

Los derechos de las personas mayores

Materiales de estudio y divulgación

Módulo 4

El valor y la necesidad de una convención internacional

- A. La necesidad de una mayor protección internacional
- B. Elementos para la justificación de una convención
- C. El contenido de los derechos a proteger
- D. Bibliografía
- E. Evaluación
- F. Resumen



NACIONES UNIDAS



Los derechos de las personas mayores

Materiales de estudio y divulgación

Módulo 4

El valor y la necesidad de una convención internacional

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

Director: Dirk Jaspers_Faijjer
Autor: Luis Rodríguez-Piñero
Revisión: Fernanda Stang
Colaboración: Pablo Tapia
Diseño: Alejandro Vicuña Leyton

Este folleto fue preparado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), gracias al financiamiento de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), en el marco del programa conjunto CEPAL-ASDI 2010-2011 "Protección e inclusión social en América Latina y el Caribe, Componente 3: Estrategias de protección social para una población que envejece", y con el apoyo del Proyecto "Annual Work Plan 2011 UNFPA-LACRO" (Project ID: RLA6P41A11).

Se agradece la colaboración de las siguientes instituciones que facilitaron el material fotográfico:

National Council on Ageing (NCA) de Belice, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) de Costa Rica, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del Uruguay, y a Inés Filgueiras.

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

Contacto: boletin.envejecimiento@cepal.org
<http://www.cepal.org/celade/envejecimiento>

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2011.
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile



NACIONES UNIDAS





A. La necesidad de una mayor protección internacional

El 19 de noviembre de 2010, la Tercera Comisión aprobó la resolución “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento” (A/C.3/65/L.8/Rev.1), en la que la Asamblea General decidió *“establecer un grupo de trabajo de composición abierta, en el que puedan participar todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad examinando el marco internacional en materia de derechos humanos de las personas de edad en vigor y determinando sus posibles deficiencias y la mejor forma de solucionarlas, incluso mediante el estudio, cuando corresponda, de la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas, y solicita al Secretario General que preste a ese grupo de trabajo todo el apoyo necesario, dentro de los límites de los recursos existentes, mientras dure su mandato”*.

Por medio de la resolución se invita a los Estados y a los órganos y las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los titulares de mandatos de derechos humanos, los órganos creados en virtud de tratados y las comisiones regionales, así como a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes interesadas en la materia, a que hagan contribuciones a la labor encomendada al grupo, según corresponda.

La creación de este espacio de trabajo, junto con el desarrollo de recomendaciones específicas sobre las personas de edad en las políticas internacionales y regionales, constituye una evidencia más que suficiente del consenso internacional sobre la importancia de proteger los derechos en la vejez. Sin embargo, no existe en la actualidad ninguna convención de derechos humanos de ámbito universal que sistematice y haga operativos esos derechos y que establezca un mecanismo específico para su protección.

Es precisamente desde esta perspectiva que los representantes de los países de América Latina y el Caribe, así como otros miembros de la CEPAL, proclamaron mediante la Declaración de Brasilia su compromiso de desplegar esfuerzos para impulsar una convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas de edad. Este compromiso es coherente con las numerosas recomendaciones y propuestas realizadas por expertos y organizaciones de la sociedad civil, en particular de personas de edad,

La creación de un grupo de trabajo para aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad en el ámbito de las Naciones Unidas es una evidencia más del consenso internacional en esta materia

El compromiso de realizar esfuerzos encaminados a aprobar una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad se complementa con una iniciativa que está en curso en el sistema regional interamericano

para avanzar hacia el mismo objetivo. Entre ellas figuran, por ejemplo, las recomendaciones de la Reunión del Grupo Experto “Derechos de Personas Mayores”, expresadas en 2009 en el Programa de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2009a), así como los resultados de otras reuniones regionales, como las organizadas por la Coordinación de Organismos Regionales de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe (CORV) en 2007 y 2009.

Esta recomendación se ha visto reforzada además por el estudio preliminar sobre los derechos de las personas de edad preparado por el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, a solicitud del propio Consejo. En ese estudio se sugiere, entre otras cosas, que de conformidad con la Declaración de Brasilia se realicen esfuerzos conjuntos encaminados a establecer una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad (Naciones Unidas, 2009b, párrafo 63).

Según el estudio del Comité Asesor: *“Esa convención debería tener por objeto modificar actitudes negativas, aumentar la visibilidad de las personas de edad, delimitar las responsabilidades, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y proporcionar un marco internacional para proteger a las personas de edad. No solo debería codificar los derechos de las personas de edad como principios internacionalmente reconocidos, sino también especificar las obligaciones de los Estados Miembros, a fin de asegurar la plena protección de los derechos de sus ciudadanos de edad. En particular, la convención debería incorporar la responsabilidad de los Estados de fortalecer la perspectiva de género en su acción legislativa y en sus políticas públicas en relación con el envejecimiento”* (Naciones Unidas, 2009b, párrafo 64).

De manera prácticamente simultánea a la discusión internacional, en mayo de 2009 la Asamblea General de la organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó una resolución sobre derechos humanos y personas adultas mayores, instando a la *“creación de instrumentos internacionales”* y a la *“adopción de medidas para su protección”* (OEA, 2009). En la resolución se instaba a fortalecer la cooperación regional en este ámbito y se solicitaba al Consejo Permanente de la OEA que convocara una reunión de expertos a fin de *“examinar la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas adultas mayores”* (OEA, 2009, párrafo 3). En 2010 la Resolución AG/RES 2562 (XL-O/10), adoptada por la XL Asamblea General de Lima, decidió en su punto resolutivo primero *“reiterar al Consejo Permanente a que convoque en el segundo semestre de 2010 la sesión especial, con representantes nacionales y expertos provenientes del sector académico y de la sociedad civil, así como de organismos internacionales, con el objetivo de intercambiar información y buenas prácticas, y examinar la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas adultas mayores”*. Esta reunión se llevó a cabo el 28 de octubre de 2010.

En esa ocasión, representantes de los Estados Miembros de la OEA y expertos en el tema de los derechos humanos y las personas mayores se reunieron en la sede principal del órgano hemisférico en Washington, DC, para discutir la viabilidad de crear una convención que proteja y promueva estos derechos. Además, se discutió la posibilidad de crear un grupo de trabajo y de gestionar una declaración de cara a la Asamblea General de la OEA, que se celebrará en junio de 2011 en San Salvador.

Recuadro 1**LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS*****¿Qué es una convención o tratado?***

Un tratado (llamado también convención o pacto), según la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, es un *“acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional”*. Lo pueden acordar dos o más países y es jurídicamente vinculante, lo que significa que los Estados que suscribieron y ratificaron el acuerdo —o adhirieron a él— están obligados a cumplirlo. En el caso de las Naciones Unidas pueden intervenir en el acuerdo 192 Estados, que es el número actual de países que conforman al Organización.

¿Cuándo se aprueba o adopta un tratado?

Es el momento en el que la Asamblea General de las Naciones Unidas pone a su consideración el texto del tratado y lo somete a votación, en caso de que no haya consenso o acuerdo de todos los países. De esta manera, la convención propuesta finaliza oficialmente y queda abierta para que los países la firmen o adhieran a ella.

¿Qué significa firmar un tratado y qué es un Estado signatario?

Es el acto formal mediante el cual un Estado, a través de sus representantes autorizados o por delegación de estos a un representante del país, firma la convención o tratado. En algunos países están autorizados a hacerlo el presidente de la república o el canciller, pero pueden delegar la firma al embajador del país ante las Naciones Unidas u otra persona. Este acto formal es muy importante, pues es un requisito para que se pueda iniciar el proceso de ratificación.

Se denomina “Estado signatario” a un país que ha firmado pero aún no ha ratificado una convención. Ser signatario significa que el Estado expresa su acuerdo con la idea principal de la convención, que no hará nada que la viole, y que está interesado en adherir como Estado parte en el futuro. El ser signatario no significa que el país esté legalmente obligado a cumplir con las disposiciones específicas de la convención, como debe hacerlo cuando es Estado parte.

¿Qué es la ratificación de un tratado?

Se entiende por “ratificación” el acto por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento para obligarse mediante un tratado. Esto ocurre cuando un país decide oficialmente que quiere ser Estado parte de una convención. La ratificación es un proceso que puede variar de acuerdo al país que se trate. Por lo general, en este proceso intervienen los poderes ejecutivo y legislativo. Cuando el proceso termina exitosamente se indica que el país ratificó la convención.



Recuadro 1 (conclusión)***¿Qué son y qué hacen los órganos de supervisión de los tratados?***

Están conformados por un comité de expertos independientes, cuyo mandato y tarea es supervisar y monitorear la implementación de una convención. Por lo general, las convenciones de derechos humanos fijan el tamaño de ese comité, los criterios para seleccionar a su membresía, dónde y cuándo debe reunirse y qué es lo que el comité está autorizado a hacer en su trabajo de monitoreo.

Los comités de este tipo reciben informes de los Estados partes donde estos comunican lo que han realizado para implementar las obligaciones establecidas en determinada convención o pacto. Por lo general, el comité puede hacer preguntas sobre el informe al Estado parte y responder fijando su opinión. También puede tener el mandato de presentar comentarios generales según su interpretación del tratado. Algunos comités pueden recibir quejas de individuos o grupos (o ambos) preocupados porque un Estado parte ha violado las obligaciones establecidas en la convención. Esta obligación es generalmente establecida por medio de un protocolo facultativo u opcional.

Fuente: Instituto Interamericano sobre Discapacidad (IID), *Por un mundo inclusivo y solidario: guía básica para utilizar y comprender mejor la Convención sobre los derechos para las personas con discapacidad*, San José (Costa Rica), IID y Handicap Internacional, 2008.

Recuadro 2**ACERCA DE UN RELATOR ESPECIAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES**

En la Declaración de Brasilia se insta a los Estados Miembros a promover la designación, en el marco de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad (CEPAL, 2008).

La importancia de este compromiso se fundamenta en que —cuando no se dispone de mecanismos e instrumentos específicos, como ocurre con las personas mayores— los procedimientos especiales de las Naciones Unidas cumplen un papel relevante en la defensa de los derechos humanos o los derechos de grupos particulares que no están incluidos en los instrumentos vigentes, así como en la sistematización de las normas existentes.

El procedimiento para establecer el mandato de un relator especial sobre los derechos de las personas de edad supone la aprobación del Consejo de Derechos Humanos, que generalmente se hace por consenso. El Consejo ha establecido ciertos criterios para determinar nuevos mandatos temáticos. Entre ellos figuran los siguientes, aunque no se limitan a estos:

- a) incrementar el nivel de protección y promoción de los derechos humanos;
- b) prestar la misma atención a todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo);

Recuadro 2 (conclusión)

- c) evitar duplicaciones innecesarias;
- d) evitar toda ambigüedad (Consejo de Derechos Humanos, 2007, párrafo 58).

En la primera resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre un nuevo mandato se suele designar a su titular por un período inicial de tres años, sujeto a renovación por otro período igual. El nombramiento de los titulares de mandatos se basa en un mecanismo de tres pasos. En primer lugar, los gobiernos, las organizaciones internacionales y no gubernamentales, otros órganos de derechos humanos o candidaturas individuales proponen nombres para su inclusión en una lista pública de candidatos seleccionables. En segundo lugar, un grupo consultivo, formado por representantes de los grupos regionales de las Naciones Unidas, selecciona una lista final. En tercer lugar, el Presidente del Consejo de Derechos Humanos designa al candidato (Consejo de Derechos Humanos, 2007, párrafos 39 a 53).

Un relator especial sobre los derechos de las personas de edad podría contribuir a las iniciativas en los ámbitos internacionales y regionales, promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas, e implementar el consenso internacional existente con respecto a esos derechos, al mismo tiempo que ayudaría a subsanar las carencias internacionales en la protección de estas personas.

Fuente: L. Rodríguez-Piñero, “Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad”, serie *Documentos de proyectos*, N° 305 (LC/W.305), Santiago de Chile, CEPAL, 2010; Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1 “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos”, 18 de junio de 2007.

A partir de la revisión de las normas y políticas internacionales, así como de la acción de los mecanismos y organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, puede concluirse que, si bien no existe en la actualidad ningún 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 que los reconocen expresa o implícitamente. Junto a las normas de derechos humanos propiamente dichas, 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, con propiedad, de un vacío jurídico internacional en esta 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 de este tipo. La falta de este sustento, particularmente en la forma de una convención de derechos humanos —similar a las que existen en relación con grupos vulnerables o socialmente discriminados (o ambos)— 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, los instrumentos internacionales que existen actualmente no proveen un conjunto de principios coherentes que puedan guiar la acción normativa y las políticas públicas de los Estados. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, las normas generales de derechos humanos y otras de carácter internacional dejan de lado una serie de derechos específicos que requieren de una mayor elaboración, a la luz de los nuevos entendimientos y consensos

desarrollados, entre otros ámbitos, en la legislación y en la jurisprudencia de los Estados —particularmente de América Latina y el Caribe, así como en políticas de carácter internacional, regional o sectorial.

Diagrama 1
EFFECTOS DE LA DISPERSIÓN NORMATIVA EN LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES



Fuente: D. Jaspers, “Elementos para la justificación de una convención sobre los derechos humanos de las personas mayores”, Sesión especial del Consejo Permanente sobre Derechos Humanos y Personas Adultas Mayores, Organización de Estados Americanos, 28 de octubre de 2010.



B. Elementos para la justificación de una convención internacional

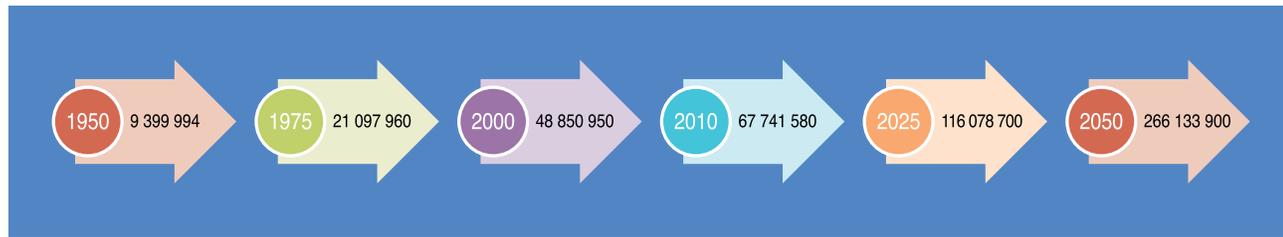
1. Adaptarse a las consecuencias del cambio demográfico en el ámbito de los derechos humanos

La población mundial está envejeciendo a un ritmo constante y significativo. El número total de personas de 60 años y más era de 700 millones en 2009 y se proyecta que alcanzará los 2.000 millones en 2050 (United Nations, 2009). En América Latina y el Caribe, como resultado de la transición demográfica, la población está envejeciendo gradualmente, pero de forma inexorable. En las próximas décadas se observará un aumento constante, tanto de la proporción como del número absoluto de personas de 60 años y más.

En términos absolutos, la cantidad de personas de este grupo etario crecerá 57 millones entre 2000 y 2025 (pasará de 43 a 100 millones en ese lapso), y 83 millones entre 2025 y 2050. Este grupo de población está incrementándose más rápidamente que otros más jóvenes; su tasa de crecimiento promedio anual entre 2000 y 2025 será del 3,4%, de hecho, su porcentaje de cambio será entre tres y cinco veces más elevado que el de la población total en los periodos 2000-2025 y 2025-2050. Como resultado de ello, la proporción de personas de 60 años y más en la población total se triplicará entre 2000 y 2050 (pasará de representar el 8,2% al 24%)¹.

Estas cifras ilustran una revolución silenciosa que tiene consecuencias de largo alcance e impredecibles. En la actualidad, está afectando la estructura social y económica de las sociedades, tanto a nivel mundial como nacional, y lo hará aún más en el futuro (Naciones Unidas, 1995). Una transformación demográfica de semejantes dimensiones tiene repercusiones significativas en la sociedad y en las políticas públicas, y en los próximos años el envejecimiento de la población hará aumentar la demanda por el ejercicio efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todas las edades.

¹ Véase un panorama más detallado sobre el proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe (LC/L.2987/REV1), Santiago de Chile, 2009.

Diagrama 2**CRONOLOGÍA DE LOS PACTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y EVOLUCIÓN DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA****América Latina y el Caribe: número de personas mayores, 1950-2050**

Fuente: D. Jaspers, “Elementos para la justificación de una convención sobre los derechos humanos de las personas mayores”, Sesión especial del Consejo Permanente sobre Derechos Humanos y Personas Adultas Mayores, Organización de Estados Americanos, 28 de octubre de 2010.

2. Dar más visibilidad a las cuestiones relacionadas con el envejecimiento

Más allá de las obligaciones jurídicas que contraen los Estados que las ratifican, las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas constituyen importantes instrumentos de educación, que pueden elevar la conciencia de todos los actores interesados sobre determinados aspectos de los derechos humanos —incluidos los Estados Miembros, las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil. De hecho, muchas de ellas han incorporado disposiciones explícitas a ese efecto.

Una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad daría más visibilidad a los problemas a que hace frente este grupo social en el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales. La aprobación de una convención de ese tipo representaría un sólido instrumento pedagógico, en particular en el ámbito nacional, para combatir los estereotipos predominantes y generar imágenes positivas y realistas sobre el proceso de envejecimiento. Proporcionaría además una mayor conciencia sobre las muchas contribuciones que hacen las personas de edad a la sociedad en su conjunto.

3. Aclarar el contenido de los derechos de las personas de edad

Debido a la multiplicidad de las fuentes normativas existentes, su distinta categoría jurídica y su alcance regional o variedad de contenido, existe una amplia diversidad con respecto a la definición de los derechos mínimos de las

personas de edad en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta divergencia conlleva una serie de dificultades prácticas importantes para los titulares de deberes y, en particular, para los Estados, que son los responsables últimos de la adopción de medidas legislativas y normativas para promover los derechos de las personas de edad. Esa situación también afecta a los titulares de derechos y a otras partes interesadas, que desempeñan un papel fundamental en la protección y el respeto de esos derechos.

La aprobación de una convención internacional ayudaría, por lo tanto, a aclarar y sistematizar en un único instrumento legalmente vinculante y de alcance universal el contenido del consenso normativo, tanto existente como emergente, sobre los derechos de las personas de edad. También colaboraría con el tratamiento de determinadas esferas que no están suficientemente abordadas 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.

Las razones de una convención internacional

- Adaptarse a las consecuencias del cambio demográfico en el ámbito de los derechos humanos.
- Dar más visibilidad a las cuestiones relacionadas con el envejecimiento.
- Aclarar el contenido de los derechos de las personas de edad.
- Existencia de instrumentos internacionales previos de carácter no convencional.
- Clarificación de las obligaciones de los Estados con respecto a las personas de edad.
- Fortalecimiento de la protección internacional.
- Promoción del enfoque de los derechos humanos en las políticas relativas al envejecimiento.

4. La existencia de instrumentos internacionales previos de carácter no convencional

El patrón típico seguido por el proceso de aprobación de convenciones de las Naciones Unidas relativas a derechos específicos o de un grupo particular supone la aprobación previa de una declaración por parte de la Asamblea General. Desde una perspectiva meramente normativa, las declaraciones sobre derechos humanos sancionadas por este órgano tienen, en principio, el mismo estatuto jurídico que los demás instrumentos sobre este ámbito aprobados bajo otras denominaciones. No obstante, algunas designaciones, como las de “declaraciones” o “proclamaciones”, parecen otorgar una solemnidad política o normativa particular a esas resoluciones.

Si bien la Asamblea General no ha aprobado una declaración sobre los derechos de las personas de edad como tal, sí lo ha hecho con una serie de

resoluciones importantes en ese sentido. En ellas se identifica claramente a las personas de edad como un grupo específico y particularmente vulnerable de la sociedad, y se define un consenso mínimo con respecto a sus derechos. En consecuencia, esos instrumentos cumplen ya la función de un singular texto declarativo sobre los derechos de las personas de edad.

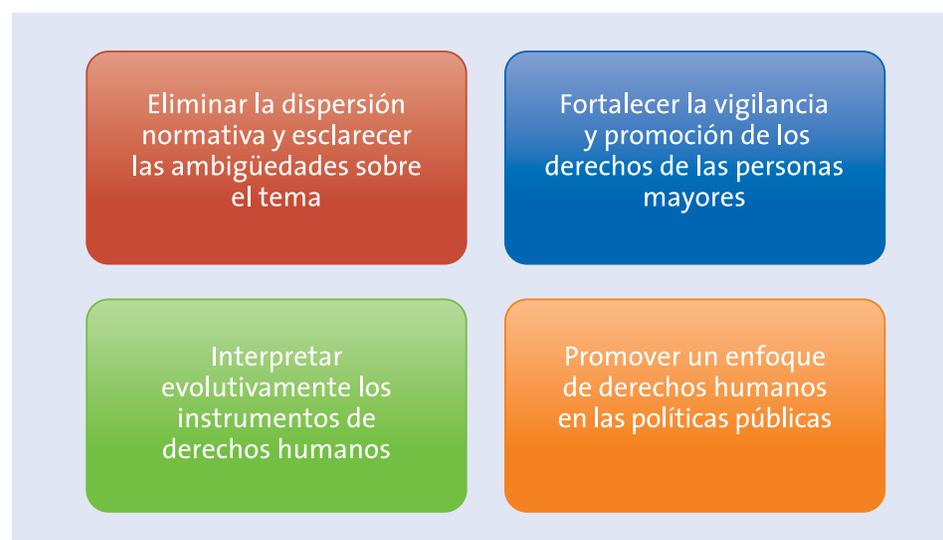
5. Clarificar las obligaciones de los Estados con respecto a las personas de edad

Aunque los derechos de las personas mayores han sido reconocidos progresivamente en algunos instrumentos internacionales y regionales con estatuto jurídico diferente, así como en la práctica de los órganos de derechos humanos, la aprobación de una convención internacional ayudaría notablemente a reforzar las obligaciones jurídicas de respetar, promover y realizar esos derechos.

La ratificación de una convención de derechos humanos conlleva la obligación de los Estados partes de aplicarla de buena fe, tomando aquellas medidas legislativas y de otra índole que fueren necesarias para dar efecto a esos derechos. La adopción de medidas legislativas es particularmente importante para eliminar todas las normas internas que pudiesen dar lugar a una discriminación formal o sustantiva contra grupos determinados. Las convenciones de derechos humanos incluyen además disposiciones programáticas, en virtud de las cuales los Estados se comprometen a implementar todas las acciones necesarias para conseguir la plena realización de los derechos humanos, tanto a nivel interno —hasta el máximo de sus recursos disponibles— como por medio de la cooperación económica y técnica internacional. Asimismo, al ratificar una convención

Diagrama 3

CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE UNA CONVENCION INTERNACIONAL A LA PROTECCION Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS EN LA VEJEZ



Fuente: D. Jaspers, "Elementos para la justificación de una convención sobre los derechos humanos de las personas mayores", Sesión especial del Consejo Permanente sobre Derechos Humanos y Personas Adultas Mayores, Organización de Estados Americanos, 28 de octubre de 2010.

de derechos humanos, los Estados se comprometen a garantizar en su jurisdicción el respeto de esos derechos por parte de los actores privados.

Por otra parte, más allá de las obligaciones jurídicas concretas que se establecen con respecto a los Estados partes, las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas reflejan el compromiso ético de esos Estados. La ratificación de estos instrumentos representa, por lo tanto, una importante declaración de su compromiso para cumplir los principios fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

6. Fortalecer la protección internacional

La aprobación de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad intensificaría su protección internacional, toda vez que los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas generalmente establecen sus propios órganos y procedimientos de supervisión. Estos órganos están formados por expertos que actúan a título personal, y tienen el mandato de supervisar que los Estados cumplan efectivamente con las obligaciones derivadas de las convenciones y realizar recomendaciones al respecto.

Al mismo tiempo, tendría un efecto de influencia mutua en relación con otros órganos y mecanismos de derechos humanos. Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, por ejemplo, suelen recurrir a otras normas internacionales y regionales de derechos humanos, ya que establecen una interpretación autorizada de sus convenciones. Sucede lo mismo con los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, incluidas las esferas que pueden suscitar especial preocupación en relación con las personas de edad, como la salud, la alimentación, la vivienda y la violencia contra las mujeres. Un efecto similar de influencia mutua podría darse con los órganos y mecanismos de derechos humanos regionales, para los que las convenciones de las Naciones Unidas también constituyen marcos de referencia importantes.

Por último, pero no por ello menos importante, la aprobación y la posterior ratificación de una convención internacional podría tener repercusiones en el examen periódico universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos, que considera las “*obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos*” de los Estados partes (Consejo de Derechos Humanos, 2007). En este sentido, la aprobación de un instrumento jurídicamente vinculante podría hacer que el EPU dedicara una atención particular a los derechos de las personas de edad, fortaleciendo aún más su protección internacional.

7. Promover el enfoque de los derechos humanos en las políticas relativas al envejecimiento

La aprobación de una convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas de edad podría fortalecer la incorporación de un enfoque de derechos humanos en las políticas relativas al envejecimiento, tanto a nivel internacional como nacional. Una convención de ese tipo ayudaría notablemente a promover el “cambio de paradigma” que se materializa, por

ejemplo, en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la política de envejecimiento activo de la OMS, que pretenden reemplazar la concepción históricamente predominante con respecto a las personas de edad como “objetos” de asistencia por una en la que sean vistas realmente como “sujetos” de derechos. Asimismo, una convención aumentaría considerablemente la eficacia de otros instrumentos de derechos humanos que han promovido ese cambio de perspectiva.

También contribuiría de forma significativa con los titulares de deberes, incluidos tanto los Estados como los agentes de la sociedad civil, para diseñar y aplicar medidas jurídicas y normativas desde una perspectiva basada en los derechos de las personas de edad. Esto beneficiaría en particular a los Estados que fueran parte de la futura convención, aunque posiblemente también a otros.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas están estrechamente relacionadas con la labor de cooperación económica y técnica llevada a cabo por los organismos, los fondos y las comisiones de la Organización con respecto a esa esfera en particular. Desde el paradigma del desarrollo basado en un enfoque de derechos humanos, todas las partes interesadas apoyan tanto a los titulares de deberes como de derechos en su aplicación efectiva, dentro del marco de sus respectivos mandatos. La aprobación de una convención, por lo tanto, mejoraría y orientaría la labor que las organizaciones y órganos internacionales realizan en favor de este grupo de población.



C. El contenido de los derechos a proteger

El examen de los instrumentos y políticas que reconocen los derechos de las personas de edad ayuda a identificar algunas esferas generales que deberían incluirse en una futura convención de las Naciones Unidas sobre este tema, así como las cuestiones concretas sobre las que la comunidad internacional ha expresado una preocupación particular y un enfoque normativo común. Considerando estos antecedentes, se describe a continuación el contenido básico de los derechos que debería garantizar un instrumento como este.

1. El derecho a la igualdad y a la no discriminación

Una convención sobre los derechos de las personas mayores debería reafirmar el principio fundamental de igualdad y no discriminación por motivos de edad, como se reconoce explícitamente en las normas internacionales y los órganos de derechos humanos. Esto supone además la adopción de “medidas de acción afirmativa” o “medidas especiales”, que implicarían una diferencia de trato respecto de las personas de edad y “ajustes razonables”, adaptando las normas generales del Estado a sus necesidades particulares.

2. Sensibilización

Los Estados, en cooperación con asociaciones de personas de edad, instituciones educativas, medios de comunicación y otras entidades de la sociedad civil, deberían adoptar medidas destinadas a aumentar la conciencia sobre los derechos de las personas de edad. Esas medidas tendrían que incluir el reconocimiento de la autoridad, la sabiduría, la productividad y otras contribuciones importantes de las personas de edad a la sociedad, la promoción de un trato digno y respetuoso para ellas y de una imagen positiva y realista del envejecimiento y la eliminación de los estereotipos.

3. El derecho a la vida y a una muerte digna

Este instrumento podría reiterar el reconocimiento del derecho inherente a la vida de todos los seres humanos, y la necesidad de que los Estados adopten medidas para garantizar el ejercicio efectivo de ese derecho para las personas de edad. Las normas existentes o futuras relativas al derecho a una muerte digna deberían limitar la imposición de la pena de muerte o la cadena perpetua a las personas de edad, e incluir el derecho a acceder a tratamientos paliativos para asegurar a los pacientes terminales una muerte digna y sin dolor y la prohibición de abandonar el tratamiento o practicar la eutanasia activa por motivos económicos.

4. El derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno

Existe un consenso internacional claro con respecto al derecho de las personas de edad a recibir un trato digno y a no ser objeto de malos tratos, que abarca concretamente su derecho a no padecer ningún tipo de malos tratos físicos, psíquicos, emocionales o económicos, ni la explotación y el abandono, y la adopción de medidas por parte del Estado para prevenir, eliminar y castigar a los responsables de ese tipo de actos. También comprende su derecho a 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, y la protección de los derechos y la dignidad de las personas de edad que residen en centros asistenciales, tanto públicos como privados. La protección de este derecho general también implica establecer mecanismos de prevención y supervisión y fortalecer las vías judiciales para prevenir la violencia contra las personas de edad en el seno de la familia.

5. Las personas de edad en situación de detención o prisión

Las personas mayores en estas condiciones tienen derecho a un trato preferencial en los establecimientos penitenciarios, supervisado por un juez independiente e imparcial u otra autoridad competente. Ese trato preferencial incluye medidas como la separación de los hombres y las mujeres de edad en distintas dependencias de los establecimientos penitenciarios, la provisión de los elementos y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades especiales, en particular en relación con su salud física y psíquica, y su acceso a medidas penales distintas de la privación de la libertad y a otros beneficios penitenciarios sin discriminación. También deberían contemplarse normas mínimas con respecto a las personas de edad que son prisioneros de guerra.

6. Personalidad y capacidad jurídica

Una convención como la que se analiza debería reconocer los derechos plenos y el derecho legal de las personas de edad, en pie de igualdad con cualquier otra, junto con su capacidad para ejercer sus derechos o para otorgar a otros las autorizaciones necesarias para actuar en su nombre. También debería prohibir la limitación de la capacidad jurídica, excepto por medio de una decisión judicial.

Los derechos que debería proteger una convención

• El derecho a la igualdad y a la no discriminación
• Sensibilización
• El derecho a la vida y a una muerte digna
• El derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno
• Las personas de edad en situación de detención o prisión
• Personalidad y capacidad jurídica
• El derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad
• El derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales
• El derecho a la salud física y psíquica
• El derecho a la educación y a la cultura
• El derecho a la vivienda y a un entorno saludable
• El derecho al trabajo
• El derecho a la seguridad social
• Los derechos de las mujeres de edad
• Los derechos de los ancianos indígenas

7. El derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad

En este ámbito se reconoce a las personas de edad el derecho a participar activamente en la formulación y aplicación de las medidas legislativas y políticas públicas que afectan directamente sus derechos, en particular las políticas sobre el envejecimiento, el desarrollo social y las estrategias de reducción de la pobreza, además del derecho a establecer sus propios movimientos o asociaciones, y a recibir apoyo del Estado mediante medidas jurídicas o económicas. Debería promoverse además la participación de las personas de edad en actividades de voluntariado e intergeneracionales, y el desarrollo de programas y actividades sociales, culturales o de esparcimiento diseñadas específicamente para ellas, sobre todo para las que viven en instituciones de acogida.

8. El derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales

Una convención sobre los derechos de las personas de edad debería incorporar normas mínimas con respecto a las diversas esferas que abarca el derecho a un nivel de vida adecuado y los principios fundamentales que deben guiar las políticas sociales y de bienestar en el contexto del envejecimiento, además de las obligaciones correspondientes de los Estados, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas. Esos principios fundamentales abarcan la adopción de una perspectiva etaria en los servicios sociales, que promueva el mantenimiento de las funciones

básicas durante el mayor tiempo posible; la facilitación del acceso físico y el transporte a los servicios sociales; la protección especial frente a la pobreza y la promoción de actividades de voluntariado en favor de estas personas, en particular en las instituciones de acogida.

9. El derecho a la salud física y psíquica

La convención debería incorporar algunas medidas especiales tendientes a asegurar el ejercicio del derecho a la salud, como el reconocimiento del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, sin discriminación y con pleno respeto a la dignidad y la autonomía; de la salud preventiva y reconstituyente, en particular mediante la atención primaria y los servicios de rehabilitación, y del derecho a prestar un consentimiento informado previo a cualquier tratamiento o prueba médicos, así como antes del internamiento en centros de acogida. También debería promover el acceso preferencial a los medicamentos en caso de enfermedades relacionadas con la edad, así como el apoyo económico y técnico a la asistencia en el hogar y a formas de cuidado en las familias, incluyendo la capacitación y visitas periódicas. Siempre que el internamiento en centros de acogida sea inevitable, los Estados deben asegurar que esas personas disfruten de un nivel de vida adecuado y del pleno respeto de sus derechos humanos.

10. El derecho a la educación y a la cultura

Como se reconoce en las normas internacionales, las personas de edad deben disfrutar del derecho a la educación, tanto en instituciones públicas como privadas y desde la perspectiva del aprendizaje permanente. Además, los Estados deben realizar esfuerzos para promover políticas activas de erradicación del analfabetismo, en particular entre las mujeres de edad; el acceso y la participación activa de las personas de edad en las instituciones y actividades culturales, incluidas las de voluntariado, y programas de educación que les permitan transmitir sus conocimientos, cultura y valores espirituales.

11. El derecho a la vivienda y a un entorno saludable

Las condiciones de vivienda de las personas de edad han suscitado también una preocupación significativa en la comunidad internacional, en la medida en que representan un factor importante en relación con su independencia y su salud. Los estándares internacionales existentes reconocen el derecho a disfrutar de una vivienda adecuada, especialmente en situaciones de crisis, emergencia, desplazamiento o desalojo derivado del desarrollo, y a tener prioridad en la asignación de viviendas o tierras en esas situaciones; a vivir en un ambiente seguro y saludable, con acceso al agua y el aire limpios y libre de contaminación, y a permanecer en su propio hogar durante el máximo tiempo posible, de acuerdo a sus deseos y necesidades.

12. El derecho al trabajo

La esfera laboral es uno de los ámbitos fundamentales que deben incluirse en una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad. El consenso internacional mínimo en esta materia incluye el reconocimiento del derecho de las personas mayores a trabajar y tener acceso a actividades que generen ingresos; a la igualdad de trato y de oportunidades, en particular en materia de remuneración, condiciones de trabajo, orientación y capacitación profesional y colocación laboral, y a la libertad de asociación sin discriminación por motivos de edad. Supone además adoptar políticas activas de empleo que promuevan la participación o la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores de edad; promover reformas jurídicas e incentivos económicos que permitan el empleo de las personas mayores después de la edad de jubilación, de conformidad con su capacidad, experiencia y preferencias —incluidas medidas como la reducción gradual de la jornada laboral, los empleos a tiempo parcial y los horarios flexibles—, y difundir información sobre los derechos y las ventajas de la jubilación, así como sobre las posibilidades de otras actividades profesionales o de voluntariado.

13. El derecho a la seguridad social

Las normas mínimas de los instrumentos internacionales prescriben el derecho de las personas de edad a beneficiarse de la seguridad social y otras formas de protección social en caso de jubilación, edad avanzada, viudez, discapacidad y otras situaciones de pérdida involuntaria de los medios de subsistencia. Los Estados deben asegurar además, según su disponibilidad de recursos, que las personas de edad que al alcanzar la edad de jubilación establecida en la legislación nacional no tengan derecho a la pensión u otras prestaciones de la seguridad social, puedan acceder a estos beneficios. Los órganos de derechos humanos han desarrollado además algunas de esas normas, que incluyen la igualdad de las condiciones de jubilación entre hombres y mujeres; la prohibición de que las normas del Estado reduzcan los beneficios de la jubilación y su deber de proporcionar una “diligencia excepcional” para responder a las denuncias jurídicas relacionadas con el otorgamiento de los beneficios por edad avanzada o viudez.

14. Los derechos de las mujeres de edad

Una convención sobre los derechos de las personas mayores debería recoger el compromiso existente en la comunidad internacional con respecto a la situación y las necesidades de las mujeres de edad, específicamente en lo relacionado con la eliminación de todos los tipos de discriminación por motivos de edad, asegurando el pleno reconocimiento y respeto de sus derechos; la prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres de edad, incluida la sexual, y la abolición de los ritos relacionados con la viudez y otras prácticas tradicionales perjudiciales que puedan afectar su integridad. Sería importante que reconociera el papel que desempeñan en el desarrollo político, social, económico y cultural de sus comunidades, y que asegurara su participación equitativa en el diseño y la aplicación de los planes en todos

los niveles, en particular en las zonas rurales; que garantizara su acceso a la seguridad social y otras medidas de protección social, en particular cuando no gocen de los beneficios de la jubilación debido a sus labores en el seno de la familia u otras formas de ocupación no estructurada, y asegurar a las viudas de edad avanzada los derechos de propiedad y posesión.

15. Los derechos de los ancianos indígenas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas identifican a los ancianos de este grupo étnico como un sector particular de estas comunidades, que requiere una protección especial debido a sus necesidades específicas, especialmente contra todo tipo de violencia, y además protegen los sistemas familiares indígenas, puntualmente la familia extensa, sobre la base del criterio de la igualdad de género y generacional. Una convención sobre los derechos de las personas de edad debería contemplar estos aspectos.

D. Bibliografía

- Consejo de Derechos Humanos (2007), Resolución 5/1 “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos”, 18 de junio.
- Naciones Unidas (2009a), “Recomendación 3”, Reportaje de La Reunión del Grupo Experto “Derechos de Personas Mayores”, [en línea], <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/egm/bonn09/report.pdf>.
- _____ (2009b), “The necessity of a human rights approach and effective United Nations mechanism for the human rights of the older person” (A/HRC/AC/4/CRP.1), Ginebra.
- _____ (1995), “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”, Observación general N° 6 (E/C.12/1995/16/Rev.1), Ginebra, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2009), “Derechos humanos y personas adultas mayores”, resolución AG/RES. 2455 (XXXIX-O/09), Asamblea General, trigésimo noveno período ordinario de sesiones, 4 de junio.
- Rodríguez-Piñero, L. (2010), “Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad”, serie *Documentos de proyectos*, N° 305 (LC/W.305), Santiago de Chile, CEPAL.
- United Nations (2009), *World Population Ageing* (ESA/P/WP/212), New York, December.

E. Evaluación

- 1** ¿Qué ámbitos de la vida y qué derechos específicos debería incorporar una convención internacional destinada a proteger a las personas de edad considerando de manera particular la situación de este grupo de la población en su país?

- 2** Identifique y desarrolle los argumentos con los que apoyaría la elaboración de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad si usted fuera: a) un actor estatal de su país y b) un representante de una organización de personas mayores.

- 3** ¿Qué esferas de los derechos humanos de las personas de edad no son suficientemente abordadas por las normas actualmente vigentes (tanto internacionales como regionales y nacionales) y podrían ser más desarrolladas en una convención específica? ¿De qué modo debería hacerse ese tratamiento? Fundamente.

- 4** La aprobación de una convención internacional para las personas de edad promovería la inclusión del enfoque de derechos en las políticas públicas vinculadas al envejecimiento. Proponga una intervención específica para las personas mayores de su país, planteando sus objetivos generales y específicos y algunas líneas de acción que consideren el enfoque de los derechos humanos.

F. Resumen

Este módulo del curso desarrolla los argumentos que fundamentan el valor y la necesidad de una mayor protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad, considerando tanto los aspectos demográficos, sociales y jurídicos de esa justificación como la preocupación fundamental que alienta este propósito: la promoción y protección de los derechos de las personas mayores, con el objetivo de asegurarles su ejercicio efectivo. También se presenta una síntesis del contenido principal de los derechos de las personas de edad que deberían ser observados por un instrumento de este tipo.