

Legislación comparada sobre personas mayores en Centroamérica y la República Dominicana

Sandra Huenchuan

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



Este documento fue elaborado 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. Fue realizado bajo la supervisión de Dirk Jaspers_Faijjer, Director de la División. Su redacción estuvo a cargo de Sandra Huenchuan, asistente de investigación y experta en envejecimiento del CELADE. La investigación contó también con el apoyo de Pablo Tapia y Fernanda Stang, ambos consultores de la misma División.

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 la ASDI.

Diseño de portada: Alejandro Vicuña Leyton

LC/W.432

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

Índice

Presentación.....	5
I. Referencias sobre la protección internacional de los derechos de las personas de edad	7
A. Los tratados de las Naciones Unidas	7
B. Normas interamericanas de derechos humanos	9
C. Las políticas mundiales y regionales	9
1. Los principios de las Naciones Unidas.....	9
2. Planes de acción internacional sobre el envejecimiento.....	10
3. Las políticas regionales	11
II. Avances en los procesos de adecuación legislativa en Centroamérica y la República Dominicana	13
A. La protección constitucional de los derechos de las personas de edad.....	13
B. Leyes especiales de protección de los derechos en la vejez	15
1. Los derechos protegidos	17
2. Las garantías para hacer efectivos los derechos.....	22
Conclusiones	29
Bibliografía	31
Anexos.....	35
Anexo 1: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: contenidos de la Observación general N° 6.....	36
Anexo 2: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: algunos contenidos de la Observación general N° 27	37
Anexo 3: La legislación sobre las personas mayores en Centroamérica y la República Dominicana	39
Anexo 4: Resumen ejecutivo / Executive summary.....	47
Anexo 5 Resolución sobre armonización legislativa sobre el tema de la persona adulta mayor	53

Índice de cuadros

Cuadro 1	Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad y aspectos implicados	10
Cuadro 2	Principales recomendaciones de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2003	11
Cuadro 3	Centroamérica y la República Dominicana: derechos protegidos en las normas nacionales dedicadas a las personas mayores, 2011.....	22

Índice de recuadros

Recuadro 1	Belice: la situación de las personas mayores en el ámbito legal.....	16
Recuadro 2	Los objetivos de las leyes especiales de protección de los derechos en la vejez.....	17
Recuadro 3	El presupuesto y la garantía de los derechos en la vejez.....	24
Recuadro 4	Acceso a la justicia en Costa Rica	26

Índice de diagramas

Diagrama 1	Declaración de Brasilia: principales recomendaciones para la acción	12
Diagrama 2	América Latina: cronología de la aprobación de las leyes de protección de los derechos de las personas mayores.....	15

Presentación

Este informe fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a solicitud del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) y la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional de Nicaragua, con la finalidad de servir de base para los trabajos que se desarrollaron en el *I Encuentro interparlamentario sobre las personas mayores como titular de derecho*, efectuado el 9 de septiembre de 2011 en Managua, Nicaragua.

Como resultado de esta reunión, los miembros de la Comisión Interparlamentaria sobre Cohesión Social y Lucha contra la Pobreza del FOPREL adoptaron una resolución relativa a la armonización legislativa sobre el tema de la persona adulta mayor. En ella se acordó proceder al diseño y la elaboración de una propuesta de ley-marco regional que se ocupe de la temática, para ser sometida a la consideración de los Presidentes miembros del Foro con el propósito de que sirva de referencia para la armonización, modernización y homologación de las legislaciones nacionales pertinentes (véase el anexo 5).

Este documento contiene dos partes. En la primera sección se presentan de manera sintética las principales referencias internacionales sobre las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos de las personas mayores. En este apartado se desarrollan el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y el interamericano. Junto con ello, se realiza una revisión de las políticas mundiales y regionales a favor de las personas mayores, las que a pesar de ser parte del derecho blando (*soft law*), tienen un evidente valor jurídico para su protección.

En la segunda parte se presenta un análisis comparado del marco de protección jurídica de los derechos de las personas mayores en Centroamérica y la República Dominicana, específicamente, se estudia el reconocimiento constitucional de los derechos de las personas de edad y su posterior desarrollo normativo por medio de una legislación específica en la materia.

En ambos casos se examina la adecuación de los instrumentos legales a la doctrina internacional de derechos humanos, en particular al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, así como la interpretación progresiva realizada por los órganos encargados de su supervisión. El acercamiento a las leyes especiales se hace, por una parte, a través de la identificación de los derechos de las personas mayores y su desarrollo normativo, y por la otra, por medio del examen de las

garantías institucionales y ciudadanas que las leyes proporcionan para el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos.

Se confía en que este documento aporte elementos para mejorar las normas actuales de protección de los derechos de las personas mayores, y que de su utilización surjan recomendaciones para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos en todas las edades.

I. Referencias sobre la protección internacional de los derechos de las personas de edad

A. Los tratados de las Naciones Unidas

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

El primer convenio de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en el que se prohibió explícitamente la edad como un motivo de discriminación fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en la que se proscribe la discriminación en su acceso a la seguridad social en caso de vejez. El alcance de la prohibición de la discriminación a causa de la edad fue ampliado después en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y, posteriormente, en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en relación con cuestiones como la eliminación de los prejuicios, los estereotipos y las prácticas nocivas, el acceso a la justicia y la protección contra la explotación, la violencia y el abuso (Rodríguez-Piñero, 2010).

La protección limitada a los derechos de las personas de edad que proporcionan las convenciones existentes se ha reforzado parcialmente gracias a su interpretación progresiva, realizada por los órganos encargados de su supervisión. Es lo que sucede, por ejemplo, con el Comité de Derechos Humanos, que ha desarrollado el principio de no discriminación por la edad en algunos casos examinados en el marco de su procedimiento contencioso.

La práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también es pertinente en este campo, puesto que ha desarrollado en mayor medida el contenido de esos derechos mediante distintas disposiciones o cuestiones abarcadas por la convención, que incluyen la salud, la seguridad social y la discriminación. En 1995, el Comité aprobó su Observación general N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, en la que se especifican las obligaciones que corresponden en este ámbito a los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (véase el anexo 1). Más tarde adoptó otras tres observaciones que tratan cuestiones de particular interés para las personas mayores.

- En la Observación general N° 14 de 2000, sobre el derecho a la salud, se reafirma la importancia de un enfoque integrado de salud que abarque la prevención, la curación y la rehabilitación. Esas medidas deben basarse en evaluaciones periódicas para ambos sexos, medidas de rehabilitación física y psicológica destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores y la prestación de atenciones y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal, ahorrándoles dolores y permitiéndoles morir con dignidad.
- En la Observación general N° 19 de 2008, sobre el derecho a la seguridad social, se centra en el contenido normativo de este derecho, las obligaciones de los Estados, las violaciones y la aplicación en el plano nacional.
- Por último, en la Observación general N° 20 de 2009, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, se aclara la interpretación del artículo 2.2 del Pacto, incluidos el alcance de las obligaciones de los Estados, los motivos prohibidos de discriminación y su aplicación al ámbito nacional.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también ha prestado particular atención a la situación de las mujeres de edad en sus observaciones finales sobre determinados Estados partes, tratando cuestiones como la violencia contra ellas, la educación, el analfabetismo y el acceso a las prestaciones sociales. En 2000, como contribución a la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en Madrid, el Comité aprobó la Decisión 26/III, basada en la sistematización y el desarrollo de su propia jurisprudencia con respecto a las mujeres mayores. Luego, en 2009, elaboró una nota conceptual relativa a la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos (CEDAW, 2009). En ella se reconoce que los cambios en la estructura etaria de la población tienen profundas consecuencias para los derechos humanos y aumentan la necesidad de solucionar el problema de discriminación que sufre la mujer mayor. Por último, en 2010, el Comité adoptó la Recomendación general N° 27 sobre las mujeres mayores y la protección de sus derechos humanos. Su propósito es identificar las múltiples formas de discriminación que ellas sufren y entregar lineamientos acerca de las obligaciones de los Estados partes de la Convención, desde la perspectiva del envejecimiento con dignidad y los derechos de las mujeres. También se incluyen recomendaciones en materia de políticas, que apuntan a integrar sus preocupaciones en las estrategias nacionales, las iniciativas de desarrollo y de acción positiva, para que puedan participar plenamente, sin discriminación y en pie de igualdad con los hombres. Junto con ello, entrega una guía para incluir la situación de las mujeres mayores en los informes que presentan los Estados partes de la Convención (véase el anexo 2).

Otro Comité que ha abordado la cuestión de las personas mayores es el de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que en el párrafo 15 de su Observación general N° 2, de 2008, indica que *“los Estados Partes deben prohibir, impedir y castigar los actos de tortura y los malos tratos en todas las situaciones de privación o de limitación de libertad, por ejemplo, en las cárceles, los hospitales, las escuelas, las instituciones que atienden a niños, personas de edad, enfermos mentales o personas con discapacidades, así como durante el servicio militar y en otras instituciones y situaciones en que la pasividad del Estado propicia y aumenta el riesgo de daños causados por particulares”*. La aplicación de esta recomendación puede ser especialmente útil para proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas mayores que viven en instituciones de cuidado o están encarceladas.

B. Normas interamericanas de derechos humanos

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

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

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

Además, se ha identificado a las personas de edad como un grupo social que requiere protección especial en otros instrumentos de derechos humanos aprobados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre los que figuran la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la Declaración de San Pedro Sula: “Hacia una cultura de la no-violencia” y la Declaración Interamericana sobre la Familia. En la resolución de la Asamblea General de la OEA sobre la situación de los refugiados, repatriados y desplazados internos en las Américas también se presta particular atención a sus derechos humanos, así como en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, actualmente en negociación (Rodríguez-Piñero, 2010).

C. Las políticas mundiales y regionales

1. Los principios de las Naciones Unidas

Además de las referencias concretas en los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, los derechos de las personas de edad han sido reconocidos en repetidas ocasiones por numerosas resoluciones de la Asamblea General. Esas disposiciones, agrupadas a menudo bajo la denominación de “derecho blando” (*soft law*), tienen evidentemente un valor jurídico distinto al de los tratados. Sin embargo, eso no significa que carezcan de relevancia en este mismo sentido. En la medida en que han sido aprobados por el órgano más representativo de las Naciones Unidas, con el propósito de expresar las preocupaciones, los compromisos y las aspiraciones comunes de la comunidad internacional en relación con los derechos de las personas de edad, estos instrumentos deben considerarse un reflejo autorizado del consenso normativo emergente en torno a sus contenidos mínimos.

En 1991 la Asamblea General adoptó la resolución 46/91 sobre los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en cinco temas: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad (Naciones Unidas, 1991). Pese a tener una correspondencia estrecha con los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales, estos principios no están redactados como derechos en sí. No obstante, la resolución ha hecho una enorme contribución a la comprensión de los intereses y necesidades de las personas mayores (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN FAVOR DE
LAS PERSONAS DE EDAD Y ASPECTOS IMPLICADOS

Principios	Contenido
Independencia	Acceder a alojamiento adecuado, comida, agua, vivienda, vestido y atención en salud. Realizar un trabajo remunerado. Acceder a la educación y la información.
Participación	Ser incluido activamente en la formulación y aplicación de las políticas que afecten su bienestar. Compartir conocimientos y aptitudes con las generaciones más jóvenes. Fundar movimientos o formar asociaciones.
Cuidados	Disfrutar de la atención familiar y contar con asistencia médica. Tener garantizados los derechos humanos y libertades fundamentales cuando se encuentren en residencias o instituciones de cuidado y tratamiento.
Autorrealización	Acceder a recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos.
Dignidad	Vivir dignamente y con seguridad. No sufrir explotación y malos tratos físicos y mentales. Ser tratados decorosamente, con independencia de su edad, sexo, raza, etnia, discapacidad, situación socioeconómica o cualquier otra condición social.

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

El contenido de los derechos de las personas de edad también se ha desarrollado en otras resoluciones de la Asamblea General. Entre ellas se destaca la Proclamación sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Rodríguez-Piñero, 2010).

2. Planes de acción internacional sobre el envejecimiento

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

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

- la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad, y

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

La Declaración Política de Madrid y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento contribuyeron también a aumentar el entendimiento con respecto a los derechos de las personas de edad en el contexto de las políticas internacionales y nacionales. El seguimiento del Plan de Acción de Madrid, en el que las comisiones regionales de las Naciones Unidas han desempeñado un papel fundamental, ha aportado además a la elaboración de recomendaciones sobre esos derechos.

3. Las políticas regionales

En el plano de la acción regional de las Naciones Unidas, los Estados miembros de la CEPAL adoptaron en 2003, en la primera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento, la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que fue ratificada mediante la resolución 604 del trigésimo período de sesiones de la Comisión (véase el cuadro 2).

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

CUADRO 2
PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LA ESTRATEGIA REGIONAL
DE IMPLEMENTACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PLAN
DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO, 2003

Área	Recomendación
Personas de edad y desarrollo	Protección de los derechos humanos.
	Acceso a oportunidades de crédito.
	Acceso a un empleo decente.
	Aumento de la cobertura de las pensiones (contributivas y no contributivas).
Salud y bienestar en la vejez	Fomento de la participación de las personas mayores.
	Acceso universal a los servicios de salud integral.
	Promoción de conductas y ambientes saludables.
	Regulación de los servicios de cuidado de largo plazo.
Entornos propicios y favorables	Formación de recursos humanos en geriatría y gerontología.
	Seguimiento del estado de salud de la población adulta mayor.
	Accesibilidad del entorno físico.
	Sostenibilidad y adecuación de los sistemas de apoyo.
	Promoción de una imagen positiva de la vejez y el envejecimiento.

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

En 2007, la CEPAL organizó la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia del 4 al 6 de diciembre. En esa oportunidad los países adoptaron la Declaración de Brasilia, que reafirma el compromiso de los Estados Miembros de “*no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar por la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos*” (CEPAL, 2008a). Asimismo, en los párrafos 25 y 26 de la Declaración se comprometieron a:

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

La Declaración incorpora también recomendaciones específicas en los ámbitos de la seguridad económica, la salud y los entornos (véase el diagrama 1). Su importancia fue reafirmada en la resolución 644 del trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, realizado en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 2008 (CEPAL, 2008b)¹.

DIAGRAMA 1 DECLARACIÓN DE BRASILIA: PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN

Seguridad económica	Salud	Entornos
<ul style="list-style-type: none"> ⌋ Acceso al trabajo decente en la vejez ⌋ Aumento de la cobertura de los sistemas de seguridad social (contributivos y no contributivos) 	<ul style="list-style-type: none"> ⌋ Atención de personas de edad con discapacidad ⌋ Acceso equitativo a los servicios de salud ⌋ Supervisión de las instituciones de larga estadía ⌋ Creación de servicios de cuidados paliativos ⌋ Acceso a la atención en salud para las personas de edad con VIH 	<ul style="list-style-type: none"> ⌋ Fomento de la educación continua ⌋ Accesibilidad del espacio público y adaptación de las viviendas ⌋ Erradicación de discriminación y violencia en la vejez ⌋ Aporte de las personas de edad en la economía del cuidado

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

¹ Otro aporte de importancia lo ha realizado la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de la política de envejecimiento activo adoptada en 2002, por medio de la que hace operativos los derechos humanos fundamentales consagrados en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en el contexto de las políticas de salud públicas y privadas (OMS, 2002). Este ejemplo fue seguido el mismo año por su organización homóloga a nivel interamericano, la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2002). Ambas organizaciones han participado en la elaboración de normas sobre cuestiones de particular interés para la salud de las personas de edad desde la perspectiva de los derechos humanos, y también han acompañado otras iniciativas similares. En 1993 apoyaron la aprobación de la Carta del Caribe para la Promoción de la Salud por parte de los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM). En 2002, la OMS promovió la aprobación de la Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores, y en 2009 esta cuestión fue considerada por la OPS en el Plan de acción sobre la salud de las personas mayores incluido el envejecimiento activo y saludable (OPS, 2009).

II. Avances en los procesos de adecuación legislativa en Centroamérica y la República Dominicana

A. La protección constitucional de los derechos de las personas de edad

La titularidad de los derechos tiene como referentes los acuerdos y normas internacionales sobre esta materia. Sin embargo, la exigencia de asegurar su protección se plantea en primer lugar en el ámbito nacional, impuesto específicamente a cada Estado, que es el primer responsable de garantizar los derechos a sus propios ciudadanos y a toda persona sometida a su jurisdicción mediante sus diferentes instituciones (Marie, s/f)².

Todo el sistema de protección de los derechos humanos supone, en primer lugar, su reconocimiento en los textos fundamentales. En este marco, la constitucionalización de los derechos implica la incorporación dentro de los fines estatales de una serie de mandatos destinados a lograr su plena efectividad, y obliga plenamente a los poderes públicos encargados de su realización (Abramovich y Curtis, 2006). En el caso específico de las personas mayores, la incorporación de sus derechos en las constituciones nacionales significa que el ordenamiento jurídico, las políticas públicas, su institucionalidad y los actos de las autoridades de gobierno deberían ajustarse y ser compatibles con ellos (Huenchuan, 2009).

Si bien todos los derechos y las libertades reconocidos en los textos constitucionales son, por supuesto, aplicables a las personas mayores, existen países en que se les reconocen de manera expresa. En las cartas constitucionales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana se hace explícita la obligación del Estado de proteger a las personas mayores.

En Costa Rica, Honduras y Panamá la constitución reconoce la protección especial de las personas de 60 años y más. En Guatemala, en tanto, el Estado garantiza la protección integral de los

² Esta responsabilidad se afirma explícitamente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que ha subrayado en su Declaración y en su Programa de Acción “*la obligación que tienen todos los Estados, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, de desarrollar y de alentar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión*” (Marie, s/f).

ancianos —específicamente, su derecho a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad y la previsión social. El Estado panameño, por su parte, protege la salud física, mental y moral de los ancianos y les garantiza el derecho a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad y la previsión social.

En Nicaragua se señala el derecho de los ancianos a medidas de protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado. En la Constitución de la República Dominicana se brinda protección a las personas de la tercera edad y se establece que la familia, la sociedad y el Estado concurrirán para su protección y asistencia y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. Junto con ello, el Estado debe garantizar los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. Por último, en El Salvador el Estado se obliga a cuidar a los indigentes considerando su edad o discapacidad.

A lo anterior se suma el derecho a la seguridad social, presente en la mayoría de las constituciones analizadas, aunque el alcance de las disposiciones varía de un país a otro. El tratamiento es menos frecuente cuando se considera la discriminación, puesto que únicamente la Constitución de la República Dominicana incorpora la edad como motivo expreso de discriminación en el derecho a la igualdad. En Nicaragua y Honduras, la edad es un motivo implícito comprendido dentro de la categoría de “cualquier otra condición social”. En ambos casos, de acuerdo a lo expresado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009), la inclusión de “cualquier otra condición social” estaría indicando que la lista no es exhaustiva y que pueden incorporarse otros motivos de discriminación en esta categoría, entre los que figura la edad. No ocurre del mismo modo en Panamá, donde la no discriminación por edad se circunscribe al ámbito del trabajo, y en Guatemala, que si bien no la incluye, establece el trato adecuado para los trabajadores mayores.

Otras disposiciones constitucionales consideradas solo en algunos países son la prohibición de la sentencia de muerte para los mayores de 70 años en Guatemala y los límites de edad para el ejercicio de cargos públicos en Belice y Nicaragua. En el primer caso, la prerrogativa es congruente con el artículo 4 inciso 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que alude al derecho a la vida³, mientras que en el segundo, la disposición debe ser examinada, puesto que otorga un trato diferencial a los trabajadores mayores. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido que el trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio, a menos que exista una causa razonable y objetiva para dispensarlo. Ello supone evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos, y si el único propósito que se persigue es promover el bienestar de una sociedad democrática (Comité DESC, 2009).

Hay que llamar la atención sobre el hecho que solamente tres países hacen mención explícita a la protección de derechos económicos, sociales y culturales, y que incluso hay normas en las que se los restringe a las personas en situación de indigencia. Al igual que en el caso anterior, es preciso evaluar estas disposiciones para adecuarlas a la norma de los tratados. En el preámbulo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se destaca que los derechos son iguales e inalienables para todos, y se reconoce el derecho de todas las personas al ejercicio de las distintas garantías previstas en relación con el trabajo, las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, la seguridad social, un nivel de vida adecuado, la salud y la participación en la vida cultural, entre otras (Comité DESC, 2009).

En resumen, la protección de las personas mayores que brindan las constituciones analizadas exige a los Estados que se las resguarde de las violaciones de los derechos humanos por parte de terceros, ya sea de manera individual o como grupo. Esta obligación incluye, entre otras cosas, la de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y eficaces para impedir que terceras partes denieguen el acceso en condiciones de igualdad a los servicios, beneficios o

³ “No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez” (artículo 4, inciso 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

prestaciones que suponen los derechos constitucionales, sean administrados por el Estado o por otros; impongan condiciones injustificadas de admisibilidad; interfieran arbitraria o injustificadamente en el ejercicio de los derechos o impongan obstáculos que vayan en contra de la igualdad y la dignidad de las personas mayores.

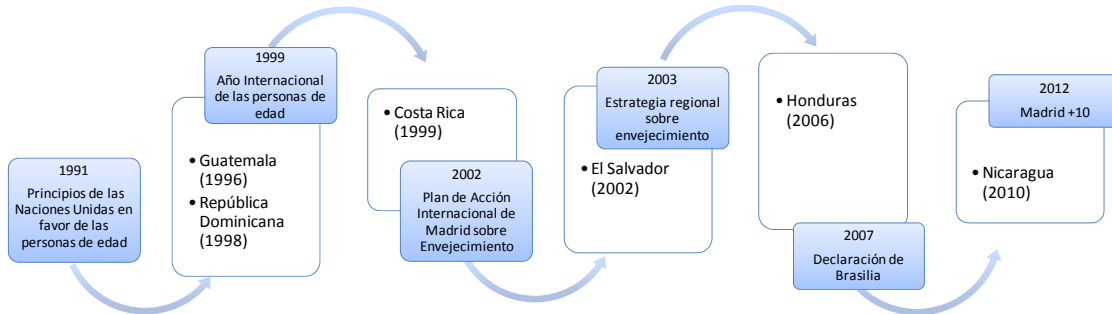
Con frecuencia, el contenido de la obligación de proteger se olvida y no se despliegan todos los esfuerzos para su cumplimiento, dejando en la más completa arbitrariedad el ejercicio de los derechos constitucionales, que depende finalmente de factores externos ajenos al principio de la igualdad. Así, cuando las normas existen pero en la práctica están desprovistas de su carácter operativo, son los Estados los que no responden a su exigencia primaria de ser garantes de los derechos humanos.

B. Leyes especiales de protección de los derechos en la vejez

Para promover el enfoque de los derechos humanos en los asuntos de las personas mayores, los Estados deben crear las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan su desarrollo íntegro. Esto significa que un Estado no solo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que además debería realizar acciones positivas, es decir, tomar medidas administrativas, legislativas y financieras para que el ejercicio de esos derechos no sea ilusorio. Respecto de las medidas legislativas, los Estados pueden reconocer algunos derechos de las personas mayores al incluirlos en leyes generales o sectoriales —como ocurre en el caso argentino (Roqué, 2010)— o mediante la creación de normas que los protejan específicamente.

Las primeras legislaciones destinadas a las personas mayores en la región datan de inicios de la década de 1990, y cada vez hay mayor número de países que han considerado necesario establecer un marco jurídico específico para proteger los derechos de las personas de edad o para regular la atención integral de este grupo social, o para ambos propósitos (véase el diagrama 2).

DIAGRAMA 2 AMÉRICA LATINA: CRONOLOGÍA DE LA APROBACIÓN DE LAS LEYES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación nacional específica.

Seis de los países en estudio cuentan con una norma específica en la materia —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana. En otros, como Panamá, el proceso de legislar está en marcha (Panamá, MIDES, 2010). Belice ha tenido una trayectoria diferente, que se resume en el recuadro 1.

RECUADRO 1**BELICE: LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL ÁMBITO LEGAL**

En 1999, el Gobierno de Belice empezó un proceso nacional de consulta destinado a desarrollar una política para las personas de edad, que concluyó el 21 de junio de 2002 cuando el gabinete adoptó la Política Nacional para las Personas Mayores.

Una de las áreas delineadas en la política fue el establecimiento de un “mecanismo nacional” que fuera responsable de su promoción, implementación, monitoreo y evaluación. Así es como el 10 de febrero de 2003 se creó el Consejo Nacional sobre el Envejecimiento (NCA por su denominación en inglés).

El NCA rápidamente desarrolló el Plan Nacional de Acción para las Personas Mayores 2003-2008, que promovía las áreas de interés establecidas en la política y añadía otros dos ámbitos de acción: el VIH/SIDA y el manejo y la preparación para los desastres. El mismo año, el NCA desarrolló un Plan Estratégico que lo complementó, y que detallaba las actividades y programas necesarios para su implementación.

Actualmente se están debatiendo reformas constitucionales a la Novena Enmienda a la Constitución de Belice que pueden afectar los derechos y libertades de las personas mayores. Para ello se está llevando a cabo un proceso de consulta en todo el país, en el que el público puede asistir y expresar sus inquietudes sobre los cambios. El proceso terminará en octubre de 2011, antes de volver al gabinete para su revisión.

Fuente: Elaborado sobre la base de National Council on Ageing (NCA), Situational Analysis of Older Persons Belize, 2010; Belize, “Ninth Amendment to the Constitution of Belize: Tracking the Trails”, 2010, [en línea], http://www.slideshare.net/MyrtleP/ninth-amendment-to-the-constitution-tracking-the-trails?from=share_email_logout3, fecha de consulta: 29 de agosto 2011, documentación enviada por la Directora Ejecutiva del NCA de Belice, Lindy Jeffery.

La mitad de estas legislaciones surgieron antes de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento —la de Guatemala en 1996, la de la República Dominicana en 1998 y la de Costa Rica en 1999. Le siguieron en orden cronológico la de El Salvador en 2002 y la de Honduras en 2006, siendo la legislación más reciente la de Nicaragua (2010), que fue creada con posterioridad a la Declaración de Brasilia (2007), cuando las personas mayores ya se abrían paso dentro de la agenda regional e internacional de derechos humanos.

Aunque los objetivos y contenidos de las leyes difieren entre sí, en todas ellas se aprecia la intención de promover y garantizar los derechos humanos de las personas mayores, aunque los mecanismos que establecen para lograrlo difieren entre unas y otras (véase el recuadro 2).

Con independencia de la fecha de su gestación y promulgación, las leyes analizadas tienen un enorme valor a escala nacional porque permiten estandarizar los derechos y sus contenidos, convirtiéndose en una herramienta fundamental para hacer efectivos los derechos constitucionales. De acuerdo a los antecedentes recopilados, se podría decir que las leyes existentes son parte de una primera generación de normas dirigidas a las personas mayores, las que seguramente se perfeccionarán a medida que haya avances internacionales y regionales que promuevan la protección de los derechos en la vejez.

RECUADRO 2 LOS OBJETIVOS DE LAS LEYES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LA VEJEZ

- En Costa Rica, la Ley 7935 determina que las instituciones públicas y privadas a cargo de programas sociales para las personas mayores deberán proporcionarles información y asesorarlas tanto sobre las garantías consagradas en esta ley como sobre los derechos establecidos a favor de las personas mayores.
- En El Salvador, la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor determina que deben ser informadas de sus derechos y de las leyes que los protegen, y que gozarán de los derechos que les reconocen la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el país y demás leyes que les garanticen su protección.
- En Honduras, la Ley 199 tiene como objetivo mejorar la calidad de vida, evitar la discriminación por motivos de edad y contribuir al fortalecimiento de la solidaridad entre las generaciones, además de crear una Política Nacional para el Adulto Mayor y jubilados y la Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM). Paralelamente, busca promover la incorporación a los sistemas previsionales, el acceso a los servicios médico-hospitalarios, propiciar la formación de recursos humanos en las áreas de gerontología y geriatría y fomentar en la familia, el Estado y la sociedad una cultura de aprecio a la vejez.
- En Guatemala, la Ley de Protección para las personas de la tercera edad tiene por objeto y finalidad tutelar los intereses de las personas de edad avanzada que el Estado garantice y promueva.
- En Nicaragua, la Ley del Adulto Mayor tiene como objetivo garantizar a las personas de edad el pleno ejercicio de sus derechos a través de la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben brindarle, para propiciar una mejor calidad de vida para ellas y su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural.
- En la República Dominicana, la Ley 352-98 garantiza los derechos del envejeciente y establece acciones tendientes a que el Estado, la comunidad y la familia realicen actividades encaminadas a prestar apoyo a todas aquellas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que promueven sus derechos.

Fuente: S. Huenchuan y L. Rodríguez-Piñero, “Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección”, serie *Documentos de proyectos*, N° 353 (LC/W.353), Santiago, CEPAL, 2010.

1. Los derechos protegidos

a) Discriminación por edad y discriminación múltiple

La *discriminación por razón de la edad* es uno de los problemas más habituales que enfrentan las personas mayores y, con frecuencia, esta causa se suma a otras categorías como el género, el origen étnico y la discapacidad (Mokhiber, 2011). Como resultado, la discriminación por edad y la discriminación múltiple colocan a las personas mayores en una situación de desigualdad sustantiva respecto al ejercicio de los derechos humanos generalmente reconocidos y las hace más vulnerables que otros grupos a violaciones específicas de estos derechos (Rodríguez-Piñero, 2010).

Aunque esta situación es ampliamente conocida, la discriminación sigue estando profundamente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad, y son pocos los Estados que han emprendido acciones concretas para erradicarla. En los países estudiados, solo hay tres que establecen el derecho a la no discriminación por edad en el marco de sus leyes específicas —El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana. La norma de El Salvador indica que la no discriminación en razón de la edad, el sexo o cualquier otra condición social es uno de los derechos fundamentales de las personas mayores. En Nicaragua y la República Dominicana, en tanto, la ley busca eliminar cualquier forma de discriminación hacia las personas mayores por motivo de edad, capacidad física, credo político, razón, sexo, idioma, religión, posición económica o condición social.

En la norma dominicana se incorpora además la no discriminación por edad en el trabajo y en la educación (artículos 19 y 15 respectivamente).

b) Integridad personal

La *integridad personal* constituye *per se* un derecho fundamental de cualquier ser humano, protegido por las convenciones generales en la materia. Sin embargo, a pesar de que en el último período las Naciones Unidas han insistido en que se debe realizar una vigilancia mayor de su cumplimiento, son pocos los países que incorporan la integridad personal como un derecho explícito en las legislaciones que protegen a las personas mayores.

En rigor, solamente la ley de Costa Rica lo hace de manera expresa por medio del artículo 6 sobre integridad física, psíquica y moral de las personas mayores, la que comprende la protección de su imagen, autonomía de pensamiento, dignidad y valores. En El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, aunque se reconoce el carácter dañino de los actos de negligencia, violencia o explotación de las personas mayores, la protección de su integridad personal se circunscribe a la promoción del buen trato o al resguardo frente al maltrato, dejando de lado otras dimensiones importantes de este derecho como son, por ejemplo, no ser objeto de tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, o el consentimiento libre, previo e informado en el caso de experimentos médicos y científicos. Actualmente, se está llamando la atención sobre estos aspectos en todo el mundo, a partir de las recurrentes denuncias de violencia o maltrato contra las personas mayores o la ocurrencia de actos de negligencia en las instituciones de cuidados de largo plazo.

c) Nivel de vida adecuado y servicios sociales

El *nivel de vida adecuado* y los *servicios sociales* representan un ámbito ampliamente desarrollado en las legislaciones vigentes, aunque sus contenidos varían de un país a otro. En Costa Rica son varios los artículos que aluden a diversos aspectos vinculados con este derecho. Algunos de ellos se relacionan con la alimentación, el acceso a las prestaciones, el transporte y la accesibilidad.

En Guatemala, por su parte, el Estado tiene el deber de garantizar y promover el derecho de las personas mayores a un nivel de vida adecuado, en condiciones que les permitan acceder a educación, alimentación, vivienda, vestuario, asistencia médica geriátrica y gerontológica integral, recreación y esparcimiento y los servicios sociales necesarios para una existencia útil y digna.

Llama la atención, sin embargo, que por lo general este derecho se garantiza principalmente a las personas mayores desamparadas o en riesgo social, es decir, a aquellas que se encuentren desempleadas, con alguna discapacidad o que hayan perdido sus ingresos, y no se concibe como una garantía extensiva a todas las personas de edad avanzada.

d) Salud

El derecho a la *salud* está protegido en prácticamente toda la legislación existente. En El Salvador las personas mayores tienen el derecho a recibir asistencia médica, geriátrica y gerontológica en forma oportuna y eficaz, lo mismo que en Costa Rica.

Quizás como ningún otro, este derecho tiene un desarrollo bastante amplio en las leyes vigentes. Incluso en varios casos, como el de Nicaragua y la República Dominicana, se explicitan las obligaciones de los organismos públicos. Otra diferencia con los demás derechos analizados es que también se busca regular a las instituciones privadas, a las que se obliga a brindar atención a las personas mayores.

No obstante estos importantes avances en el derecho a la salud, su inclusión en las legislaciones nacionales es aún limitada e insuficiente. Según la Observación general N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000), el derecho a la salud entraña libertades y derechos. Las libertades aluden a la capacidad de tomar decisiones independientes sobre

la salud propia. En el caso de las personas mayores, implican cuestiones como el consentimiento informado, la autonomía y la tutela. Los derechos atañen a las obligaciones positivas del Estado, por ejemplo, incluir una prestación específica en el sistema de salud y de protección social, en la que se reconozcan y tengan en cuenta los elementos relacionados con la edad (Naciones Unidas, 2011). En virtud de ello, se deberían poner a disposición de las personas mayores instalaciones, productos y servicios de salud accesibles, asequibles, aceptables y de buena calidad⁴, aspectos que deben constar de manera explícita en las leyes.

e) Educación y cultura

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 13 sobre el derecho a la educación, señala que *“debe hacerse hincapié en que el goce del derecho a la educación fundamental no está limitado por la edad ni el sexo; se aplica a niños, jóvenes y adultos, incluidas las personas mayores. La educación fundamental, por consiguiente, es un componente integral de la educación de adultos y de la educación permanente. Habida cuenta de que la educación fundamental es un derecho de todos los grupos de edad, deben formularse planes de estudio y los correspondientes sistemas que sean idóneos para alumnos de todas las edades”* (Comité DESC, 1999).

En los países analizados, la *educación y la cultura* están garantizadas en prácticamente todas las leyes, con excepción de la de Honduras. Sin bien se refieren al acceso a la educación en todos sus niveles, el contenido de las normas es bastante restringido y carece de un desarrollo amplio como el que propone la observación citada. Se distingue la ley de la República Dominicana, que incorpora de manera explícita las obligaciones en torno a este derecho, y la de Costa Rica, que además de los enunciados generales incluye la preparación adecuada para la jubilación.

f) Vivienda y entorno saludable

Como lo ha expresado el Relator especial sobre la vivienda en su informe de 2007 (Naciones Unidas, 2007), el derecho a *una vivienda y a un entorno saludable* debería garantizarse como una prioridad para las personas mayores, y como tal está resguardado en las legislaciones nacionales de manera muy similar entre un país y otro.

En este ámbito, la norma de Nicaragua incorpora el trato preferencial, lo que se traduce en una medida positiva para que las personas de edad accedan a facilidades para financiar, adquirir o remodelar sus viviendas. Lo mismo hace la ley de la República Dominicana, que llama al Instituto Nacional, la Administración General de Bienes Nacionales y demás entidades públicas a brindar facilidades para que las personas mayores accedan a una vivienda de calidad.

Pese a que todas las leyes hacen referencia a una vivienda digna y a entornos seguros para las personas mayores, hay dos temas que han tenido poca visibilidad en la agenda legislativa de los países estudiados. Uno de ellos son los derechos sobre la tierra y el otro los desastres naturales.

Los derechos sobre la tierra tienen efectos particulares en grupos tales como los pueblos indígenas, las comunidades que históricamente han sido discriminadas, las minorías, los desplazados internos y los migrantes cuando regresan a su lugar de origen. Tiene importancia también para las mujeres cuando se trata de la cuestión de la herencia y los problemas de acceso, tenencia y subsistencia (Naciones Unidas, 2007; CEDAW; 2010).

Por su parte, los desastres naturales ocurridos en distintos lugares del mundo han dejado en evidencia la desprotección en que se encuentran las personas mayores. Tanto los terremotos que afectaron recientemente a Haití y Chile como el tsunami que experimentó el Japón han demostrado que uno de los sectores más expuestos a estos riesgos son las personas de edad. En Haití, la encuesta coordinada por la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios (OCHA) y el gobierno mostró

⁴ Para un mayor detalle acerca de los elementos esenciales del derecho a la salud, véase Huenchuan (2011).

que las personas mayores están particularmente en riesgo durante las emergencias, porque les es más difícil salir y buscar ayuda. En el Japón, más de la mitad de las víctimas tenía 65 años o más; en Chile, del total de fallecidos informados por el Ministerio del Interior, casi el 60% correspondió a personas mayores y menores de edad.

Durante 2010 se produjeron en América Latina 98 desastres naturales, en los que hubo 225.684 muertos y 13.868.360 personas afectadas, y todo indica que este tipo de emergencias seguirán afectando a la región (Zapata, 2010). Es de suma importancia entonces que las personas mayores estén protegidas frente a estas situaciones y que exista suficiente desagregación de los datos por sexo y edad para facilitar la identificación y el abordaje apropiado de todos los efectos que estos fenómenos pueden tener sobre su bienestar.

g) Trabajo

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recuerda en su Observación general N° 6 la necesidad de adoptar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad en materia de empleo y ocupación (Comité DESC, 1995). Este aspecto es recogido en la legislación de la República Dominicana, en la que también se establecen las obligaciones específicas de las instituciones del Estado y de las organizaciones de los trabajadores dirigidas a generar condiciones satisfactorias y seguras para los trabajadores mayores, y a tomar medidas positivas destinadas a que las personas de edad que quieran trabajar puedan reubicarse.

Un desarrollo distinto se realiza en la ley de Costa Rica, que garantiza a las personas mayores la posibilidad de ser seleccionadas para ocupar cualquier puesto, siempre que sus calidades y capacidades las califiquen para desempeñarlo; no ser discriminadas por razón de su edad; contar con los horarios laborales y los planes vacacionales adecuados a sus necesidades, siempre que tal adecuación no perjudique la buena marcha de la entidad empleadora; disfrutar de los mismos derechos que los otros trabajadores y no ser explotadas física, mental ni económicamente.

En países menos envejecidos, como Nicaragua y Honduras, la legislación también brinda protección en este ámbito, aunque de manera diferente. Por ejemplo, en Nicaragua las instituciones del Estado y el sector privado deben hacer todos los esfuerzos necesarios para facilitar el acceso pleno al trabajo, sin menoscabo del ejercicio y disfrute de los derechos y beneficios que derivan de la condición de persona mayor.

h) Seguridad social

El derecho a la *seguridad social*, por su amplitud y complejidad, es regido por lo general en normas específicas en la materia, las que establecen los planes de jubilación a partir de una determinada edad.

De acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes deben establecer, hasta el máximo de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas, servicios sociales y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que, al cumplir la edad de jubilación prescrita en la legislación nacional, no tengan cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, o que por cualquier otra causa no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otro tipo de prestación o ayuda de la seguridad social y carezcan de cualquier otro ingreso (Comité DESC, 2008a).

Entre los países estudiados, solo Costa Rica se adhiere a esta norma por medio del artículo 3 de la ley dirigida a proteger a las personas mayores, en la que establece el derecho a una pensión concedida oportunamente, que ayude a las personas de edad a satisfacer sus necesidades fundamentales, hayan contribuido o no a un régimen de pensiones, así como la asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia. En el otro extremo se ubica El Salvador, que solo reafirma el derecho de las personas mayores a recibir oportunamente una pensión por retiro o cuotas subsidiarias para gastos personales, y a que se revise periódicamente su pensión a fin de adecuarla al costo de vida vigente.

i) Cuidados de largo plazo

Los cuidados de largo plazo adoptan dos formas generales: atención domiciliaria o residencial. Esta última es el alojamiento y el cuidado de una persona en una institución de atención especializada. Dado el crecimiento de estas instituciones en un contexto caracterizado por la ausencia de mecanismos institucionales y de medidas para proteger a las personas mayores en el ámbito de la atención externa y no familiar (Naciones Unidas 2011), es de suma importancia examinar la forma en que los derechos y libertades de las personas mayores están protegidos en las legislaciones actuales.

Los derechos de las personas que viven en *instituciones de cuidado de largo plazo* también suelen ser objeto de normas particulares, que en general son complementarias de las leyes especiales de protección de los derechos de las personas mayores. Solo dos países de esta subregión incluyen disposiciones en tal sentido en las leyes especiales para las personas de edad: Costa Rica y la República Dominicana.

En la norma costarricense hay un desarrollo bastante detallado. El artículo 5 alude a los derechos de las personas institucionalizadas en el ámbito privado —la denominación general del artículo es “derechos de residentes o usuarios en establecimientos privados”. Su texto sostiene que, además de lo comprendido en el derecho a la integridad, toda persona mayor que resida permanente o transitoriamente en un hogar, centro diurno, albergue u otra modalidad de atención tiene los siguientes derechos: a) relacionarse afectivamente con sus familiares u otras personas con las que desee compartir, y recibir sus visitas dentro de los horarios adecuados; b) recibir información previa de todos los servicios que presta el establecimiento y de su costo; c) ser informada respecto de su condición de salud y la participación en el tratamiento que requiere; d) oponerse a recibir tratamiento médico experimental y con exceso de medicamentos (polifarmacia); e) no ser trasladada ni removida del establecimiento sin haberlo consentido; f) no ser aislada; g) administrar sus propias finanzas o elegir a una persona para que se las administre y recibir informes trimestrales del responsable de manejarlas; h) gozar de privacidad durante las visitas de su cónyuge o compañero; i) circular libremente tanto dentro del establecimiento como fuera de él.

Como recomendación, las normas que protegen a las personas mayores que reciben cuidados de atención residencial de largo plazo deben tener especialmente en cuenta las repercusiones que tiene el internamiento en una institución para la autonomía y la dignidad. La pérdida de la independencia plena, las restricciones a la libertad de movimiento y la falta de acceso a las funciones básicas pueden ocasionar profundos sentimientos de frustración y humillación a cualquier persona si no cuenta con el resguardo debido. Por este motivo, junto con establecer los derechos de los residentes en instituciones de cuidado de largo plazo, es de suma importancia que se instauren los mecanismos de denuncia de las prácticas que coarten la libertad y la autonomía de las personas mayores (Naciones Unidas, 2011).

j) Situación de detención o prisión

Los derechos de las personas mayores en *situación de detención o prisión* están desarrollados únicamente en la norma de la República Dominicana, que los aborda en sus artículos 5 y 6, estableciendo que la policía nacional deberá brindar la mayor consideración y respeto al “envejeciente” detenido y notificar la detención a sus familiares en un plazo de 24 horas, en tanto que las autoridades judiciales tramitarán sus casos con especial cuidado y deberán garantizarles condiciones mínimas de salud y alimentación durante el proceso. En situación de incomunicación, el poder judicial deberá ordenar un examen médico diario.

Finalmente, el artículo 6 afirma que: “*La Procuraduría General de la República instruirá a los responsables del sistema penitenciario para que ofrezcan un trato preferencial a la persona mayor que permanezca en prisión preventiva, de manera que la pérdida de su libertad, hasta donde sea posible, no implique también la pérdida de su trabajo, ni de los servicios de salud que recibiere y que tampoco implique el desamparo de su cónyuge o compañero(a)*”.

CUADRO 3
CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA: DERECHOS PROTEGIDOS EN LAS NORMAS NACIONALES DEDICADAS A LAS PERSONAS MAYORES, 2011

Derechos/país y año de la ley	Costa Rica (1999)	El Salvador (2002)	Guatemala (1996)	Honduras (2006)	Nicaragua (2010)	Rep. Dominicana (1998)
Igualdad y no discriminación		X	X	X	X	X
Vida y muerte dignas						X
Integridad física, psíquica y emocional y trato digno	X	X		X	X	X
Nivel de vida adecuado y servicios sociales	X		X		X	X
Salud física y psíquica	X	X	X	X	X	X
Educación y cultura	X	X	X		X	X
Vivienda y entorno saludable	X	X			X	X
Trabajo	X		X	X	X	X
Seguridad social	X	X				
Derechos y libertades fundamentales de las personas institucionalizadas	X					X
Derechos de las personas mayores en situación de detención o prisión						X

Fuente: S. Huenchuan y L. Rodríguez-Piñero, “Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección”, serie *Documentos de proyectos*, N° 353 (LC/W.353), Santiago, CEPAL, 2010.

2. Las garantías para hacer efectivos los derechos

Los derechos pueden ser tutelados en las constituciones y en un marco legislativo específico, pero ese reconocimiento no necesariamente es suficiente para que sean efectivos. Por ello es imprescindible contar con mecanismos especiales de protección —garantías—, para que sus destinatarios puedan satisfacer realmente la necesidad o el interés protegido (Wilhelmi y Pisarello, 2008).

Las formas de garantía pueden distinguirse de acuerdo al sujeto o los sujetos que offician como actores principales del resguardo del derecho (Abramovich y Courtis, 2006). Por una parte están las garantías institucionales, y por la otra, las garantías ciudadanas.

a) Garantías institucionales

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

En los países analizados —con la excepción de Belice—, la garantía primaria de los derechos de las personas mayores está expresada en la decisión del legislador de incluirlos en la norma con más valor dentro del ordenamiento jurídico nacional, es decir, la constitución. Se trata de un contenido mínimo o esencial, que es complementado con un desarrollo posterior por medio de una legislación específica.

Ahora bien, aunque la importancia de este tipo de garantía está fuera de toda duda, es indiscutible que confiar el cumplimiento de los derechos a su mera existencia dentro de una norma no asegura su realización (Wilhelmi y Pisarello, 2008). Es por eso que, en el caso de Costa Rica, se

indican claramente los mecanismos que los poderes públicos deben implementar para proteger los derechos de las personas mayores.

Los artículos 12 al 15 de la ley costarricense establecen los deberes del Estado, las instituciones y organizaciones sociales y la familia para el cumplimiento de la norma. Específicamente en el artículo 12 se indica que: *“el Estado deberá garantizar las condiciones óptimas de salud, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores”*.

Este desarrollo se profundiza para cada uno de los derechos contemplados por la ley. Así, por ejemplo, respecto del derecho a la salud se detallan en el artículo 18 las acciones que debe emprender el Ministerio de Salud, entre las que se encuentran garantizar la existencia de programas dirigidos a las personas mayores, la realización de programas de capacitación, la acreditación para que funcionen los establecimientos y los programas y garantizar el presupuesto necesario para cubrir los servicios respectivos. Lo mismo se hace en relación al derecho a la educación y la cultura, el deporte y la recreación, la vivienda y el trabajo.

En la República Dominicana, la ley también establece los deberes de cada una de las secretarías del Estado y otros órganos del poder ejecutivo, y agrega en el mismo nivel al sector privado, no gubernamental e incluso a la familia. Por ejemplo, respecto del derecho al empleo, en el artículo 19 se indica que es deber de la secretaría de Estado a cargo del área del trabajo, de las organizaciones empresariales, centrales sindicales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, de la comunidad y la familia, tomar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas mayores jubiladas o pensionadas un nivel mínimo de recursos adecuados para su subsistencia y la de su familia, entre otras varias obligaciones.

En este caso en particular habría que evaluar si, pese a la exhaustiva delimitación de obligaciones, el hecho de extenderlas a una amplia variedad de sujetos —desde el Estado hasta la familia— conlleva el riesgo de diluirlas en la práctica, confundiendo además el rol del Estado en la supervisión y el control del cumplimiento de las obligaciones por parte de los actores privados.

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

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

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

Otra garantía que comparten todas las leyes es la de atención preferencial, cuyo mayor desarrollo se encuentra en la norma de Costa Rica: *“toda institución pública o privada que así lo acuerde que brinde servicios al público deberá mantener una infraestructura adecuada, asientos preferenciales y otras comodidades para el uso de las personas adultas mayores que los requieran, además, deberá ofrecerles los recursos humanos necesarios para que realicen procedimientos alternativos en los trámites administrativos, cuando tenga alguna discapacidad”*.

Cumpliendo con esta norma, la Sala Constitucional de Costa Rica ha acogido algunos recursos de amparo para hacer efectiva la atención preferencial. Es el caso de la sentencia 11.170 del 8 de octubre de 2004, fallada a favor del recurrente, entre otras razones porque no respetar la atención preferencial de las personas mayores “*tiene consecuencias constitucionales, es decir se lesiona con tal omisión el Derecho de la Constitución, concretamente el régimen de derechos fundamentales*”. El fallo impuso al demandado —que en este caso era un organismo de Estado— “*que debe tomar las medidas necesarias para garantizar a las personas mayores, el acceso con preferencia, para atender sus gestiones y trámites*” (Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2004)⁵.

Por último, una de las garantías que con frecuencia es omitida u olvidada en las legislaciones es la provisión y aseguramiento de partidas presupuestarias que permitan satisfacer los derechos en cuestión. Ningún servicio destinado al cumplimiento de los derechos sociales —educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros— puede funcionar sin partidas presupuestarias adecuadas (Abramovich y Courtis, 2006), por ello, en algunas de las leyes analizadas se han incorporado disposiciones para asegurar el financiamiento; en otras, en cambio, el tema está completamente acotado (véase el recuadro 3).

RECUADRO 3 EL PRESUPUESTO Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS EN LA VEJEZ

El presupuesto es un asunto fundamental para avanzar en el cumplimiento de los derechos de las personas mayores, ya que las prerrogativas consideradas en la legislación nacional requieren del financiamiento de servicios o prestaciones que no pueden brindarse sin partidas presupuestarias adecuadas. En el marco del nuevo pacto propuesto por la CEPAL, los derechos de las personas de edad deberían incorporarse en el presupuesto para financiar la protección social. Esto conlleva, además, la necesidad de estudiar e implementar los mecanismos necesarios para asegurar que no exista un retroceso en los servicios y prestaciones para el ejercicio efectivo de los derechos, en un escenario de solidaridad y universalidad. Sin embargo, en la mayoría de las leyes especiales de protección de las personas mayores de la región no se menciona el presupuesto que se debería asignar para garantizar los derechos establecidos en ellas. Solo algunas incorporan las normas usuales, que aluden a que el Estado determinará los fondos en la ley de presupuesto anual del ejercicio fiscal, o facultan a las instituciones a gestionar o utilizar los recursos que provengan de donaciones o recaudados por multas y loterías, entre otros.

En El Salvador se establece que la institución rectora estará autorizada para gestionar fondos ante organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. En la reglamentación de la ley se señala que esta institución o los miembros del Consejo deberán incluir en sus presupuestos las partidas requeridas para cumplir las disposiciones de la ley. La normativa dominicana establece que será sustentada con una asignación anual no menor al 0,5% del presupuesto asignado a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social. Además, indica que en las provincias donde funcionan hogares de ancianos y centros diurnos debidamente inscritos y reconocidos por el Consejo, al menos el 10% del presupuesto destinado por los respectivos ayuntamientos al área de la salud deberá ser distribuido con equidad entre estos centros, para lo que los ayuntamientos deberán coordinarse con el Consejo.

(continúa)

⁵ En Costa Rica, la Sala Constitucional tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objetivo es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, el derecho internacional vigente en la república (interpretación y aplicación), así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución Política o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país. Para cumplir con este objetivo, la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece 6 recursos: el hábeas corpus, el amparo, la acción de inconstitucionalidad, la consulta legislativa, la consulta judicial y el conflicto de competencia (Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, s/f).

Recuadro 3 (conclusión)

Un mecanismo diferente de financiamiento se aplica en Costa Rica, donde mediante la ley 7.972 de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos se asignan recursos económicos al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) para su operación y mantenimiento con miras a mejorar la calidad de atención de los hogares, albergues y centros diurnos públicos o privados; para financiar programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas mayores en estado de necesidad o indigencia, así como para financiar programas de organización, promoción, educación y capacitación que potencien las capacidades en la vejez, mejoren su calidad de vida y estimulen su permanencia en la familia y la comunidad.

Fuente: S. Huenchuan (ed.), “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas”, *Libros de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2389-P), Santiago, CEPAL, 2009.

Las garantías jurisdiccionales comportan la posibilidad de vulneración, por acción u omisión, de las garantías políticas que recién se revisaron, pudiéndose impugnar ante un tribunal.

En las leyes analizadas, las sanciones son explícitas cuando se trata de violencia y maltrato contra las personas mayores. En Costa Rica se establecen sanciones penales, administrativas y civiles para los abusos en contra de las personas de edad. En El Salvador, las medidas de protección remiten a la ley de violencia intrafamiliar y la normativa de la familia, penal y procesal penal. En Nicaragua solo la violencia contra las personas mayores se sanciona por la vía penal, en concordancia con la ley de violencia doméstica.

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

En Honduras se remite a la Ley de Servicio Civil, Código del Trabajo o legislación especial aplicable cuando la infracción es cometida por servidores públicos. En Nicaragua, las infracciones por violaciones hechas por servidores públicos son consideradas una falta grave, y sancionadas conforme el régimen laboral aplicable que corresponda. En el caso que la infracción sea cometida por empresas privadas, la norma indica que se pondrán en conocimiento de la Dirección de Atención al Adulto Mayor y Personas con Discapacidad del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, la que debe formular las disposiciones reglamentarias para tal efecto.

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

En este país, las sanciones jurisdiccionales se suman a otro mecanismo de protección secundario: el Procurador de los Derechos Humanos, quien está obligado a aportar antecedentes sobre un caso cada vez que sea necesario. Lo mismo se hace en Costa Rica, por medio del artículo 69 de la ley 7935, que reforma la ley 7319 en su artículo 11, para incluir en la Defensoría de los Habitantes una Defensoría para la protección de las personas mayores que cuente con los órganos especiales necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias. La reforma señala que: *“La Defensoría para la protección de la persona adulta mayor deberá estar abierta las veinticuatro horas del día, todos los días del año, y será la encargada de velar por la no discriminación y la exigencia de trato preferencial para las personas adultas mayores en las instituciones del Estado y en la prestación de los servicios públicos, así como cualquier otra situación o queja relativa a este sector de la población”*.

Debido a la gran variedad de derechos protegidos, obligaciones y obligados, las garantías jurisdiccionales deberían estar ampliamente desarrolladas en los textos legales estudiados. Sin embargo, se aprecian debilidades importantes en varios países, que sumadas a las dificultades para acceder a la justicia, pueden derivar en la desprotección de los derechos.

En Nicaragua, la ley llama a los jueces o tribunales competentes a ofrecer a las personas mayores un proceso sencillo, con prelación, celeridad, gratuidad e inmediatez, con las debidas garantías procesales, que le ampare contra actos que violen o puedan violar sus derechos humanos. En Honduras, el artículo 7 indica que *“toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades podrán denunciar ante los órganos competentes todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daño o afectación a los derechos y garantías que establece la presente ley, o que contravenga cualquier otra de sus disposiciones o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con los adultos mayores y jubilados”*.

Este tipo de disposiciones pueden convertirse en “papel mojado” si no hay mecanismos que favorezcan el acceso de las personas mayores a la justicia (véase el recuadro 4). El diagnóstico del Poder Judicial de Costa Rica es iluminador en este sentido, al identificar los principales obstáculos a los que hay que hacer frente en la actualidad con respecto a este grupo social:

- No se brinda información sobre los servicios, trámites y procedimientos judiciales en general, y en especial los dirigidos a la persona adulta mayor. Aunque ya se han definido algunas acciones para sensibilizar a la población judicial, aún falta materializar algunos esfuerzos que permitan disponer de personal capacitado y sensibilizado para prestar una atención personalizada al adulto mayor.
- Ausencia de asesoría jurídica especializada.
- Carencia de una política para adecuar los servicios que se brindan a la especificidad etaria y las necesidades particulares de la persona adulta mayor usuaria.
- Inexistencia de mecanismos institucionales que permitan a la población adulta mayor una simplificación de los trámites y requisitos, dentro del marco de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, considerando la condición etaria de la persona.
- Falta de acciones que promuevan el principio de autonomía de las personas adultas mayores a nivel institucional, de manera tal que se garantice la protección necesaria en caso de presentarse situaciones de vulnerabilidad (República de Costa Rica, Poder Judicial, en línea, <<http://www.poder-judicial.go.cr>>).

RECUADRO 4 ACCESO A LA JUSTICIA EN COSTA RICA

La Comisión de Accesibilidad del Poder Judicial de Costa Rica fue diseñada para visibilizar las barreras y obstáculos, lograr el acceso efectivo y promover acciones y políticas públicas para las poblaciones en condición vulnerable, entre ellas la de edad avanzada.

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

(continúa)

Recuadro 4 (conclusión)

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

Se han desarrollado varias acciones útiles en el marco de la aplicación de la política, entre ellas:

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

Esta iniciativa ha facilitado la elaboración de estadísticas sobre los problemas que más afectan a las personas mayores. Por ejemplo, de las denuncias interpuestas en el OIJ en el primer semestre de 2010, más de un tercio (37%) correspondieron a San José. El 65% de los casos (811) fueron por delitos contra la propiedad, la mayoría de ellos por robo (306) y hurto (257). También se han generado informes de la cantidad de expedientes activos y resueltos en materia laboral, de pensiones, familiar y violencia doméstica. Todos estos antecedentes serán de mucha utilidad para el desarrollo de acciones de prevención y promoción de los derechos de las personas mayores.

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

b) Garantías ciudadanas

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

Las garantías ciudadanas son instrumentos de defensa y tutela de derechos que dependen directamente de los titulares (Abramovich y Courtis, 2006), y pueden asumir diferentes formas. Una de ellas es la garantía de participación institucional, es decir, instrumentos de incidencia directa o indirecta en la construcción de las garantías institucionales, en cuyo caso el acceso a la información es fundamental. Este acceso supone la posibilidad de informarse y evaluar las políticas. Para ello, el Estado debe producir y poner a disposición de los ciudadanos información relativa a la situación de las

diferentes áreas de trabajo, el contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas, con expresa mención de sus fundamentos, objetivos, plazos de realización y recursos involucrados (Abramovich y Curtis, 2006).

En las leyes analizadas, las garantías ciudadanas están menos desarrolladas que las institucionales. Nuevamente Costa Rica es el único país que establece la participación como objetivo y los mecanismos mediante los que debe hacerse efectiva. Para ello, en el artículo 14, sobre información, la ley establece que: *“Las instituciones públicas y privadas, a cargo de programas sociales para las personas adultas mayores, deberán proporcionarles información y asesorarlas tanto sobre las garantías consagradas en esta ley como sobre los derechos estatuidos en otras disposiciones a favor de las personas adultas mayores. El Consejo [CONAPAM] se encargará de coordinar las acciones necesarias en este campo”*. Asimismo, en el artículo 15, sobre deberes de instituciones y organizaciones sociales, se indica que *“las instituciones y organizaciones ejecutoras de la política social deberán [...] suministrar los servicios sociales dirigidos a fomentar la promoción, participación e integración social de las personas adultas mayores”*. Más adelante, la ley indica las tareas específicas que el CONAPAM debe desarrollar en este sentido.

En la República Dominicana, la participación de las personas mayores está contenida en disposiciones sobre la educación, los programas de autogestión de ingresos y los servicios sociales, pero no hay mecanismos específicos para lograr su cumplimiento. En El Salvador se circunscribe al mantenimiento de los valores y las costumbres en el ámbito comunitario, sin desarrollar tampoco los dispositivos para asegurarla.

En Honduras también se rescata la participación de las personas mayores en la comunidad y en la definición de los servicios de salud. Además, en los principios de la ley se incluye la posibilidad de que las personas de edad sean consultadas y tomadas en cuenta. Lo mismo ocurre en Nicaragua, que incorpora la participación en los principios de la ley, pero en ambos casos las vías para hacer efectivas estas disposiciones están ausentes. En definitiva, la falta de mecanismos para asegurar el cumplimiento de la garantía de participación es común en todos los países, con la excepción de Costa Rica.

Conclusiones

En este estudio se ha presentado el desarrollo normativo de los derechos de las personas mayores en Centroamérica y la República Dominicana, analizado a la luz de las referencias obligatorias existentes en los tratados y políticas mundiales y regionales de las Naciones Unidas. Las principales conclusiones del informe son las siguientes:

1. Se ha avanzado en el reconocimiento constitucional de los derechos de las personas de edad en la mayor parte de los países analizados, lo que supone estándares esenciales de protección. En la mayoría, este reconocimiento se concentra en ofrecer una protección mínima en la vejez. Solo algunos países consideran la discriminación por edad y muy pocos garantizan los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos casos, incluso, la protección de las personas mayores en el texto constitucional se restringe a los sectores más vulnerables. No obstante, el hecho que los derechos de las personas de edad se hayan reconocido constitucionalmente es un primer paso, que puede desarrollarse con mayor amplitud en el marco normativo nacional.
2. La protección constitucional conlleva obligaciones de conducta y de resultado. De acuerdo a las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las primeras se refieren al desarrollo de acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de los derechos —leyes, políticas, programas, entre otras—, y las obligaciones de resultados requieren que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan la norma sustantiva. Ambas obligaciones deben estar muy claras para los Estados y los ciudadanos, puesto que de lo contrario el reconocimiento constitucional se transforma en un ejercicio puramente teórico, sin consecuencias prácticas para los derechos que se busca proteger.
3. En los países estudiados, las leyes especiales de protección de los derechos de las personas mayores se desarrollaron durante la segunda mitad de la década de 1990. En algunos casos su promulgación obedeció al reordenamiento de las fuerzas políticas dentro del país, en otros respondió al impulso dado por las primeras damas o al interés genuino de los poderes públicos por responder de manera concreta a los desafíos que conlleva el crecimiento vertiginoso de la población adulta mayor en el contexto nacional. La influencia externa, principalmente en la forma de cooperación internacional, ha tenido también un efecto impulsor en el desarrollo de las legislaciones.
4. Las leyes especiales tienen un enorme valor, debido a que pueden desarrollar de manera pormenorizada el reconocimiento constitucional de los derechos de las personas mayores,

permiten organizar la acción de los Estados a favor de este grupo por medio del cumplimiento de obligaciones y establecen los límites y posibilidades de la acción de los poderes públicos para el ejercicio de los derechos y las libertades en la vejez.

5. De la revisión de las leyes especiales surge que la esencia y estructura de los derechos de las personas mayores es todavía una arena de discusión. Así, el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado o al trabajo no tienen el mismo significado en un país que en otro. La falta de homogenización tiene como resultado que los Estados, en mayor o menor medida, se aparten de los estándares mínimos universales de derechos humanos. En este marco, urge adecuar las legislaciones existentes a la norma de los tratados, la interpretación de los órganos de supervisión y, por cierto, a las políticas mundiales y regionales a favor de las personas mayores.
6. Una segunda debilidad de las legislaciones analizadas es la falta de garantías institucionales —tanto de orden político como jurisdiccional— para el cumplimiento de los derechos. Varias normas carecen de mecanismos específicos de protección para que sus destinatarios puedan satisfacer realmente la necesidad o el interés protegido.
7. Las garantías institucionales, con notables excepciones, tienen su principal debilidad en que la norma no establece de manera explícita las obligaciones ni los sujetos obligados para los derechos que son protegidos. De este modo, se enumeran prerrogativas a favor de las personas mayores, pero no está claro qué órgano de gobierno, legislativo o judicial debe responder para hacer efectivo el derecho. Lo mismo ocurre con las sanciones, que generalmente son de tipo administrativo, concentrando la responsabilidad de su ejecución en las instituciones creadas por la misma legislación, muchas de las cuales no cuentan con el personal calificado, la ubicuidad institucional, el presupuesto o los procedimientos para hacerlas efectivas.
8. Unido a lo anterior, y con excepción de algunos países, existen dificultades para el acceso de las personas mayores a la justicia. En la mayoría de los países analizados no hay una política clara de accesibilidad para las poblaciones vulnerables, y cuando existe, no siempre incluye a las personas de edad. Hay enormes obstáculos en este ámbito que deben ser superados para que las garantías de las leyes sean implementadas.
9. Es de suma importancia fortalecer las garantías ciudadanas en las leyes analizadas. En varios casos, los principios de las leyes o sus objetivos incorporan la participación de las personas mayores; sin embargo, no se establecen dentro del mismo texto legal instrumentos de defensa y tutela de los derechos que dependan directamente de los titulares. De este modo, la falta de canales institucionales de participación en los asuntos que afectan a las personas mayores o las dificultades de acceso a la información pública son parte de los obstáculos a superar, puesto que para una efectiva implementación de las leyes se necesita involucrar a los propios afectados en la construcción y protección de sus derechos.

En resumen, es evidente que las legislaciones existentes para la protección de las personas mayores se pueden mejorar. Sus actuales imperfecciones son parte de un proceso en construcción. Hay que recordar que en Centroamérica y la República Dominicana se originaron las primeras leyes de protección de los derechos de las personas mayores de la región. Son parte de una primera generación de normas, cuyo valor e influencia impulsaron procesos legislativos en el resto de los países. Hoy en día, la tarea es otra y el contexto en que se analizan y discuten los derechos de las personas mayores también. En este nuevo escenario, los legisladores tienen un rol fundamental para mejorar los marcos normativos vigentes, dotando a los derechos de las personas mayores de mecanismos eficaces de protección.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2006), *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (2010), “General recommendation N° 27 on older women and protection of their human rights” (CEDAW/C/2010/47/GC.1), Forty-seventh session, 4 – 22 October.
- _____ (2009), “Nota conceptual relativa al proyecto de recomendación general sobre la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos” (CEDAW/C/2009/II/WP.1/R), 44° período de sesiones, 20 de julio al 7 de agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), “Declaración de Brasilia” (LC/G.2359), Santiago.
- _____ (2008b), “Resoluciones aprobadas por la CEPAL en su trigésimo segundo período de sesiones”, [en línea], <<http://www.cepal.org/pses32/noticias/paginas/4/33374/2008-434-SES32-Resoluciones.pdf>>.
- _____ (2004), “Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (LC/G.2228), Santiago.
- Comité DESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2009), Observación General N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2) (E/C.12/GC/20), 42° período de sesiones, Ginebra, 4 al 22 de mayo.
- _____ (2008a), Observación General N° 19: “El derecho a la seguridad social (artículo 9)” (E/C.12/GC/19), 39° período de sesiones, Ginebra, 5 al 23 de noviembre.
- _____ (2008b), Observación general N° 13: “El derecho a la educación (artículo 13)”, reproducido en: Instrumentos internacionales de derechos humanos. Volumen I. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos [HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I)].
- _____ (2000), Observación general N° 14: “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)”, 22° período de sesiones, reproducido en: Instrumentos internacionales de derechos humanos. Volumen I. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos [HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I)].
- _____ (1999), “Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)” (E/C.12/1999/10), 21° período de sesiones, 15 de noviembre al 3 de diciembre.
- _____ (1995), Observación General N° 6: “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores” (E/1996/22), 13° período de sesiones, 24 de noviembre.
- Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2004), “Sentencia: 11170. Expediente: 03-005351-0007-CO. Recurso de amparo interpuesto por Francisco Arias Morales, mayor,

- agente aduanero, vecino de Aserrí, portador de la cédula de identidad número 1-226-219, contra la Administración Aduanera de la Aduana Central”, San José, [en línea], <http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=2&tem1=sentencia_11170&nValor1=1&nValor2=300308¶m7=0&strTipM=T&lResultado=11&strLib=LIB>.
- Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional (s/f), “Funciones y Competencias de la Sala”, [en línea], <<http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional>>, San José (Costa Rica), fecha de consulta: agosto de 2011.
- Huenchuan, Sandra (2011), “La protección de la salud en el marco de la dinámica demográfica y los derechos”, serie *Población y desarrollo*, N° 100 (LC/L.3308-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.27.
- _____ (ed.) (2009), “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas”, *Libros de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2389-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.94.
- Marie, Jean-Bernard (s/f), “Sistemas nacionales de protección de los derechos humanos”, [en línea], <<http://www.iin.oea.org/iin/cad/sim/pdf/mod1/Texto%2010.pdf>>.
- Mokhiber, Craig (2011), “Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the Human Rights of Older Persons” (GA res. 65/182), Second working session, New York, 1-4 August, [en línea], <<http://social.un.org/ageing-working-group/documents/Mokhiber-%20Panel%201-Aug%20session-rev.pdf>>.
- Naciones Unidas (2011), “Estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover” (A/HRC/18/37), Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 18° período de sesiones, 4 de julio.
- _____ (2007), “Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada ‘Consejo de Derechos Humanos’”, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari (A/HRC/4/18), Consejo de Derechos Humanos, cuarto período de sesiones, 5 de febrero.
- _____ (2002), “Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, Madrid, 8 al 12 de abril.
- _____ (1991), Resolución 46/91 Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas, 16 de diciembre.
- _____ (1982), Resolución 37/51 “Cuestión del envejecimiento”, 3 de diciembre.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2002a), *Active Aging: A Policy Framework*, Ginebra [traducción no oficial al castellano de Pedro J. Regalado Doña (2002), “Envejecimiento activo: un marco político”, *Revista Española de Geriatria* N° 37(2), pp. 94-105].
- _____ (2002b), “Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores”, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2009), “Plan de acción sobre la salud de las personas mayores incluido el envejecimiento activo y saludable” (CE144.R13), junio.
- Panamá, MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2010), Informe de Panamá en la sesión “Protección jurídica en materia de envejecimiento: Momento actual y proyección futura”, X Conferencia Riicotec “De la necesidad a los derechos en las políticas públicas de discapacidad y envejecimiento”, Asunción, 22 al 24 de septiembre.
- Rodríguez-Piñero, Luis (2010), “Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad”, colección *Documentos de proyecto* N° 305 (LC/W.305), Santiago, CEPAL.
- Roqué, Mónica (2010), Informe de Argentina en la sesión “Protección jurídica en materia de envejecimiento: Momento actual y proyección futura”, X Conferencia Riicotec “De la necesidad a los derechos en las políticas públicas de discapacidad y envejecimiento”, Asunción, 22 al 24 de septiembre.

- Wilhelmi, Marco Aparicio y Gerardo Pisarello (2008), “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”, en Jordi Bonet Pérez y Víctor M. Sánchez (comps.), *Los derechos humanos en el siglo XXI. Continuidad y cambios*, Barcelona, Huygens Editorial.
- Zapata, Ricardo (coord.) (2010), “Desastres y desarrollo: El impacto en 2010. (Cifras preliminares)”, Boletín N° 2, Santiago, CEPAL.

Anexos

Anexo 1

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: contenidos de la Observación general N° 6

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

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

Anexo 2

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: algunos contenidos de la Observación general N° 27

Tema	Recomendaciones
General	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes deben tomar medidas adecuadas, incluyendo aquellas de orden legislativo, dirigidas a eliminar la discriminación contra las mujeres mayores. Deben implementar políticas y medidas sensibles al género y a la edad, que aseguren a las mujeres mayores participar plena y efectivamente en los ámbitos político, social, económico, cultural, civil o cualquier otro. • Los Estados partes tienen la obligación de asegurar el pleno desarrollo y el avance de las mujeres a lo largo del ciclo de vida, tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto o desastre. • Los Estados partes deben recolectar, analizar y difundir datos desagregados por edad y sexo y proporcionar información sobre la situación de las mujeres mayores, incluyendo aquellas que viven en áreas rurales, zonas de conflicto, las que pertenecen a grupos minoritarios o tienen alguna discapacidad. • Los Estados partes deben proporcionar a las mujeres mayores información sobre sus derechos y la forma de acceder a los servicios legales, junto con velar, entre otros aspectos, por su derecho de propiedad y asegurarles que no sean privadas de su capacidad legal de forma arbitraria o discriminatoria.
Estereotipos	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes tienen la obligación de combatir los prejuicios negativos y modificar los patrones culturales de conducta que perjudican a las mujeres mayores. Deben, además, reducir el abuso y maltrato en todas sus formas.
Violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes tienen la obligación de reconocer y prohibir la violencia contra las mujeres mayores, incluyendo aquellas con discapacidad, en la legislación sobre violencia doméstica, sexual e institucional. Deben investigar, procesar y penar todo acto de violencia contra las mujeres de edad, incluyendo aquellos que son resultado de creencias o prácticas tradicionales. • También deben prestar especial atención a la violencia sufrida por las mujeres mayores en tiempos de conflicto armado, el impacto de tales conflictos en sus vidas y su contribución tanto al establecimiento de la paz como a los procesos de reconstrucción.
Participación en la vida pública	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes tienen la obligación de asegurar a las mujeres mayores las oportunidades para participar en la vida pública y política, así como en los puestos públicos en todos los niveles, incluyendo los procesos electorarios.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes tienen la obligación de asegurar la igualdad de oportunidades educativas para las mujeres de todas las edades y su acceso a la educación de adultos y a las oportunidades de aprendizaje.
Trabajo y beneficios de pensión	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes deben facilitar la participación de las mujeres mayores en el trabajo remunerado sin discriminación basada en el sexo o la edad. • Tienen además la obligación de asegurar que no se discrimine a las mujeres mayores respecto de las edades fijadas para la jubilación, sea en el sistema público o privado, y deben proporcionar pensiones no contributivas adecuadas a todos los hombres y mujeres que no tengan acceso a la seguridad social, sobre una base igualitaria. • Los Estados partes tienen que asegurar que las mujeres mayores, incluyendo aquellas con responsabilidades en el cuidado de niños, tengan acceso a beneficios económicos y sociales como cuidadoras, y a que reciban todo el apoyo necesario cuando cuidan a padres ancianos o parientes.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes deben proporcionar medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas y no transmisibles, atención social y de salud de largo plazo, incluyendo el cuidado que permita una vida independiente y el de tipo paliativo, entre otras acciones.

Continuación

Empoderamiento económico	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes deben remover las barreras en el acceso a créditos agrícolas basadas en la edad y el sexo, y asegurar el acceso de las mujeres mayores productoras y campesinas a la tecnología. Deben también facilitar el transporte apropiado para que las mujeres mayores, incluyendo aquellas de áreas rurales, puedan participar en la vida económica y social.
Beneficios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes deben asegurar a las mujeres mayores el acceso a una vivienda adecuada acorde a sus necesidades y eliminar las barreras arquitectónicas y de movilidad que obstaculizan su vida. Tienen también que prestar servicios sociales que les permitan mantenerse en su hogar y vivir de manera independiente el mayor tiempo posible.
Mujeres rurales y otras vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes deben facilitar a las mujeres mayores el acceso al agua, a la electricidad y otros servicios. Deben también asegurar su protección con el estatus de refugiadas, apátridas, internamente desplazadas, trabajadoras migrantes, a través de la adopción de leyes y políticas sensibles al género y la edad.
Matrimonio y vida familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados partes tienen que derogar la legislación que discrimine a las mujeres de edad en el matrimonio y su disolución, incluyendo la propiedad y la herencia. Junto con ello, deben derogar la legislación que discrimine a las mujeres mayores viudas con respecto a la propiedad y la herencia, y protegerlas contra la apropiación indebida de sus tierras.

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

Anexo 3

La legislación sobre las personas mayores en Centroamérica y la República Dominicana

En este apartado se presentan los contenidos de las leyes especiales de protección de los derechos de las personas mayores vigentes en la actualidad en seis países de Centroamérica y la República Dominicana.

El objetivo es mostrar sintéticamente la cobertura legal y sustantiva de los derechos de las personas de edad. Para su elaboración se han analizado de manera minuciosa los contenidos de las leyes, particularmente en la sección relativa a los derechos que garantiza cada una de ellas, los que se han clasificado siguiendo el mismo criterio que se emplea en el capítulo II de este documento.

Costa Rica

Ley integral para la persona adulta mayor, 7935 (1999)

Derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno

Entre los “derechos para mejorar la calidad de vida” de las “personas adultas mayores” que considera esta ley, de los que se ocupa el artículo 3, se contempla la creación y ejecución de programas que promuevan: “La protección jurídica y psicosocial a las personas adultas mayores afectadas por la violencia física, sexual, psicológica y patrimonial” (inciso j). A su vez, el artículo 6 se ocupa explícitamente del “derecho a la integridad”, sosteniendo que: “Las personas adultas mayores tendrán derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Este derecho comprende la protección de su imagen, autonomía, pensamiento, dignidad y valores”.

Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad

Varios aspectos de este derecho general están incluidos en el artículo 3, que se ocupa de los derechos para mejorar la calidad de vida: el de “participación en actividades recreativas, culturales y deportivas promovidas por las organizaciones, las asociaciones, las municipalidades y el Estado” (inciso b). “La participación en el proceso productivo del país, de acuerdo con sus posibilidades, capacidades, condición, vocación y deseos” (inciso i). “La unión con otros miembros de su grupo étnico, en la búsqueda de soluciones para sus problemas” (inciso l).

Derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales

El artículo 3 abarca diversos aspectos de lo que se considera un nivel de vida adecuado, y en su párrafo inicial sostiene justamente que: “Toda persona adulta mayor tendrá derecho a una mejor calidad de vida”. En la enumeración de derechos que realiza este artículo, hay algunos que se relacionan de manera directa con un nivel de vida adecuado y con los servicios sociales que pueden ayudar a lograrlo. El inciso “h” considera la creación y ejecución de programas que promuevan: “La asistencia social, en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia”. El inciso “e” prevé: “El acceso a un hogar sustituto u otras alternativas de atención, con el fin de que se vele por sus derechos e intereses, si se encuentra en riesgo social”, y finalmente el inciso “d” garantiza: “El acceso al crédito que otorgan las entidades financieras públicas y privadas”.

Derecho a la salud física y psíquica

El artículo 3 alude a la salud entre los derechos que se propone garantizar, cuando considera: “La atención hospitalaria inmediata, de emergencia, preventiva, clínica y de rehabilitación” (inciso f).

Derecho a la educación y a la cultura

Este derecho está garantizado mediante el artículo 3, que considera la creación y ejecución de programas que promuevan: “El acceso a la educación, en cualquiera de sus niveles, y a la preparación adecuada para la jubilación” (inciso a).

Derecho a la vivienda y a un entorno saludable

La ley costarricense estipula este derecho, cuando considera crear y ejecutar programas que promuevan: “La vivienda digna, apta para sus necesidades, y que le garantice habitar en entornos seguros y adaptables” (artículo 3, inciso c).

Derecho al trabajo

El artículo 4 de esta norma está dedicado a los “derechos laborales”, que comprenden: “a) Ser seleccionadas para ocupar cualquier puesto, siempre que sus calidades y capacidades las califiquen para desempeñarlo. No podrán ser discriminadas por razón de su edad. b) Contar con los horarios laborales y los planes vacacionales adecuados a sus necesidades, siempre que tal adecuación no perjudique la buena marcha de la entidad empleadora. c) Disfrutar de los mismos derechos que los otros trabajadores. No serán explotadas física, mental ni económicamente”.

Derecho a la seguridad social

El artículo 3 establece para las personas adultas mayores el derecho a: “La pensión concedida oportunamente, que le ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, haya contribuido o no a un régimen de pensiones” (inciso g), y el de: “La asistencia social, en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia” (inciso h).

Derechos y libertades fundamentales de las personas institucionalizadas

El artículo 5 alude a los derechos de las personas institucionalizadas en el ámbito privado (la denominación general del artículo es “derechos de residentes o usuarios en establecimientos privados”). Su texto sostiene que, además de lo comprendido en el derecho a la integridad —citado anteriormente—, “toda persona adulta mayor que resida permanente o transitoriamente en un hogar, centro diurno, albergue u otra modalidad de atención, tiene los siguientes derechos: a) Relacionarse afectivamente con sus familiares u otras personas con las que desee compartir, asimismo, recibir sus visitas dentro de los horarios adecuados. b) Recibir información previa de todos los servicios que presta dicho establecimiento y del costo de estos. c) Ser informada respecto de su condición de salud y la participación del tratamiento que requiere. d) Oponerse a recibir tratamiento médico experimental y con exceso de medicamentos (polifarmacia). e) No ser trasladada ni removida del establecimiento sin haberlo consentido, excepto si se le informa, por escrito y con un mínimo de treinta días de anticipación, de que se le va a dar de alta o de la existencia de otras razones para el traslado o la remoción. En ambos casos, las razones del traslado deben quedar fundamentadas en el expediente que, obligatoriamente, deben tener de cada residente o usuario. f) No ser aislada, excepto por causas terapéuticas, para evitar que se dañe a sí misma o perjudique a otras personas. Si se requiriere el aislamiento, deberá ser respaldado por una orden extendida por un equipo profesional competente. La condición de aislamiento deberá revisarse periódicamente. Dicha revisión se hará constar en los expedientes clínicos. g) Administrar sus propias finanzas o elegir a una persona para que se las administre y recibir informes trimestrales del responsable de manejarlas. Cuando resida en forma permanente en un hogar o albergue, deberá contribuir con el costo de su estancia hasta con un máximo del noventa por ciento (90%) de su ingreso por concepto de pensión mensual. h) Gozar de privacidad durante las visitas de su cónyuge o compañero. Cuando ambos cónyuges o compañeros sean residentes, deberá suministrárseles un dormitorio común, siempre que las facilidades del establecimiento lo permitan. i) Circular libremente tanto dentro del establecimiento como fuera de él, siempre que las condiciones físicas y mentales se lo permitan”.

El Salvador

Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (2002)

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

Para la normativa salvadoreña: “Son derechos fundamentales de las personas adultas mayores, los siguientes: No ser discriminado en razón de su edad, sexo o cualquier otra condición” (artículo 5, inciso 1).

Derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno

Entre los derechos fundamentales de las personas adultas mayores considerados por esta ley se mencionan varios ligados al derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno: “Recibir buen trato, consideración y tolerancia por parte de la familia, la sociedad y el Estado” (artículo 5, inciso 6); “[r]ecibir protección contra abuso o malos tratos de cualquier índole; asistencia especializada de cualquier tipo para su bienestar y asistencia jurídica gratuita para la defensa de sus derechos” (artículo 5, inciso 9); y “[n]o ser obligados a realizar labores o trabajos que no sean acordes a sus posibilidades o condiciones físicas que menoscaben su dignidad” (artículo 5, inciso 11).

Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad

Se considera el derecho a: “Disfrutar en forma gratuita de programas recreativos, culturales, deportivos y de esparcimiento” (artículo 5, inciso 7). Otro derecho enunciado, y vinculado con este ámbito de la vida, es el de: “Ser oídos, atendidos y consultados en todos aquellos asuntos que fueren de su interés y asegurarles la participación y comunicación en actividades de la Comunidad que preserven su autoestima de personas útiles a la Sociedad” (artículo 5, inciso 10).

Derecho a la salud física y psíquica

La ley proclama el derecho fundamental a: “Recibir asistencia médica, geriátrica y gerontológica, en forma oportuna y eficaz” (artículo 5, inciso 5).

Derecho a la educación y a la cultura

Se establece el derecho de las personas adultas mayores a: “Ocupar su tiempo libre en educación continuada...” (artículo 5, inciso 8).

Derecho a la vivienda y a un entorno saludable

Para esta ley, son derechos fundamentales de las personas adultas mayores: “tener vivienda adecuada” (artículo 5, inciso 3) y “[v]ivir al lado de su familia, con dignidad, en un ambiente que satisfaga plenamente sus diversas necesidades y les proporcione tranquilidad” (artículo 5, inciso 4).

Derecho a la seguridad social

Se establece el derecho a: “Recibir oportunamente pensión por retiro o cuotas subsidiarias para gastos personales y a que se revise periódicamente su pensión a fin de adecuarla al costo de vida vigente” (artículo 5, inciso 12).

Guatemala

Ley de Protección para las personas de la tercera edad, Decreto Nº 80 (1996)

Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad

La normativa guatemalteca considera un aspecto de este derecho en el artículo 6, que sostiene que: “Toda persona de la tercera edad tiene derecho a que se le dé participación en el proceso de desarrollo del país y a gozar de sus beneficios”.

Derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales

El derecho a un nivel de vida adecuado y al acceso a los diversos elementos que pueden asegurarlo está considerado en los objetivos de esta norma, cuando se sostiene que “[l]a presente ley tiene por objeto y finalidad tutelar los intereses de las personas de la tercera edad, que el Estado garantice y promueva el derecho de las ancianas a un nivel de vida adecuado en condiciones que les ofrezcan educación, alimentación, vivienda, vestuario, asistencia médica geriátrica y gerontológica integral, recreación y esparcimiento, y los servicios sociales necesarios para una existencia útil y digna” (artículo 1).

El artículo 31, en tanto, determina que “[e]n caso de desamparo o abandono, corresponde al Estado promover la atención de las personas de la tercera edad, ya sea en forma directa o por medio de instituciones establecidas o creadas para el efecto, tales como asilos o casas de asistencia social”.

Derecho a la salud física y psíquica

El artículo 13 afirma que es “[u]n derecho fundamental de la vejez... el de tener buena salud por lo que tienen derecho a tener asistencia médica, preventiva, curativa y de rehabilitación oportuna, necesaria y adecuada a su edad y requerimientos por lo que quedan obligados los hospitales de Seguridad Social; así como los nacionales, a prestar en forma gratuita el tratamiento necesario para cada caso”. A su vez, el artículo 16 establece que “[e]l Estado, por medio del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, deberá desarrollar programas especiales de educación nutricional, salud bucal y salud mental del anciano en forma gratuita”.

Derecho a la educación y a la cultura

El derecho a la educación está contemplado en el artículo 20, que sostiene que “[t]oda persona de la tercera edad, debe tener acceso a la educación formal e informal sin que la edad sea un limitante, con el objeto de que siga cooperando con el desarrollo del país”.

Derecho al trabajo

El artículo 22 estipula que “toda persona en la tercera edad tiene el derecho a tener un ingreso económico seguro, mediante el acceso sin discriminación al trabajo, siempre y cuando la persona se encuentre en buen estado de salud, así como pensiones decorosas a su retiro, que le permitan un buen nivel de vida adecuado y a la satisfacción de sus necesidades mínimas”.

Honduras

Ley integral de protección al adulto mayor y jubilados, Decreto legislativo N° 199 (2006)

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

El derecho a la no discriminación está considerado en el artículo 5 de esta norma, que establece los “derechos del Adulto Mayor y Jubilados”, y entre ellos alude a: “No ser discriminado y no ser calificado como enfermo por su condición de adulto mayor o jubilado” (inciso 6).

Derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno

Se considera este aspecto de las garantías de las personas mayores cuando se alude a los siguientes derechos: “Ser siempre tratado con el respeto y con la dignidad que merecen por su mera condición de personas” (artículo 5, inciso 5); “Ser respetado en su privacidad e intimidad y a conservar la sanidad de su cuerpo y la atención de sus temores” (artículo 5, inciso 7).

Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad

El derecho a la participación puede considerarse recogido en el inciso 11 del artículo 5, que garantiza al adulto mayor: “Una actuación protagónica en los espacios de participación comunitaria y toma de decisiones del sistema de salud”.

Derecho a la salud física y psíquica

El derecho a la salud, en sus dimensiones física y psíquica, se proclama en esta ley a través de algunos derechos específicos: “Tener acceso a los servicios públicos de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación” (artículo 5, inciso 2). “Desarrollar actividades y ocupaciones en bien de su salud integral” (artículo 5, inciso 4). “Ser respetado en su privacidad e intimidad y a conservar la sanidad de su cuerpo y la atención de sus temores” (artículo 5, inciso 8). “Ser informado sobre su situación de salud y a recibir un tratamiento adecuado y que se respete su consentimiento para la prestación de los mismos” (artículo 5, inciso 12).

Derecho al trabajo

El artículo 5 establece el derecho de: “Tener trabajo digno que les permita alcanzar una mejor calidad de vida” (inciso 3).

Nicaragua

Ley del Adulto Mayor (2010)

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

El derecho a la igualdad está establecido en el artículo 4 de esta norma, cuando sostiene que son fines y objetivos de esta ley “[g]arantizar al adulto mayor, igualdad de oportunidades, calidad de vida y dignidad humana en todos los ámbitos” (inciso 5).

En el mismo artículo hay un reconocimiento del derecho a la no discriminación, cuando la ley se propone “[e]liminar cualquier forma de discriminación hacia el adulto mayor por motivo de su edad, capacidad física, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social. Todo en base a lo establecido en el artículo No. 27, párrafo primero de la Constitución Política de la República de Nicaragua” (inciso 10).

Derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno

En el título de la ley dedicado a los derechos del adulto mayor se menciona el de “[r]ecibir un trato justo, humano, respetuoso y digno por parte del Estado, el Sector Privado y la Sociedad, respetando su integridad física, psíquica y moral” (artículo 6, inciso 1).

Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad

Algunas dimensiones del derecho a la participación están consideradas en el artículo 6, cuando se reconoce el derecho a “[p]articipar en forma dinámica en actividades recreativas, culturales y deportivas” (inciso 4) y a “[p]articipar en actividades comunitarias y productivas del país de acuerdo a su condición de adulto mayor” (inciso 14).

Derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales

Ciertos aspectos de lo que se entiende por un nivel de vida adecuado y el derecho de acceder a los servicios sociales son atendidos por la norma nicaragüense, por ejemplo, cuando se garantiza “[e]l acceso a un hogar alternativo a personas adultas mayores expuestas a riesgos” (artículo 6, inciso 7) y la “[g]ratuidad en el transporte urbano colectivo...” (artículo 7, inciso 2).

Derecho a la salud física y psíquica

El artículo 6 considera la dimensión de la salud, cuando garantiza el derecho a “[r]ecibir atención de calidad, digna y preferencial en los servicios de salud a nivel hospitalario, Centros de Salud y en su domicilio. Se procurará dar atención especial a las enfermedades propias de su condición de adulto mayor, para lo cual el Ministerio de Salud y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, en consulta con el CONAM, deberán adecuar en un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el listado de enfermedades a ser atendidas para el adulto mayor con la correspondiente dotación de medicamentos”.

Hay alusiones a este derecho en el artículo 7, cuando entre los beneficios que se aseguran al adulto mayor se alude al de “[r]ecibir atención de calidad en salud, suficiente y preferencial, en las unidades hospitalarias, centros de salud y su domicilio, mediante programas de promoción, prevención, curación y rehabilitación” (inciso 5) y de “[r]ecibir atención gerontológica y geriátrica en las unidades de salud pública y privada, contando con un personal especializado” (inciso 6).

Derecho a la educación y a la cultura

Se lo alude en el inciso 3 del artículo 6, al mencionarse entre los derechos del adulto mayor: “[e]l acceso a la educación, en cualquiera de sus niveles”.

Derecho a la vivienda y a un entorno saludable

El mismo artículo garantiza el derecho de “adquisición de una vivienda digna”, diciendo: “En los proyectos de vivienda de interés social, se les dará trato preferencial al adulto mayor para la adquisición y disfrute de una vivienda digna. Así mismo se les procurará proveer facilidades de financiamiento para la adquisición o remodelación de su vivienda” (artículo 6, inciso 5).

Derecho al trabajo

Está garantizado el derecho al trabajo, al sostenerse que “las Instituciones del Estado y el Sector Privado desarrollen todos los esfuerzos necesarios para garantizar el acceso pleno al trabajo sin menoscabo del goce y disfrute de los derechos y beneficios que derivan de su condición de adulto mayor. Todo sin perjuicio de lo establecido o regulado por normas jurídicas propias de la materia” (inciso 16).

República Dominicana

Ley 352-98 Sobre Protección de la Persona Envejeciente (1998)

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

El derecho a la no discriminación del “envejeciente” está contemplado entre los considerandos de esta ley, cuando se sostiene que “no puede ser objeto de discriminación alguna en razón de su edad, salud, religión, credo político o razones étnicas”. A su vez, el artículo 19 considera la no discriminación en el trabajo, cuando plantea: “[e]liminar todo tipo de discriminación en el mercado de trabajo y garantizar una auténtica igualdad de trato en la vida laboral” (inciso f), y el artículo 15, dedicado al derecho a la educación, determina que su acceso deberá darse en condiciones de igualdad de oportunidades.

Derecho a la vida y a una muerte digna

En los considerandos se sostiene que “[l]a familia, la comunidad, la sociedad en general y el Estado tienen el deber de garantizar, con absoluta prioridad y efectividad, la protección de los derechos relativos a la vida...”.

Derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno

Este derecho está contemplado en los considerandos de la ley, cuando se afirma que “[l]as personas envejecientes no pueden ser perjudicadas en sus derechos fundamentales por negligencia, explotación, violencia, ni podrán ser castigadas o víctimas de cualquier atentado, sea por acción u omisión”.

Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad

El derecho a la participación es abordado en varios de sus aspectos específicos. El artículo 9 afirma que: “El(a) envejeciente tiene derecho a constituir o formar parte de cualquier asociación. Se promoverá la organización de envejecientes en el nivel comunitario y nacional, especialmente de aquellas formas que velen, representen y defiendan los derechos del mismo”, y que “tiene derecho a participar ampliamente en la vida pública comunitaria y nacional. Las asociaciones de desarrollo comunal deberán integrar a envejecientes en sus juntas directivas y comisiones”. También se contempla el “derecho al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas, culturales y deportivas apropiadas para su edad y a participar libremente en la vida cultural y social del país” (artículo 16).

Derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales

El artículo 13 contempla que “[t]oda(a) envejeciente indigente, desamparado, discapacitado y en general, que se encuentre en situación económica que no le permita su subsistencia, tiene derecho a recibir una pensión alimenticia adecuada de sus familiares de manera que le garanticen una vida digna y segura”, en tanto que el artículo 7 le garantiza el “derecho al libre y fácil acceso a los servicios públicos y privados. Toda institución pública o privada que ofrezca servicios deberá mantener puestos de atención y asientos preferenciales, así como otras comodidades para el uso exclusivo de personas discapacitadas, mujeres embarazadas y envejecientes que requieran tales servicios”.

Derecho a la salud física y psíquica

Se mencionan varias dimensiones del derecho a la salud. En el párrafo I del artículo 10, se sostiene que “[t]odo(a) envejeciente tiene derecho a recibir tratamiento médico y los medicamentos que requiera de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) y del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) en caso de ser asegurado(a)”. A su vez, el artículo 4 contempla al envejeciente que padezca alguna enfermedad física o mental grave, quien “tiene derecho a protección especial, de modo que tenga fácil acceso a los servicios de salud. Se tomarán todas las acciones indispensables para la prevención y el tratamiento de las enfermedades propias del envejecimiento”. El artículo 11 alude a las personas mayores con problemas de adicción: “[e]l(a) envejeciente alcohólico(a) o farmacodependiente tiene derecho a recibir tratamiento de rehabilitación de los servicios especializados del Sistema Nacional de Salud de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social y demás instituciones públicas y privadas que, por naturaleza de los servicios que presten, puedan brindarlo”. Y finalmente el párrafo II de este mismo artículo garantiza “la atención geriátrica y gerontológica por parte de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) o del centro donde esté institucionalizado o donde reciba atención”.

Derecho a la educación y a la cultura

El artículo 15 garantiza el derecho del envejeciente de acceder “a la educación formal e informal en todos los niveles y modalidades. La Secretaría de Estado de Educación y Cultura, las universidades públicas y privadas y demás centros de educación superior, promoverán la incorporación de envejecientes a programas educativos adecuados para ellos, así como implementarán cursos especiales que se organicen de acuerdo con las características y necesidades de cada uno. La educación, en estos casos, tendrá como finalidad la promoción e integración del y la envejeciente y el progreso de sus facultades, para beneficiar la convivencia entre generaciones y la satisfacción de

sus inquietudes intelectuales y culturales. El acceso a la educación deberá darse en condiciones de igualdad de oportunidades”.

El derecho a la cultura, en tanto, puede considerarse atendido por el artículo 16, que plantea que “[e]l y la envejeciente tienen derecho al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas, culturales y deportivas apropiadas para su edad y a participar libremente en la vida cultural y social del país”.

Derecho a la vivienda y a un entorno saludable

Este derecho es tratado por el artículo 10, que afirma que todo envejeciente “tiene derecho a una vivienda digna y adecuada. El Instituto Nacional de la Vivienda, la Administración General de Bienes Nacionales y las demás entidades públicas relacionadas con la vivienda, le proveerán mayores facilidades de financiamiento para la obtención de su vivienda, así como todos aquellos otros beneficios que las instituciones ofrezcan a sus protegidos”.

Derecho al trabajo

La ley dominicana garantiza el derecho al trabajo, mediante su artículo 8: “Todo(a) envejeciente tiene derecho al trabajo, en igualdad de oportunidades y a todas las garantías que al respecto otorgan las leyes laborales, sin discriminación alguna. La Secretaría de Estado de Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores deberán tomar las medidas necesarias para que las labores del(a) envejeciente se desarrollen en condiciones satisfactorias y seguras. Deberán tomarse las medidas necesarias para que el(a) envejeciente encuentre o reencuentre ubicación laboral mediante nuevas posibilidades de empleo”.

Derechos y libertades fundamentales de las personas institucionalizadas

Hay una alusión a los derechos y libertades de las personas institucionalizadas en el artículo 12: “Todo(a) envejeciente institucionalizado(a) en un centro geriátrico tiene derecho a la libre circulación dentro y fuera de la institución y a recibir visitas de familiares y amigos, siempre que sus condiciones físicas y mentales se lo permitan, y que aquello no cause trastornos graves al establecimiento, a juicio del equipo técnico profesional de la institución”.

Derechos de las personas mayores en situación de detención o prisión

La norma aborda los derechos de las personas mayores detenidas, en su artículo 5: “La Policía Nacional deberá brindar al envejeciente que fuere detenido la mayor consideración y respeto. Asimismo, estarán en la obligación de notificar la detención a sus familiares en el término de veinte y cuatro (24) horas. Las autoridades judiciales tendrán especial cuidado en la tramitación de los casos en las que esté de por medio el interés de un(a) envejeciente, de modo que durante el proceso se les garanticen las condiciones mínimas de salud y alimentación”. Paso seguido, el párrafo de este mismo artículo sostiene que en aquellos casos “en que se disponga la incomunicación de una persona mayor, el Poder Judicial deberá ordenar el examen médico del(la) detenido(a) durante todos los días en que se mantenga esta situación. En materia penal, se evitará al máximo la toma de medidas que impliquen la pérdida de la libertad de tránsito del o la envejeciente”. Finalmente, el artículo 6 establece que: “La Procuraduría General de la República instruirá a los responsables del sistema penitenciario para que ofrezcan un trato preferencial a la persona mayor que permanezca en prisión preventiva, de manera que la pérdida de su libertad, hasta donde sea posible, no implique también la pérdida de su trabajo, ni de los servicios de salud que recibiere y que tampoco implique el desamparo de su cónyuge o compañero(a). La prisión preventiva deberá ser lo menos aflictiva posible para el o la envejeciente y, en caso de ser condenado(a) por algún hecho penado por la ley, deben dispensarle un tratamiento acorde con su edad tanto las autoridades judiciales como las autoridades responsables del recinto carcelario”.

Anexo 4

Resumen ejecutivo

1. El envejecimiento de la población es un fenómeno que carece de precedentes y que se profundizará en el tiempo. Durante la centuria pasada la proporción de personas mayores aumentó, y se espera que esta tendencia se mantenga en el siglo XXI. En 2010, el 11% de la población mundial tenía 60 años o más. En 2025 se proyecta que el porcentaje de personas de edad alcance al 15% y en 2050 al 22%.
2. América Latina y el Caribe es una región que está envejeciendo paulatina pero inexorablemente. En 2010, 10 de cada 100 habitantes tenía 60 años y más. En 2025, el 15% de la población será adulta mayor, y se prevé que en 2050 la cifra aumente al 25%. Se trata de un grupo que crece con rapidez y con un ímpetu mayor que la población de edades más jóvenes. La velocidad de cambio de este segmento etario será entre tres y cinco veces mayor que la de la población total en los periodos 2000-2025 y 2025-2050.
3. En Centroamérica y la República Dominicana el proceso de envejecimiento poblacional también es una realidad incuestionable. En 2010 había 4,2 millones de personas de 60 años y más, equivalente al 8% del total de la población. En 2025 este grupo sumará 6,9 millones de personas, representando el 11% del total de habitantes, y en 2050 se prevé que la cifra aumente a 15,1 millones de personas, lo que se traducirá en el 18% de la población de los países en estudio.
4. La proporción de personas mayores varía entre los países. Costa Rica, El Salvador y Panamá tienen en la actualidad un 10% de población adulta mayor. Les sigue la República Dominicana con el 9%, y continúan Guatemala (6,4%), Nicaragua (6,3%) y Honduras (6,2%); por último está Belice, con el 5,7% de población de 60 años y más. En 2050, Belice, Costa Rica, Honduras y Nicaragua habrán triplicado el peso relativo de la población adulta mayor y el resto de los países la habrá duplicado.
5. En el ámbito internacional no existe un instrumento jurídicamente vinculante que estandarice y proteja los derechos de las personas mayores. En la doctrina internacional de derechos humanos, “la edad” es un asunto que se ha tratado bajo la acepción de “cualquier otra condición social”, lo que estaría indicando que la lista de motivos de discriminación que deben condenarse no es exhaustiva y que pueden incluirse otros en esta categoría, entre los que figura la edad. Esto significa que los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 deben ser igualmente extensibles a las personas mayores.
6. Los órganos encargados de supervisión de los tratados han hecho una interpretación progresiva de los derechos de las personas mayores para contribuir con su comprensión. Es el caso del Comité de Derechos Humanos, que ha desarrollado el principio de no discriminación por la edad en algunos casos examinados en el marco de su procedimiento contencioso. También es destacable la práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por medio de sus Observaciones generales número 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad (1995), número 14 sobre el derecho a la salud (2000), número 19 sobre el derecho a la seguridad social (2008) y número 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (2009). Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha realizado una importante labor en este sentido, principalmente con la

Recomendación general número 27 sobre las mujeres mayores y la protección de sus derechos humanos. Otra contribución relevante proviene del Comité contra la Tortura, por medio de su Observación general número 2 de 2008.

7. A nivel interamericano, a fines de la década de 1980 se incorporaron medidas específicas en favor de las personas mayores en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que hasta el momento es el único instrumento vinculante que incorpora específicamente los derechos de las personas de edad.
8. En este marco, las contribuciones que han realizado las Naciones Unidas por medio de distintas resoluciones de la Asamblea General y los planes de acción internacional en esta materia son de fundamental importancia para los derechos humanos en el contexto del envejecimiento de la población. Lo mismo ocurre en el plano regional de acción de la Organización, a través de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento adoptada en la primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, llevada a cabo entre el 19 y el 21 de noviembre de 2003, y la Declaración de Brasilia, acogida en la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe, realizada en Brasilia del 4 al 6 de diciembre de 2007. En esta última, los países miembros acordaron reafirmar el compromiso de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar por la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos.
9. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana han constitucionalizado los derechos de las personas mayores. Algunos de estos países incluyen la protección frente a los actos de discriminación y otros garantizan los derechos económicos, sociales y culturales principalmente. Aunque no hay un concepto compartido con respecto a los ámbitos de protección, ni sobre la amplitud de los grupos a los que deben extenderse —al conjunto de las personas de edad o solo a las más vulnerables—, todos los países que han constitucionalizado los derechos comparten como principio el deber de brindar protección a las personas mayores.
10. De acuerdo a las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la obligación de proteger exige a los Estados que se resguarde de manera individual o como grupo a las personas mayores de las violaciones de los derechos humanos por parte de terceros. Incluye, entre otras acciones, la de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y eficaces para impedir que terceras partes denieguen el acceso en condiciones de igualdad a los derechos constitucionales, sean administrados por el Estado o por otros, impongan condiciones injustificadas de admisibilidad, interfieran arbitraria o injustificadamente en el ejercicio de los derechos o impongan obstáculos que vayan en contra de la igualdad y la dignidad de las personas mayores.
11. Seis de los países en estudio cuentan con una norma específica de protección de las personas mayores —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana. En otros, como Panamá, el proceso de legislar está en marcha. Las leyes analizadas tienen un enorme valor a escala nacional porque permiten estandarizar los derechos y sus contenidos, convirtiéndose en una herramienta fundamental para hacer efectivas las garantías constitucionales. De acuerdo a los antecedentes recopilados, las leyes existentes son parte de una primera generación de normas dirigidas a las personas mayores, las que seguramente se perfeccionarán a medida que haya avances internacionales y regionales que promuevan la protección de los derechos en la vejez.

12. De la revisión de las leyes especiales surge que la esencia y estructura de los derechos de las personas mayores es todavía una arena de discusión. Por ejemplo, el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado o al trabajo no tienen el mismo significado en un país que en otro. La falta de homogenización tiene como resultado que los Estados, en mayor o menor medida, se aparten de los estándares mínimos universales de derechos humanos. En este marco, urge adecuar las legislaciones a la norma de los tratados, la interpretación de los órganos de supervisión y, por cierto, a las políticas mundiales y regionales a favor de las personas mayores.
13. Una segunda debilidad de las legislaciones analizadas es la falta de garantías institucionales —tanto de orden político como jurisdiccional— para el cumplimiento de los derechos. Varias normas carecen de mecanismos específicos de protección para que sus destinatarios puedan satisfacer realmente la necesidad o el interés protegido. La principal carencia de las garantías institucionales, con notables excepciones, es que la norma no establece de manera explícita las obligaciones ni los sujetos obligados para los derechos que son protegidos. De este modo, se enumeran prerrogativas a favor de las personas mayores, pero no está claro qué órgano de gobierno, legislativo o judicial debe responder para hacer efectivo el derecho. Lo mismo ocurre con las sanciones, que generalmente son administrativas, concentrando la responsabilidad de su ejecución en las instituciones creadas por la misma legislación, muchas de las cuales no cuentan con el personal calificado, la ubicuidad institucional, el presupuesto o los procedimientos para hacerlas efectivas.
14. Unido a lo anterior, y con excepción de algunos países, existen dificultades de acceso a la justicia para las personas mayores. En la mayoría de los casos analizados no hay una clara política de accesibilidad para las poblaciones vulnerables, y cuando existe, no siempre incluye a las personas de edad. En este ámbito, hay enormes obstáculos que deben superarse para que las garantías de las leyes se implementen.
15. Es de suma importancia fortalecer las garantías ciudadanas en las leyes analizadas. En varios casos, los principios de las leyes o sus objetivos incorporan la participación de las personas mayores; sin embargo, no se establecen dentro del mismo texto legal instrumentos de defensa y tutela de los derechos que dependen directamente de los titulares. La falta de canales institucionales de participación en los asuntos que afectan a las personas mayores o las dificultades de acceso a la información pública son parte de los obstáculos que deben superarse, puesto que para una efectiva implementación de las leyes se necesita involucrar a los propios afectados en la construcción y protección de sus derechos.
16. Es evidente que las legislaciones analizadas se pueden mejorar. Sus actuales imperfecciones son parte de un proceso en construcción. Hay que recordar que en Centroamérica y la República Dominicana se originaron las primeras leyes de protección de los derechos de las personas mayores de la región. Son parte de una primera generación de normas, cuyo valor e influencia impulsaron procesos legislativos en el resto de los países. Hoy en día, la tarea es otra y el contexto en que se examinan y discuten los derechos de las personas mayores también. En este nuevo escenario, los legisladores tienen un rol fundamental para mejorar los marcos normativos vigentes, dotando a los derechos de las personas mayores de mecanismos eficaces de protección.

Executive summary

1. The ageing of the population is a phenomenon that lacks precedent and will deepen over time. During the XX century, the proportion of older persons increased and it is expected that this trend will be maintained in the XXI century. In 2010, 11% of the world population was 60 years of age or over. By 2025, it is projected that the percentage of older persons will reach 15% and by 2050 22%.
2. In the case of Latin America and the Caribbean, it is a region that is ageing gradually but inexorably. In 2010, ten out of 100 inhabitants was sixty years or older. In 2025, 15% of the population will be older and it is predicted that in 2050 the figure will be 25%. It is about a sector that grows with speed and with great impetus than the population of younger ages. The velocity of change of this age group will be three to five times greater than the total population in the periods 2000-2025 and 2025-2050.
3. In Central America and the Dominican Republic, the population ageing process also is an unquestionable reality. In 2010, there were 4 million 21 thousand persons 60 years of age or more, equivalent to 8% of the total population. In 2025, this population group will be 6 million 911 thousand persons, representing 11% of the total inhabitants and, in 2050, it is predicted that the figure will rise to 15 million 139 thousand persons, will translated to 18% of the population in the countries studied.
4. The proportion of older persons varies between countries. Costa Rica, El Salvador and Panama currently have a 10% older population. Followed by the Dominican Republic with 9% and subsequently Guatemala (6.4%), Nicaragua (6.3%) and Honduras (6.2%). Lastly is Belize, with 5.7% of the population sixty years or older. In 2050, Belize, Costa Rica, Honduras and Nicaragua have tripled the relative weight of their older populations and the rest of the countries it has doubled. La proporción de personas mayores varía entre los países. Costa Rica, El Salvador y Panamá tienen en la actualidad un 10% de población adulta mayor. Les sigue República Dominicana con el 9% y posteriormente continúa Guatemala (6.4%), Nicaragua (6.3%) y Honduras (6.2%). Por último está Belice con el 5.7% de población de sesenta años y más. En 2050, Belice, Costa Rica, Honduras, Nicaragua habrá triplicado el peso relativo de la población adulta mayor y el resto de los países la habrá duplicado.
5. In the international arena, no legally binding instrument exists that standardizes and protects the rights of older persons. In the international human rights doctrine «age» is an issue that has been worked under the stipulation «any other social condition». This would indicate that the list is not exhaustive and may include other motives of discrimination in this category, among them the concept of age. This means that the rights enshrined in the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the Pact of Economic, Social and Cultural Rights (1966) must be equally extended to older persons.
6. To contribute to the understanding of the rights of older persons, the organizations in charge of the supervision of the Treaties have made a progressive interpretation of these. In the Case of the Human Rights Committee, which has developed the principle of no discrimination by age in certain examined cases under the framework of its adversary proceedings. Equally remarkable is that work of the Committee of Economic, Social and Cultural Rights —through its General Observations Num. 6 on the economic, social and cultural rights of older persons (1995), Num. 14 on the right to health (2000), Num. 19 on the right to social security (2008) and Num. 20 on non-discrimination and economic, social and cultural rights (2009). For its part, the Committee for the Elimination of Discrimination against Women has produced important work in this sense, principally with General Recommendation Num. 27 on older women and the protection of their

human rights. Another relevant contribution comes from the Committee against torture through its General Observation Num. 2 of 2008.

7. At the inter-American level, towards the end of the 1980s, specific measures are incorporated in favor of older persons in the Additional Protocol to the "San Salvador Protocol" American Convention of Human Rights on Economic, Social and Cultural Rights, being to date the only binding instrument that specifically incorporates the rights of older persons.
8. In this framework, the contributions by the United Nations through its various General Assembly resolutions had the international plans of action on ageing, are of fundamental importance to human rights in the context of ageing. The same occurs in regionally in the United Nations, through the Regional Strategy for the Implementation for Latin America and the Caribbean of the Madrid International Plan of Action on Ageing adopted at the first Regional Intergovernmental Conference on Ageing, which took place between 19 and 21 November of 2003, and the Brasilia Declaration presented at the second Regional Intergovernmental Conference on Ageing in Latin America and the Caribbean (Brasilia, 4 to 6 December 2007). In the latter, the member countries agreed to reaffirm the compromise to not spare any efforts to promote and protect the human rights and fundamental freedoms of all older persons, work towards the eradication of all forms of discrimination and violence and create networks of protection for older persons to make effective their rights.
9. Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, and Panama have constitutionalized the rights of older persons. Some of these countries include protection against discriminatory acts and others mainly guarantee the economic, social and cultural rights. Although there is no shared concept with respect the area of protection, if they are extended to the group that are older persons or only to the most vulnerable, all the countries that have constitutionalized the rights share as principle the right to give protection to older persons.
10. According to the Maastricht Guidelines on Violations of the Economic, Social and Cultural Rights, the obligation to protect requires of States to guard individually or as a group older persons from human rights violations from third parties. Including, among other actions, that of adopting legislative or other measures that are necessary and effective to impede that third parties deny access to conditions of equality to constitutional rights, be they administered by the State or others; impose unjustified admisability conditions; arbitraraly or unjustifiably interfere with the exercise of rights or impose obstacles that go against the equality and dignity of older persons.
11. Six of the countries studied count on a specific norm of protection for older persons (Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua). In others, such as Panama, the legislative process is ongoing. The laws analyzed have an enormous value at the national level because they permit the standardization of rights and their contents, turning them into a fundamental tool to make effective constitutional guarantees. According to collected background information, existing laws are part of a first generation of norms directed at older persons, which will surely be perfected as international and regional advances are made that promote the protection of rights in old age.
12. From the review of special laws arises that the essence and structure of the rights of older persons is still an area of discussion. So, the right to health, an adequate quality of life o to work do not have the same significance in one country from another. The lack of homogenization has as a result that States, to a greater or lesser degree, are set apart from the minimum universal standards of human rights. In this sense, it is urged

that legislations conform to the norms set by the treaties, the interpretations of supervisory bodies and, certainly, global and regional policies in favor of older persons.

13. A second weakness of the legislations analyzed is the lack of institutional guarantees — both political and jurisdictional— for the fulfillment of rights. Various norms lack specific protection mechanisms so that the recipients can realistically satisfy the need or the protected interest. The institutional guarantees, with notable exceptions, have their main deficiency in that the norm does not establish in a specific manner the obligations or the subjects required so that the rights are protected. In this sense, numerous prerogatives in favor of older persons are listed, but it is not clear which body of the government, legislature or judiciary must respond to make effective the right. The same occurs with the sanctions, which are generally of an administrative type, that concentrate the responsibility of its execution in the institutions created by the same legislation, many of which do not count on qualified personnel, institutional ubiquity, the budget or procedures to make them effective.
14. Along with the above, and distinct of some countries, there exists difficulties in access to justice by older persons. In the majority of the cases analyzed, there is not clear accessibility policy for vulnerable populations, and when it does exist, it does not always include older persons. There are enormous obstacles in this areas that must be surpassed so that the guarantees in the laws can be implemented.
15. It is of great importance to strengthen the citizen guarantees in the laws analyzed. In various cases, the principles or the objectives of the laws incorporate the participation of older persons; nevertheless, defense and guardianship instruments that depend directly of the holders are not established within the same legal text. In this sense, the lack of institutional channels for participation in the issues that affect older persons or the difficulty of access to public information, are part of the obstacles to overcome, given that to make an effective implementation of the laws there needs to be involvement of those affected in the construction and protection of their rights.
16. It is evident that the analyzed legislations can be improved. Their current imperfections are part of a process in construction. It has to be remembered that the first laws of protection of the rights of older persons of the region were in Central America and the Dominican Republic. They are part of a first generation of norms, whose value and influence pushed —further ahead— legislative processes in the rest of the countries. Today, the work is another and the context in which the rights of older persons is examined and discussed as well. In this new scenario, legislators have a fundamental role in improving current normative frameworks, giving the rights of older persons effective mechanisms of protection.

Anexo 5

Resolución sobre armonización legislativa sobre el tema de la persona adulta mayor

IV REUNIÓN DE LA COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE COHESIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA-FOPREL

La Comisión Interparlamentaria de Cohesión Social y Lucha contra la Pobreza-FOPREL, en ocasión de su IV Reunión, celebrada en Managua, Nicaragua, el 9 de Septiembre del 2011.

CONSIDERANDO

Que en el 2011, diez de cada cien habitantes de nuestra región tenían sesenta años y más. En el 2025, el quince por ciento de la población será adulta mayor, y se prevé que en el 2050 la cifra aumente al veinticinco por ciento.

Que se trata de un sector vulnerable que crece con rapidez y con un ímpetu mayor que la población de edades jóvenes.

Que la falta de canales institucionales de participación en los asuntos que afectan a las personas adultas mayores, son parte de los obstáculos a superar.

Que no existe un instrumento jurídico vinculante que estandarice y proteja los derechos de las personas adultas mayores en el ámbito internacional.

Que la falta de armonización legislativa tiene como resultado que los Estados, en mayor o menor medida, se aparten de los estándares mínimos universales de derechos humanos dando lugar a la discriminación de las personas adultas mayores.

Que el tratamiento de las personas adultas mayores se ha dado con frecuencia desde una perspectiva asistencial y la Declaración de Brasilia promueve el enfoque de Derechos Humanos y Protección Social.

RESUELVE

I

Reafirmar el compromiso para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas adultas mayores, trabajando en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia, implementando mecanismos de protección para hacer efectivos sus derechos.

II

Proceder con el diseño y elaboración de una propuesta de Ley Marco regional sobre el tema de la Persona Adulta Mayor, para ser sometido a consideración de los Presidentes Miembros del FOPREL, con el propósito de que sirva de referencia para la armonización, modernización y homologación de las legislaciones nacionales pertinentes.

III

Comprometernos como legisladores Centroamericanos y de la Cuenca del Caribe, que en un término no mayor de 90 días iniciemos este proceso.

IV

Promover la participación de las organizaciones de personas adultas mayores en el proceso de estudio y armonización de la propuesta de Ley Marco de Centroamérica y la Cuenca del Caribe.

V

Reafirmar la necesidad de una convención internacional sobre los derechos de las personas adultas mayores en el ámbito de las Naciones Unidas y la designación de un Relator Especial de los derechos de las personas adultas mayores en el Consejo de Derechos Humanos.

VI

Solicitar a los Organismos Internacionales el apoyo técnico y los recursos necesarios para iniciar el proceso de armonización, modernización y homologación de la propuesta de Ley Marco de Centroamérica y la Cuenca del Caribe.

VII

Agradecer al Fondo de Población de las Naciones Unidas y al CELADE-División de Población de la CEPAL, que hicieron posible esta IV Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Cohesión Social y Lucha contra la Pobreza.

En fe de lo cual, firmamos la presente resolución en la ciudad de Managua, Capital de la República de Nicaragua, el 9 de Septiembre del 2011.

FIRMAS

DIP. BRENDA FLORES
HONDURAS

DIP. ENMA JULIA FABIAN
EL SALVADOR

DIP. MARIELA PEÑA PINTO
EL SALVADOR

DIP. IRIS MONTENEGRO
NICARAGUA

DIP. MIGUEL ANGEL JAZMIN
REPUBLICA DOMINICANA

DIP. MARCO ANTONIO PECH
BELIZE

DIP. AGUSTIN JARQUIN A.
NICARAGUA