

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES

María Ascensión MORALES RAMÍREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Agenda internacional sobre el envejecimiento*. III. *Protección de las personas mayores*. IV. *Seguimiento del Plan Internacional de Madrid*. V. *Hacia una Convención*. VI. *Contenido de la Convención*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La población del mundo está envejeciendo a un ritmo sin precedentes. Para 2050 habrá dos mil millones de personas mayores en todo el planeta. El 65% de ellas se ubica en países en desarrollo.¹

De acuerdo con los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, las personas adultas mayores representan el 8.2% del total de la población en Latinoamérica y se espera que crezca a un 24% para el año 2050. Es decir, se pasaría de una población de 43 millones de adultos mayores a 183.7 millones. Asimismo, las mujeres mayores continúan superando en número a los hombres, de tal suerte que la brecha entre los géneros se amplía con la edad.²

El envejecimiento poblacional es el resultado de una profunda transformación socioeconómica que plantea nuevos desafíos en la economía, el tratamiento de las necesidades específicas de la población adulta mayor, el replanteamiento de las políticas públicas y la planeación del futuro, que reflejen este cambio en la estructura poblacional.

* Profesora titular de carrera en la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ ONU, *World Population Ageing*, Nueva York, 2009 (ESA/P/WP/212).

² CEPAL y CELADE, *El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*, Santiago, 2009, pp. 13 y 14; CEPAL, *Los derechos de las personas mayores*, 2011, p. 7.

En ese contexto, la comunidad internacional ha abordado el desafío que trae aparejado el envejecimiento y, para ello, ha realizado esfuerzos a fin de otorgar visibilidad a la situación de este sector con miras a avanzar hacia la protección y promoción de sus derechos humanos.

Así, el objetivo del trabajo se centra en identificar el posicionamiento y consolidación de los derechos humanos de las personas mayores, a tres décadas de iniciativas mundiales. Para ello se presenta, en primer lugar, una reseña evolutiva de las acciones internacionales y regionales más importantes sobre el envejecimiento; segundo, se analiza la contribución efectuada por algunos mecanismos y organismos del sistema normativo internacional al protagonismo creciente adquirido por las personas mayores en la agenda de los derechos humanos y, tercero, se revisa el Plan de Acción Internacional de Madrid con el propósito de identificar si las actividades hasta ahora emprendidas han supuesto una línea de progreso en el reconocimiento de los derechos de este sector en el marco normativo internacional. Posteriormente se exponen los argumentos a favor de la creación de una convención y su contenido mínimo; para concluir, se identifican los desafíos.

II. AGENDA INTERNACIONAL SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

Desde hace tres décadas, el envejecimiento mundial y la situación específica de las personas mayores han sido objeto de atención y preocupación por parte de la comunidad internacional, y a tal efecto se han emprendido diversas iniciativas que marcan la incorporación de una perspectiva de derechos humanos³ respecto de este grupo de la sociedad.

La referencia precursora⁴ fue el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, aprobado en la Primera Asamblea Mundial en Viena en

³ El doctor Jorge Carpizo define los derechos humanos como el conjunto de atribuciones reconocidas en los instrumentos internacionales y en las Constituciones para hacer efectiva la idea de la dignidad de todas las personas y, en consecuencia, que puedan conducir una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos, los que se imbrican, como el individual, el social, el político, el económico y el cultural. “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 25, 2011, p. 13.

⁴ En los instrumentos internacionales, las primeras referencias a las personas mayores han sido en forma indirecta y se limitan a la protección y a un nivel de vida adecuado. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25, reconoció el derecho a las prestaciones sociales en la vejez; el Convenio 102, Norma Mínima de Seguridad Social, estableció como una de las ramas, la prestación de vejez; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 plasmó en el artículo 9o. el derecho de toda persona a la seguridad social; el Convenio 128 de la OIT sobre prestaciones de invali-

1982.⁵ En dicha Asamblea se consideró a las personas mayores como un grupo de población diverso y activo con aptitudes diferentes y, en ocasiones, con necesidades especiales. Se recomendaron medidas en materia de empleo, seguridad económica, salud y nutrición, vivienda, educación y bienestar social.

En 1991 se adoptaron los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, con los cuales se establecieron normas universales en cinco ámbitos principales: independencia, participación, atención, realización personal y dignidad.⁶

En 1992, con motivo del décimo aniversario de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, se aprobó la Proclamación sobre el Envejecimiento, con una orientación general para seguir aplicando el Plan de Acción Internacional de Viena y la necesidad de formular una estrategia para el decenio 1992-2001.⁷

En 1999 se proclamó el “Año Internacional de las Personas de Edad”, en reconocimiento de la llegada de la humanidad a su madurez demográfica y de la promesa de modificar las actitudes y las capacidades en la esfera social, económica, cultural y espiritual, en particular para el logro de la paz mundial.⁸

En 2002, en Madrid, se celebró la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. En ella se orientó a la formulación de una política internacional para responder a las oportunidades y retos planteados por el envejecimiento de la población en el siglo XXI, así como promover el desarrollo de la sociedad para todas las edades. En dicha Asamblea se aprobó la Declaración Política y un nuevo Plan de Acción Internacional, mediante los cuales los gobiernos se comprometieron a adoptar medidas en todos los niveles y en tres esferas prioritarias: *a)* las personas de edad y el desarrollo; *b)* la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y *c)* el logro de entornos propicios y favorables. Igualmente, el Plan identificó los problemas esenciales en la participación de las personas mayores: factores excluyentes y discriminatorios.⁹

dez, vejez y sobrevivencia de 1967; la Recomendación 162 de la OIT sobre los trabajadores de edad, adoptada en 1980.

⁵ Celebrada del 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

⁶ Se aprobaron en la Resolución 46/91 de la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre de 1991.

⁷ Aprobada en la resolución 47/5 de la Asamblea General de la ONU, el 16 de octubre de 1992.

⁸ También se adoptó con base en la Resolución 47/5.

⁹ ONU, *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Nueva York, 2002.

En el documento se reconoció como uno de los mayores logros de la humanidad el aumento de la esperanza de vida en muchas regiones del mundo, lo que dio lugar a una transformación demográfica sin precedentes, pero a la vez planteó el reto de incrementar las oportunidades de las personas, en particular las de mayor edad, para aprovechar al máximo sus capacidades en todos los aspectos de la vida.

Por su parte, las comisiones regionales de las Naciones Unidas han adoptado la Estrategia de Implementación Regional del Plan de Acción Internacional de Madrid.

Dentro de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), en el marco de las conferencias ministeriales europeas sobre el envejecimiento, se han aceptado dos declaraciones. La primera, la Declaración Ministerial de Berlín “Una sociedad para todas las edades en la región”, en 2002, en la cual los Estados miembros se comprometieron a asegurar a las personas adultas mayores: el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos; eliminar toda forma de violencia, abuso, abandono y discriminación; asegurar la igualdad de acceso a una atención sanitaria y social de calidad, aumentar el reconocimiento de la dignidad e independencia, y desarrollar la perspectiva transversal de género en todas las políticas de envejecimiento.¹⁰

La segunda, la Declaración Ministerial de León (España) “Una sociedad para todas las edades: retos y oportunidades”, en 2007, además de reiterar los compromisos de la primera declaración, agregó: fomentar una imagen positiva de las personas de edad con miras a la cohesión social; impulsar una vejez activa a través de la educación permanente y el acceso a tecnologías modernas de información y las comunicaciones, así como el voluntariado y la acción cívica; ajustar los sistemas de protección social a fin de evitar la pobreza y la exclusión social y mejorar la calidad de vida a todas las edades.¹¹

En América se han celebrado tres conferencias regionales intergubernamentales sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe.¹² La

¹⁰ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), *Declaración Ministerial de Berlín “Una sociedad para todas las edades en la región”*, ECE/AC.23/2002/3/Rev.2, del 11 de septiembre de 2002.

¹¹ CEPE, *Declaración Ministerial de León (España) “Una sociedad para todas las edades: retos y oportunidades”*, ECE/AC.30/2007/2, del 28 de enero de 2007.

¹² La región se encuentra en plena transición demográfica y, como consecuencia, durante las próximas décadas se producirá un cambio en la composición etaria de la población. El envejecimiento planteará una ecuación entre la población activa y la dependiente, lo que requerirá de altos niveles de productividad para generar los recursos necesarios para cubrir requerimientos en salud y seguridad social en las edades más vulnerables.

primera en Santiago de Chile en 2003, en la cual se adoptó la Estrategia Regional de Implementación del Plan de Acción Internacional de Madrid.

La segunda Conferencia fue en Brasil en 2007, en ella se adoptó la Declaración de Brasilia: Hacia una Sociedad para todas las Edades y de Protección Social basada en Derechos.¹³ En dicha conferencia se acordó: *a)* la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad avanzada; *b)* eliminar la discriminación y violencia; *c)* crear redes de protección de los adultos mayores para hacer efectivos sus derechos, y *d)* la elaboración de una Convención Interamericana.

Los países se comprometieron a ampliar la cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas; incorporar mayor solidaridad a los esquemas de protección social; reconocer e impulsar el acceso igualitario a los servicios de salud integrales, oportunos y de calidad de acuerdo con las políticas públicas de cada país; fomentar el acceso a los medicamentos básicos de uso continuo para las personas de edad; promover el trabajo digno (conforme a los criterios de la Organización Internacional del Trabajo); gestionar y destinar apoyos crediticios, capacitación y programas de comercialización que promuevan una vejez digna y productiva.

A fin de dar seguimiento a esta Declaración, se celebraron tres reuniones regionales: una en Río de Janeiro en 2008; la segunda en Buenos Aires en 2009, y la tercera en Santiago de Chile en octubre de 2009.¹⁴ En esta última se solicitó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la elaboración de una propuesta de estrategia sobre cómo avanzar en el seguimiento de los artículos 24 y 25 de la Declaración de Brasilia, los cuales se refieren a tomar en cuenta a las personas de edad y designar a un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de este grupo.

La tercera conferencia se llevó a cabo en San José de Costa Rica en 2012,¹⁵ en donde se aprobó la “Carta de San José”, en la cual por primera vez se incluyeron las aportaciones de la sociedad civil. Dicha conferencia

¹³ La CEPAL ratificó esta Declaración mediante su Resolución 644 (XXXII) de 2008.

¹⁴ En la conferencia se invitó a los países a fortalecer las instituciones públicas que permitan abordar cabalmente las implicaciones del proceso de envejecimiento de la población; la autonomía de las personas mayores y una imagen real de la vejez que considere su heterogeneidad; integrar los sistemas médicos y sociales para adoptar medidas específicas; reforzar las acciones de formación y capacitación geriátrica y gerontológica desde una pedagogía de acción y desarrollar metodologías de trabajo con y para los mayores; generar conocimiento y propiciar la participación activa de los adultos mayores.

¹⁵ En preparación a dicha conferencia, en marzo de 2012 se realizó en México el Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores.

tuvo como ejes del debate: igualdad, solidaridad y derechos. También se señalaron acciones en los ámbitos legislativos, administrativos, programáticos e institucionales; asimismo, se identificaron y analizaron buenas prácticas desde la perspectiva de los derechos de las personas mayores, así como acciones para reforzar la protección de éstas en los próximos años.

El Parlamento Europeo designó al 2012 como el “Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre Generaciones”, con el objetivo de aumentar la conciencia pública sobre los desafíos de este proceso en la población y la importancia de mantenerse activos en la vejez.¹⁶

Los diversos instrumentos y estrategias emprendidas hasta el momento dan cuenta de la pretensión de formular una política pública específica para las personas adultas mayores desde la perspectiva de los derechos humanos¹⁷ y la necesidad de establecer medidas adicionales, incluida la creación de una convención.

III. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES

La comprensión y creación de normas específicas para atender las particularidades de las personas mayores han seguido diversos caminos: uno a través de la interpretación progresiva de los derechos humanos; el otro mediante la conformación de grupos de trabajo en materia de envejecimiento, tanto en el ámbito internacional como en el regional, con el objetivo de encarar los múltiples desafíos enfrentados por este sector de la sociedad

1. Interpretación progresiva de los derechos humanos

Diversos órganos encargados de la supervisión de las convenciones, así como comités y resoluciones de organismos internacionales, han realizado una interpretación progresiva de los derechos humanos para colaborar en la línea de progreso en el reconocimiento de los derechos de las personas mayores en el marco normativo internacional.¹⁸

¹⁶ CEPAL, “Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Boletín* 9, 2011.

¹⁷ El doctor Carpizo señala que el fundamento de los derechos humanos se encuentra en la noción de la dignidad humana y ésta carecería de sentido sin la existencia de aquéllos, porque forman una unidad indestructible. Define a la primera como el reconocimiento de que la persona es algo especial y extraordinario; debido a su racionalidad y a todo lo que ello implica, hay que protegerla y defenderla. *Cfr.* Carpizo, Jorge, “Los derechos humanos: naturaleza...”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸ *Cfr.* Rodríguez-Piñero Royo, Luis, *Los desafíos de la protección internacional de los derechos*

A. *Comité de Derechos Económicos y Culturales*

Este Comité ha contribuido a través de algunas de sus observaciones generales:

- a) Observación 6 de 1995, sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.¹⁹
- b) Observación 7 de 1997, sobre los desalojos forzosos.²⁰
- c) Observación 13 de 1999, sobre educación.²¹
- d) Observación 14 de 2000, sobre el derecho a la salud.²²
- e) Observación 19 de 2008, sobre el derecho a la seguridad social.²³
- f) Observación 20 de 2009, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

B. *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*

Dicho Comité ha prestado particular atención a las situaciones de las mujeres de edad, en donde ha incluido aspectos como la violencia contra éstas, la educación y el analfabetismo, y el acceso a prestaciones sociales. Entre sus contribuciones destacan:

- a) La Decisión 26/III, “Eliminación de la discriminación de las mujeres de edad”, aprobada en 2002. Esta decisión se basó en la sistematización y en el desarrollo de la propia jurisprudencia del Comité.²⁴
- b) Una nota conceptual relativa a la mujer mayor y la protección de sus derechos humanos de 2009, en la que reconoció que los cambios en la estructura etaria de la población tienen profundas consecuencias para sus derechos y su protección frente a la discriminación.

humanos de las personas de edad, Santiago, CEPAL, UNFPA, 2010; CEPAL, “Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*, 2011.

¹⁹ Se realiza una interpretación amplia para incluir a las personas mayores y adoptar medidas especiales para ellas (E/1996/22).

²⁰ Ligada al derecho a una vivienda adecuada, párrafo 1 del artículo 11 del Pacto (E/1999/22, anexo IV, 1997).

²¹ En relación con el derecho a la educación, referido en el artículo 13 del Pacto (E/C.12/1999/10, 1999).

²² Derecho al disfrute del más alto nivel de salud, artículo 12 del Pacto (E/C.12/2000/4, 2000).

²³ Derecho a la seguridad social previsto en el artículo 9o. del Pacto (E/C.12/GC/19, 2008).

²⁴ A/57/38, Parte I, 7 de mayo de 2002.

c) La Recomendación General núm. 27 de 2010, con la cual se propuso identificar las múltiples formas de discriminación sufridas por las mujeres mayores y realizar sugerencias en materia de políticas públicas. Se reconoció que las mujeres mayores son las más vulnerables, afrontan más estereotipos sociales, en general participan menos en la sociedad y tienen menos oportunidades; están más expuestas a la agresión verbal, sexual y psicológica; a las limitaciones financieras, y a menudo sufren muchos actos de discriminación.²⁵ Igualmente, se reconoció que el pleno desarrollo de la mujer no podrá lograrse sin un enfoque basado en el ciclo vital, en donde se acepte que las distintas etapas de la vida de las mujeres tienen un efecto en el disfrute de sus derechos humanos cuando llegan a la vejez.

C. *Comité de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*

Este Comité, en su Observación General núm. 2, de 2008, estableció la protección de ciertas personas o grupos que corren mayor peligro de ser torturadas o recibir malos tratos, entre ellas las personas mayores.

D. *Consejo de los Derechos Humanos*

El Consejo, en el marco de sus procedimientos especiales,²⁶ ha desempeñado un papel en la situación específica de las personas mayores, aunque todavía limitado.²⁷ Desarrolló el principio de no discriminación por motivos de edad al examinar determinados casos y ha identificado a este sector como un grupo que requiere protección especial en los ámbitos de vivienda adecuada, salud física y psíquica, a pesar de que dentro de sus mecanismos no existe actualmente un mandato temático específico.

²⁵ ONU, *Informe del grupo de trabajo, cit.*

²⁶ Los procedimientos especiales de este Consejo son resoluciones de los órganos políticos de la ONU, integrados por expertos independientes y por relatores que actúan a título independiente.

²⁷ Una de las principales potencialidades de los procedimientos de las Naciones Unidas es su carácter universal. Ello les otorga 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 mayores en todas las regiones del mundo. La flexibilidad de acción es posible independientemente de la adopción de estándares internacionales específicos de los derechos de las personas mayores.

E. *Informe del Relator Especial*

El Relator Especial, en 2011, planteó que la sociedad debe aspirar no sólo a que el ciudadano envejezca saludablemente, sino también a promover su inclusión plena en la sociedad y su desarrollo como titulares de derechos.²⁸

2. *Grupos de trabajo*

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) han trabajado conjuntamente para colocar a las personas mayores en un lugar cada vez más destacado en el campo del desarrollo social y los derechos humanos, a través de la creación de una Convención Internacional y una Convención Interamericana.

A. *ONU*

El 21 de diciembre de 2010, en el seno de la ONU, se conformó un Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento para fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas mayores.²⁹

El grupo tuvo como objetivos examinar el marco internacional vigente en la materia, detectar y atender las deficiencias sobre los derechos humanos de los adultos mayores y estudiar la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas para enfrentar desafíos en temas que presentan brechas en términos normativos, de aplicación y monitoreo, como: *a)* la discriminación por edad y múltiple; *b)* la violencia, y *c)* la escasa protección en salud.

En febrero de 2011, el grupo de trabajo realizó su primera reunión y programó dos sesiones para ese año. En la primera sesión, llevada a cabo en abril, el grupo estudió la situación de los derechos de las personas mayores en el mundo, examinó el marco internacional para su protección y expuso algunas consideraciones al respecto:³⁰

²⁸ En la Declaración de Brasil se hizo especial hincapié en la existencia de un relator para los derechos humanos de las personas mayores dentro del sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos con miras a velar por la promoción y protección de los derechos humanos de estas personas, a través de la elaboración de estudios específicos, realización de visitas a los gobiernos, a efecto de investigar la situación de tales derechos humanos y, en su caso, enviar comunicaciones de carácter confidencial cuando se detecten violaciones a los mismos.

²⁹ Resolución A/RES/65/82 de la Asamblea General de la ONU.

³⁰ El Grupo celebró su primer periodo de sesiones del 18 al 21 de abril de 2011. Al efecto, sostuvo seis sesiones, dos mesas redondas y un debate, con los temas: “Sentar las bases:

- 1) Situación actual de los derechos humanos de las personas mayores. El grupo reconoció el carácter particular de algunos problemas de derechos humanos afrontados por las personas mayores, los cuales hasta la fecha no han sido atendidos debidamente: *a)* el acceso a los servicios médicos y la disponibilidad de ellos o el examen más detenido a la jubilación; *b)* la atención a largo plazo; *c)* políticas de vivienda y transporte encaminadas a apoyar la vida independiente; *d)* la necesidad de aportar tecnologías y dispositivos de apoyo a este sector; *e)* impulsar la vejez activa y reconocer su contribución en su comunidad y en la sociedad, y *f)* empoderamiento como dimensión central de sus derechos humanos y de su participación en el desarrollo.³¹
- 2) Marco internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores. El grupo señaló que si bien varias disposiciones de los tratados de derechos humanos son aplicables a dichas personas, porque son universales, lo cierto es que no existe un instrumento dedicado específicamente a este sector de la población y pocos instrumentos hacen referencia explícita a la vejez.³² Asimismo, indicó que el régimen de protección a nivel internacional es fragmentado y, además, determinados problemas graves como la discriminación múltiple aún no son tratados, en tanto existe concentración en los derechos económicos, sociales y culturales y poca atención en los derechos civiles y políticos.³³

En la segunda sesión, celebrada en agosto de 2011, el grupo se concentró en el examen de los derechos económicos, sociales y culturales. A tal efecto, analizó cinco ejes temáticos:

- a) Discriminación. Se reconoció que la discriminación por edad es uno de los problemas más frecuentes afrontados por las personas mayo-

marco internacional vigente de los derechos humanos de las personas de edad”; “Sentar las bases: marco o mecanismos regionales actuales sobre los derechos humanos de las personas de edad”, y el debate sobre “Detección de las deficiencias existentes a nivel internacional y medidas para corregirlas”.

³¹ ONU, *Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento*, A/AC.278/2011/4, 17 de mayo de 2011, p. 7.

³² A diferencia del sistema interamericano, en el cual el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) consagra el derecho a la protección especial durante la ancianidad. Sin embargo, dicho Protocolo tiene un alcance limitado debido a su carácter programático y a la perspectiva estereotipada a la vejez que influenció su contenido.

³³ ONU, *Informe del grupo de trabajo...*, *cit.*, p. 8.

res. Esta situación se hace más crítica cuando se suman otras fuentes de discriminación como de género, origen étnico o la discapacidad, circunstancias no completamente consideradas en los actuales instrumentos de derechos humanos.³⁴

- b) Salud. Se identificaron las diferencias existentes en el acceso a la salud, promoción y cuidado de largo plazo y paliativo como consecuencias derivadas del nivel de ingreso, zona de residencia y género, entre otras.³⁵
- c) Violencia y abuso en la vejez. Se puso el acento en la falta de mecanismos legales, programáticos y de aplicación práctica para proteger a las personas mayores de acciones u omisiones que vulneren su dignidad, integridad física, mental y psicológica, y se reconoció la escasa visibilidad de estas personas en las agendas políticas públicas.
- d) Protección social. Se identificó la vulnerabilidad de este sector para caer en la pobreza y, muy especialmente, a las mujeres mayores. En materia de seguridad social, se encontró que es un ámbito escasamente desarrollado en varios países.
- e) Exclusión social. Se destacó el valor de estas personas en la familia, la comunidad y la sociedad en general, pese al limitado reconocimiento que se les otorga en la toma de decisiones y a las escasas oportunidades de participación.

En agosto de 2012 el grupo celebró su tercera reunión de trabajo,³⁶ la cual se centró en la discriminación por edad, autonomía, vida independiente y atención médica, vida digna, seguridad social y el acceso a los recursos, la violencia contra las personas de edad y el acceso a la justicia.

Como conclusiones, el grupo reiteró que el marco internacional no es suficientemente específico para atender y proporcionar adecuada protección a las personas mayores, por lo cual consideraron la construcción de posibles iniciativas en los planos nacional, regional, interregional e internacional para hacer frente a las principales causas de los vacíos de protección y de discriminación por edad, con miras a una atención integral de estas personas. Igualmente, el grupo reiteró la necesidad de una Convención vin-

³⁴ ONU, *Segunda sesión del grupo de trabajo para la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, Minuta Informativa, agosto de 2011.

³⁵ Se designó a un relator especial a efecto de que elabore un estudio temático sobre el derecho a la salud de las personas mayores que incluyan los principales problemas existentes y las mejores prácticas.

³⁶ Se celebraron seis sesiones de trabajo del 21 al 24 de agosto de 2012.

culante que identifique los derechos de las personas mayores, así como las obligaciones de los Estados para promover y proteger esos derechos.³⁷

B. OEA

El 28 de octubre de 2010, miembros de la OEA y expertos se reunieron en la sede en Washington, D.C.,³⁸ para discutir la viabilidad de crear una Convención específica a nivel regional para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores,³⁹ aunque en la región ya se cuenta con una serie de mecanismos jurídicos para la protección de este sector.

El 22 de septiembre de 2011, por mandato de la Asamblea General,⁴⁰ se creó un grupo de trabajo⁴¹ sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, con el objeto de preparar una Convención Interamericana a partir de: *a)* un diagnóstico de la situación de vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores; *b)* generar la conciencia en las sociedades de la necesidad de garantizar el principio de no discriminación, igualando a los desiguales, y *c)* la efectividad de los instrumentos universales y regionales, vinculantes, de derechos humanos en relación con la protección de estas personas.

El 4 de junio de 2012 se mandató al grupo de trabajo para formular un borrador de proyecto de convención,⁴² teniendo como principios claves:

- a) No discriminación. Porque sufren en general estigma, exclusión y violencia.
- b) Participación. Al contribuir de manera sustancial a sus familias, comunidades y sociedades en general, por ello deben participar en cualquier decisión que les concierna.

³⁷ ONU, Open-Ended Working Group on Ageing for the Purpose of Strengthening the Protection of the Human Rights of Older Persons, Nueva York, 21-24 de agosto de 2012, disponible en: <http://social.un.org/ageing-working-gruop/thirdsession.shtml>.

³⁸ En cumplimiento a las resoluciones AG/RES/2455 (XXXIX-0/09) y AG/RES/2562 (XXXIX-0/09).

³⁹ La reunión contó con la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas, representantes de la sociedad civil y de especialistas de la Secretaría General de la OEA.

⁴⁰ Resolución AG/RES/2654 (XLI-01/11).

⁴¹ Estuvo conformado por representantes nacionales y expertos del sector académico, la sociedad civil, los organismos internacionales y las agencias especializadas.

⁴² Resolución AG/RES/2726 (XLII-0/12).

- c) Rendición de cuentas. Que los sistemas judiciales protejan los derechos de los adultos mayores, incluso con penas mayores cuando los delitos sean cometidos en contra de éstos.

El 18 de junio de 2012, la Asamblea General acordó facultar al grupo de trabajo para llevar el proceso formal de negociación del proyecto de Convención Interamericana y presentarlo para su adopción en el cuadragésimo tercer periodo de sesiones de la Asamblea.⁴³

De acuerdo con el plan de trabajo, el grupo sostendría siete reuniones a partir del 15 de octubre de 2012 y hasta el 16 de abril de 2013.⁴⁴ En una primera parte, de octubre de 2012 a febrero de 2013, realizará la negociación respectiva (independientemente de que durante 2012 ha tenido reuniones para la búsqueda de consensos en México⁴⁵ y Buenos Aires).⁴⁶ En una segunda parte, en marzo y abril de 2013, presentará el proyecto de resolución.

Aun cuando el grupo de trabajo de la OEA concluya su proyecto de Convención Iberoamericana, esperará las conclusiones del Grupo de la ONU. En este tiempo el grupo se concentrará en promover medidas para que los gobiernos respeten y mejoren sus obligaciones en materia de derechos humanos hacia las personas mayores, de acuerdo con los tratados existentes, como una forma potencialmente más eficaz e inmediata de abordar los problemas graves en este ámbito.⁴⁷

IV. SEGUIMIENTO DEL PLAN INTERNACIONAL DE MADRID

A diez años del Plan de Acción Internacional de Madrid el panorama aún no es favorable. Si bien muchos gobiernos han introducido a modo ex-

⁴³ Para este nuevo mandato el Grupo de Trabajo fue instalado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, el 13 de septiembre de 2012.

⁴⁴ OEA, *Plan de trabajo del Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2012-2013)*, CAJP/GT/DHPM-51/12rev.2, 18 de octubre de 2012.

⁴⁵ En México, la reunión se llevó a cabo del 8 al 11 de marzo de 2012 y tuvo como propósito formular conceptos globales sobre qué se entiende respecto de las personas mayores: igualdad y discriminación, integridad, malos tratos, violencia, vida adecuada, servicios sociales, etcétera.

⁴⁶ La reunión en Buenos Aires se celebró del 9 al 21 de septiembre de 2012. Dicha reunión tuvo como objetivo lograr acuerdos sobre el texto de los diez primeros artículos del proyecto, a fin de facilitar su negociación formal en las reuniones del 15 y 16 de octubre de 2012, de acuerdo al plan de trabajo.

⁴⁷ OEA, *Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, CAJP/GT/DHPM-37/12, 30 de abril de 2012.

perimental políticas innovadoras relacionadas con los sistemas de salud y seguridad social, planes de acción sobre el envejecimiento, medidas legislativas⁴⁸ y creación de nuevas instituciones o modernización de las existentes a fin de responder gradualmente a los problemas de las personas mayores, los resultados del primer examen y evaluación⁴⁹ realizado en el periodo de 2007-2008⁵⁰ demostraron que la discriminación, el abandono, la violencia por edad y la ausencia de una protección social significativa continúan siendo una triste realidad en muchos de los países, tanto ricos como pobres, pero especialmente en países en vías de desarrollo. Varios de los compromisos se han quedado sólo en papel y el hecho de que el Plan no sea un documento internacional vinculante no ha ayudado tampoco a su aplicación.⁵¹

Se ha detectado una falta de políticas coordinadas de apoyo a la integración y participación de las personas mayores en la sociedad. Las políticas públicas y normativas se han centrado en la provisión de prestaciones y su costo económico, sin prestar atención a que este sector puede y debe seguir contribuyendo al desarrollo social.

El 26 de julio de 2012,⁵² el secretario general presentó un informe en el que destaca, por una parte, la discriminación múltiple: género, origen étnico, lugar de residencia, discapacidad, orientación sexual, pobreza o nivel de alfabetización y los tipos de exclusiones de que son objeto las personas adultas mayores.⁵³ Por otra parte, ofrece una sinopsis de la integración social

⁴⁸ Constitución y leyes.

⁴⁹ El examen y evaluación generales del plan es realizado por la Comisión de Desarrollo Social, organismo intergubernamental del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La Comisión está integrada por 46 miembros, por un periodo de cuatro años: 12 países africanos, 9 de América Latina y el Caribe, 10 asiáticos, 5 de Europa oriental y 10 de Europa occidental y otros.

⁵⁰ La revisión del plan se realiza cada cinco años, en dos ámbitos: a) su aplicación, y b) examen de evaluación. El 13 de febrero de 2004, mediante la Resolución 42/1, la Comisión de Desarrollo Social acordó dicho plazo. El primer examen se llevó a cabo en 2007 y concluyó en 2008. El informe respectivo fue presentado por el secretario general en 2009. *Cfr.* ONU, *Primer examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, 2002, E/CN.5/2008/L.5; ONU, *Informe del secretario general, ulterior aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, 2002, E/CN.5/2010/4. Respecto a la Declaración de Brasilia, el Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL es el órgano intergubernamental encargado de dar seguimiento.

⁵¹ Consejo Internacional de Bienestar Social, "Naciones Unidas continúa trabajando para consolidar la protección de los derechos humanos de las personas mayores", *Boletín de Cooperación Mundial*, agosto de 2012.

⁵² El informe se presentó en acatamiento a la Resolución AG/66/127 de la Asamblea General.

⁵³ De conformidad con la Resolución 2010/14 del 22 de julio de 2010, en 2013 rendirá el informe definitivo.

de estas personas en el desarrollo social y analiza los principales retos que afrontan en este sentido y en el goce de sus derechos humanos.⁵⁴

1. *Exclusiones*

Exclusión laboral. Son más propensas a sufrir despidos en tiempos económicos difíciles. Habitualmente no se benefician de las oportunidades de capacitación y se enfrentan a duras barreras para reinsertarse a la población activa. Con frecuencia padecen largos periodos de desempleo y tensión financiera. El desempleo es una consecuencia directa de la discriminación en la contratación, el ascenso y el acceso a la formación laboral. Los empleadores tienen percepciones estereotipadas de los trabajadores mayores y sus supuestas deficiencias (capacidad y productividad), lo cual incide en la decisión para contratarlos o mantenerlos.⁵⁵

Exclusión de atención médica. Es un área cargada de prácticas discriminatorias. Las personas mayores son vulnerables a los excesivos costos relacionados con los seguros médicos complementarios o la falta de seguro médico, y en muchos casos tienen dificultades para acceder a los servicios de salud.

Exclusión financiera. Las instituciones no les ofrecen créditos y ciertos productos financieros; en este sentido, su integración social está restringida por las sanciones y los límites de edad impuestos por proveedores de servicios financieros. Los bancos les niegan o restringen el acceso a las hipotecas, a tarjetas de crédito, a préstamos a largo plazo o para microempresas, independientemente de la capacidad de reembolso.

Exclusión de beneficios y servicios. A pesar de la existencia de información sobre los beneficios disponibles en Internet, las personas mayores tienen dificultades para navegar y perderse en la información sobre los mismos. En materia de seguros la cobertura es limitada y las primas son más elevadas o prohibitivas, y al no existir ninguna legislación vinculante sobre esta discriminación, enfrentan límites para acceder a seguros de viaje, seguros médicos complementarios, etcétera.

Exclusión política. Las personas mayores suelen sentirse excluidas de la política convencional y los debates sociales. Además, la democracia repre-

⁵⁴ ONU, *Informe del secretario general sobre el seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, A/67/188, 26 de julio de 2012.

⁵⁵ En los países desarrollados las personas mayores se encuentran empleadas en sectores como la salud, educación y el trabajo social. En los países en desarrollo se ubican en el sector informal, con las consecuentes bajas remuneraciones, inseguridad laboral, escasas oportunidades de ascenso y falta de prestaciones para el retiro.

sentativa y los marcos de desarrollo existentes no han logrado dar respuesta a sus inquietudes.

2. *Integración social*

1) Por medio de sus contribuciones económicas y sociales:

- a) Trabajo y empleo. Estos aspectos son importantes para la integración social de las personas mayores. Por ello se sugiere prever oportunidades en las reformas al mercado de trabajo y en la adopción de prácticas de empleo favorables para ellos, como la de tiempo parcial (que puede ser una transición hacia el retiro).
- b) Participación comunitaria social. La inclusión social y contribución a la sociedad de las personas mayores va más allá del mercado de trabajo y el empleo. El voluntariado es una medida eficaz para potenciar la inclusión social de este grupo, la cohesión social de la comunidad y la calidad de vida.⁵⁶ El trabajo voluntario contribuye a la sociedad, fortalece los lazos comunitarios y mejora la calidad de vida a través de las generaciones. Además, refuerza la solidaridad y la participación cívica, y tiene un valor económico considerable, aunque no se contabilice. A nivel individual, el voluntariado ayuda a las personas a mantenerse activas y comprometidas. Engendra sentimientos de pertenencia y bienestar y reduce su vulnerabilidad a la exclusión, aunque también enfrenta como barrera el nivel educativo.⁵⁷
- c) Participación cívica y política. Son elementos cruciales para la inclusión social, pues la participación en organizaciones de la sociedad civil otorga voz a las personas mayores ante los problemas que afectan directamente su vida personal.

2) Acceso a bienes y servicios:

- a) Ingresos. Son factores determinantes en la integración social, pues a medida que la gente envejece sus ingresos y activos tienden a disminuir y, como consecuencia de ello, afronta inseguridad eco-

⁵⁶ En 2011 se celebró el Año Europeo del Voluntariado.

⁵⁷ El trabajo voluntario tiene relación con el desarrollo económico y las tradiciones democráticas. En los países desarrollados es bastante común, mientras que los países en desarrollo y las personas con niveles educativos bajos tienden a no participar en dichas actividades.

nómica, vulnerabilidad y el riesgo de caer en la pobreza o seguir sumida en ella.

- b) Servicios. Se sugiere, por un lado, conceder préstamos basados exclusivamente en la capacidad de reembolso de la persona, independientemente de la edad del solicitante, así como la supresión, por parte de los bancos, de las prácticas discriminatorias por motivos de edad en la concesión de tarjetas de crédito, préstamos, hipotecas y, por otro lado, impulsar programas de desarrollo de microempresas para apoyar planes básicos empresariales creados por personas mayores, que abarquen desde la agricultura, la artesanía o la producción textil.
- c) Acceso a la asistencia sanitaria. Para atender problemas derivados de las enfermedades y afecciones crónicas que aumentan con la edad (visuales y auditivas), depresión, soledad, ansiedad y otros trastornos que empeoran la calidad de vida y su capacidad de participación (problemas cardíacos, cardiovasculares, diabetes, cáncer, etcétera). Además, los servicios deben ser prestados por personal médico calificado.

3) Entornos vitales y residenciales a las personas de edad:

- a) Vivienda adecuada. Que permita acoger a las personas con movilidad y fortaleza limitada, en un entorno limpio y seguro dentro y fuera del hogar, a fin de permitir vivir confortablemente y permanecer activas e implicadas en la sociedad en general.
- b) Transporte asequible y accesible. Para favorecer la participación e independencia de las personas mayores, así como contar con tarifas reducidas, vías peatonales, señales de tránsito que permitan suficiente tiempo para cruzar las calles con seguridad, lugares para descansar en el exterior.
- c) Ayuda a domicilio y atención a largo plazo. Cuidados en entornos institucionales como en residencias privadas con el fin de mantener la salud, calidad de vida e independencia de las personas mayores.

3. Principales desafíos a la integración social en la vejez

- a) La soledad y el asilamiento social. Son fenómenos comunes entre las personas mayores, tanto en los países desarrollados como en el mundo en desarrollo, aunque se debe a otros factores y no propiamente

- a la edad (mala salud, ingresos bajos, barrios en dificultades, falta de acceso al transporte y telecomunicaciones).
- b) Discriminación por motivos de edad. Este hecho sigue socavando la participación de las personas mayores.

V. HACIA UNA CONVENCIÓN

El largo camino recorrido hasta ahora a favor de la protección de las personas adultas mayores ha permitido identificar los problemas actualmente no atendidos, las áreas de intervención; contar con un listado de conceptos y delinear las esferas prioritarias. Con base en ello, se ha insistido en la necesidad de crear un instrumento específico potente para desencadenar una acción social decisiva que permita defender y apoyar los derechos humanos de este grupo social, y a tal efecto se han señalado los beneficios que se obtendrían al satisfacer problemáticas ya reconocidas:

- a) Falta de un sustento normativo específico. En la actualidad, al no existir un convenio de derechos humanos de ámbito universal que sistematice y haga operativos los derechos de las personas mayores, y al tampoco contar con un mecanismo específico para su amparo,⁵⁸ trae consigo una serie de consecuencias de orden práctico para la promoción y protección de tales derechos.

Por ello la convención, como instrumento necesario, dotaría de una máxima prioridad a este grupo social, al tiempo que clarificaría los principios de derechos humanos orientadores de las leyes, las políticas y los programas de desarrollo en el contexto del nuevo cambio demográfico.⁵⁹ De esta forma, se aseguraría que los beneficios en la protección de la población, en sus derechos y en el desarrollo en

⁵⁸ En la literatura sobre la materia es posible identificar dos posturas: una, minoritaria, considera innecesaria la creación de una convención bajo el argumento de que los instrumentos internacionales de derechos humanos son aplicables a todos los grupos vulnerables como niños, mujeres, personas con discapacidad, entre otros, en consecuencia, tales normas pueden aplicarse en la protección de los adultos mayores, aunque no hagan una mención específica de ellos. Otra postura, la mayoritaria, señala que en estricto sentido no existe laguna jurídica con respecto a los derechos de las personas mayores; empero sí graves vacíos de protección en el marco de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, porque las convenciones existentes proporcionan una protección limitada a dichos sujetos

⁵⁹ OEA, “Convoca a debatir la creación de una convención interamericana para los derechos”. Comunicado de prensa, 28 de octubre de 2010; CEPAL, Propuesta de estrategia para avanzar, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe hacia una convención internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad, LC/L.3220 (CEP.2010/5),

edades menores no se pierdan en la vejez, con lo cual se crearía una sociedad para todas las edades y se combatiría la discriminación por edad existente.

- b) Dispersión y fragmentación normativa. La carencia de un convenio específico ha propiciado la interpretación progresiva de los instrumentos por parte de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos, así como la creación de normas nacionales y regionales de distinta categoría jurídica, alcance y variedad en el contenido mínimo de los derechos, con las cuales se ha provocado gran dispersión.⁶⁰

Esta diversidad dificulta una aplicación acotada y genera, en cierto modo, desprotección, lo cual conlleva a dificultades prácticas para los titulares de derechos, los gobiernos, los responsables de medidas legislativas y normativas para proporcionar la protección especial que ese grupo de la población necesita para disfrutar de sus derechos fundamentales en pie de igualdad con los demás sectores de la sociedad.

Ante esta situación, la existencia de un convenio específico ayudaría a sistematizar en un único instrumento legalmente vinculante⁶¹ y de alcance universal el contenido del consenso normativo, tanto existente como emergente, de tal suerte que unificaría conceptos, criterios, abordajes, estándares relativos a los derechos de las personas mayores y obligaciones de los Estados.

Asimismo, incentivaría la creación de instancias para la observación de los avances, rendición de cuentas económicas, sociales y morales para los gobiernos y para la sociedad civil. Por otro lado, facilitaría la labor de los Estados en la adopción de las medidas legislativas y de políticas a nivel interno con miras a fortalecer la protección y promover un enfoque basado en derechos humanos en las políticas de envejecimiento, con lo cual se lograría dar más visibilidad a los problemas enfrentados por este grupo social en el disfrute de sus derechos fundamentales.

10 de mayo de 2010, disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39482/LCL3220_CEP2010.pdf, p. 17.

⁶⁰ Las iniciativas internacionales y regionales impactaron en los países, de tal suerte que motivaron procesos para normar los derechos de las personas mayores en el derecho interno. En la actualidad existen más de 90 fuentes tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el interamericano (entre Constituciones y leyes nacionales) en donde es posible ubicar referencias respecto a los derechos de estas personas.

⁶¹ Vinculante significa la obligación de cumplir el convenio por parte de los Estados que lo suscriben y ratifican.

- c) Discriminación. Las personas mayores sufren discriminación en distintos ámbitos, derivada de los estereotipos que imperan sobre la vejez y otras circunstancias estructurales.

Ante ello, la convención representaría un sólido instrumento pedagógico, en particular en el ámbito nacional, para combatir los estereotipos predominantes y generar imágenes positivas, realistas y la conciencia de la humanidad sobre el proceso de envejecimiento, a través de la sensibilización y la educación que promuevan paulatinamente los cambios culturales sobre la vejez al reconocer las muchas contribuciones realizadas por las personas mayores a la sociedad en su conjunto.⁶²

- d) Aspectos desprotegidos. Diversas condiciones sobre la vida de las personas mayores se encuentran no abordadas suficientemente en las normas actuales, incluidas las que figuran en las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas y las desarrolladas por la práctica de los órganos de derechos humanos, como, por ejemplo, los aspectos de cuidados de la salud, los sociales a largo plazo o la provisión de bienes y servicios.⁶³

La aprobación de la convención ayudaría a tratar dichas esferas y promovería la inclusión e intervención de las personas mayores, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, así como el ejercicio de la participación libre, activa y significativa en su desarrollo personal, esto es, hacia el envejecimiento activo y exitoso.

VI. CONTENIDO DE LA CONVENCIÓN

La evolución de la agenda internacional; las diversas asambleas; los principios de las Naciones Unidas; las proclamaciones, planes, declaraciones internacionales y regionales; las normas consagradas en los instrumentos de derechos humanos existentes, de alcance universal o regional;⁶⁴ el trabajo de los comités, así como las resoluciones⁶⁵ de la Asamblea General,

⁶² CEPAL, *Propuesta de estrategia...*, cit., p. 16.

⁶³ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁴ Las normas internacionales existentes enumeran cuestiones que suscitan especial preocupación en torno a las personas mayores e identifican el tipo de medidas para salvar esos derechos

⁶⁵ Estas disposiciones, aceptadas comúnmente como derecho blando, tienen un valor jurídico distinto al de los tratados, sin embargo, no significa que carezcan de relevancia jurídica, pues al ser aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su carácter

han contribuido a construir un enfoque normativo común respecto del contenido mínimo de una futura convención sobre los derechos de las personas mayores. En este marco, en el seno de la CEPAL y en el grupo de trabajo de la OEA se han delineado conceptos globales y las esferas de intervención, los cuales se sintetizan en catorce clases de derechos:⁶⁶

- 1) *Derecho a la igualdad y no discriminación por motivos de edad*. Este principio supone la adopción de medidas respecto de determinados aspectos:⁶⁷
 - a) Medidas especiales o afirmativas. Para prevenir, reducir o compensar las desventajas o la discriminación,⁶⁸ prever la igualdad sustantiva al tener en cuenta la situación específica del grupo en desventaja y romper este ciclo.
 - b) Ajustes razonables. Toda modificación o acomodo de una práctica laboral o entorno de trabajo debe permitir a una persona perteneciente a un grupo socialmente discriminado realizar las funciones esenciales y disfrutar de los beneficios correspondientes a un puesto específico.
- 2) *Derecho a la vida y a una muerte digna*. El principio determina una serie de garantías a favor del grupo social:
 - a) Limitación de las condiciones de imposición de la pena de muerte o la cadena perpetua a las personas adultas mayores.
 - b) El derecho de acceder a tratamientos paliativos para asegurar a los pacientes terminales una muerte digna y sin dolor.

de órgano más representativo de la organización, expresan las preocupaciones, los compromisos y las aspiraciones de la comunidad internacional.

⁶⁶ *Cfr.* Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, CAJP/GT/DHPM-37/12, 30 de abril de 2012; CEPAL, *Propuesta de estrategia para avanzar, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe hacia una convención internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad*, LC/L.3220 (CEP.2010/5), 10 de mayo de 2010, disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39482/LCL3220_CEP2010.pdf; Huenchuan, Sandra y Rodríguez-Piñero, Luis, *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*, Santiago, CEPAL, UNFPA, ASDI, 2010.

⁶⁷ Hasta el momento, sólo dos instrumentos internacionales consideran el principio de igualdad y la no discriminación de las personas mayores: a) la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias, y b) la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁶⁸ Se define a la discriminación como cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo.

- c) La prohibición de abandonar el tratamiento o practicar la eutanasia activa por motivos económicos.
- 3) *Derecho a la integridad física, psíquica y emocional, y a un trato digno:*
 - a) No padecer ningún tipo de malos tratos⁶⁹ físicos, psíquicos, emocionales o económicos, ni la explotación o el abandono.⁷⁰
 - b) No ser objeto de tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes o de experimentos médicos o científicos sin su consentimiento libre, previo e informado.
 - c) Violencia en la familia contra estas personas.⁷¹
 - 4) *Las personas de edad en situación de detención o prisión:*
 - a) Se reconoce el derecho a un trato preferencial en los establecimientos penitenciarios.
 - b) Separación de las personas de edad en distintas dependencias de los establecimientos penitenciarios.
 - c) Provisión de los elementos y servicios necesarios para satisfacer las necesidades especiales, en relación con su salud física y psíquica.
 - d) Acceso a medidas penales distintas de la privación de la libertad y a otros beneficios penitenciarios.⁷²
 - 5) *Personalidad y capacidad jurídica:*
 - a) Reconocer los plenos derechos y el derecho legal, en pie de igualdad con cualquier otra persona.
 - b) Reconocer su capacidad para ejercer sus derechos o para otorgar a otras personas las autorizaciones necesarias para actuar en su nombre.

⁶⁹ El maltrato se define como el abuso físico, emocional o sexual por una persona que se halla en una posición de confianza. Sus formas numéricas incluyen la tutela forzada y la violencia física y sexual en los centros de atención, hospitales o en el seno de la familia. Los malos tratos fueron abordados en la Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato a las Personas Mayores, en la Organización Mundial de la Salud y en el Plan de Acción sobre la Salud de las Personas Mayores de la Organización Panamericana de la Salud.

⁷⁰ Conlleva la adopción de medidas para prevenir, eliminar y castigar a los responsables de este tipo de actos.

⁷¹ Implica el establecimiento de mecanismos de prevención y supervisión, y el fortalecimiento de los mecanismos judiciales.

⁷² Las normas internacionales, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para las Sanciones No Privativas de la Libertad, y los Principios y Buenas Prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconocen el derecho de las personas mayores privadas de su libertad a un trato preferencial.

c) Prohibir la limitación de la capacidad jurídica, excepto por medio de una decisión judicial.

6) *Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad:*

- a) Participar activamente en la formulación y aplicación de las medidas legislativas y políticas públicas que afectan directamente sus derechos, y en particular con las políticas sobre el envejecimiento, el desarrollo social y las estrategias de reducción de la pobreza.
- b) Establecer sus propios movimientos o asociaciones y a recibir apoyo del Estado mediante medidas jurídicas o económicas.
- c) Participación en actividades de voluntariado e intergeneracionales.
- d) Desarrollo de programas y actividades sociales, culturales o de esparcimiento.⁷³

7) *Derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales:*

- a) Servicios sociales que promuevan el mantenimiento de las funciones básicas.
- b) Facilidad de acceso físico y el transporte a los servicios sociales.
- c) Protección especial frente a la pobreza.
- d) Promoción de actividades de voluntariado a favor de estas personas, en especial en asilos.

8) *Derecho a la salud física y psíquica:*

- a) Disfrute del más alto nivel de salud⁷⁴ física y mental sin discriminación y con pleno respeto a la dignidad y la autonomía.
- b) Disfrute de la atención a la salud preventiva y reconstituyente, en particular atención primaria y servicios de rehabilitación.
- c) Acceso preferencial a medicamentos relacionadas con la edad.
- d) Apoyo económico y técnico a la asistencia en el hogar, así como formas de cuidado en las familias, con la inclusión de la capacidad y visitas periódicas.

⁷³ Diseñadas especialmente para las personas de edad y, en especial, para las que se encuentran en asilos.

⁷⁴ El Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, el Plan de Acción Internacional de Madrid, el Marco Político de la OMS sobre el Envejecimiento Activo y el Plan de Acción sobre la Salud, Envejecimiento Activo y Saludable de la OPS, incorporan medidas especiales tendentes a asegurar el derecho y disfrute a la salud.

- e) Prestar un consentimiento informado, previo a cualquier tratamiento o prueba médicos o internamiento en asilos.

9) *Derecho a la educación y a la cultura:*

- a) El derecho está enfocado al aprendizaje permanente, tanto en instituciones oficiales como extraoficiales.
- b) Políticas activas contra el analfabetismo, en especial de las mujeres de edad.
- c) Acceso y participación en las instituciones y actividades culturales, incluidas las del voluntariado.
- d) Programas de educación en las que puedan transmitir sus conocimientos, cultura y valores espirituales.

10) *Derecho a la vivienda y a un enfoque saludable:*

- a) Disfrutar de una vivienda adecuada, en particular en situaciones de crisis, emergencia, desplazamiento o desalojo derivado del desarrollo, y a tener alta prioridad en la asignación de viviendas o tierras en esas situaciones.⁷⁵
- b) Vivir en un ambiente seguro y saludable, incluido el acceso al agua y al aire limpios y estar libres de la exposición a la contaminación.
- c) Permanecer en su propio hogar durante el máximo tiempo posible, de acuerdo a sus deseos y necesidades.

11) *Derecho al trabajo:*

- a) Derecho a trabajar y tener acceso a actividades que generen ingresos.
- b) Derecho a igualdad de trato y de oportunidades; en particular, acceso a la igualdad en materia de remuneración, condiciones de trabajo, orientación y capacitación profesional y colocación laboral.
- c) Participación en políticas activas de empleo o reincorporación al mercado de trabajo.
- d) Libertad de asociación sin discriminación por motivos de edad.
- e) Empleos a tiempo parcial y horarios flexibles.
- f) A conocer la información sobre la jubilación, y posibilidad de otras actividades profesionales o de voluntariado.

⁷⁵ La vivienda representa un factor importante en relación con la independencia y la salud de las personas mayores.

12) *Derecho a la seguridad social:*

- a) Igualdad de las condiciones de jubilación entre hombres y mujeres.⁷⁶
- b) Prohibir reducción de los beneficios de la jubilación.
- c) Otorgamiento de los beneficios por edad o viudez.

13) *Derechos de las mujeres mayores:*

- a) Eliminar todo tipo de discriminación por motivos de edad y el pleno reconocimiento y respeto a sus derechos.
- b) Prevenir todas las formas de violencia, incluida la sexual.
- c) Abolir los ritos relacionados con la viudez y otras prácticas tradicionales que afecten la integridad.
- d) Reconocer el papel que juegan en el desarrollo político, económico, social y cultural de sus comunidades y asegurar su participación equitativa en el diseño y la aplicación de los planes en todos los niveles, principalmente en las zonas rurales.
- e) Acceder a la seguridad social y otras medidas de protección, en especial cuando no gocen de jubilación a causa de sus labores en el seno familiar y otras formas de ocupación no estructurada.
- f) Garantizar los derechos de propiedad y posesión de las viudas.

14) *Derechos de los ancianos indígenas:*

- a) Protección especial, en particular contra todo tipo de violencia ejercida contra ellos.
- b) Protección de los sistemas familiares, en particular la familia extensa, sobre la base de igualdad de género y generacional.

VII. CONCLUSIONES

Al identificar el posicionamiento y consolidación de los derechos humanos de las personas mayores a tres décadas de iniciativas mundiales, pueden observarse ciertos avances, pero a la vez desafíos fundamentales.

Las iniciativas y actividades internacionales y regionales hasta ahora emprendidas, en cierta medida, han supuesto una línea de progreso en el

⁷⁶ Se pretende que las personas mayores tengan acceso a beneficios de pensión por retiro, cuando al alcanzar la edad establecida en la legislación nacional no tengan derecho a dicha pensión ni a la seguridad social.

reconocimiento de los derechos de este sector en el marco normativo internacional.

A partir de la emergente notoriedad de los problemas y necesidades de las personas mayores, durante las últimas décadas proliferaron procesos de reformas constitucionales y legislativas en las que se reconoció a la vejez como una fuente de transgresión de derechos y se establecieron medidas específicas para prevenir o sancionar la discriminación fundada en ese motivo.

En la actualidad existen más de noventa fuentes,⁷⁷ en las cuales es posible observar un cambio de paradigma al reemplazar la concepción históricamente predominante respecto de las personas mayores como “objetos” de asistencia, por una en la que son vistas como sujetos de derechos. También se vislumbran algunos avances en la perspectiva de género. Estas leyes tienen el mérito de ser el primer intento por estandarizar los derechos y contenidos en favor de la protección en la vejez.

Sin embargo, el hecho de estar tutelados estos derechos en las Constituciones y en un marco legislativo específico, a la fecha, no ha sido suficiente para que los mismos sean efectivos, entre otras causas, porque falta coherencia entre las actividades que enfatizan esos derechos y el cumplimiento de los mismos. En algunos casos no se han creado las instituciones o mecanismos (de seguimiento y supervisión) y tampoco se ha dado prioridad y presupuestos estables y sostenidos. Asimismo, el cuidado y la atención a este grupo social no han sido adecuadamente asumidos en el marco de las políticas públicas, etcétera, situaciones que pueden resumirse en dos grandes retos en la protección de las personas mayores: *a)* su inclusión en las esferas políticas, sociales y culturales, y *b)* su capacitación para la exigibilidad de sus derechos.

Ante este panorama, es urgente concluir el proceso para la creación de las convenciones internacionales y regionales, a fin de convertirlas en herramientas eficaces en el logro de la igualdad sustantiva, en el establecimiento de garantías institucionales y ciudadanas, por ser el marco conceptual aceptado y capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito de las políticas públicas.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

CARPISO, Jorge, “El estado de los derechos de la justicia social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 14, 2012.

⁷⁷ En América Latina, 13 países constitucionalizaron los derechos de las personas mayores, aunque no existe un concepto compartido respecto a los ámbitos de protección ni sobre la amplitud de los grupos a los cuales debe extenderse (a todos o sólo a los vulnerables).

- , “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 25, 2011.
- , “Los derechos humanos”, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1376/27.pdf>.
- , “Los derechos humanos de solidaridad”, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/19/cle/cle4.pdf>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad*, San José, Costa Rica, mayo de 2012.
- , “Envejecimiento y desarrollo, en América Latina y el Caribe”, *Boletín* 9, 2011.
- , *Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores*, México, 2012.
- , *Los derechos de las personas mayores*, 2011.
- y CELADE, *El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, 2009.
- CONSEJO INTERNACIONAL DEL BIENESTAR SOCIAL, “Naciones Unidas continúa trabajando para consolidar la protección de los derechos humanos de las personas mayores”, *Boletín de Cooperación Mundial*, agosto de 2012.
- HELPAGE INTERNATIONAL, *¿Por qué es tiempo para una convención sobre los derechos de las personas mayores?*, Londres, 2009.
- HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*, Santiago, CEPAL, UNFPA, ASDI, 2010.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), “Convoca a debatir la creación de una convención interamericana para los derechos de las personas mayores”, *Comunicado de Prensa*, 28 de octubre de 2010, disponible en: www.oas.or/es/centro_noticias/comunicado:prensa.asp?sCodigo=C-409/10.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “ONU llama a incluir envejecimiento de la población en agenda de desarrollo”, *Servicio de Noticias de las Naciones Unidas*, 1o. de octubre de 2012, disponible en: www.un.org/spanish/News/printnews.asp?newsID=24622.
- , *Open-Ended Working Group on Ageing for the Purpose of Strengthening the Protection of the Human Rights of Older Persons*, Nueva York, 21-24 de agosto de 2012, disponible en: <http://social.un.org/ageing-working-gruop/documents/Charissummary3>.
- , *Proteger los derechos de las personas de edad*, 23 de agosto de 2012 disponible en: www.un.org/es/development/desa/news/social/protecting-rights.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis, *Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad*, Santiago, CEPAL, UNFPA, 2010.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, “Derechos sociales exigibles”, *Agenda para el Desarrollo. Derechos y Políticas Sociales, Cámara de Diputados*, México, vol. 12, 2007.