relatoría especial pasa por la voluntad política de los Estados Miembros del Consejo.

C. Potencialidades del establecimiento de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad

1. Carácter universal

Una de las principales potencialidades de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas es su carácter universal. En contraposición con la labor de los comités de tratados internacionales de las Naciones Unidas, cuya jurisdicción es delimitada por el acto voluntario de ratificación de los Estados, el ámbito de acción de los procedimientos especiales se extiende, en principio, a todos los Estados Miembros de la Organización.

El principio de universalidad de los procedimientos especiales encuentra un único límite en relación con las misiones oficiales y otras tareas de observación de la situación de los derechos humanos en países específicos, que requieren una invitación formal del gobierno al que le concierne. En relación con otro tipo de actividades, como la investigación temática, la identificación y promoción de estándares o las comunicaciones a gobiernos específicos —que estos no están formalmente obligados a responder—, el ámbito de actuación de los procedimientos especiales no se encuentra restringido geográficamente.

Ello otorga a los procedimientos especiales una peculiar flexibilidad en sus actividades, permitiendo 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 puede continuar con independencia de la adopción de estándares internacionales específicos sobre los derechos de las personas mayores. De hecho, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, uno de los mecanismos más antiguos de la estructura de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, ha visto renovado su mandato tras la aprobación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, uno de las últimas adoptadas en el seno del régimen de derechos humanos de las Naciones Unidas.

2. Cobertura de lagunas de protección en ausencia de un instrumento internacional

La figura de un relator especial contribuiría sin duda a elevar el nivel de protección existente de los derechos de las personas de edad, sirviendo como punto focal 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.

Si el mandato le atribuyera las facultades conferidas normalmente a otros procedimientos especiales de carácter temático, el establecimiento de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad ayudaría en gran medida a la toma de conciencia en todos los niveles sobre las barreras que enfrentan las personas mayores en el disfrute de sus derechos humanos, así como a la investigación en áreas de especial relevancia para ellas. La relatoría permitiría asimismo una mayor interacción con los gobiernos y con otros actores relevantes, ya sea mediante las visitas oficiales a los países o las comunicaciones relativas a violaciones específicas de los derechos de las personas de edad.

3. Adopción de estándares internacionales en la materia

Junto con las competencias anteriormente señaladas, una función potencial de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad sería la de contribuir al proceso político y normativo tendiente a la elaboración y adopción de estándares internacionales en esta materia.

En relación con ello, los procedimientos especiales de las Naciones Unidas representan un gran potencial, tanto para la promoción de las disposiciones ya existentes como para la adopción de nuevas normas. En el primero de los casos se encuentran mandatos temáticos que tienen como principal marco normativo instrumentos de derechos humanos ya existentes, incluyendo tratados que cuentan con comités específicos de supervisión. Este es el caso, por ejemplo, del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, responsable, al igual que el Comité contra la Tortura, de promover la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y otros instrumentos relevantes; de los distintos relatores especiales existentes en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales (como el derecho a la vivienda, a la salud o a la alimentación), que complementan la labor de supervisión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, que comparte su área temática con el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

En el segundo caso, existe una serie de mandatos cuya creación responde precisamente al objetivo de atender situaciones de derechos humanos que son insuficientemente abordadas por los tratados ya existentes y de identificar y sistematizar los estándares en relación con la violación de los derechos humanos o los derechos de grupos específicos de personas. Este es particularmente el caso del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, o del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas. El mandato del primero se enfoca en la revisión de las Normas de Conducta sobre Empresas Transnacionales adoptadas por la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 1998, con miras a su revisión y a la clarificación de las obligaciones de estas empresas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Por su parte, el segundo fue requerido por la entonces Comisión de Derechos Humanos, para que identificara los estándares aplicables a las personas desplazadas internamente. Fruto de esta primera revisión fue la adopción de los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno, elaborados por el entonces Representante Especial del Secretario General, Francis Deng, y que constituyen hasta la fecha el documento de referencia normativa internacional en este ámbito.

Un relator especial sobre los derechos de las personas de edad podría jugar un papel muy similar, promoviendo el intercambio de experiencias y el diálogo internacional necesarios para consolidar el consenso normativo emergente en torno a esta cuestión y contribuir a su operativización a través de estándares específicos.

4. Diálogo con los gobiernos y con las agencias internacionales

Por último, y en relación con lo anterior, un relator especial sobre los derechos de las personas de edad tendría una posición institucional excepcional, no solo para promover un diálogo normativo internacional en torno a la necesidad y los contenidos de una convención de las Naciones Unidas en esta materia, sino que para contribuir en general a la toma de conciencia que la propia convención estaría llamada a promover. Asimismo, tendría un papel de gran utilidad para orientar la agenda y la práctica de las agencias internacionales y regionales relevantes para desarrollar políticas de envejecimiento basadas en un enfoque de derechos humanos.

RECUADRO 2 **EJEMPLO DE MANDATO PARA EL RELATOR ESPECIAL** **SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS DE EDAD**

Teniendo en cuenta los distintos mandatos temáticos de los procedimientos especiales asumidos o establecidos por el Consejo de Derechos Humanos, así como las normas y resoluciones internacionales relevantes, se presenta a continuación un modelo que pudiera servir de base a una resolución del Consejo para el establecimiento del mandato de un relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad. Este documento no tiene carácter oficial y no ha sido aprobado por la CEPAL ni por ningún órgano u organismo de las Naciones Unidas.

El Consejo de Derechos Humanos,

Consciente de los retos que supone el envejecimiento de la población mundial para la promoción y protección de los derechos humanos, sin discriminación,

Consciente también de los obstáculos que encuentran las personas de edad en el reconocimiento y la protección de sus derechos, particularmente en los países en vías de desarrollo y en circunstancias difíciles,

Tomando nota con satisfacción de los avances de algunos países en la protección y promoción de los derechos humanos de las personas de edad,

Alentado por el creciente interés de la comunidad internacional en la protección plena y efectiva de los derechos humanos de las personas de edad y en la incorporación de una perspectiva de derechos humanos a las políticas sobre envejecimiento,

(continúa)

Recuadro 2 (continuación)

Reconociendo que en su Carta los pueblos de las Naciones Unidas expresan, entre otras cosas, su determinación de reafirmar su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, y de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Tomando nota de que esos derechos se enuncian, entre otros, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad,

Teniendo presentes los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (A/RES/46/91), que promueven la adopción de medidas específicas para promover la independencia, la dignidad, la autorrealización y la participación de las personas de edad y sus cuidados,

Teniendo presentes también las normas y las recomendaciones que ya se han fijado en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento y en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, y en los convenios, recomendaciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización Mundial de la Salud y de otras entidades de las Naciones Unidas,

Tomando nota de la celebración en 1999 del Año Internacional de las Personas de Edad (A/RES/47/5), con el objetivo de promover los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad,

Teniendo en cuenta la falta de un mecanismo en el Consejo con un mandato específico para proteger y vigilar el respeto y disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad,

Teniendo presente el párrafo 6 de la resolución 60/251 de la Asamblea General, del 15 de marzo de 2006,

Recordando las resoluciones 5/1, “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, y 5/2, “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos”, del 18 de junio de 2007, y subrayando que los titulares de mandatos cumplirán sus funciones de conformidad con esas resoluciones y sus anexos,

Reafirmando la urgente necesidad de reconocer, promover y proteger más eficazmente los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas de edad,

Decidido a promover el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad,

1. Decide nombrar, por un período de tres años, un relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad, con el siguiente mandato:

- a) Recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, particularmente las organizaciones de personas de edad, sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) Examinar las formas de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los personas de edad, de conformidad con su mandato, e individualizar, intercambiar y promover prácticas óptimas;
- c) Trabajar en estrecha cooperación, procurando evitar las duplicaciones innecesarias, con otros procedimientos especiales y los órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los órganos de tratados y las organizaciones regionales de derechos humanos;

(continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

- d) Entablar un diálogo de cooperación sistemático con todos los actores pertinentes, incluidos los gobiernos, los órganos, organismos especializados y programas competentes de las Naciones Unidas, así como con las organizaciones de personas de edad y otras organizaciones no gubernamentales e instituciones subregionales internacionales, en particular sobre las posibilidades de proporcionar la cooperación técnica que soliciten los gobiernos;
- e) Examinar las normas internacionales que aborden el contenido de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad y, en su caso, promover la adopción de nuevos instrumentos internacionales en la materia;
2. Invitar al relator especial a que, en el desempeño de su mandato, tenga en cuenta una perspectiva de género, y preste especial atención a la personas de edad en situación de vulnerabilidad, incluyendo las personas con discapacidad, los migrantes y las personas en situación de pobreza extrema;
 3. Exhortar a las Naciones Unidas, y especialmente al Programa de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento, a sus organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales regionales, gobiernos, expertos independientes, instituciones interesadas y organizaciones no gubernamentales a que cooperen lo más ampliamente posible con el relator especial en el desempeño de su mandato;
 4. Pedir a todos los gobiernos que cooperen plenamente con el relator especial en el desempeño de las funciones y deberes que le han sido encomendados, que le suministren toda la información solicitada y que respondan prontamente a sus llamamientos urgentes;
 5. Alentar a todos los gobiernos a que consideren seriamente la posibilidad de invitar al relator especial a visitar sus países a fin de que pueda desempeñar con eficacia su mandato;
 6. Pedir al Secretario General y a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que presten al relator especial toda la asistencia humana, técnica y financiera necesaria para el desempeño de su mandato;
 7. Proseguir el examen de esta cuestión de conformidad con el programa de trabajo del Consejo de Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración del autor.

Conclusiones

De la investigación realizada sobre las normas y políticas internacionales, así como sobre la acción normativa de los mecanismos y organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, puede concluirse que, si bien no existe en la actualidad un instrumento internacional o regional relativo específicamente a los derechos de las personas de edad, son muchos los que incorporan disposiciones de carácter genérico o específico reconociendo expresa o implícitamente su derechos. Junto a estas normas de derechos humanos, otros instrumentos jurídicos internacionales ofrecen mecanismos específicos de protección, particularmente en el ámbito del derecho internacional del trabajo, del derecho internacional privado y del humanitario.

Desde esta perspectiva, no cabría hablar de un vacío jurídico internacional en la materia, pero sí de un contexto de dispersión normativa en el que los derechos de las personas de edad no cuentan con un sólido sustento. La falta de este soporte específico, particularmente en la forma de una convención internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas similar a las ya existentes en relación con grupos vulnerables o socialmente discriminados, trae consigo una serie de consecuencias de orden práctico para la promoción y protección de los derechos de las personas de edad.

En primer lugar, las normas internacionales actualmente existentes no dotan de un conjunto coherente de principios normativos que pueda guiar la labor de supervisión de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos —cuyo papel hasta la fecha ha sido más bien el de elaboración jurisprudencial, sobre la base de principios generales de derechos humanos—, así como la acción normativa y las políticas públicas de los Estados. Si bien los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, aprobados por la Asamblea General en 1991, proporcionan un marco normativo universal en relación con sus derechos, por su propia naturaleza son de carácter genérico, careciendo entonces de concreción en muchos de los ámbitos de la realidad en los que las personas de edad son más vulnerables a violaciones de sus derechos humanos.

En segundo lugar, en relación con lo anterior, el reconocimiento de los derechos de las personas de edad a través de normas generales de derechos humanos y de otras disposiciones internacionales deja de lado una serie de derechos específicos que requieren una mayor elaboración normativa, a la luz de los nuevos entendimientos y consensos desarrollados, entre otros ámbitos, en la legislación y en la jurisprudencia de los Estados, así como en políticas de carácter internacional, regional o sectorial. Las distintas iniciativas llevadas a cabo hasta la fecha en la forma de principios o líneas directrices y otros instrumentos de *soft law* son a la vez un reflejo de la necesidad de especificación de algunos derechos humanos generales en relación con las personas de edad, así como un importante estímulo para esa especificación.

Una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad que completara los principios de las Naciones Unidas de 1991 —tal y como es la práctica habitual de la acción normativa de la Asamblea General, en la que las convenciones han venido normalmente precedidas de declaraciones y otras resoluciones— contribuiría a eliminar la enorme dispersión existente en la actualidad, así como a esclarecer las posibles ambigüedades en el reconocimiento de los derechos de estas personas, facilitando la labor de promoción y protección de los Estados, de los actores internacionales y de la sociedad civil. Esta convención debería retomar, sin contradecirlos, los contenidos mínimos reflejados en los instrumentos internacionales ya existentes y en los mecanismos y organismos de derechos humanos. En aquellos casos en los que el análisis de las normas y de la práctica internacional reflejen lagunas de protección, las políticas internacionales y regionales, así como los instrumentos jurídicos y la práctica de los organismos regionales, constituyen fuentes dotadas de autoridad que deben ser tenidas en cuenta para la interpretación y aplicación de los derechos humanos de carácter general al contexto específico de las personas mayores.

Una segunda virtualidad de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad sería la de intensificar el nivel de vigilancia y promoción de la práctica de los Estados y de los organismos internacionales. Todas las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como las normas de la OIT y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), incorporan sus propios sistemas de supervisión del accionar de los Estados mediante mecanismos de examen periódico de informes y, cuando corresponde, de casos contenciosos en relación con los Estados Partes de tales convenciones. La práctica de los órganos derivados de los tratados de las Naciones Unidas muestra la forma en que estos pueden jugar un papel fundamental, no solo a la hora de identificar violaciones específicas de los derechos humanos recogidos en ellos, sino lo que es más importante, para orientar la legislación y las políticas de los Estados, de forma que promuevan activamente estos derechos. Asimismo, estos órganos han entablado diálogos con las agencias y otros actores internacionales relevantes en relación con el impacto de sus políticas sobre los derechos humanos. En este sentido, el establecimiento de un comité específico sobre los derechos de las personas de edad con sede en las Naciones Unidas contribuiría a incrementar de manera muy importante el nivel de su protección.

Si bien el examen de la práctica de los órganos derivados de los tratados de las Naciones Unidas, y especialmente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, muestra un interés creciente en dar un tratamiento específico a los derechos de las personas de edad, lo cierto es que su papel en este ámbito es todavía limitado y son muchos los campos de interés para las personas mayores que quedan al margen de su jurisdicción. Lo mismo puede decirse de los mecanismos regionales de derechos humanos, cuyo rol, sobre todo en lo que se refiere al sistema americano y europeo, ha sido hasta la fecha muy acotado en relación con la protección de los derechos de las personas de edad, circunscribiéndose generalmente a cuestiones relacionadas con el derecho a la seguridad social y a las prestaciones de vejez. La adopción de una convención internacional específica también contribuiría a extender la acción de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos ya existentes, proporcionando un marco normativo general que estos pudieran utilizar para promover una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos de carácter general.

Contar con una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad dotaría de un firme marco normativo para el diseño e implementación de políticas nacionales e internacionales específicas basadas en un enfoque de derechos humanos, lo que es plenamente coherente con los objetivos fijados y universalmente aceptados en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Si bien hasta ahora se han producido avances significativos en las políticas y en la legislación de los Estados, son todavía muchos los vacíos existentes en las políticas estatales y notablemente en las de las agencias de las Naciones Unidas y otras agencias regionales. La adopción de una convención internacional ayudaría por lo tanto a conceder una máxima prioridad programática a las políticas relativas a las personas de edad, como ha ocurrido con otros sectores

sociales que han sido objeto de instrumentos específicos, al tiempo que clarificaría los principios de derechos humanos que deberían orientar estas políticas.

Junto con la adopción de una convención internacional, el establecimiento de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad, como parte de la estructura de procedimientos temáticos especiales de las Naciones Unidas, vendría a desempeñar la doble función de saldar la fragmentación existente en la protección internacional de los derechos de estas personas y de promover un diálogo normativo en el ámbito multilateral, en la búsqueda de consensos para la adopción de estándares internacionales. Como se ha analizado en este documento, la creación de esta figura promovería un mayor nivel de protección internacional de las personas de edad, colmando el vacío temático actualmente existente en los procedimientos especiales de las Naciones Unidas y evitando duplicaciones innecesarias.

Bibliografía

- ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) (2000), *Política sobre las personas mayores*, A/AC.96/929 (2000).
- ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Suroriental) (2009), *Términos de referencia de la Comisión Intergubernamental del ASEAN para los derechos humanos* (AICHR), aprobados por la Cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores, Phukey (Tailandia), 20 de julio.
- Blázquez, Diego (2006), “Los derechos (humanos) de las personas mayores”, en Diego Blázquez (ed.), *Los derechos de las personas mayores*, Madrid, Dykinson.
- Bobbio, Norberto (1991), “Derechos del hombre y filosofía de la historia”, en *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- Buergenthal, Thomas; Robert E. Norris y Dinah Shelton (1990), *La protección de los derechos humanos en las Américas*, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) [UA] (2009), *Resolution on the Transformation of the Focal Point on the Rights of Older Persons in Africa into a Working Group on The Rights of Older Persons and People with Disabilities in Africa*, ACHPR/Res143(XXXV)09, Banjul (The Gambia), 45th Ordinary Session, from 13 to 27 May.
- CAN (Comunidad Andina de Naciones) (2002), *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, Guayaquil (Ecuador), 26 de julio.
- CE (Comisión Europea) [UE], (2009), *International Perspectives on Positive Action Measures: A Comparative Analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- _____ (2008), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI” [COM(2008) 412 final].
- _____ (2007), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Promover la solidaridad entre las generaciones” [COM(2007) 244 final].
- _____ (2005), Libro Verde: *Mejorar la salud mental de la población. Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental* [COM(2005) 484 final].
- _____ (1999), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Hacia una Europa para todas las edades” [COM(1999) 221 final].

- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) [Naciones Unidas] (2002), Decisión 26/III: “Eliminación de la discriminación de las mujeres de edad al amparo de la Convención” (A/57/38, Parte I), 7 de mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) [Naciones Unidas] (2008), Resolución 644 (XXXII): “Población y desarrollo: actividades prioritarias para el período 2008-2010”, Trigésimo segundo período de sesiones, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio.
- _____ (2007), *Declaración de Brasilia: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, segunda Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe, Brasilia, 4 al 6 de diciembre.
- _____ (2003), *Estrategia Regional para la Ejecución en América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento, Santiago, 19 al 21 de noviembre.
- CESE (Comité Económico y Social Europeo) [UE] (2008), Dictamen 2008/C204/21 sobre el tema: “Cómo garantizar el acceso universal a los cuidados de larga duración y la sostenibilidad financiera de los sistemas de cuidados de larga duración para las personas de edad avanzada”, del 9 de agosto.
- CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) (1949a), *Convenio (III) de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra*, aprobado el 12 de agosto por la Conferencia diplomática para elaborar convenios internacionales destinados a proteger a las víctimas de guerra, Ginebra, del 12 de abril al 12 de agosto, entrado en vigor el 21 de octubre de 1950.
- _____ (1949b), *Convenio (IV) relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra*, aprobado el 12 de agosto por la Conferencia diplomática para elaborar convenios internacionales destinados a proteger a las víctimas de guerra, Ginebra, del 12 de abril al 12 de agosto, entrado en vigor el 21 de octubre de 1950.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) [OEA] (2008), *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, 131º período ordinario de sesiones, 3 al 14 de marzo.
- Comité de Derechos Humanos [Naciones Unidas] (2003a), Comunicación N° 998/2001: *Rupert Althammer et al. v. Austria* (CCPR/C/78/D/998/2001) (2003).
- _____ (2003b), Comunicación N° 983/2001: *Love et al. v. Australia* (CCPR/C/77/D/983/2001).
- _____ (2001a), Comunicación N° 983/2001: *John K. Love y otros v. Australia* (CCPR/C/77/D/983/2001).
- _____ (2001b), Comunicación N° 1016/2001: *Rubén Santiago Hinostroza Solís v. Perú* (CCPR/C/86/D/1016/2001) (2006).
- _____ (1989), Observación General N° 18: “No discriminación” (HRI/GEN/1/Rev.7).
- Comité DESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) [Naciones Unidas] (2008a), Observación General N° 19: “El derecho a la seguridad social (artículo 9)” (E/C.12/GC/19).
- _____ (2008b), Observación general N° 13: “El derecho a la educación (artículo 13)”, reproducido en: *Instrumentos internacionales de derechos humanos. Volumen I. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos* [HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I)].
- _____ (2000), Observación General N° 14: “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)” (E/C.12/2000/4).
- _____ (1999), “Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)” (E/C.12/1999/10).
- _____ (1997), Observación general N° 7: “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados” (E/1999/22, anexo IV).
- _____ (1995), Observación General N° 6: “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores” (E/1996/22).

- Conferencia Internacional de La Haya de Derecho Internacional Privado (2000), *Convención Internacional para la Protección de los Adultos* (Nº 35), adoptada por la Conferencia el 13 de enero, entrada en vigor el 1 de enero de 2009.
- Consejo de Derechos Humanos [Naciones Unidas] (2007), “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos”, resolución 5/1 adoptada por el Consejo de Derechos Humanos el 18 de junio, Anexo: “Consejo de Derechos Humanos: Construcción Institucional”.
- Consejo de Europa (2003), Recomendación Nº 1591 (2003) de la Asamblea Parlamentaria: “Retos para la política social en nuestras sociedades que envejecen”, 29 de enero.
- _____ (1999), Recomendación Nº 1428 (1999) de la Asamblea Parlamentaria: “El futuro de los ciudadanos mayores: protección, participación, promoción”, 23 de septiembre.
- _____ (1997), *Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano en relación con la aplicación de la Biología y Medicina* (Convenio sobre derechos humanos y biomedicina), adoptado en Oviedo, el 4 de abril, ETS Nº 164, entrado en vigor el 1 de diciembre de 1999.
- _____ (1994a), Recomendación Nº R(94)4 del Comité de Ministros sobre la promoción del servicio voluntario, 24 de mayo.
- _____ (1994b), Recomendación Nº 1254 (1994) de la Asamblea Parlamentaria: “Derechos médicos y de bienestar de las personas mayores: ética y políticas”, 10 de noviembre.
- _____ (1962), *Carta Social Europea* (revisada), adoptada el 26 de febrero de 1962 en Turín (Italia), CETS 035, entrada en vigor el 26 de febrero de 1965, revisada de conformidad con el Protocolo de revisión de la Carta Social Europea, de 21 de octubre de 1991, CETS 035.
- _____ (1950), *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, adoptado el 4 de noviembre en Roma (Italia), CETS 05, entrado en vigor el 3 de septiembre de 1953, revisado de conformidad con el Protocolo Nº 11, del 11 de mayo de 1994, ECTS 155, y completado por los Protocolos Nº 1, 4, 6, 7, 12 y 13.
- Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) [OEA] (2005), “*Cinco pensionistas*” v. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 28 de febrero de 2003, Serie C, Nº 98.
- _____ (2002), *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Opinión Consultiva OC-17/02, del 28 de agosto, Serie A, Nº 17.
- _____ (1984), *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero, Serie A, Nº 4.
- Corte Internacional de Justicia (CIJ) [Naciones Unidas] (1966), Voto Disidente del Juez K. Tanaka en los casos del *África del Sudoeste*, ICJ Reports (1966) Nº 4.
- Deng, Francis [Naciones Unidas] (1998), “Principios Rectores de los desplazamientos internos”, reproducidos en *Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición 2* (E/CN.4/1998/53/Add.2).
- ECOWAS (Comunidad Económica de Estados del África Occidental) (1998), *Protocolo relativo al mecanismo de prevención de conflictos, gestión y resolución de conflictos, mantenimiento de la paz y seguridad*, adoptado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno el 10 de diciembre en Lomé, Togo.
- Huenchuan, Sandra (ed.) (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, Libros de la CEPAL Nº 100* (LC/G.2389-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.08.II.G.94.
- Hunt, Paul [Naciones Unidas] (2008a), *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt* (A/HRC/7/11).
- _____ (2008b), “Directrices sobre derechos humanos para las empresas farmacéuticas en relación con el acceso a los medicamentos”, reproducidas en *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental* (A/63/263).
- _____ (2005), *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt* (E/CN.4/2005/51).

- Kothari, Miloon [Naciones Unidas] (2007), “Principios básicos y directivas sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo”, reproducidos en *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Miloon Kothari (A/HRC/4/18), Anexo I.
- LEA (Liga de Estados Árabes) (2004), *Carta Árabe de Derechos Humanos*, adoptada por el Consejo de la LEA el 22 de mayo, entrada en vigor el 15 de marzo de 2008.
- Lizin, A.M. [Naciones Unidas] (2000), *Los derechos humanos y la pobreza extrema. Informe presentado por la Sra. A.M. Lizin, experta independiente, de conformidad con la resolución 1999/26 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2000/52)*.
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2000), *Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Paraguay*, adoptada por la Conferencia de Jefes de Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Paraguay en Buenos Aires, el 30 de junio.
- _____ (1998), *Declaración Socio-laboral del MERCOSUR*, adoptada por la Conferencia de Jefes de Estados Partes, Brasilia, 10 de diciembre.
- Naciones Unidas (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, adoptada por la resolución 61/295 de la Asamblea General del 13 de septiembre.
- _____ (2006a), *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, adoptada por la resolución 61/106 de la Asamblea General del 13 de diciembre, entrada en vigor el 3 de mayo de 2008.
- _____ (2006b), Resolución 60/251 de la Asamblea General: “Consejo de Derechos Humanos”, del 6 de junio.
- _____ (2002a), *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 al 12 de abril.
- _____ (2002b), Resolución 57/117 de la Asamblea General: “La situación de la mujer de edad en la sociedad”, del 18 de diciembre.
- _____ (2002c), *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 77/199, de 18 de diciembre. Entrada en vigor el 22 de junio de 2006.
- _____ (2000), *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo)*, adoptado en Palermo (Italia) por la Conferencia de Alto Nivel de las Partes de la Convención, el 12 de diciembre, entrado en vigor el 23 de septiembre de 2003.
- _____ (1995), Resolución 49/162: “Integración de la mujer de edad en el desarrollo”, adoptada por la Asamblea General el 9 de febrero.
- _____ (1993), *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, adoptada por la resolución 48/104 de la Asamblea General, del 20 de diciembre.
- _____ (1992a), *Proclamación sobre el envejecimiento*, adoptada por la resolución 47/5 de la Asamblea General, el 16 de octubre.
- _____ (1992b), *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, adoptada por la resolución 47/135 de la Asamblea General, de 18 de diciembre.
- _____ (1991), Resolución 46/91 de la Asamblea General, “Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad”, del 16 de diciembre.
- _____ (1990a), *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la resolución 45/158 de la Asamblea General, entrada en vigor el 1 de julio de 2003.
- _____ (1990b), Resolución 45/110 de la Asamblea General, “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)”, del 14 de diciembre.
- _____ (1989a), *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada por la resolución 44/25 de la Asamblea General el 20 de noviembre, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.
- _____ (1989b), Resolución 44/76 de la Asamblea General, “Las mujeres de edad”, del 8 de diciembre.

- _____ (1988), *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, adoptada por la resolución 43/173 de la Asamblea General, del 9 de diciembre.
- _____ (1985), *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, adoptada por la resolución 40/34 de la Asamblea General, del 29 de noviembre.
- _____ (1982), *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el envejecimiento*, adoptado por la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Viena, 26 de julio al 6 de agosto.
- _____ (1979), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, adoptada por resolución 34/180 de la Asamblea General el 18 de diciembre, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.
- _____ (1976), Resolución 31/113 de la Asamblea General, “Medidas específicas para satisfacer las necesidades de condiciones de vida dignas para los grupos más vulnerables de la sociedad”, del 16 de diciembre.
- _____ (1973), Resolución 31/37 (XXVIII) de la Asamblea General, “Cuestión de las personas de edad y de los ancianos”, del 14 de diciembre.
- _____ (1969), *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2524 (XXIV) del 11 de diciembre.
- _____ (1966a), *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General el 16 de diciembre, entrado en vigor el 23 de marzo de 1976.
- _____ (1966b), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General el 16 de diciembre, entrado en vigor el 3 de enero de 1976.
- _____ (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 (III) de 10 de diciembre.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2009a), *Declaración de San Pedro Sula: hacia una cultura de la no violencia* [OEA/AG/DEC. 60 (XXXIX-O/09)], adoptada por la Asamblea General en su trigésimo noveno período ordinario de sesiones, 4 de junio, San Pedro Sula, Honduras.
- _____ (2009b), Resolución de la Asamblea General: “Derechos humanos y personas adultas mayores” [AG/RES. 2455 (XXXIX-O/09)], aprobada el 4 de junio en su trigésimo noveno período de sesiones.
- _____ (2008), *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* [OEA/Ser.G, CP/CAJP-2638/08], aprobado por el Consejo Permanente el 14 mayo.
- _____ (1999), *Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*, adoptada por la Asamblea General en su vigésimo período ordinario de sesiones, Ciudad de Guatemala, Guatemala, el 7 de junio, entrada en vigor el 14 de septiembre de 2001.
- _____ (1998), Resolución de la Asamblea General: “La situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas” [AG/RES. 1602 (XXVIII-O/98)], aprobada el 3 de junio en su vigésimo octavo período ordinario de sesiones.
- _____ (1994), *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Convención de Belém do Pará), adoptada por la Asamblea General en su vigésimo octavo período de sesiones, Belém do Pará, Brasil, 9 de junio, entrada en vigor el 5 de marzo de 1995.
- _____ (1988), *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*, San Salvador, El Salvador, adoptado por la Asamblea General en su vigésimo octavo período ordinario de sesiones el 17 de noviembre, entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999.
- _____ (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre, entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

- _____ (1948), *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*, celebrada entre el 30 de marzo y el 2 de mayo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) [Naciones Unidas] (1980), *Recomendación sobre los trabajadores de edad*, N° 162, adoptada el 23 de junio por la 66ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- _____ (1967), *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*, N° 128, adoptado el 7 de junio por la 51ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, entrado en vigor el 1 de noviembre de 1969.
- _____ (1958), *Convenio sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación*, adoptado por la 42ª Conferencia Internacional del Trabajo el 25 de junio, entrado en vigor el 15 de junio de 1960.
- _____ (1952), *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, N° 102, adoptado el 28 de junio por la 36ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, entrado en vigor el 27 de abril de 1955.
- _____ (1948), *Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación*, N° 87, adoptado el 17 de junio en la 31ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, entrado en vigor el 4 de julio de 1950.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) [Naciones Unidas] (2008), Resolución WHA59.64 de la Asamblea Mundial de la Salud: “Estrategia mundial y plan de acción sobre salud pública, innovación y propiedad intelectual” (WHA61.21), del 24 de mayo.
- _____ (2002a), *Active Aging: A Policy Framework*, Ginebra [traducción no oficial al castellano de Pedro J. Regalado Doña (2002), “Envejecimiento activo: un marco político”, *Revista Española de Geriátría* N° 37(2), pp. 94-105].
- _____ (2002b), *Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) [OEA] (2002), *La salud y el envejecimiento*, (CSP26/13), 26ª Conferencia Sanitaria Panamericana, Washington, D.C., 24 al 29 de septiembre.
- _____ (1993), *Carta del Caribe para la Promoción de la Salud*, Primera Conferencia de Promoción de la Salud de Caribe, OPS, OMS y Cooperación Caribeña en Salud, 1 al 4 de junio, Puerto España, Trinidad y Tabago.
- Peces-Barba, Gregorio (2008), “Derechos humanos, especificación y discapacidad”, en Ignacio Campoy y Agustina Palacias (eds.), *Igualdad, no discriminación y discapacidad*, Madrid, Dykinson.
- Rodley, Nigel (2003) [Naciones Unidas], *Recomendación General del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, reproducida en Informe presentado por el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura de conformidad con la resolución 2002/38 de la Comisión (E/CN.4/2003/68)*.
- Rodríguez-Pinzón, Diego y Claudia Martín, (2003), “The International Human Rights Status of Elderly Persons”, *American University International Law Review*, N° 18, pp. 930-934.
- SADC (Comunidad de Desarrollo del África Austral) (2003), *Carta sobre Derechos Sociales Fundamentales*, adoptada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno el 26 de agosto en Dar es Salaam, Tanzania.
- TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) [Consejo de Europa] (2008), *Dodov v. Bulgaria*, Sentencia del 17 de enero, ECHR, Serie A, N° 59548/00.
- _____ (2007), *Runkee y White v. Gran Bretaña*, Sentencia de 10 del mayo, Serie A, N° 42949/98, 53134/99.
- _____ (1986), *Deumeland v. la República Federal de Alemania*, Sentencia del 29 de mayo, ECHR, Serie A, N° 9384/81.
- _____ (1968), *Re. to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*. Application Nos. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, Judgements of 23 July, A Series no. 6.
- TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) [UE] (2007), *Palacios de la Villa v. Cortefiel* (Decisión prejudicial), Asunto C-411/05, Sentencia de 16 de octubre.
- _____ (2005), *Mangold v. Helms* (Decisión prejudicial), Asunto C-144/04, Sentencia de 22 de noviembre.

- UA (Unión Africana) (2006a), *Carta para el Renacimiento Cultural Africano*, adoptada el 24 de enero por la Asamblea de la UA en su 6º período de sesiones en Jartum, Sudán.
- _____ (2006b), *Carta de la Juventud Africana*, adoptada el 2 de julio por la Asamblea de la UA en su 7º período ordinario de sesiones en Banjul, Gambia.
- _____ (2004), Plan de Acción sobre la Familia: Posición común africana al 10º aniversario del Año Internacional de la Familia, Consejo Ejecutivo, 50 período ordinario de sesiones, X.CL/115(v), 23 de junio a 3 de julio de 2004.
- _____ (2003a), *Declaración de Kigali*, adoptada por la primera Conferencia Ministerial de la Unión Africana sobre los derechos humanos en Kigali, Ruanda, el 8 de mayo.
- _____ (2003b), *Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, adoptada el 11 de julio por la Asamblea de la UA en su 2º período ordinario de sesiones en Maputo, Mozambique.
- _____ (1981), *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, adoptada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana en Banjul, Gambia, el 27 de junio, entrada en vigor el 21 de octubre de 1986, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).
- UE (Unión Europea) (2009a), *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2008/C 115/01, 9 de mayo, entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009.
- _____ (2009b), Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero, sobre la salud mental [2008/2209(INI)].
- _____ (2006), Decisión N° 771/2006/CE del Parlamento y del Consejo por la que se establece el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos, del 17 de mayo.
- _____ (2001), Resolución de la Asamblea Paritaria del Parlamento Europeo y de los Países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), sobre las personas discapacitadas o de edad en los países ACP, ACP-UE/3313/01/final, de 27 de noviembre.
- _____ (2000a), Directiva 2000/78/CE del Consejo, del 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, *Diario oficial de las Comunidades Europeas* N° L 303, 2 de diciembre.
- _____ (2000b), *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Niza, el 7 de diciembre, *Diario Oficial* 2000/C364/1, del 18 de diciembre.
- _____ (1993), Decisión 93/512/EEC del Consejo sobre la iniciativa comunitaria para los discapacitados y las personas de edad (TIDE) (1993 to 1994), del 21 de septiembre.
- _____ (1992), Decisión 92/440/CEE del Consejo, del 24 de junio, relativa a la organización del Año europeo de las personas de edad avanzada y de la solidaridad entre las generaciones.
- _____ (1990), Decisión 91/49/CEE del Consejo, del 26 de noviembre, relativa a acciones comunitarias en favor de las personas de edad avanzada.
- _____ (1989), *Carta Comunitaria sobre los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, adoptada por el Consejo en Estrasburgo, el 9 de diciembre, reproducida en CE, *Carta Comunitaria sobre los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, Estrasburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, 1990.
- UNECE (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas) (2008), Declaración Ministerial de León: “Una sociedad para todas las edades: retos y oportunidades” (ECE/AC.30/2007/2), Anexo I, León (España), 28 de enero.
- _____ (2002), Declaración Ministerial de Berlín: “Una sociedad para todas las edades en la región UNECE” (ECE/AC.23/2002/3/Rev.2), Berlín, 11 de septiembre.

Anexos

Anexo 1

Declaración de Brasilia¹

Nosotros, los representantes de los países reunidos en la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos, celebrada en Brasilia, Brasil, entre el 4 y el 6 de diciembre de 2007,

Con el propósito de identificar las prioridades futuras de aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, responder a las oportunidades y a los desafíos que plantea el envejecimiento de la población en las próximas décadas y promover una sociedad para todas las edades,

Destacando la responsabilidad de los gobiernos, de acuerdo con sus marcos jurídicos, de promover y prestar los servicios sociales y de salud básicos y de facilitar el acceso a ellos, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las personas de edad, así como los compromisos asumidos en el presente documento,

Con la firme determinación de adoptar medidas a todo nivel —local, nacional, subregional y regional— en las tres áreas prioritarias de la Estrategia regional: personas de edad y desarrollo; salud y bienestar en la vejez, y entornos propicios y favorables,

Reconociendo que el envejecimiento es uno de los mayores logros de la humanidad, que en América Latina y el Caribe la población ha ido envejeciendo de manera heterogénea y que en algunos países el proceso está más avanzado que en otros y en consecuencia los desafíos en términos de adecuación de las respuestas del Estado a los cambios de la estructura por edades de la población son diferenciados,

Tomando en cuenta que una transformación demográfica de estas dimensiones tiene profundas repercusiones en la sociedad y en las políticas públicas, y que con el envejecimiento aumenta la demanda por lograr un ejercicio efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todas las edades,

Destacando que, para afrontar los desafíos del envejecimiento, algunos países han avanzado en la creación e implementación de legislaciones, políticas, programas, planes y servicios para mejorar las condiciones de vida de las personas de edad y que, en relación con el año 2003, hay nuevos nichos de política pública y más intervenciones en el tema, aunque aún persiste la diversidad de situaciones y de logros entre países y subregiones,

Subrayando que, desde hace algunos años, la preocupación de los Estados por los derechos de las personas de edad ha ido en aumento y se ha traducido en la creación de marcos legales de protección, aunque se mantienen brechas de implementación de estos derechos y muchas personas de edad aún no acceden a prestaciones de seguridad social, de salud o a los servicios sociales,

Enfatizando que es indispensable que el envejecimiento de la población no esté circunscrito a las actuales generaciones de personas de edad y que es fundamental avanzar hacia la construcción de sociedades más inclusivas, cohesionadas y democráticas, que rechacen todas las formas de discriminación, incluidas las relacionadas con la edad, y afianzar los mecanismos de solidaridad entre generaciones,

Teniendo presente que el envejecimiento puede generar discapacidades y dependencia que requieren servicios orientados a su atención integral,

¹ Adoptada en la Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos, realizada en Brasilia del 4 al 6 de diciembre de 2007, y reafirmada en la resolución 644(XXII) de la CEPAL.

Reconociendo que las Naciones Unidas y sus organismos especializados han puesto especial acento en este tema y han insistido en la ampliación de la cobertura y calidad de los sistemas de protección social para resguardar a las personas frente a los riesgos vinculados con la vejez y que la titularidad de derechos humanos entraña la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos y ciudadanas están incluidos en la dinámica del desarrollo y pueden disfrutar del bienestar que este promueve,

Reconociendo asimismo el trabajo sistemático que realiza la CEPAL, por conducto del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, para apoyar a los países de la región en la incorporación del envejecimiento en las agendas de desarrollo y en el impulso de oportunidades de fortalecimiento de capacidades técnicas, investigación y asistencia técnica a los gobiernos, y agradeciendo el apoyo que brindan el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como la Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica (RIICOTEC) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS),

Tomando nota de la Declaración de San Salvador, aprobada por las Primeras Damas, Esposas y Representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas en la XIV Conferencia dedicada a examinar el tema “Construyendo una sociedad para todas las edades”,

Habiendo examinado el 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, elaborado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe,²

1. *Reafirmamos* el compromiso de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar en 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;
2. *Promovemos* el diálogo y las alianzas estratégicas entre los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, la cooperación internacional y Sur-Sur, la sociedad civil —con especial énfasis en las organizaciones de personas de edad— y el sector privado, para crear conciencia de la evolución de la estructura de la población, sobre todo en cuanto al ritmo de envejecimiento demográfico y sus consecuencias económicas, sanitarias, sociales y culturales;
3. *Destacamos* la importancia de examinar, de manera amplia e integral, los efectos de las migraciones en la dinámica del envejecimiento de las comunidades de origen, tránsito y destino, prestando especial atención al impacto de los flujos migratorios en los propios migrantes, sus familias, la comunidad y la sociedad, así como en el desarrollo económico y social de los países;
4. *Proponemos* la realización de intervenciones en la prevención y atención para mejorar el acceso a los servicios de tratamiento, cuidado, rehabilitación y apoyo a las personas de edad con discapacidad;
5. *Tomamos en cuenta* los efectos del VIH/SIDA en las personas de edad, tanto en el acceso a los servicios de prevención, tratamiento, cuidado y apoyo como en cuanto al valioso aporte que realizan en el cuidado de los integrantes de su familia cuando son afectados por la epidemia, así como su papel de promotores de la creación de un ambiente positivo y libre de estigma y discriminación hacia las personas con VIH/SIDA;
6. *Respaldamos activamente* la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas que tengan en consideración las necesidades y experiencias de las personas de edad;

² LC/L.2749(CRE.2/3).

7. *Reafirmamos el compromiso* de incorporar el tema del envejecimiento y darle prioridad en todos los ámbitos de las políticas públicas y programas, así como destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas puestas en práctica, diferenciando el área urbana y rural y reconociendo la perspectiva intergeneracional, de género, raza y etnia en las políticas y programas destinados a los sectores más vulnerables de la población en función de su condición económica y social y de situaciones de emergencia humanitaria, como los desastres naturales y el desplazamiento forzado;
8. *Reconocemos* la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales e internacionales, así como la cooperación internacional y Sur-Sur, para abordar los problemas del envejecimiento de la población en los distintos ámbitos del quehacer humano y de las políticas públicas;
9. *Proponemos* la realización de estudios e investigaciones que faciliten la adopción de decisiones informadas en el tema y la elaboración de perfiles demográficos y socioeconómicos de la población de personas de edad que nos permitan identificar las brechas de implementación de los derechos humanos y los medios para su cabal disfrute y la plena y eficaz participación de las personas de edad en el desarrollo;
10. *Resolvemos* hacer todos los esfuerzos por ampliar y mejorar la cobertura de pensiones, sean contributivas o no contributivas, así como adoptar medidas para incorporar mayor solidaridad a nuestros sistemas de protección social;
11. *Promovemos* el trabajo digno, conforme a los criterios de la Organización Internacional del Trabajo, para todas las personas de edad, gestionando y destinando apoyos crediticios, capacitación y programas de comercialización que promuevan una vejez digna y productiva;
12. *Reconocemos* la necesidad de impulsar el acceso equitativo a los servicios de salud integrales, oportunos y de calidad, de acuerdo con las políticas públicas de cada país, y fomentar el acceso a los medicamentos básicos de uso continuado para las personas de edad;
13. *Proponemos* crear marcos legales y mecanismos de supervisión para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad, tanto si utilizan los servicios de larga estadía como si residen en sus hogares, y facilitar la formulación y el cumplimiento de leyes y programas de prevención de abuso, abandono, negligencia, maltrato y violencia contra las personas de edad;
14. *Proponemos* la práctica de la humanización para acoger y comprender a las personas de edad en forma integral, con absoluto respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, movilizándolo recursos internos para que la atención se preste en el marco de una relación humana solidaria y de gran significación;
15. *Recomendamos* que se brinden cuidados paliativos a las personas de edad que padecen enfermedades en fase terminal y que se preste apoyo a sus familiares, y que los profesionales sean lo suficientemente sensibles y competentes para percibir el sufrimiento y aliviarlo mediante intervenciones de control de síntomas físicos y psicosociales, en consonancia con la asistencia espiritual requerida por la persona de edad;
16. *Promovemos* la puesta en práctica de iniciativas para mejorar la accesibilidad del espacio público, adaptar las viviendas a las necesidades de los hogares multigeneracionales y unipersonales compuestos por personas de edad y facilitar el envejecimiento en el hogar con medidas de apoyo a las familias, y en especial a las mujeres, en las tareas de cuidado;
17. *Solicitamos* al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que adopte las medidas oportunas para intensificar las actividades que realizarán las Naciones Unidas a nivel regional en materia de envejecimiento y a la CEPAL que brinde asistencia técnica en información, investigación y capacitación en materia de envejecimiento y políticas públicas, a fin de fomentar y fortalecer los esfuerzos que realizan los países en este sentido. De igual modo, invitamos a la Comisión a que examine los avances de los países de la región en la aplicación de

la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y que estos sean presentados en las sesiones del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL;

18. *Impulsamos* el acceso a la educación continuada y permanente a lo largo de toda la vida y a todos los niveles;
19. *Propiciamos* la creación de programas de licenciatura y maestría en gerontología social y administración de servicios de atención geriátrica en universidades de la región, a fin de alentar a los jóvenes a seguir carreras afines en los países y reducir el éxodo de profesionales de la salud de la región;
20. *Instamos* a los centros académicos, a las sociedades científicas y a las redes de cooperación en población, envejecimiento y desarrollo, a realizar estudios detallados, diversificados y especializados sobre el tema, así como a organizar reuniones de trabajo e intercambio para fortalecer la agenda de investigación y capacitación en materia de envejecimiento, y crear y apoyar centros de estudios, investigación y formación de recursos humanos en este ámbito;
21. *Recomendamos* la incorporación de las personas de edad en los procesos de elaboración, implementación y seguimiento de políticas;
22. *Pedimos* que se incorpore a las personas de edad en las actividades y conferencias programadas por las Naciones Unidas para el próximo quinquenio;
23. *Solicitamos* a las instituciones de cooperación internacional que tengan en cuenta a las personas de edad en sus políticas y proyectos, como parte de las medidas para ayudar a los países a aplicar los compromisos de la Estrategia regional;
24. *Recomendamos* que se tenga en cuenta a las personas de edad en los esfuerzos en curso para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los de la Declaración del Milenio;
25. *Acordamos* 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;
26. *Nos comprometemos* a realizar las consultas pertinentes con nuestros gobiernos para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas;
27. *Invitamos* a las personas de todos los países y sectores sociales a que, a título individual y colectivo, se sumen a nuestro compromiso con una visión compartida de la igualdad y el ejercicio de los derechos en la vejez;
28. *Acordamos* que esta Declaración de Brasilia constituye la contribución de América Latina y el Caribe al 46º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que se celebrará en febrero de 2008;
29. *Expresamos* nuestro reconocimiento al Gobierno de Brasil por haber sido anfitrión de la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe.

Anexo 2

Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad³

La Asamblea General,

Reconociendo las aportaciones que las personas de edad hacen a sus respectivas sociedades,

Reconociendo que en la Carta de las Naciones Unidas los pueblos de las Naciones Unidas expresan, entre otras cosas, su determinación de reafirmar su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, y de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Tomando nota de que esos derechos se enuncian en detalle en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional

En cumplimiento del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento aprobado por la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y hecho suyo por la Asamblea General en su resolución 37/51, de 3 de diciembre de 1982,

Reconociendo la enorme diversidad de las situaciones de las personas de edad, no sólo entre los distintos países, sino también dentro de cada país y entre las personas mismas, la cual requiere respuestas políticas asimismo diversas,

Consciente de que en todos los países es cada vez mayor el número de personas que alcanzan una edad avanzada y en mejor estado de salud de lo que venía sucediendo hasta ahora,

Consciente de que la ciencia ha puesto de manifiesto la falsedad de muchos estereotipos sobre la inevitable e irreversible decadencia que la edad entraña,

Convencida de que en un mundo que se caracteriza por un número y un porcentaje cada vez mayores de personas de edad es menester proporcionar a las personas de edad que deseen y puedan hacerlo posibilidades de aportar su participación y su contribución a las actividades que despliega la sociedad,

Consciente de que las presiones que pesan sobre la vida familiar, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, hacen necesario prestar apoyo a quienes se ocupan de atender a las personas de edad que requieren cuidados,

Teniendo presentes las normas que ya se han fijado en el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y en los convenios, recomendaciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización Mundial de la Salud y de otras entidades de las Naciones Unidas,

Alienta a los gobiernos a que introduzcan lo antes posible los siguientes principios en sus programas nacionales:

³ Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991, mediante la Resolución 46/91.

Independencia

1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.
2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos.
3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.
4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.
5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio.
6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

Participación

7. Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.
8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.
9. Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

Cuidados

10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.
11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad.
12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.
13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.
14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

Autorrealización

15. Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.
16. Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Dignidad

17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Anexo 3

Proclamación Sobre el Envejecimiento⁴

La Asamblea General,

Habiendo convocado una conferencia internacional sobre el envejecimiento los días 15 y 16 de octubre de 1992, con ocasión del décimo aniversario de la aprobación del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento,

Aprueba la Proclamación sobre el Envejecimiento, que figura en el anexo de la presente resolución.

42a. sesión plenaria
16 de octubre de 1992

ANEXO

Proclamación sobre el Envejecimiento

La Asamblea General,

Observando el envejecimiento sin precedentes de las poblaciones que tiene lugar en todo el mundo,

Consciente de que el envejecimiento de la población del mundo constituye un desafío sin paralelo y a la vez urgente en materia de políticas y programas para los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los grupos privados que tienen que velar por que se atiendan adecuadamente las necesidades de las personas de edad y por que se aproveche adecuadamente su potencial de recursos humanos,

Consciente también de que el envejecimiento de la población está ocurriendo en las regiones en desarrollo mucho más rápidamente de lo que ocurrió en el mundo desarrollado,

Teniendo presente que un cambio revolucionario de la estructura demográfica de las sociedades exige un cambio fundamental en la propia organización de las sociedades,

Abrigando la esperanza de que en el próximo decenio aumenten las asociaciones, las iniciativas prácticas y los recursos destinados al envejecimiento,

Acogiendo con satisfacción las crecientes contribuciones que aportan las personas de edad al desarrollo económico, social y cultural,

Acogiendo asimismo con satisfacción la amplia participación en el programa de las Naciones Unidas sobre el envejecimiento,

⁴ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de octubre de 1992, mediante resolución A/RES/47/5.

Reconociendo que el envejecimiento es un proceso que dura toda la vida y que la preparación para la vejez ha de iniciarse en la niñez y continuar durante toda la vida,

Reconociendo también que las personas de edad tienen derecho a aspirar al nivel de salud más alto posible y a alcanzar ese nivel de salud,

Reconociendo asimismo que, con la edad, algunas personas necesitarán considerables cuidados de la comunidad y de la familia,

Reafirmando el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento que hizo suyo en su resolución 37/51, de 3 de diciembre de 1982, y los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, que figuran en el anexo de su resolución 46/91, de 16 de diciembre de 1991,

Observando las muchas actividades de las Naciones Unidas que están relacionadas con el envejecimiento en el contexto del desarrollo, los derechos humanos, la población, el empleo, la educación, la salud, la vivienda, la familia, las incapacidades y el adelanto de la mujer,

Habiendo considerado las dificultades inherentes a la aplicación del Plan de Acción,

Reconociendo la necesidad de una estrategia práctica sobre el envejecimiento para el decenio de 1992 a 2001,

1. Insta a la comunidad internacional:

- a) A que promueva la aplicación del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento;
- b) A que dé amplia difusión a los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad;
- c) A que apoye las estrategias prácticas para alcanzar los objetivos mundiales sobre el envejecimiento para el año 2001;
- d) A que apoye los continuos esfuerzos de la Secretaría por aclarar las opciones de política mediante el mejoramiento de la reunión de datos, la investigación, la capacitación, la cooperación técnica y el intercambio de información sobre el envejecimiento;
- e) A que vele por que en los programas ordinarios de los organismos y órganos competentes de las Naciones Unidas se trate adecuadamente el envejecimiento de las poblaciones y por que se asignen, mediante la redistribución, recursos adecuados para esos programas;
- f) A que apoye la creación de asociaciones amplias y prácticas dentro del programa de las Naciones Unidas sobre el envejecimiento, en particular asociaciones entre gobiernos, organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y el sector privado;
- g) A que refuerce el Fondo Fiduciario para el Envejecimiento, como medio de dar apoyo a los países en desarrollo en la labor de adaptación al envejecimiento de sus poblaciones;
- h) A que aliente a los países donantes y receptores a tener en cuenta a las personas de edad en sus programas de desarrollo;

i) A que preste especial atención al envejecimiento en las actividades futuras, las actividades en los sectores de los derechos humanos, la familia, la población, el adelanto de la mujer, la prevención del delito, los jóvenes y la propuesta reunión mundial en la cumbre sobre el desarrollo social;

j) A que aliente a la prensa y a los medios de información pública a desempeñar una función central en la toma de conciencia sobre el envejecimiento de la población y las cuestiones conexas, incluidas la celebración del Día Internacional de las Personas de Edad, el 1 de octubre, y la difusión de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad;

k) A que promueva la cooperación intraregional e interregional y el intercambio de recursos para programas y proyectos sobre el envejecimiento, incluidos programas relativos al envejecimiento durante toda la vida, a la generación de ingresos y a nuevas formas de envejecimiento productivo;

1) A que proporcione los ingentes recursos humanos y materiales que se necesitan ahora urgentemente para la adaptación a la llegada de la humanidad a la madurez, que puede entenderse como un fenómeno demográfico pero también como un fenómeno social, económico y cultural sumamente prometedor;

2. Insta también a que se apoyen las iniciativas nacionales sobre el envejecimiento en el contexto de las culturas y las condiciones nacionales, de forma que:

a) Las políticas y programas nacionales apropiados para las personas de edad se consideren como parte de las estrategias globales de desarrollo;

b) Se amplíen y se apoyen las políticas tendientes a fortalecer la función de los gobiernos, del sector voluntario y de los grupos privados;

c) Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales colaboren en el establecimiento de servicios de atención primaria de la salud, la promoción de la salud y los programas de autoayuda para las personas de edad; *d)* Se considere que las personas de edad contribuyen a sus sociedades y no son una carga para ellas;

e) Toda la población se prepare para las etapas posteriores de la vida;

f) Las generaciones viejas y jóvenes cooperen para establecer un equilibrio entre la tradición y la innovación en el desarrollo económico, social y cultural;

g) So elaboren políticas y programas que respondan a las características, las necesidades y las capacidades especiales de las mujeres de edad;

h) Se dé a las mujeres de edad un apoyo adecuado y acorde con su contribución, en gran parte no reconocida, a la economía y al bienestar de la sociedad;

i) Se aliente, a los hombres de edad a desarrollar las capacidades sociales, culturales y emocionales que tal vez no hayan podido desarrollar durante los años de trabajo remunerado;

j) Se fomente la conciencia y la participación de la comunidad en la formulación y la aplicación de programas y proyectos con la participación de personas de edad;

k) Se apoye a las familias en la prestación de cuidados y se aliente a todos los miembros de la familia a cooperar en esos cuidados;

l) Las autoridades locales cooperen con las personas de edad, las empresas, las asociaciones cívicas y otras entidades para explorar nuevos modos de mantener la integración de todas las edades en la familia y en la comunidad;

m) Los responsables de adoptar decisiones y los investigadores cooperen en la realización de estudios orientados a la acción;

n) Los responsables de la formulación de políticas centren la atención y los recursos en oportunidades tangibles, más que en metas deseables pero inasequibles;

o) Se amplíe la cooperación internacional, en la medida de lo posible, en el contexto de las estrategias dirigidas a alcanzar los objetivos globales sobre el envejecimiento para el año 2001;

3. Decide que, contando con los recursos del presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 y con las contribuciones voluntarias, se observe el año 1999 como Año Internacional de las Personas de Edad, en reconocimiento de la llegada de la humanidad a su madurez demográfica y de la promesa que ello encierra de que maduren las actitudes y las capacidades en la esfera social, económica, cultural y espiritual, en particular para el logro de la paz mundial y el desarrollo en el próximo siglo.