

30.1.2013
401
2013

Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos

Sandra Huenchuan
(Editora)



900058715 - BIBLIOTECA CEPAL



NACIONES UNIDAS



**Ciudad
de México**
Capital en Movimiento



Este libro fue elaborado sobre la base de los trabajos presentados en el Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores, realizado en la Ciudad de México del 26 al 28 de marzo de 2012, que fue organizado por el Gobierno de la Ciudad de México, a través del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tanto la realización del Foro como la publicación de este libro se beneficiaron del apoyo del proyecto CEPAL-UNFPA/LACRO.

La coordinación del libro estuvo a cargo de Sandra Huenchuan, bajo la supervisión de Dirk Jaspers_Fajjer, Director del CELADE-División de Población de la CEPAL, y contó con la colaboración de Fernanda Stang. Contribuyeron también Pablo Tapia, María Esperanza Ramírez y Claudia Guerrero, de la misma División, y Adriana Contreras, Manuel Luján y Alma Mireya Navarro por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

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

Diagramación: Fernanda Stang

Diseño de portada: Alejandro Vicuña Leyton

Septiembre de 2012

Índice

PRÓLOGO

Rosa Icela Rodríguez Velázquez y Alicia Bárcena..... 7

PRESENTACIÓN

Dirk Jaspers_Fajier 11

ARTÍCULO INTRODUCTORIO

Igualdad y universalidad de los derechos humanos
en contexto de envejecimiento ✓
Sandra Huenchuan 19

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR EDAD

El principio de igualdad y no discriminación en la vejez
y la introducción de la perspectiva de edad ✓
Marcos Acle Mautone 59

La discriminación por razón de edad: perspectivas internacionales ✓
Luis Rodríguez-Piñero Royo 75

ACCESO A LA JUSTICIA Y TRATO PRIORITARIO

El acceso a la justicia de las personas mayores:
naciones, avances y desafíos ✓
Lupita Chaves Cervantes..... 111

✓ Disposiciones normativas y jurisprudencia constitucional sobre las personas mayores en Costa Rica <i>Gustavo Fallas Vargas</i>	135
✓ O acesso à justiça e atenção prioritária às pessoas idosas <i>Luiz Roberto Salles Souza</i>	143
INTEGRIDAD Y PROTECCIÓN FRENTE A LOS MALOS TRATOS	
✓ El maltrato hacia las personas mayores: mecanismos de prevención y protección <i>Luciano Di Césare</i>	153
✓ Using human rights to promote the dignity of older persons: a British perspective <i>Nony Ardili</i>	175
✓ El maltrato contra las personas mayores en Chile: avances institucionales y jurídicos <i>Tania Mora Biere</i>	193
✓ El apoyo social como modelo de atención integral del maltrato en la Ciudad de México <i>Ana Gamble Sánchez-Gavito</i>	207
NIVEL DE VIDA ADECUADO Y PROTECCIÓN SOCIAL	
✓ Nivel de vida adecuado, derechos humanos y envejecimiento <i>Rocío Barahona Riera</i>	229
✓ Las medidas para hacer efectivos los derechos de las personas mayores en la Ciudad de México <i>Rosa Icela Rodríguez Velázquez</i>	243
✓ La Pensión Alimentaria para personas mayores en la Ciudad de México: universalidad y sostenibilidad de un derecho social <i>Norma Licona Alberto</i>	255
✓ Direitos das pessoas idosas e previdência social no Brasil <i>Leonardo Guimaraes</i>	269
MUJERES, CICLO DE VIDA Y DERECHOS HUMANOS	
✓ Women, lifecycle and human rights <i>Ferdous Ara Begum</i>	281
✓ Gender dimensions of ageing: a global perspective <i>Aparna Mehrotra and Hannah Peaker</i>	299
✓ Las mujeres mayores y el envejecimiento con dignidad en América Latina <i>Sonia Montaña Virreira</i>	311

✓ La vida en femenino. ¿Construyendo fortaleza o fragilidad para la vejez? <i>María Dolores Puga</i>	325
PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA	
✓ Participation of older persons in political and public life <i>Alexandre Sidorenko</i>	351
✓ El movimiento de las personas mayores: emergencia y demandas <i>Susanne Paul</i>	373
✓ Educación en derechos humanos y organización de las personas mayores en Costa Rica <i>Zulema Villalta Bolaños</i>	381
LAS PERSPECTIVAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES	
✓ De la necesidad y fundamento de un tratado internacional sobre personas mayores <i>Mónica Roqué</i>	397
✓ Una perspectiva internacional basada en el Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas <i>Sergio Vieira</i>	407
✓ Situación y desafíos para tutelar los derechos de las personas mayores y superar la dispersión normativa en el derecho internacional <i>Ava Evelyn Jacir de Lovo</i>	415
Anexos	
✓ Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe.....	429
San José Charter on the Rights of Older Persons in Latin America and the Caribbean	439

Prólogo

El recurso más importante con que cuenta un país es su población. Por ello, la razón de ser del Estado es su bienestar, para que todos sus integrantes gocen de un nivel de vida digno. Esta debe ser su preocupación principal y la meta hacia donde ha de encaminar sus esfuerzos, el sentido central del crecimiento económico y el desarrollo.

En las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han experimentado profundos cambios demográficos, entre los cuales destacan la reducción de la fecundidad y la mortalidad, así como el aumento de la esperanza de vida. Como resultado de estas transformaciones, la estructura poblacional se ha modificado de una forma radical y en menos de 20 años se duplicará la cantidad de personas mayores.

Este siglo será el de la población mayor. Concitarán una atención creciente temas como las pensiones contributivas y no contributivas, los servicios especializados de salud, incluidos los de cuidadores y cuidadoras y las residencias de larga estancia, así como el apoyo familiar y comunitario. Por otra parte, emergerá una nueva oferta de servicios culturales y educativos, y de actividades productivas específicas, debido a que esta mayor longevidad de las personas les brindará la oportunidad de seguir activas e involucradas con su realidad social.

Para asegurar que este sector creciente de la población tenga cubiertas sus necesidades básicas es preciso institucionalizar las políticas públicas,

creando mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos de las personas mayores y dotándolos de los recursos necesarios para implementarlos. Aquí es donde se torna decisivo el objetivo prioritario de un Estado: lograr el bienestar de todos sus habitantes.

Con este fin, los países de América Latina y el Caribe deben trabajar de una manera articulada, replicando las prácticas novedosas y viables, apoyándose unos a otros para superar el reto que representa el envejecimiento de la población en tan pocas décadas y la persistencia de tantos rezagos y brechas socioeconómicas. Deben retomar los conocimientos y las experiencias de los países que han iniciado este proceso hace más de 100 años y de los expertos que han estudiado y comparado todas estas experiencias, extrayendo lo mejor de cada una.

Este propósito inspiró la celebración del Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores, que se llevó a cabo en México, D.F., del 26 al 28 de marzo de 2012, organizado conjuntamente por la Ciudad de México y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

El Foro reunió a especialistas internacionales que colaboran en diferentes organismos de las Naciones Unidas, quienes encontraron en él un espacio para dar a conocer los hallazgos recientes de sus investigaciones, y a diseñadores e implementadores de políticas públicas de varios países y ciudades, que compartieron sus programas emblemáticos, estrategias y resultados. Con ese punto de partida, este libro aborda un conjunto amplio de temas innovadores provenientes de estudios y de experiencias de políticas públicas viables, que merecen ser difundidas y replicadas.

Sus contenidos apuestan a ser de utilidad para quienes se encargan de elaborar políticas públicas y de legislar. Asimismo, servirán de referencia para maestros y estudiantes del fenómeno del envejecimiento de la población y para todos quienes tengan curiosidad e interés en el tema.

Los artículos que figuran en este libro condensan las ideas principales que han sustentado las discusiones a nivel regional en torno a la elaboración de una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores —como un instrumento vinculante que permita exigir a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones con este grupo de la población—, así como el nombramiento de un relator especial. También destacan la importancia de analizar la situación de las mujeres durante todo su ciclo de vida y las implicaciones de la discriminación y la invisibilidad de sus necesidades desde la infancia hasta la vejez.

Ambas instituciones patrocinadoras del Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores esperan que esta publicación contribuya al conocimiento y a la reflexión sobre una de las características más salientes de nuestras sociedades en el siglo XXI.

Rosa Icela Rodríguez Velázquez

Directora General del Instituto
para la Atención de los Adultos Mayores
en el Distrito Federal

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)

Presentación

A partir de la aprobación de la Declaración de Brasilia, en 2007, las personas mayores y sus derechos han ido ganando cada vez más espacio en la agenda internacional de los derechos humanos. Ejemplo de ello es la labor del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas y el Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de los Estados Americanos (OEA). A ellos se suman las contribuciones de los comités de los tratados y de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Nunca en la historia de los derechos humanos habíamos estado tan cerca de arribar a un consenso internacional con respecto a la necesidad de reforzar los derechos en la vejez y dotarlos de instrumentos efectivos para su promoción y protección.

Estamos frente a un cambio de época en el cual los derechos de las personas mayores no deben ni pueden estar ausentes. Este grupo poblacional, que en América Latina y el Caribe está compuesto en la actualidad por 57 millones de habitantes, alcanzará hacia 2050 una cifra de más de 180 millones personas, esto es, más de una cuarta parte de la población regional.

Hoy en día no solo hay más personas mayores que en épocas pasadas, sino que ellas también viven más. Entre 1950 y 2010 la esperanza de vida al nacer en la región aumentó de los 51 a los 75 años, y está previsto que se incremente hasta los 80 años para mediados de este siglo. Adicionalmente, se está avanzando a paso firme hacia un hecho inédito para la humanidad: la existencia de más personas mayores que de niños, situación que se prevé que ocurra alrededor de 2040 en nuestra región.

Considerando esta realidad demográfica, es evidente la necesidad de prestar mayor atención a los intereses de las personas mayores, a los problemas que enfrentan muchas de ellas y a las oportunidades que conlleva el envejecimiento poblacional.

El cambio demográfico en curso va unido a otras tendencias mundiales relacionadas con el enfoque de la protección social, la lucha contra la pobreza y la construcción de sociedades más igualitarias. Nuestra región se caracteriza por una desigualdad que se expresa a lo largo de toda la vida de sus habitantes y que se profundiza con distintos rasgos que son fuente de discriminación y vulneración de derechos. La edad es uno de ellos, así como también lo es el género, el origen étnico y otras causas de discriminación múltiple.

La desigualdad en la vejez se expresa de distintas maneras. En la región, la mayoría de las personas mayores no tienen acceso a pensiones que les garanticen la protección frente a los riesgos de pérdida de sus ingresos en la edad avanzada. Con frecuencia, muchas de ellas no tienen acceso a servicios de salud oportunos y de calidad, y las nuevas necesidades de asistencia —surgidas de factores demográficos, sociales y de salud— se convierten en demandas excesivas para una institución familiar inserta en un contexto inequitativo en términos de distribución sexual del trabajo de cuidado.

El desafío actual es romper con la clásica visión del envejecimiento como un problema para convertirlo en una oportunidad, que surgirá de la acción concertada y efectiva de los poderes públicos y los ciudadanos. Sin duda, hay un sinnúmero de problemas que resolver antes de lograr la ansiada igualdad. Sin embargo, como ha expresado la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, “cuanto más la desigualdad recorre nuestra región, más intenso es el anhelo de igualdad”.

Las personas mayores forman parte de la agenda de la igualdad que impulsa la CEPAL, no solo porque su peso relativo en el conjunto de la población aumenta rápidamente y son los ciudadanos de hoy y del futuro, sino ante todo por satisfacer un ingente deseo de inclusión y construcción de sociedades más democráticas y pluralistas.

El Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores que convocamos en conjunto con el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, y que dio origen a este libro, se realizó en un momento oportuno, puesto que los temas que fueron objeto de debate durante las siete sesiones que reunieron a más de 30 especialistas latinoamericanos, norteamericanos y europeos —quienes pusieron en común sus reflexiones, sus propuestas y las buenas prácticas desarrolladas en sus ciudades o países— sirvieron de base para la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, que se celebró en San José de

Costa Rica del 8 al 11 de mayo de 2012. Sin lugar a dudas, la aprobación de la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores¹ en esa oportunidad fue también el fruto de la rigurosa preparación, en cuyo marco realizamos el Foro de México.

En este libro, construido como una obra colectiva gracias a la generosidad de todos y cada uno de los autores, se tratan distintos temas que son relevantes en el actual escenario sociodemográfico. Por medio de los trabajos que se presentan constatamos que las personas mayores y sus derechos están adquiriendo cada vez más visibilidad en la agenda regional e internacional del desarrollo social y los derechos humanos. Sin embargo, los desafíos persisten.

Cada vez con mayor frecuencia, las personas mayores son reconocidas como sujetos capaces de contribuir a la sociedad y no como una carga para las familias, el Estado y las finanzas públicas. No obstante, ese reconocimiento aún debe traducirse en acciones concretas que hagan posible cerrar las brechas de protección e igualar las oportunidades y capacidades.

En este escenario, el Estado debe ser capaz de asumir una gestión estratégica, con una mirada del desarrollo a largo plazo. Tiene que incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios económicos, desarrollar políticas públicas que suministren bienes y provean una apropiada y amplia protección social y, sobre todo, revertir la fuerza inercial de la desigualdad que se reproduce en el seno de los mercados y las familias.

Como se documenta en los trabajos de Sandra Huenchuan, Luis Rodríguez-Piñero y Marcos Acle, las personas mayores constituyen un grupo cuyas características y necesidades específicas lo transforman en objeto potencial de discriminación en distintos ámbitos. Se encuentran en situación de desigualdad sustantiva respecto del goce de los derechos humanos generalmente reconocidos y son vulnerables en mayor medida que otros grupos a su violación específica, por lo que requieren una atención especial. El creciente consenso internacional en torno a ello proporciona una justificación objetiva y razonable para la adopción de medidas con la finalidad de alcanzar la igualdad sustantiva de las personas mayores y protegerlas frente a situaciones de vulnerabilidad. Ese es el principal mensaje que transmite Mónica Roqué; mientras que Sergio Vieira y Evelyn Jacir profundizan en las iniciativas que en tal sentido se llevan a cabo en el ámbito internacional e interamericano, respectivamente.

¹ Véase el texto completo de la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe en el anexo de este libro.

Muy a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, las personas mayores sufren distintos tipos de violencia. Aunque no existe un concepto uniforme del maltrato, en la práctica, por el solo hecho de tener una edad avanzada, las personas mayores suelen enfrentar distintas situaciones que afectan su salud, dignidad e integridad. En países como la Argentina, Chile y México —concretamente en Ciudad de México— se está trabajando en función de la prevención y sanción de los distintos tipos de violencia. Estos son los casos documentados en este libro por Luciano Di Cesare, Tania Mora y Ana Gamble. No obstante estos destacados esfuerzos, falta mucho camino por recorrer. Se requieren medidas de protección que, además de la promoción, incluyan las sanciones apropiadas para erradicar el flagelo del abuso y maltrato contra las personas mayores. La experiencia que documenta Nony Ardill en este sentido es muy útil para el trabajo que en el tema se está haciendo en nuestra región.

El acceso a la justicia y la atención prioritaria en este ámbito son aspectos clave para avanzar en el ejercicio de los derechos humanos. Así lo exponen los trabajos de Lupita Chaves, Gustavo Fallas y Luiz Salles. En su diagnóstico, explican que con frecuencia las personas mayores deben enfrentar una gran cantidad de obstáculos en este campo de la realidad social, relacionados con la falta de información, de asesoría jurídica especializada, la inadecuación de los servicios y la capacitación insuficiente del personal, así como la falta de mecanismos institucionales que permitan la simplificación de los trámites y requisitos. Para superar estas deficiencias, los autores proponen el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de estrategias para promover una política de acceso a la justicia apropiado para este grupo social.

En materia de nivel de vida adecuado y derechos humanos, los trabajos de Rocío Barahona, Rosa Icela Rodríguez, Norma Licon y Leonardo Guimaraes analizan las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales en un contexto de envejecimiento, los aportes del órgano de supervisión respectivo para adecuarlos a la situación de las personas mayores y las prácticas que se llevan a cabo en Ciudad de México y el Brasil en este campo. Los autores analizan también los retos que implica el incremento de la población adulta mayor para el desarrollo social, las políticas y las finanzas públicas. Aquí resulta fundamental insistir en que la protección social debe adecuarse no solo a la cambiante estructura por edades de la población, sino también a las modificaciones del mercado laboral, de las familias y de la economía en su conjunto.

Por primera vez tenemos la oportunidad de analizar de manera explícita el tema de las mujeres mayores y el ciclo de vida con la profundidad y la calidad requeridas. Me complace que hayamos contado con la colaboración de

especialistas tan notables como Sonia Montañó, María Dolores Puga, Aparna Mehrotra, Hannah Peaker y Ferdous Ara Begum en este sentido. Combinar el género y la edad tiene un efecto multiplicador que puede contribuir a la comprensión de las vidas de las mujeres en general, y de las mayores en particular. Hay que reconocer, como advierten las autoras, que el envejecimiento femenino es diferente del masculino, y que con frecuencia implica múltiples riesgos que suelen profundizarse en la edad avanzada. Ferdous Ara Begum ha insistido en que las recomendaciones internacionales de derechos humanos han sido explícitas en relación al deber de los Estados de ofrecer una protección especial a las mujeres mayores, garantizar su dignidad e igualdad, así como el ejercicio pleno de todos sus derechos humanos, pero que aún está pendiente su cumplimiento.

En el tema de la participación en la vida pública durante la vejez, los expertos Alexandre Sidorenko, Susanne Paul y Zulema Villalta nos han ilustrado acerca de la forma en que las personas mayores se han ido constituyendo como actores relevantes del quehacer de distintos países de la región y del mundo. Sus organizaciones han impulsado el desarrollo normativo de sus derechos y los han defendido frente a iniciativas regresivas. Sin embargo, advierten que aún queda mucho que hacer para que se transformen en actores plenamente reconocidos en la sociedad. Hay que empoderar a este grupo social para que ejerza su ciudadanía, haga respetar las leyes que lo protegen y se amplíe su inclusión en la agenda del desarrollo.

Los países de la región han realizado avances importantes para ampliar el ejercicio de los derechos en la vejez, tal como pudimos constatar en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe. Con todo, los desafíos actuales y futuros son enormes. Confiamos en la capacidad de las propias personas mayores de ampliar su ámbito de influencia y tenemos la convicción de que, en el mediano y largo plazo, la búsqueda de la igualdad contribuirá a generar capacidades y a reducir las brechas de bienestar.

Como dije durante la inauguración del Foro, las personas mayores son los ciudadanos de hoy y del futuro, y su inclusión en la agenda de la igualdad, de los derechos humanos y la protección social forma parte de un proceso más amplio de construcción de sociedades más democráticas y pluralistas, donde tengan cabida todas las edades.

Quiero agradecer a todos quienes hicieron posible obtener un resultado tan excepcional como este libro, y muy especialmente el interés del Gobierno de la Ciudad de México por el desarrollo de esta actividad. El hecho de emprender la organización de un evento de esta importancia y magnitud en el Distrito Federal obedeció también al propósito de potenciar el intercambio de buenas

prácticas, fortalecer la cooperación Sur-Sur y conocer el aporte que las distintas administraciones hacen para mejorar la calidad de vida de las personas mayores, objetivos todos que estoy seguro se han alcanzado con la realización del Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores, y también con la publicación de esta obra.

Dirk Jaspers_Faijer

Director
CELADE-División
de Población de la CEPAL

ARTÍCULO INTRODUCTORIO

Igualdad y universalidad de los derechos humanos en contexto de envejecimiento

Sandra Huenchuan¹

Resumen

En este artículo se analizan los derechos humanos en contexto de envejecimiento, poniendo énfasis en tres elementos: la universalidad, la igualdad y la especificación. Se examinan las causas de la discriminación de las personas mayores y las dificultades que enfrentan para dar valor a sus demandas e intereses. Se aborda la universalidad de los derechos humanos desde su fundamento y catálogo, así como su validez y utilidad para proteger a este grupo social. Se entregan argumentos dirigidos a fundamentar la necesidad de la especificación de las personas mayores como titulares de derechos. También se resumen los principales progresos en la afirmación de los derechos de este colectivo como un asunto de relevancia en el ámbito internacional y regional. Se concluye con una propuesta acerca de la definición de las personas mayores y las perspectivas sobre los contenidos de un instrumento internacional destinado a proteger sus derechos.

¹ Asistente de investigación y especialista en envejecimiento del CELADE-División de Población de la CEPAL.

Summary

The article analyzes human rights in an ageing context, placing emphasis on three areas: universality, equality and specificity. Causes of discrimination of older persons and the difficulties they face in giving value to their demands and interests are examined. The universality of human rights is addressed from its essence and categorization, as well as its validity and utility for protecting this social group. Arguments are made aimed at sustaining the need for specificity of older persons as rights holders. Also summarized are the main developments on the affirmation of the rights of this group as a relevant matter in the international and regional arena. It concludes with a proposal regarding the definition of older persons and the perspectives on the contents of an international instrument designed to protect their rights.

A. Introducción

Las personas mayores han seguido una trayectoria muy semejante a la que han recorrido otros grupos discriminados en nuestra sociedad, tales como las mujeres o las personas con discapacidad. La causa principal de esta coincidencia radica en el estándar de normalidad a partir del cual se ha erigido la sociedad y su consiguiente falta de capacidad para incluir, en condiciones dignas e igualitarias, a aquellos que son diferentes. La configuración de este estándar no es neutra y se conforma a partir de los parámetros de quienes constituyen el estereotipo culturalmente dominante (Courtis, 2004).

De una u otra manera, en la base de la construcción de este estándar de normalidad se ubica el poder, asociado generalmente a un arquetipo viril, blanco, sin deficiencias de ningún tipo y de preferencia joven, a partir del cual hemos aprendido a interpretar la existencia humana y que aplicamos al conjunto de los miembros de la sociedad como lo auténticamente válido. Aquel que no cumple con estos requisitos se aleja de la normalidad y sufre los efectos del sexismo, el racismo o el viejismo como prácticas cotidianas (Huenchuan, 2005). En este marco, la diferencia —sea de sexo, de edad, de deficiencia o étnica— se transforma inmediatamente en adversidad, y surgen los obstáculos que limitan o impiden una vida libre e independiente.

Así, el itinerario social que siguen las personas y los grupos “diferentes” es muy parecido. Pasan desde su construcción como seres indeseables —carácter a veces atribuido a un origen mágico religioso—, siguiendo por el amparo, la necesidad urgente de anular o disfrazar la diferencia, hasta llegar a ser considerados y considerarse como sujetos plenos. También padecen los efectos de las políticas asistencialistas —muchas de ellas

inspiradas en propósitos nobles—, elaboradas a partir de la concepción de la diferencia como una carencia, un defecto o una mutilación que debe ser suplida. Están además bajo la sospecha de no tener la capacidad para gobernar sus vidas, las que se les confían a otro superior o experto, sea el cónyuge o padre en el caso de las mujeres, los médicos en el de las personas con discapacidad o los geriatras cuando se trata de las personas mayores. La medicalización y la institucionalización son también dos prácticas comunes a las que se ven enfrentadas con demasiada frecuencia tanto las personas mayores como aquellas con discapacidad.

En la base de la reivindicación por el reconocimiento de estos grupos discriminados como sujetos plenos está su constante lucha por avanzar hacia sociedades más incluyentes y democráticas, que hagan de la diferencia parte de la riqueza humana y no un motivo de segregación. Este objetivo, sin embargo, es de largo aliento, plagado de obstáculos de diversa índole, pero puede alcanzarse al menos en su expresión formal. Paso fundamental para su materialización.

La reflexión, el debate y las soluciones relativas al tema de las personas mayores y sus derechos se ubican en este marco. No es un asunto centrado únicamente en la persona de edad avanzada, es una cuestión de la sociedad en que vivimos. Se trata de una interpelación a nuestra supuesta homogeneidad y el rechazo frente a aquello que no es igual a nosotros, que nos recuerda la “otredad” siempre presente y amenazante de nuestra tranquilidad. Quizás por la misma profundidad del cuestionamiento personal y colectivo que implica la edad de la vejez, el debate sobre los derechos de las personas mayores suele ser tan complejo de abordar, tanto en el plano político como académico y también en el ámbito cotidiano.

A lo largo de estos años, hemos seguido de cerca el debate sobre los derechos humanos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Al comienzo se trataba de una tímida demanda que fue afirmándose con el paso del tiempo y que atrajo más simpatizantes provenientes de distintos ámbitos relacionados con las políticas sociales, la población, la medicina y la actividad legislativa. Este posicionamiento no estuvo exento de dificultades y su aceptación tampoco fue fácil. Parte de las mismas reservas que hoy existen en el ámbito internacional ya fueron superadas en la región. Para ello se realizaron un sinnúmero de reuniones, seminarios y talleres que abonaron a la construcción de un consenso. Igualmente, se fueron construyendo y afianzando liderazgos en distintos países, principalmente en el cono sur de América Latina, que dieron su apoyo decidido a la aplicación de la perspectiva de los derechos humanos a los asuntos de las personas mayores.

Hoy, cuando el debate sobre los derechos de este grupo social está sólidamente instalado en el ámbito interamericano —y se aprecia un interés semejante en el resto de la comunidad internacional—, surgen nuevas necesidades de orden conceptual y práctico para abordar el tema. En general, como afirmamos en este artículo, cuando los argumentos relacionados con la dispersión de los derechos de las personas mayores en distintos instrumentos internacionales y la consecuente dificultad para su implementación parecieran estar parcialmente posicionados en el debate internacional, surgen otros cuestionamientos que requieren de una nueva reflexión e ideas para continuar avanzando.

En efecto, actualmente podemos afirmar que la comunidad internacional ha progresado en el reconocimiento del hecho que se ha fracasado en la protección de los derechos humanos de las personas mayores, aunque no todos coincidimos en el camino que se debe seguir para encontrar una solución, menos aún si sus derechos deben ser protegidos de manera tan enérgica como ha ocurrido con otros grupos sociales.

Se necesitan nuevos fundamentos que faciliten una comprensión más profunda de los derechos humanos en contexto de envejecimiento. Esa elaboración académica y literaria que se produjo a propósito de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad está todavía ausente en el asunto que nos ocupa. Aunque hay adelantos en los distintos estamentos relacionados con los derechos humanos, ellos no son suficientes para comprender a cabalidad la esencia y el fundamento que sustenta el reconocimiento de las personas mayores como titulares de derechos.

Con este trabajo no pretendemos abordar todos los elementos relacionados con los derechos humanos de las personas mayores que se discuten en la actualidad. Sabemos que esa es una tarea de una envergadura mucho mayor. Lo que se pretende es refrescar el debate y entregar las bases para reflexiones futuras. Para ello, ponemos atención de manera particular en una arista de la discusión: la universalidad, igualdad y especificación de los derechos humanos en contexto de envejecimiento, dando a conocer los puntos de vista existentes, así como nuestra propia interpretación y comprensión de cada uno de ellos.

Agradecemos la oportunidad de incluir este trabajo en este libro que publica conjuntamente el Gobierno de la Ciudad de México, por medio del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, y el CELADE-División de Población de la CEPAL. Su elaboración nos ha obligado a una pausa para escribir sobre algunos aspectos del debate actual que veníamos observando con preocupación desde hace un tiempo atrás y sobre los cuales consideramos que es posible hacer una contribución específica, que ayude a

promover de manera firme y enérgica una más amplia protección de los derechos humanos de las personas mayores.

B. La construcción social de la edad como la base de la diferencia y la falta de autonomía

Un primer asunto que debe plantearse es *qué* es lo que hace distintas a las personas mayores del resto. John Williams (2011), en su trabajo titulado “An international convention on the rights of older persons?”, señala que resulta tentador hacer analogías entre las personas mayores y los niños, y afirma que “la necesidad de una convención para que los niños puedan desarrollar su capacidad de autonomía es la distinción fundamental entre los niños y las personas mayores, y una razón para una convención especial para los primeros y no para los segundos”². Las personas mayores son adultos y tienen derecho a la autonomía, afirma el autor. Por lo tanto, desde su punto de vista, el desafío de la comunidad es garantizar que esos derechos sean respetados de la misma forma que para otros adultos.

Más allá de la abierta negación de la necesidad de un instrumento específico para la protección de los derechos de las personas mayores, lo más importante de este argumento es la comparación entre dos grupos extremos que, a partir de una condición común —su edad—, son diferentes al resto de las personas. La edad cronológica es la que determina la dependencia en ambos casos: la falta de capacidad para decidir por sí mismos en los niños y la pérdida o limitación para ejercer la autonomía en las personas mayores. La diferencia fundamental entre ambos grupos radica, sin embargo, en la transitoriedad de la dependencia. Mientras que los niños son protegidos para desarrollar la capacidad de ser autónomos, las personas mayores, por el contrario, son despojadas de la posibilidad de decidir por sí mismas a medida que envejecen, convirtiéndose finalmente en perpetuas dependientes.

En este punto de la discusión, es estéril desconocer que la edad es una dimensión fundamental de nuestra organización social y que nuestra vida está dividida en períodos sociales relevantes que se basan en ella. Sin embargo, aún cuesta aceptar que los derechos y responsabilidades son distribuidos de acuerdo a la construcción social de la edad (Neugarten and Neugarten, 1987). Desde hace varias décadas, los estudiosos de la vejez han documentado la forma en que la edad social, de una u otra manera, condiciona la posición disminuida que tienen las personas mayores en las sociedades occidentales, lo que con frecuencia restringe su autonomía.

² Traducción libre.

Esta constatación, ya de por sí indiscutible para los activistas en derechos humanos, académicos e incluso diseñadores e implementadores de políticas de vejez, parece no ser suficiente todavía para la comunidad internacional. De tal modo, así como hubo que hacer distinciones entre deficiencia y discapacidad cuando nos referíamos a las personas con discapacidad, entre sexo y género cuando se trataba de las mujeres, el mismo ejercicio hay que hacer ahora respecto de las personas mayores, en este caso, entre edad de la vejez y *viejismo*.

Todos sabemos que la edad cronológica o de calendario de los 60 años marca el inicio de una nueva etapa de la vida. En general, este límite etario suele estar asociado al momento de la jubilación como un fenómeno “connatural” para todas las personas, aunque en la práctica conlleva una relación más estrecha con la edad fisiológica. Ambos cambios —calendario y cuerpo— traen consigo una serie de alteraciones para las personas mayores y quienes las rodean, debido a que la sociedad suele tener una visión estereotipada y negativa de la edad de la vejez y subordina a quienes la experimentan por medio de un conjunto de restricciones para constituirse como sujetos autónomos. Surge así una relación opresiva entre las personas mayores y la sociedad, que es la misma que viven las mujeres y las personas con discapacidad, aunque basadas en causas diferentes: la anatomía imponiendo el destino en el caso de las primeras, la deficiencia haciendo lo propio con las segundas (Palacios y Bariffi, 2007), y la edad de la vejez repitiendo el mismo patrón con las personas mayores.

No obstante, en la diferencia que existe en la base de la discriminación entre las personas mayores y otros grupos oprimidos radica la complejidad de distinguirlas de manera específica y reconocer la particularidad de sus derechos. En efecto, la clasificación por edad se caracteriza por el continuo cambio. Además, como afirma Williams, en la práctica las personas mayores son adultos y, como tales, deberían disfrutar de una igualdad real y formal. Por otra parte, a menos que ocurra una muerte temprana, todos llegaremos a la edad de la vejez y corremos el riesgo de ser discriminados por ser mayores, con independencia del estatus que hayamos logrado en otras etapas de la vida³. Si esto es una realidad ineludible, ¿por qué como sociedad alentamos los prejuicios negativos hacia las personas mayores,

³ En este sentido, hay que aclarar que no todas las personas mayores se autoperceiben como discriminadas en razón de su edad. Este es un argumento que se suele utilizar para fundamentar que, por lo mismo, no son un grupo social diferenciado, ya que no comparten la experiencia de discriminación como algo común. No obstante, la heterogeneidad intrínseca de todos los grupos sociales no fue obstáculo para arribar a consensos dirigidos a eliminar la discriminación en el caso de las mujeres, de las personas con discapacidad o por motivos raciales. No deja de ser paradójico que a las personas mayores se les exijan más atributos comunes que a otros colectivos para reconocerles derechos.

si todos avanzamos por el mismo camino?, ¿por qué la autonomía que adquirimos con la adultez no permanece inalterable hasta nuestra muerte?

Traxler (1980) definió a las personas mayores como un grupo subordinado a causa de su edad, que ve conculcados sus derechos por la percepción estereotipada y negativa que se tiene de la vejez. A su vez, identificó cuatro factores que intervienen en nuestras actitudes y conductas negativas hacia las personas mayores en la sociedad occidental: el miedo a la muerte, el énfasis en un ideal joven, la productividad medida estrictamente en términos de potencial económico y la concentración en las personas mayores institucionalizadas.

El miedo a la muerte influye en el temor a la vejez. La civilización occidental concibe la muerte como fuera del ciclo de la vida humana y como una afrenta hacia la propia existencia (Butler y Lewis, 1977). Es por ello que el *viejismo* refleja un profundo malestar de los jóvenes y adultos de mediana edad hacia la inutilidad, impotencia y finitud de la vida que representa la vejez en nuestro imaginario, lo que se expresa a la larga en un rechazo personal y una aversión hacia las personas mayores. Como el temor a la muerte es algo cultural, hasta que no lo aprenden, los niños suelen ser más condescendientes con los mayores.

El énfasis en un ideal joven y un imaginario asentado en la productividad van unidos. La belleza, la lozanía y la sexualidad como atributos de una inacabable juventud constituyen rasgos sobrestimados en nuestra sociedad (Northcott, 1975). Lo mismo ocurre con la acumulación de bienes materiales y la primacía de los proyectos personales, asociados al éxito y al poder. Las personas mayores han perdido ambos atributos —la juventud y la productividad basada en el empleo— y constituirían por lo tanto una carga para la sociedad, a diferencia de los niños, que cuentan con todo el potencial para desarrollarlos (Butler, 1969).

Por último, la vejez suele ser sinónimo de institucionalización, aunque ahora menos que antes. Esta asociación se basa en que una de las formas más antiguas de atención de las personas mayores ha sido su internación en instituciones llamados hospicios o asilos. Siendo una práctica corriente en el siglo XIX, su inspiración moralizante y segregadora sigue marcando hoy en día la representación colectiva de la edad avanzada (Guillemard, 1992).

Lo curioso del desarrollo de la gerontología de la década de 1980, que identificó de manera tan clara la causa de la discriminación de las personas mayores en las sociedades occidentales —y que, por cierto, se cuidó de no hacer extensivo este fenómeno a todas las culturas—, es que no logró llamar suficientemente la atención sobre el hecho de que las personas mayores, como ocurría con otros grupos discriminados, tienen derechos y que estos deben ser

garantizados en el campo político⁴. Por el contrario, este desarrollo dio como resultado el diseño e implementación de políticas de integración que fueron minando la construcción de las personas mayores como sujetos autónomos (Guillemard, 1992; Huenchuan, 2004).

En efecto, para tener derechos las personas deben ser percibidas como individuos diferentes unos de otros y ser capaces de formular juicios morales independientes, y por otro lado, deben formar parte de la comunidad política y ser competentes para establecer lazos de empatía con los demás (Hunt, 2009). Si la atención de las personas mayores en las décadas de 1970 y 1980 estuvo concentrada en su institucionalización y su territorialidad se redujo a los ancianatos y hospitales, muy difícilmente podían llegar a cumplir con estos requisitos. Como corolario, a fines de la década de 1990 la definición ortodoxa de las personas mayores continuó vigente, y se les siguió negando sistemáticamente ese estatus de independencia que se requiere para ser reconocidas como completamente autónomas. De este modo, el deterioro y la dependencia que puede conllevar la edad fisiológica automáticamente se tradujeron en la falta de autonomía moral.

Sin embargo, tal como ocurrió con los esclavos, los sirvientes o las mujeres, el prejuicio en contra de las personas mayores y su autonomía también puede ser desterrado, puesto que la noción de autonomía no es estática, sino inventada, y las limitaciones otrora admisibles para tener derechos pueden ser puestas en entredicho.

C. La universalidad y la especificación de los derechos humanos en contexto de envejecimiento

Los derechos humanos precisan de tres cualidades entrelazadas: deben ser *naturales*, vale decir, inherentes a todos los seres humanos; *iguales*, esto es, los mismos para todos, y *universales*, lo que significa que sean válidos en todas partes (Hunt, 2009).

La literatura sobre el tema muestra que fue más fácil aceptar el carácter natural de los derechos humanos, en contraposición a lo divino y lo animal, que su universalidad e igualdad (Hunt, 2009). Prueba de ello han sido las constantes luchas de los grupos discriminados por alcanzar un reconocimiento particular. En todos los casos, el argumento principal es que las características o

⁴ Hay que recordar que, en la misma época, la literatura académica ya reconocía el género y la raza como causas de opresión social (Palacios, 2008), y que más adelante hizo lo propio con las personas con discapacidad.

necesidades específicas de las personas las colocan en una situación de inferioridad o marginación estructurales con respecto a la sociedad en su conjunto (Rodríguez-Piñero, 2010).

Esta desventaja sería el resultado de una modernidad incapaz de aceptar la diversidad social y proporcionar un trato igualitario a todos sus ciudadanos. Desde esta perspectiva, distintos autores han afirmado que la concepción de igualdad ciega a las diferencias sociales, la neutralidad del Estado respecto de las concepciones del bien y la buena vida, y la falta de tolerancia para garantizar el pluralismo, han impuesto una homogeneidad social lacerante que discrimina a los diferentes y oprime a los grupos desaventajados. Por el contrario, el reconocimiento de un conjunto de derechos para estos grupos sociales podría evitar estos males y remediar ese olvido (Rodríguez Abascal, 2002).

La especificación de las personas mayores como titulares de derechos está estrechamente relacionada con este debate acerca de la igualdad y universalidad de los derechos humanos. Testimonio elocuente de ello son los debates que se han producido en el marco del Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en virtud de su resolución 65/182, en relación a la forma de mejorar la protección de los derechos de este colectivo⁵.

1. El fundamento de la universalidad de los derechos humanos y las personas mayores

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos señala que “el principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, por ejemplo, se dispuso que todos los Estados tenían el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Naciones Unidas, 2008). Sin embargo, pese a este amplio reconocimiento, no siempre hay acuerdo sustancial respecto de la significación y los alcances de la universalidad, por lo que algunos autores afirman que esta noción se ha constituido en un lugar común, del que muchos hablan pero que en realidad pocos manejan con propiedad (Gutiérrez, 2011).

⁵ Para un conocimiento más detallado de los objetivos, funcionamiento y resultados del Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, véase en este libro el artículo de Sergio Vieira.

El debate sobre los derechos humanos de las personas mayores no está ajeno a ello⁶. Son usuales las referencias a la universalidad de los derechos tanto en aquellos que opinan que su protección jurídica debería ser más enérgica por parte de la comunidad internacional como entre quienes declaran que eso no es necesario y lo que falta es concentrarse en la implementación efectiva de los instrumentos existentes para su cautela. La coincidencia entre estas dos posiciones puede deberse a que la universalidad, pese a su aceptación, es un rasgo controvertido de los derechos humanos y se vincula con distintos aspectos relacionados con su dimensión ética y jurídica. Como dice Carlos Lema Añon (2011), “con la universalidad de los derechos humanos se puede estar haciendo referencia a varias cuestiones relacionadas, pero diferentes”.

Este autor aclara que, al margen de su origen histórico y geográfico concreto, el rasgo de la universalidad reclama un mínimo ético asumible por toda la humanidad en el momento presente, y que así planteada, la discusión se refiere, por una parte, al fundamento de los derechos y, por la otra, a su catálogo (Lema Añon, 2011), siendo precisamente este el marco en el que la discusión sobre la universalidad de los derechos y las personas mayores debe tener lugar.

Por lo tanto, la universalidad de los derechos humanos de las personas mayores puede analizarse desde distintos puntos de vista. Si se considera su fundamento, la cuestión a resolver es si efectivamente las personas mayores tienen los mismos derechos que todos los seres humanos o si existen formas alternativas de protección de su dignidad que no se expresen necesariamente por medio de los derechos.

Un análisis de los debates en curso sobre los derechos humanos de las personas mayores lleva a la conclusión de que nadie niega que, desde su dimensión ética, la universalidad de los derechos también las incluye. No obstante, recién hay indicios de un incipiente acuerdo frente al hecho de que los derechos sean la mejor forma de defender su dignidad. En ocasiones, el estrecho vínculo que existió entre el envejecimiento y el desarrollo social llevó a la fácil conclusión de que las personas mayores solo necesitan intervenciones sociales o económicas para vivir con dignidad. Incluso, una posición más radical hace referencia a que ya son lo suficientemente privilegiadas como para reconocerles derechos y obligarse además a cumplirlos.

Respecto de lo primero, el Comité Directivo para los Derechos Humanos de Europa ha llamado la atención acerca de la evidente necesidad de aplicar la perspectiva de derechos humanos cuando se abordan los asuntos de las personas mayores en el marco de la Comunidad Europea (CDDH, 2012a).

⁶ Véase el artículo de Lupita Chaves en este libro, en el que hace referencia a la relación entre la universalidad de los derechos humanos y el acceso a la justicia de las personas mayores.

En tal sentido, afirma que aunque la preocupación por las personas mayores no es algo nuevo para el Consejo de Europa —y ello se demuestra en la amplitud de temas abordados en decisiones y resoluciones del Consejo de Ministros y el Parlamento—, generalmente ellas eran tratadas como un grupo que requería protección, mas no como titulares de derechos. Para este organismo, la novedad actual es precisamente el uso del enfoque de los derechos humanos en los asuntos que les competen a las personas mayores, en contraposición con la visión tradicional de este colectivo.

La segunda postura suele ser común tanto en países desarrollados como en desarrollo. En el Uruguay, por ejemplo, algunos investigadores se han referido de distintas maneras a la llamada desigualdad generacional del bienestar, haciendo alusión a una sobreinversión en las personas mayores y una desprotección de la infancia (IPES, 2008). En los países desarrollados suele ocurrir algo similar, pero aludiendo a las escasas oportunidades de los jóvenes y los limitados beneficios a los que accede la población en edad productiva. La ampliación de la edad de jubilación en estos países es un problema que las generaciones jóvenes suelen visualizar como desventajosa con respecto a lo que ocurrió con las actuales personas mayores⁷.

Si bien este debate acerca del fundamento de la universalidad de los derechos humanos puede retrasar los avances en la asunción de un consenso, se trata solo de una dimensión sobre la que hay que trabajar, y como se aprecia en la actualidad, hay más puntos en común que en épocas pasadas.

Desde nuestro punto de vista, la segunda dimensión es igual o más compleja, puesto que los derechos humanos solo cobran sentido cuando adquieren un contenido político, es decir, cuando se positivizan. No son los derechos humanos en la naturaleza, son los derechos humanos en sociedad, y por consiguiente deben ser garantizados en el campo político (Hunt, 2009). En este punto del debate se abren distintas perspectivas sobre la situación de las personas mayores, que se comentan en el siguiente apartado.

2. La especificación y positivización de los derechos humanos de las personas mayores

Si los derechos humanos de las personas mayores se refirieran únicamente a un ideal de conducta —como ocurre de hecho con los actuales Principios de las

⁷ Más allá de las causas de estos procesos, no deja de ser preocupante que en muchos casos quienes toman las decisiones sobre el devenir de la personas mayores o las representan en los foros internacionales son precisamente miembros de las generaciones que se perciben como perjudicadas con respecto a un sector al que no desean seguir beneficiando. Al respecto, véase el artículo de Zulema Villalta en este mismo libro, que describe una experiencia dirigida a habilitar a las personas mayores de Costa Rica para hablar y representarse a sí mismas.

Naciones Unidas en favor de las personas de edad, aprobados por la resolución 46/91 de la Asamblea General— no sería tan complicado su reconocimiento por parte de la comunidad internacional. El disenso surge por la necesidad de que los derechos humanos estén vinculados a un instrumento positivo como un requisito *sine qua non*, puesto que “es exactamente la posibilidad de que la conducta sea exigible, lo que distingue la obligación jurídica de una obligación moral” (Gutiérrez, 2011).

Así entendidos no cabe duda de que, por su carácter jurídico, los derechos humanos de las personas mayores deben estar formalizados positivamente, puesto que solo de esa forma se convertirían en una condición necesaria y suficiente para imponer una exigencia a un tercero (obligación) que se funda en la elección de este efecto por parte del titular del derecho. Es decir, los intereses son el fundamento de los derechos y las normas son los instrumentos para su implementación (López Caldera, 2000).

Lo anterior se vincula nuevamente al debate sobre la universalidad de los derechos humanos y las posiciones acerca de su protección en contexto de envejecimiento. La controversia se presenta en relación a si las personas mayores han sido consideradas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, si ello no fuera así, cuál es la principal causa del problema.

A esta altura, es de Perogrullo discutir si existe o no una laguna de protección de los derechos de las personas mayores. En tal sentido, hay que recordar que en las primeras exploraciones sobre el tema en la región latinoamericana se adhirió con fuerza a esta postura, debido al hecho que en los instrumentos internacionales de derechos humanos no está reconocida la edad como un motivo explícito de discriminación⁸. Esta afirmación se matizó cuando varios de los actores vinculados al tema continuaron profundizando su conocimiento sobre la normativa internacional y recuperaron la importancia del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”, en tanto único instrumento de orden vinculante que reconoce la situación específica de las personas mayores en su artículo 17 (OEA, 1988).

Posteriormente, los estudios desarrollados por la CEPAL demostraron que las personas mayores no han estado del todo ausentes del desarrollo de los derechos humanos y que existía un sinnúmero de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que las incorporaban y les reconocían derechos.

⁸ Este argumento sigue vigente aún en otras partes del mundo. Jorge Gracia Ibáñez afirma que “del análisis del conjunto de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos se desprende la existencia de una *laguna normativa* en los derechos de las personas mayores, ya que en casi todos los instrumentos jurídicos fundamentales, se omite la edad como posible causa de discriminación” (Gracia Ibáñez, 2012, énfasis propio).

Es más, como sucedía con otros grupos discriminados, los comités de los tratados también habían elaborado observaciones y comentarios particulares sobre su situación. El problema entonces no reside en las lagunas, sino en la dispersión.

En efecto, un estudio de la CEPAL (2010) sobre el tema hizo una contribución notable en tal sentido. El organismo indicó que, luego de una exhaustiva investigación sobre las normas y políticas internacionales y sobre la acción normativa de los mecanismos y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, es posible concluir que no existe un vacío jurídico internacional en torno a la protección de los derechos humanos de las personas mayores, puesto que si bien no hay en la actualidad un instrumento internacional o regional específico, son muchos los que incorporan disposiciones reconociendo expresa o implícitamente sus derechos. Sí puede hablarse, sin embargo, de un contexto de dispersión normativa en el que los derechos de este grupo no cuentan con un sólido sustento, lo que genera una serie de consecuencias de orden práctico para su promoción y protección. Por mucho esfuerzo de abstracción que comporte este argumento, se podría decir que hoy es uno de los más ampliamente aceptados y reconocidos por los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los organismos internacionales y las agencias especializadas⁹.

Como resultado de esta trayectoria, desarrollada de manera muy rápida, el debate actual en el ámbito internacional se concentra en la otra arena. Se trata de establecer si el catálogo de los derechos humanos existente es realmente útil o no para proteger los derechos de las personas mayores. Varios países latinoamericanos han manifestado tanto en el ámbito interamericano como en el internacional que no es suficiente y, sin impugnar la concepción universal de los derechos humanos, proponen su interpretación por medio de un catálogo diferente¹⁰.

Este proceso de especificación al cual se hace referencia supone, de acuerdo a Norberto Bobbio (1991), la consideración de determinadas situaciones de especial vulnerabilidad social a la hora de asignar los derechos. No se trata de desconocer la universalidad de los derechos humanos, puesto que efectivamente el orden existente considera a las personas mayores por su sola condición de seres humanos. Se trata mas bien de la especificación de los

⁹ Evelyn Jacir, en su artículo publicado en este libro, retoma el argumento de la dispersión normativa de los derechos de las personas mayores y la forma en que ello afecta su implementación real y efectiva.

¹⁰ En este libro, varios autores refuerzan, desde distintas perspectivas de análisis, la necesidad de elaborar a una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores. El trabajo de Mónica Roqué se concentra en este tema y presenta los argumentos que, desde su perspectiva, fundamentan la necesidad de un tratado internacional.

titulares de los derechos, que consiste en asignar derechos a sujetos determinados, como las personas mayores (Lema Añón, 2011).

Esta especificación de los titulares está relacionada a su vez con la infundada invariabilidad del actual catálogo de los derechos humanos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dijo a propósito, en su Observación N° 6 de 1995, que: “Ni en el Pacto ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como uno de los factores prohibidos. En vez de considerar que se trata de una exclusión intencional, esta omisión se explica probablemente por el hecho de que, cuando se adoptaron estos instrumentos, el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o tan urgente como en la actualidad” (Naciones Unidas, 1995).

Una singularidad de esta constatación de hace casi veinte años atrás es que no atrajo ningún movimiento amplio a favor de avanzar en la especificación de las personas mayores como titulares de derechos con la misma fuerza que ocurrió, en otros momentos y contextos, con aquellos grupos que se vieron afectados por la misma situación, con crecientes dificultades de orden práctico para hacer efectivos sus derechos. En este marco, ¿cómo llevar a la práctica o mejorar la aplicabilidad de los derechos si su universalidad se refiere solo al ámbito ético y no al sistema jurídico?

Como ya observamos, en la actualidad hay acuerdo en que la universalidad de la moral genérica que respalda al conjunto de los derechos humanos, expresada en la dignidad, la solidaridad, la igualdad, entre otros principios, sigue siendo válida. Sin embargo, ello no significa que se consienta que tales principios no deban ser adaptados al contexto de envejecimiento, o que el catálogo de derechos humanos sea suficientemente útil para proteger a las personas mayores.

Un ejemplo de una adaptación de los principios de los derechos humanos a contextos específicos ocurrió en momentos previos a la adopción de una convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, cuando los expertos y la sociedad civil advirtieron que, si bien los valores básicos que sustentan los derechos humanos constituyen los cimientos de un sistema de libertades fundamentales que protege contra el abuso de poder y crea un espacio para el desarrollo del espíritu humano, para que estos sean útiles debían ser pensados concretamente en contexto de discapacidad (Quinn y Deneger, 2002). En esa línea, es oportuno recordar que el artículo 3 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece un conjunto de principios generales y fundamentales que son el punto de partida para la comprensión e interpretación de los derechos de este grupo social, y ofrece puntos de referencia que sirven de parámetros para evaluar cada derecho que les asiste (Naciones Unidas, 2010). No existe un ejercicio sistemático en este sentido en

el caso de los derechos humanos en contexto de envejecimiento. Si bien el tema se ha planteado en distintos momentos, aún no ha llegado a establecerse como una necesidad tan apremiante como ha ocurrido con la identificación de los derechos de las personas mayores (Huenchuan, 2010).

En tales circunstancias, cabe recordar que las demandas morales que fundamentan cada derecho tienen un carácter histórico que aparece cuando surge su necesidad (Peces-Barba, 1999). En consecuencia, el reconocimiento a priori de la universalidad de los derechos humanos no debe entenderse de manera dogmática, como si esa moralidad fuera estática. Eso sería el equivalente a sostener que solo los derechos reconocidos en las leyes positivas son válidos. Por el contrario, cuando los defensores de los derechos de las personas mayores reclaman un ajuste al catálogo actual, lo hacen en base a una demanda de justicia, porque consideran que lo que existe debe mejorarse.

En definitiva, la búsqueda del consenso por una nueva especificación de los derechos humanos en contexto de envejecimiento concuerda con lo que nos ha demostrado la historia: “los derechos no pueden definirse de una vez por todas y para siempre. Los derechos continúan siendo discutibles porque nuestra percepción de quiénes tienen derechos y qué son esos derechos cambian constantemente” (Hunt, 2009).

D. Las barreras para la igualdad de los derechos humanos en la vejez

1. Factores que intervienen en el reconocimiento de la igualdad formal y real de las personas mayores

El reconocimiento de la especificación de las personas mayores como titulares de derechos no es una tarea fácil. Varios factores intervienen en esa situación, pero sin duda los más relevantes que podemos identificar son la irrupción reciente del colectivo de personas mayores como sujetos diferenciados del resto, el conflicto al que se ven sometidas al identificarse con rasgos que simbolizan marginación, la falta de un modelo social de atención que favorezca su autonomía y las reacciones adversas frente a los supuestos privilegios que ellas gozan.

Desde una perspectiva histórica, las personas mayores han sido las últimas en irrumpir como un grupo diferenciado, con intereses propios, rasgos culturales específicos y exigencias sociales definidas (Megret, 2011). La industrialización trajo consigo una estructuración social que a grandes rasgos se dividía en estamentos, clases sociales, etnias, pero no por grupos de edad. Antes

de 1968, nunca antes en la historia un grupo de edad —en ese momento los jóvenes— se habían enfrentado a la sociedad como un colectivo diferenciado del resto (Fericgla, 1991). De manera simultánea, o más tarde aún —como ocurrió con las personas con discapacidad—, surgieron otros colectivos que demandaron un reconocimiento particular.

La reciente irrupción de las personas mayores tiene un fundamento demográfico —sobre todo para los países en desarrollo—, pero también social. Por mucho tiempo se consideró que los problemas del envejecimiento y de las personas mayores formaban parte de la vida natural y había que resolverlos en el ámbito individual y privado. Se convirtieron en problemas públicos cuando las personas mayores empezaron a comportarse como un grupo distinto al resto, a exigir programas especiales a su favor, y a invocar la edad y no la necesidad como criterio de asignación de recursos (Elder y Cobb, 1993). Aunque todavía hay muchas reservas con respecto a esto último, como en relación a las obligaciones que la sociedad tiene para con este colectivo, es un hecho que las personas mayores cada vez con mayor frecuencia buscan el apoyo político invocando el derecho antes que la carencia¹¹.

Sin embargo, la evidente heterogeneidad de los intereses de las personas mayores ha impedido que surjan organizaciones masivas con autoridad para hablar por ellas y exigir sus derechos en pie de igualdad (Elder y Cobb, 1993). Ello constituye una verdadera limitante para plantear demandas en base a una plataforma común. Las razones de esta desestructuración son elocuentes y sus consecuencias innegables. Para cualquier ser humano es complicado identificarse o sentirse parte de un colectivo que es sinónimo de estigmatización, miseria material, enfermedades indeseables, soledad cotidiana y otras realidades igualmente poco atractivas, como ocurre con la vejez en las sociedades modernas (Fericgla, 1991). Distintos autores han afirmado que el carácter desestructurante que deriva de esta falta de identificación convirtió a las personas mayores en espectadores pasivos del abandono y el maltrato de los que son objeto y en un grupo altamente manipulado y dependiente de los valores del grupo productor. Desde hace muy poco tiempo, las personas mayores han empezado a organizarse de acuerdo a sus propias expectativas y a exigir un trato no discriminatorio¹².

¹¹ Véanse los artículos de Alexandre Sidorenko y Susanne Paul publicados en este libro. Ambos entregan un panorama mundial acerca de la participación de las personas mayores en la vida política y pública, sus logros y desafíos.

¹² En América Latina se aprecia un interesante fenómeno de organización creciente de las personas mayores. Es el caso de la Asociación de Jubilados y Pensionados Independientes de Nicaragua (AJUPIN), la Red de Adultos Mayores (REDAM) en el Uruguay, la Asociación Nacional de Adultos Mayores de Bolivia (ANAMBO), entre otras, a las que se suman fuertes movimientos de personas mayores en el Paraguay, Guatemala y Puerto Rico, que han logrado

Por otra parte, el modelo social que se implementó en las décadas de 1960 y 1970 para atender a las personas mayores no siempre facilitó su constitución como sujetos valorados, diferenciados y autónomos. Muy por el contrario, frente a la falta de un modelo de intervención definido para trabajar con este grupo social que se distinguiera del biomédico, las prácticas gerontológicas se construyeron a partir de retazos de otras formas de trabajo adaptadas a las necesidades y expectativas de otros grupos sociales, principalmente los niños y los jóvenes. De este modo, las intervenciones con frecuencia infantilizaron a las personas mayores en vez de empoderarlas. Incluso, las modalidades institucionales de atención se asemejaron con frecuencia en sus nombres y métodos.

Como corolario, las personas mayores no tuvieron o no tienen otra alternativa que ocultar lo que las hace diferentes del resto: la edad de la vejez. La forma de rehuirla es no asumiendo ningún rasgo propio de ella y disimulando las evidencias externas. En la práctica, mucha gente mayor procura no exhibir sus características peculiares porque son signos de marginación, y ningún grupo realmente marginado quiere aceptar su marginalidad si esta no reporta algún beneficio (Fericgla, 1991). Cuando en una sociedad emerge la solidaridad como respuesta pública frente a los problemas de las personas mayores, como empieza a ocurrir en algunos países latinoamericanos, se comienza a valorar su distinción como un grupo diferenciado a partir de su edad y a identificarse crecientemente con ellas¹³.

La igualdad de los derechos humanos, por lo tanto, es un requisito todavía muy difícil de alcanzar cuando se trata de las personas mayores. Los obstáculos que deben enfrentar para dar legitimidad a su diferencia y a la necesidad de un trato distinto son enormes, e incluso siguen siendo un motivo de abierta discusión. Cuanto más se reflexiona sobre los derechos humanos de las personas mayores, surgen posiciones más encontradas. Sin embargo, hay que reconocer que en ningún caso son nuevas, y que hoy acometen viejas posiciones ya documentadas por distintos autores en la década de 1980.

Ejemplo de ello son los resentimientos de ciertos segmentos de la sociedad por la supuesta posición privilegiada que pueden llegar a tener las personas mayores, sobre todo en los países desarrollados, o bien la

la aprobación de leyes específicas en su favor o impedido medidas regresivas que afectarían sus derechos.

¹³ Resulta interesante el aporte que hace Luciano Di Césare en relación con esta cuestión. En su artículo publicado en este libro, se refiere a la necesidad de trabajar para acumular factores protectores durante el curso de vida que propicien una vejez más plena y digna. De igual manera, se refiere a las obligaciones del Estado para apoyar a todas las personas en este proceso.

preocupación, especialmente en un momento de crisis como el actual, acerca de que los beneficios que conlleva el reconocimiento de los derechos de las personas mayores —en particular los de orden económico, social y cultural— se hagan a costa de otros grupos más necesitados¹⁴. Inclusive a aquellos que suelen tener actitudes más favorables hacia las personas mayores les preocupa que un tratamiento diferenciado pueda aislarlas y estigmatizarlas todavía más (Elder y Cobb, 1993).

Estas y otras consideraciones son solo una muestra de cuánto cuesta que la comunidad en general reconozca que las personas mayores tienen una especificidad que debe ser tomada en cuenta para que disfruten de la igualdad real. Mientras no haya progresos en este sentido, seguirán siendo un grupo discriminado, en una situación de desigualdad sustantiva respecto del goce de los derechos humanos generalmente reconocidos.

E. Derechos de las personas mayores: ¿piedad o exigencia?

“Entonces pasaron a quitarme todas mis pertenencias y hasta la prótesis de mis anteojos y me metieron en la celda con todos los presos, donde me acosté en el frío suelo sin ninguna condición humana”; así expone los hechos un jubilado de 74 años para dar a conocer el trato que recibió de la policía de un municipio ubicado al norte del Nicaragua (AJUPIN, 2012).

¿Que nos sucede frente a esta afirmación?, ¿por qué de manera casi instintiva ligamos su lectura a un quebrantamiento de derechos humanos? Lynn Hunt (2009) escribe que es difícil precisar qué son los derechos humanos porque su definición, su misma existencia, depende tanto de las emociones como de la razón. La pretensión de evidencia se basa en última instancia en una cualidad emocional: es convincente si toca la fibra sensible de toda persona. Además, estamos casi seguros de que se trata de un derecho humano cuando nos sentimos horrorizados ante su violación. En la práctica —agrega citando a Denis Diderot—, el uso del término “derecho” es tan frecuente que casi no hay nadie que no esté convencido en su fuero interno de que la cosa le es obviamente conocida. Hunt concluye que los derechos humanos no son simplemente una doctrina formulada en documentos, sino que descansan sobre una determinada disposición hacia los demás, sobre un conjunto de

¹⁴ Sobre el nivel de vida y los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, véanse en este libro los artículos de Rosa Icela Rodríguez, Norma Licon y Leonardo Guimaraes.

convicciones acerca de cómo somos las personas y cómo distinguir el bien del mal en el mundo secular.

Cuando se abordan los derechos de las personas mayores sucede exactamente lo que describe esta autora. En ocasiones, más allá de las evidencias expresadas en cifras o experiencias, lo que realmente es útil para convencer a los encargados de adoptar decisiones de políticas es exhibir, por medio de imágenes, los sufrimientos de este colectivo cuando ven vulnerados sus derechos. En estos casos, como en el del jubilado nicaragüense, hay un sentimiento común que puede ser más efectivo que referir la ley o el mandato constitucional que nos impone obligaciones.

He aquí otra complejidad de los derechos humanos de las personas mayores. El hecho de ser percibidas como un grupo con una especial vulnerabilidad a la incertidumbre (Hurd, 1989) no se traduce de manera espontánea en que se les reconozca como titulares de derechos. En este sentido, en los países con amplios sistemas de bienestar, si bien pueden disfrutar de las dimensiones más receptivas de la ciudadanía —que garantizan la satisfacción de necesidades básicas en terrenos como la seguridad social y la salud—, aquellas de orden más activo, ligadas a la autonomía y la participación, les están vedadas (Etxeberria, 2008).

Esta es una de las razones por la que la discusión sobre sus derechos suele ser tan intrincada. Lo que ocurre es que generalmente estamos hablando de cuestiones distintas a partir de experiencias diferentes. En América Latina, las personas mayores no siempre cuentan con la predisposición y preferencia del sistema político para ampliar los recursos y programas destinados a incrementar sus niveles de protección social. Por ello es usual que las instituciones nacionales que trabajan con personas mayores tengan estrechas relaciones de colaboración con sus organizaciones con la finalidad de lograr determinados objetivos, y existe a la vez una apertura significativa para que este grupo social participe en instancias que tienen incidencia en la adopción de decisiones. La actitud de estos funcionarios no se basa en la sencilla buena voluntad para con sus “beneficiarios”. Muy por el contrario, son alianzas decisivas para la existencia de las mismas instituciones y sus programas. La participación de las personas mayores en el proceso de política pública las habilita, a su vez, para plantear nuevas exigencias y demandas que de lo contrario no serían tomadas en consideración sino pasando por las distintas y embrolladas etapas del ciclo de elaboración de las políticas.

Esta conjunción de intereses no siempre es asimilable a lo que ocurre en los países desarrollados. Elder y Cobb (1993), por ejemplo, analizan cómo la legitimidad especial que tienen las personas mayores en los Estados Unidos fue la base de la aprobación del programa de Atención Médica (Medicare) y el

programa de Ingreso Suplementario (Supplemental Security Income, SSI) en 1965. Advierten que la apertura del sistema político hacia las demandas de este grupo como merecedoras de toda la atención tiene varios orígenes; el más evidente se encuentra en el hecho de que se trata de un segmento grande y creciente de la población, que además tiene una tasa media de votación muy alta, lo que aumenta sustancialmente la probabilidad de que las autoridades presten atención a sus reclamos: “Es tan grande su fuerza electoral que sus problemas tienen muchos abogados en la arena política”, explican¹⁵.

Una condición distinta es la que tienen las personas mayores en Europa. Allí, el reforzamiento generalizado de la dependencia de los flujos protectores que provienen del Estado contribuyó, en opinión de algunos autores, a agravar el problema que plantea la gestión de la vejez en una sociedad que está envejeciendo. Anne Guillemard (1992) es tajante en sus afirmaciones al respecto: “Defenderemos la idea de que las políticas de jubilación y de la vejez desarrolladas en los distintos países europeos han procurado efectivamente el bienestar y también han generado costes. Ahora bien, han omitido la base de los recursos de sentido capaces de motivar a la acción y preparar a nuestras sociedades para el inevitable envejecimiento demográfico al que están abocadas. Han construido ampliamente la vejez como si fuera un tiempo de vida definido por un estatuto de la dependencia, al margen de la sociedad, como un período de la existencia que la sociedad ya solo considera un coste y sin ninguna contrapartida”.

Frente a este amplio abanico de posibilidades en torno a los asuntos de las personas mayores y sus derechos, no es extraño que el mayor consenso en la arena internacional se produzca en el ámbito del maltrato. Es quizás ante esta problemática donde la comunidad internacional más acuerdo ha logrado en relación a qué prácticas son justas o injustas, incluso más allá de las experiencias, creencias y valores de cada sociedad, y a nuestro juicio es una de las que más ha evolucionado en su reconocimiento durante el último período¹⁶. El mismo Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas, por medio del informe de su presidente fechado en agosto de 2011, reconoce que la violencia y el abuso hacia las personas mayores en las instituciones de atención y la familia representan un fenómeno global. Similar observación hace el CDDH (2012b) cuando reafirma que entre las lagunas

¹⁵ Este hecho no es solo parte de las prácticas del siglo pasado. Uno de los puntos clave en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de noviembre de 2012 es el relativo al seguro médico público para las personas mayores, llamado Medicare. Ambos candidatos a la presidencia han dicho que lo quieren preservar, en una clara apelación al voto de los jubilados, decisivo en estados como Florida.

¹⁶ No obstante este progreso, aún queda mucho por hacer en el campo del maltrato. Al respecto, véanse los artículos de Nony Ardill, Tania Mora y Ana Gamble en este mismo libro.

identificadas por el Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, una cuestión especialmente urgente es probablemente la violencia y el abuso contra las personas mayores.

La cuestión de fondo, sin embargo, sigue expectante y radica, a nuestro modo de ver, en cómo lograr una aprobación unánime en torno a los derechos de las personas mayores cuando estos se mueven en un orden tan heterogéneo. Esta discusión nuevamente nos conduce a la universalidad de los derechos humanos y su aplicación en contexto de envejecimiento. No cabe duda que, como ocurre con cualquier declaración de derechos humanos, la positivización de los derechos de las personas mayores desencadenará una tensión e incluso contradicciones entre la contingencia histórica en que se enmarca su elaboración y las demandas morales que se busca afirmar (López Caldera, 2000).

Lo importante, en consecuencia, es avanzar y continuar insistiendo en que los derechos de las personas mayores requieren de una legitimación más firme que el sentimiento de piedad que despierta ante situaciones de injusticia. Como todos los derechos humanos, los de las personas mayores requieren también de una legitimación política, de una expresión jurídica que incluya todos los ámbitos de la ciudadanía, el pasivo para vivir con tranquilidad y seguridad, y el activo para poder controlar en última instancia el propio destino. En definitiva, por muy loable que sea, a las personas mayores no les basta la convicción moral de que tienen un derecho.

F. La afirmación de los derechos humanos de las personas mayores en el debate contemporáneo

Desde la aprobación de la Declaración de Brasilia, en 2007, los derechos de las personas mayores han ocupado progresivamente un lugar cada vez más destacado en la agenda de los derechos humanos. Muestra de ello es la labor que han efectuado los comités de los tratados¹⁷ y el Consejo de Derechos Humanos —los primeros mediante sus observaciones generales y el segundo por medio de mandatos específicos propuestos a los procedimientos especiales¹⁸—, los informes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el diagnóstico que ha emprendido el Grupo de Trabajo de

¹⁷ Para un conocimiento detallado de la práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con las personas mayores, véase el artículo de Rocío Barahona en este mismo libro.

¹⁸ Se trata de mecanismos “no convencionales” —en el sentido de que no son establecidos por convenciones, sino mediante resoluciones de los órganos políticos de las Naciones Unidas—, integrados por expertos o expertas que actúan a título independiente y que reportan periódicamente sus actividades ante el Consejo (Naciones Unidas, 2008).

composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas (véase el recuadro 1). No obstante, es el ámbito regional el que empieza a perfilarse como un foro favorable para iniciar la construcción de un consenso que a largo plazo se traduzca en acuerdos más amplios en el ámbito internacional¹⁹.

Esta predisposición del nivel regional se fundamenta en los esfuerzos anteriores dirigidos a proteger a las personas mayores, principalmente en el área social y económica. De esta forma, aun cuando no existe ningún instrumento de derechos humanos a nivel internacional, europeo, interamericano o africano que esté completa y exclusivamente dedicado a los derechos humanos y la dignidad de las personas mayores, algunos tratados regionales vigentes dedican un articulado especial a los “ancianos” (Stuckelberger, 2011; Cangemi, 2011).

La Carta Social Europea, revisada en 1996, establece en el artículo 23 el “derecho de las personas de edad avanzada a protección social”, que las partes se comprometen a adoptar o a promover, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, desarrollando medidas apropiadas orientadas en particular a: i) permitir que las personas de edad avanzada sigan siendo miembros plenos de la sociedad durante el mayor tiempo posible; ii) permitir a las personas de edad avanzada elegir libremente su estilo de vida y llevar una existencia independiente en su entorno habitual mientras lo deseen y les sea posible hacerlo, y iii) garantizar a las personas de edad avanzada que vivan en instituciones la asistencia apropiada, respetando su vida privada, y la participación en las decisiones que afecten sus condiciones de vida en la institución (Consejo de Europa, 1996)²⁰.

Por otra parte, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos incluye varias disposiciones relativas a la protección especial de los derechos de las personas mayores. Según el texto de la carta, “[l]os ancianos y los minusválidos... tendrán derecho a medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales” (UA, 1981, traducción libre). De igual manera, el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África (Protocolo de Maputo) reconoce la especial vulnerabilidad de las mujeres mayores y pide a los Estados

¹⁹ Véanse los artículos de Marcos Acle y Luis Rodríguez-Piñero publicados en este mismo libro. El primero ofrece un acercamiento general al borrador del proyecto de convención interamericana que se analiza en el marco de la OEA. El segundo hace un análisis del mismo documento a partir del principio de igualdad y no discriminación.

²⁰ Es interesante la aclaración que hizo la Secretaría de la Carta Social Europea acerca del significado de la expresión “miembros plenos” que se utiliza en el artículo 23: “The expression ‘full members’ means that elderly persons must suffer no ostracism on account of their age. The right to take part in society’s various fields of activity should be granted to everyone active or retired, living in an institution or not. The effects of restrictions to the legal capacity should be limited to the purpose of the measure” (CDDH, 2012a).

adoptar una serie de medidas en consonancia con su desarrollo físico, necesidades económicas y sociales, así como su acceso a la formación ocupacional y profesional, y a garantizar el derecho de las mujeres de edad avanzada a vivir libres de violencia, incluido el abuso sexual (UA, 2003)²¹.

Por último, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” dedica el artículo 17 a la protección de los “ancianos”. Adicionalmente, por lo menos en el ámbito europeo, hay numerosas disposiciones de orden no vinculante que tratan aspectos relacionados con la salud, el cuidado, el potencial de trabajo, la rehabilitación, la integración de las personas mayores en la sociedad y las familias, los “ancianos migrantes”, entre otros²². Labor parecida ha impulsado la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el ámbito interamericano.

Desde este punto de vista, es posible sostener que la protección de las personas mayores no es un tema nuevo para estos órganos intergubernamentales. Lo inédito es que se empieza a convertir en un foco de sus trabajos y ahora es considerada desde la perspectiva de los derechos humanos (Cangemi, 2012; Jacir, 2012). Con todo, persiste la dificultad de llevar a la práctica el proceso de aplicación de los convenios existentes, y queda mucho por hacer para proteger y afirmar los derechos de las personas mayores en el ámbito regional. Ejemplo de ello es lo que sucede con el artículo 23 de la Carta Social Europea, que solo obliga a las partes que lo aceptaron, o lo que ocurre en el ámbito interamericano, donde a pesar de que el Protocolo de San Salvador es ampliamente reconocido como un instrumento de orden vinculante para proteger los derechos de las personas mayores, no todos los países que hoy están a favor de impulsar una convención internacional en el seno de las Naciones Unidas lo han ratificado.

Este es el marco programático e institucional regional en que empieza a operar un genuino interés por los derechos las personas mayores. Hay que valorar, tal como lo destaca también el informe de abril de 2012 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que son espacios que pueden hacer inéditas contribuciones a la protección de los derechos de las personas mayores si logran concluir los procesos actualmente en marcha para dotar a su quehacer de nuevos instrumentos en este campo.

Específicamente nos referimos a la labor que realiza la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, a través de su Grupo de Trabajo

²¹ Sobre la situación de las mujeres mayores, véanse en este libro los artículos de Ferdous Ara Begum, Sonia Montaña, María Dolores Puga, Aparna Mehrotra y Hanna Peaker.

²² Véase CDDH (2012b).

sobre las personas de edad y las personas con discapacidad en África, que está elaborando un protocolo para proteger los derechos de las personas mayores contenidos en la Carta Africana y que se examinará en 2012. Algo similar, aunque más avanzado, es lo que ocurre en el seno de la OEA, que prepara actualmente un proyecto de convención sobre los derechos humanos de las personas mayores que será objeto de negociaciones en el período comprendido entre 2012 y 2013. Por último, cabe hacer notar los progresos del Consejo de Europa, que ha comenzado a preparar un instrumento no vinculante sobre la promoción de los derechos humanos de las personas de edad, de conformidad con el mandato de su Comité Directivo de Derechos Humanos, que también se espera materializar en los próximos años (United Nations, 2012).

RECUADRO 1

LA CONTRIBUCIÓN DE LOS COMITÉS DE LOS TRATADOS Y DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Con posterioridad a 2007, los comités de los tratados han efectuado un amplio trabajo para contribuir a la comprensión de los derechos de las personas mayores. Es lo que sucede, por ejemplo, con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha desarrollado en mayor medida el contenido de esos derechos mediante distintas disposiciones o cuestiones abarcadas por el Pacto.

En el último bienio, el Comité ha realizado contribuciones por medio de dos observaciones. En la Observación general N° 19, de 2008, sobre el derecho a la seguridad social, se centró en el contenido normativo de este derecho, las obligaciones de los Estados, las violaciones y su aplicación en el plano nacional. En la Observación general N° 20, de 2009, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, aclaró 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 en el 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. Luego de la nota conceptual relativa a la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos elaborada en 2009 —en que reconoce que los cambios en la estructura etaria de la población tienen profundas consecuencias en los derechos

(continúa)

Recuadro 1 (conclusión)

humanos y aumentan la necesidad de solucionar el problema de discriminación que sufre la mujer mayor—, el Comité adoptó la Recomendación general N° 27, de 2010, cuyo propósito fue identificar las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres mayores y entregar lineamientos acerca de las obligaciones de los Estados partes de la Convención. También se incluyeron recomendaciones en materia de políticas, que apuntan a integrar sus preocupaciones en las estrategias nacionales y 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, se entregó una guía para incluir la situación de las mujeres mayores en los informes que presentan los Estados partes de la Convención.

Por último, 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 la Observación general N° 2, de 2008, estableció la protección de ciertas personas o grupos que corren mayor peligro de ser torturadas o recibir malos tratos, dentro de los cuales se incluyó a las personas de edad. Asimismo, se hizo una notable contribución a la comprensión de los malos tratos y su relación con las prácticas de tortura.

Por su parte, los expertos independientes y los relatores que forman parte del sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos también han realizado importantes aportes. En 2010, la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza presentó su informe de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos, centrado en las pensiones no contributivas. En el documento hizo hincapié en que, frente a la vulnerabilidad de las personas mayores, los Estados deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que les proporcionen prestaciones sin discriminación alguna y que garanticen la igualdad de derechos de hombres y mujeres. El informe contiene recomendaciones para que las pensiones no contributivas cumplan con las normas básicas de derechos humanos.

En 2011, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental realizó un estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores, de conformidad con la resolución 15/22 del Consejo de Derechos Humanos. En este documento se plantea que la sociedad debe dejar de aspirar exclusivamente a que los ciudadanos envejezcan de manera saludable y comenzar a promover su plena inclusión y desarrollo como titulares de derechos. El informe subraya que el enfoque de derechos humanos es el adecuado para implementar acciones de salud orientadas a las personas mayores y ofrece recomendaciones al respecto.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Informe sobre la aplicación de la Declaración de Brasilia y de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, Santiago de Chile, 2012.

Lo relevante de estos tres procesos es que ponen de manifiesto algunos asuntos que se han mantenido en la indefinición o abierta contradicción por largo tiempo en los ámbitos nacional, regional e internacional. En este artículo, pondremos atención en dos que nos parecen estratégicos en la coyuntura actual: el primero está relacionado con la definición de la persona mayor y el segundo con el alcance multifacético de sus derechos.

1. Una definición aproximativa de las personas mayores

Para la especificación de las personas mayores como titulares de derechos se precisaría de una definición acerca de quiénes componen este grupo social. Ello implica, necesariamente, circunscribir las definiciones de edad —ya sea cronológica, fisiológica o social—. La tarea es extremadamente compleja, puesto que una característica propia de este grupo social es su marcada heterogeneidad, junto al hecho que sus miembros reciben una serie de denominaciones que no son más que eufemismos para alejar una realidad social de la que pocos desean formar parte y que no siempre aluden a un fenómeno común²³.

El ámbito regional no está exento de estas distinciones. Aunque se ocupe únicamente un criterio cronológico, suelen existir diferencias con respecto a la frontera que marca el inicio de la vejez. Solamente en América Latina, por ejemplo, la definición cronológica del comienzo de esta etapa vital establecida legalmente difiere entre un país y otro. La mayoría de ellos comparte el criterio de 60 años y más, pero en Costa Rica y el Ecuador se define a partir de los 65 años.

Esta heterogeneidad suele ser mucho más pronunciada al trasladarla a la escala internacional, y tiene consecuencias importantes. Por ejemplo, en el caso de América Latina, y de acuerdo a las proyecciones de población del CELADE-División de Población para 2010, si se considera una persona como mayor a partir de los 60 años la cifra total de este segmento etario suma más de 57 millones, pero si se aumenta la edad a los 65 años se reduciría a 39 millones de personas. Es decir que la diferencia entre definir más temprano el límite cronológico de la vejez tendría una expresión numérica equivalente a 18 millones de personas, lo que prácticamente representa la población de Chile ese mismo año.

²³ En Europa, el Comité de Ministros estableció en su recomendación número R(94)4 sobre las personas ancianas que es inútil intentar definir cuándo se inicia exactamente la edad de la vejez, y afirmó que el envejecimiento es un proceso que depende de los individuos, sus circunstancias y el medio en que viven (CDDH, 2012b).

Pero la frontera cronológica no es la única que puede deslindar la vejez de otras etapas de la vida, también puede hacerse a partir de la distinción basada en el nivel de funcionalidad. Efectivamente, es inevitable la relación entre la edad cronológica y la fisiológica, puesto que a medida que avanza la edad suele existir un deterioro funcional que puede afectar la autonomía. Aunque no es común para todos los seres humanos, la vejez está muy relacionada con el momento en que se inicia el deterioro funcional, con evidencias de distinto tipo. No obstante, no se sabe con certeza cuándo comenzará y menos aún se puede afirmar que ese inicio sea el mismo para hombres y mujeres, según el origen étnico u otra base de diferenciación social. Por otra parte, sentar un límite funcional como base de una definición de la persona mayor sería el equivalente a decir que el sexo es el que define la posición discriminada de las mujeres o que la deficiencia lo hace en el caso de las personas con discapacidad.

Lo óptimo pareciera ser usar una forma de definir la vejez que tenga como base la discriminación de la que son objeto las personas de 60 años y más. El Grupo de trabajo sobre derechos de las personas mayores del Comité Directivo de Derechos Humanos de Europa, en su informe de marzo de 2012, señala al respecto que una definición de persona mayor debería referirse a la vulnerabilidad que conlleva el envejecimiento para todos los seres humanos, la que deviene de las actitudes, percepciones sociales negativas u otros factores que originan barreras que se expresan en forma de discriminación, limitación o impugnación del ejercicio de los derechos humanos.

Construir una definición de este tipo permitiría colocar en el centro de la discusión la discriminación que afecta a este colectivo humano en razón de la edad. Junto con ello, ayudaría a desplazar el problema desde el individuo de edad avanzada hacia la sociedad, lo que supondría concentrarse en los obstáculos sociales y no en el funcionamiento de la persona (Etxeberria, 2008), criterio que ya se utilizó para las personas con discapacidad²⁴. En este caso, se trata de reconocer la existencia de una sociedad que está construida de tal modo y que desarrolla tales dinámicas que margina a quienes tienen determinadas características, impidiendo la realización plena de sus capacidades. Vale decir, no es la vejez la que dificulta el ejercicio de los derechos humanos, es la concepción de la vejez la que niega el goce de esos derechos (Megret, 2011).

La búsqueda de una definición, no obstante, no debe ser impedimento para continuar avanzando en la exploración de mejores formas para proteger los

²⁴ Robin Allen, en su trabajo "How to define 'older people' in the context of global human rights legislation", realiza un análisis pormenorizado acerca del tema y propone la siguiente definición: "older persons include those who by reason of their having an older age or perception of their having such an older age suffer barriers to the full and effective participation in society on an equal basis with others" (Allen, 2012).

derechos de las personas mayores. Muestra de ello ha sido el trabajo sistemático que han realizado las Naciones Unidas en torno a ellas desde 1948²⁵.

2. El carácter multifacético de los derechos en la vejez

En 2010, la CEPAL afirmó que debido a la multiplicidad de las fuentes normativas existentes, su distinta categoría jurídica y su alcance regional o variedad de contenido, existe una amplia diversidad con respecto a la definición de los derechos mínimos de las personas mayores en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta divergencia implica una serie de dificultades prácticas importantes para los titulares de deberes, y en particular para los Estados, que son los responsables últimos de la adopción de medidas legislativas y normativas para promover los derechos de las personas mayores. Esa situación también afecta a los titulares de derechos y a otras partes interesadas, que desempeñan un papel fundamental en su protección y la promoción de su respeto.

En la actualidad todavía no hay acuerdo acerca de cuáles son los contenidos mínimos de un estándar de derechos de las personas mayores. Hay distintos puntos de vista, lo que por cierto tiene implicaciones sobre las obligaciones que derivarían de su posible positivización. En algunos casos, lo que se busca es repetir el catálogo de derechos humanos de los pactos internacionales, haciendo explícita la referencia a la situación particular de las personas mayores en cada uno de ellos. En ocasiones, este ejercicio suele asemejarse mucho a la elaboración de un plan de acción pormenorizado, y en la práctica se pierde el objetivo de identificar la esencia y fundamento de los derechos humanos en contexto de envejecimiento.

En otros casos se afirma que no se necesita un catálogo exhaustivo de derechos de las personas mayores, sino que hay que avanzar en la identificación de medidas dirigidas a eliminar la discriminación de la que es objeto este colectivo. Se señala que el principio de igualdad y no discriminación es la justificación principal para la necesidad de instrumentos internacionales específicos sobre los derechos de este colectivo. En ese caso, cabría pensar que más que una convención sobre los derechos de las personas mayores, lo que se

²⁵ Es importante reconocer que no siempre el trabajo desarrollado en el marco de las Naciones Unidas ha abordado los asuntos de las personas mayores desde una perspectiva de derechos. Como reflejo de lo que ocurre en la comunidad internacional, este enfoque se empezó a aplicar en este ámbito desde no hace muchas décadas. Por lo mismo, hay que destacar que en 1948 la Argentina ya había hecho referencia a los derechos en la vejez por medio de la promoción de una declaración, que lamentablemente no tuvo mayor eco entre el resto de los Estados Miembros de la Organización.

necesita es una convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas mayores (Rodríguez-Piñero, 2012).

Por último, una tercera posición parte de la base de que las violaciones de los derechos humanos que sufren las personas mayores son, de alguna forma, de naturaleza diferente a las que afectan a otras personas, y que su falta de consideración es la que torna inadecuados los instrumentos de derechos humanos destinados a garantizar su plena protección. En este marco, más que establecer nuevos derechos —como ocurrió con las personas con discapacidad—, lo que se necesita es, por una parte, profundizar el significado que tienen para las personas mayores los derechos humanos existentes y, por la otra, aclarar las obligaciones de los Estados con respecto a la promoción y protección de esos derechos en contexto de envejecimiento. De esta manera, una estándar de derechos humanos serviría para desnaturalizar algunas prácticas y dar contenido político a otras (Megret, 2011). Es quizás esta última postura la que reúne más seguidores en la actualidad, aunque fue la primera que mencionamos la que actuó como la base de las reflexiones y puntos de vista que hoy circulan en el concierto internacional.

Pese a estas diferencias, hay algunos asuntos que suelen ser objeto de mayor consenso con respecto a la necesidad de una protección diferenciada. Las organizaciones no gubernamentales internacionales los han identificado a partir de su trabajo, señalando la capacidad legal, el abuso y el maltrato y la discriminación por razón de edad (Allen, 2012). HelpAge International agregó el derecho a un ingreso, a la seguridad social y a los recursos, junto con el acceso a la justicia,²⁶ la autonomía y la independencia (Murphy, 2011).

En el caso de los organismos intergubernamentales, las secciones sustantivas del instrumento no vinculante que está elaborando el Comité Directivo de Derechos Humanos de Europa se concentran en la no discriminación, la autonomía, la participación e inclusión social, la protección contra la violencia y el abuso, el apoyo y el cuidado (CDDH, 2012c). Otro aspecto común de las propuestas actualmente en curso en relación con el reconocimiento de los derechos de las personas mayores es la preocupación especial por algunos grupos específicos dentro de la población adulta mayor (véase recuadro 2).

Una consulta realizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2011, en cumplimiento de la resolución 65/182, dejó en evidencia que son precisamente algunos de estos

²⁶ Para un conocimiento sobre el significado y contenido del acceso a la justicia en contexto de envejecimiento, véanse en este libro los trabajos de Lupita Chaves, Luiz Salles y Gustavo Fallas.

ámbitos los más desprotegidos en las legislaciones y medidas internas de cada país²⁷. El diagnóstico elaborado por el Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento también coincide en algunos de estos aspectos, y en su última reunión de agosto de 2012 quedó de manifiesto que hay elementos que se encuentran en la base de todos los derechos analizados —sean estos civiles y políticos o económicos, sociales y culturales— que deben ser considerados. Estos elementos se relacionan precisamente con la autonomía como principio clave para interpretar los derechos humanos en contexto de envejecimiento.

RECUADRO 2

GRUPOS ESPECIALES DE PERSONAS MAYORES

Las mujeres de edad, las personas mayores de zonas rurales y aquellas en situación de cárcel son grupos que tienen menor visibilidad que el resto en las agendas de los gobiernos. Ello a pesar de que las mujeres mayores han sido objeto de debate hasta en el seno de las Naciones Unidas, que el envejecimiento de la población rural es un asunto que preocupa incluso a los países desarrollados, por el impacto que puede tener en la economía, lo mismo que el envejecimiento de la población adulta mayor en prisión.

i) Personas mayores de zonas rurales

Las personas mayores residentes en zonas rurales enfrentan problemas particulares, relacionados con los derechos de la herencia, el acceso a los recursos productivos y las tecnologías. La presión de los hijos, los vecinos e incluso algunos organismos públicos es alta, puesto que las personas mayores suelen ser propietarias de la tierra y ello generalmente se percibe como un obstáculo para su productividad. En México, por ejemplo, en 2009, el 24,5% de los derechos de tierra estaban en poder de ejidatarios y comuneros de entre 60 años y 75 años, y el 15% de los propietarios tenían más de 75 años (Vásquez, 2010). Ello ha llevado a algunos sectores a plantear que el envejecimiento de los propietarios incide en el subaprovechamiento de las tierras, debido a que a las personas mayores ya no les resulta fácil adoptar cambios y transformaciones tecnológicas, puesto que siguen arraigadas a las costumbres y a las formas tradicionales de cultivo. Se trata de un tema que, con la excepción de algunos países, no se aborda con la importancia que merece.

ii) Mujeres mayores

Los derechos relacionados con las mujeres mayores no se examinan de manera sistemática ni en los informes de los Estados ni en los informes paralelos de las organizaciones no gubernamentales. En la mayoría de los casos, la mujer mayor y la discriminación de que es objeto siguen recibiendo poca atención (Naciones Unidas,

(continúa)

²⁷ Véase “Submissions to the Secretary - General report, GA res. 65/182” [en línea] <http://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/Submissions.aspx>.

Recuadro 2 (conclusión)

2009). Esta generalizada invisibilidad se aprecia también en las políticas públicas. En una revisión de la información proveniente de 41 Estados Miembros de la CEPAL se observa que muy pocos han implementado acciones favorables para ellas. La discriminación que las afecta, producto de las desigualdades acumuladas en el transcurso de la vida, no se aborda más allá de la seguridad económica y de iniciativas recientes en materia de servicios sociales.

iii) Personas mayores en situación de cárcel

Otro tema desatendido es el impacto del envejecimiento en las cárceles. Según un estudio sobre la población carcelaria de edad avanzada en los Estados Unidos, los hombres y mujeres mayores son el grupo de más rápido crecimiento en las cárceles del país, y las autoridades penitenciarias se enfrentan a la tarea de brindarles alojamiento y atención médica adecuados. Entre 2007 y 2010, la cantidad de personas mayores encarceladas sentenciadas a nivel federal aumentó 94 veces más que la tasa de población carcelaria general (HRW, 2011).

Con frecuencia, las personas mayores en situación de cárcel no cuentan con la atención necesaria y otras pasan largos periodos en prisión sin recibir condena. En 2009, en todo el sistema penal de El Salvador había 514 personas mayores y el 6% de la población de reclusas de la cárcel de mujeres tenía más de 60 años; muchas de ellas no habían podido acceder a los beneficios de la libertad condicional por falta de información o medios para hacerlos efectivos (Jaspers, 2011). Se trata de una población que experimenta una mayor prevalencia de enfermedades y discapacidades, y que genera costos médicos entre tres y nueve veces superiores a los de otros internos más jóvenes. Esta es una de las razones por las que, sobre todo en los países desarrollados, este tema adquiere cada vez mayor relevancia (Le Mesurier, 2011).

Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la autonomía supone una dimensión pública que tiene que ver con la participación activa en la organización de la sociedad y una dimensión personal que se expresa en la posibilidad de formular y realizar los propios planes de vida. En ambos casos, la autodeterminación y la libertad para decidir por sí mismo son la base de su ejercicio. Es quizás este el punto crítico a partir del cual se podría analizar un futuro instrumento de derechos humanos, es decir, debería considerarse el alcance de uno u otro derecho para promover, facilitar y asegurar la plena autonomía de las personas mayores (Huenchuan, 2010).

Como dijimos en apartados anteriores, algunos derechos se relacionarán con la dimensión más pasiva de la ciudadanía, pero ello en ningún caso debe dejar de lado aquellos derechos que fomentarán y potenciarán su dimensión activa. Hoy

en día, muchos de los problemas que aquejan a las personas mayores se ubican en este último ámbito, puesto que la construcción generalizada del envejecimiento y la vejez como sinónimos de dependencia no ha hecho sino restringir el ejercicio de la autonomía, lo que en la práctica se traduce en una reducción de la posibilidad de tomar decisiones y actuar libremente (Etxeberria, 2008).

Si las personas mayores están reclamando un nuevo orden en el campo de los derechos humanos, lo primero que hay que asegurar es que sean percibidas como un sujeto moral independiente capaz de establecer relaciones de empatía con el resto de la sociedad, y por cierto, de hablar y representarse a sí mismas.

G. A modo de cierre

En este trabajo hemos documentado los distintos puntos de vista en relación con los derechos humanos en contexto de envejecimiento, haciendo particular referencia a tres elementos: la universalidad, la igualdad y la especificación.

Se brindó una argumentación sustantiva sobre la constitución de las personas mayores como un grupo social discriminado, que merece la atención de la comunidad internacional para promover y proteger sus derechos humanos. Se examinaron las dificultades que suelen tener las personas mayores para hacer valer sus demandas e intereses como fundamento de la especificación de sus derechos, y se entregaron elementos para afirmar que, pese a la amplia heterogeneidad de este colectivo, es precisamente en materia de derechos humanos —sea su ejercicio o su vulneración— donde tienen más puntos en común que en ninguna otra esfera de la vida social.

La universalidad se examinó desde distintos puntos de vista, tanto en relación a su fundamento como respecto de su catálogo. Igualmente, se hizo referencia a la supuesta invariabilidad de los principios de derechos humanos y los estándares actualmente vigentes, que en el escenario actual precisan de una revisión y adaptación para hacerlos más eficaces.

Por último, se documentaron las posiciones que existen en relación a la afirmación de los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional. Se reconoció el trabajo de los comités de los tratados y de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Y, sobre todo, se valoró el ámbito regional como un espacio en el que es posible arribar a consensos de manera más ágil que en la comunidad internacional.

En tal sentido, como bien han insistido varios actores sociales latinoamericanos, los avances regionales en Europa, África y las Américas no son excluyentes de los que se llevan adelante en el marco de las Naciones Unidas. Por ello, más que una superposición de acciones dirigidas a proteger los

derechos de las personas mayores, lo que está en marcha es un proceso de convergencia y construcción de consensos que, tarde o temprano, impactará con seguridad más allá del ámbito regional.

Este artículo abordó todos y cada uno de estos elementos de manera muy general, entregando lineamientos que deben ser profundizados en una discusión más amplia sobre el tema y donde no pueden faltar, bajo ninguna circunstancia, las personas mayores.

Bibliografía

- AJUPIN (Asociación de Jubilados y Pensionados Independientes de Nicaragua) (2012), “Denuncia”, mimeo.
- Allen, Robin (2012), “How to define ‘older people’ in the context of global human rights legislation”, in *Legal issues for strengthening international legislation on the rights of older persons*, Discussion Papers, AGE UK, [online] <http://social.un.org/ageing-working-group/documents/LegalIssuesforStrengtheningInternationalLegislationonRighthsofOlderPersonsAgeUK.PDF> [September 15, 2012].
- Bobbio, Norberto (1991), “Derechos del hombre y filosofía de la historia”, en *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- Butler, R. N. (1969), “Age-ism: Another form of bigotry”, *The Gerontologist*, 9, 243-246.
- Butler, R. N. and M. I. Lewis (1977), *Aging and mental health*, St. Louis, C. V. Mosby.
- Cangemi, Daniele (2011), “Strengthening the European standards for the protection of the human rights and the dignity of the elderly”, speeches from the panel “Rights of elderly persons in Europe, 5th Warsaw Seminar on Human Rights, Warsaw, 29 September-1 October, Steering Committee for Human Rights.
- CDDH (Steering Committee for Human Rights) (2012a), “Draft preliminary study on the promotion of the human rights and dignity of the elderly: existing standards and outstanding issues”, 84th meeting of the CDDH-BU, Strasbourg, 18 January.
- (2012b), “Selection of relevant Council of Europe texts concerning the human rights of the elderly”, Drafting Group on the Human Rights of the Elderly (CDDH-AGE), Strasbourg, 29 February.
- (2012c), “Drafting Group on the Human Rights of the Elderly” (CDDH-AGE), Meeting report, 23 March.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), “Informe sobre la aplicación de la Declaración de Brasilia y de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe

- del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, Santiago de Chile, 24 de abril.
- _____ (2010), “Propuesta de estrategia para avanzar, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, hacia una convención internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad” [LC/L.3220(CEP.2010/5)], documento presentado al Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Santiago de Chile, mayo.
- Consejo de Europa (1996), “Carta Social Europea Revisada”, Estrasburgo, 3 de mayo.
- Courtis, Christian (2004), “Discapacidad e inclusión social: retos teóricos y desafíos prácticos. Algunos comentarios a partir de la Ley 51/2003”, *Jueces para la democracia*, N° 51.
- Elder, Charles y Roger Cobb (1993), “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Porrúa.
- IPES (Programa de Investigación Pobreza y Exclusión Social) (2008), “Panorama de la Tercera Edad en el Uruguay”, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- Etxeberría, Xabier (2008), *La condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual*, Instituto de Derechos Humanos, Bilbao (España), Universidad de Deusto.
- Fericgla, Joseph (1995), *Envejecer. Una antropología de la ancianidad*, Madrid, Anthropos.
- Gracia Ibáñez, Jorge (2012), *El maltrato familiar hacia las personas mayores: un análisis sociojurídico*, Zaragoza (España), Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Guillemard, Ann (1992), *Análisis comparativo de las políticas de vejez en Europa*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).
- Gutiérrez, Francisco (2011), *Universalidad de los derechos humanos. Una revisión a sus críticas*, Getafe – Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.
- HRW (Human Rights Watch) (2012), *Old Behind Bars. The aging prison population in the United States*, Nueva York.
- Huenchuan, Sandra (2010), “Envejecimiento y derechos humanos”, Seminario internacional del MERCOSUR Ampliado sobre Buenas Prácticas en Políticas Gerontológicas, Buenos Aires, 16 al 8 de junio.
- _____ (2005), “Pobreza en la vejez y desigualdad de género en América Latina”, *Revista Perspectivas*, Núm. 15.
- _____ (2004), *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*, serie Población y Desarrollo N° 51, Santiago de Chile, CEPAL.

- Hunt, Lynn (2009), *La invención de los derechos humanos*, Barcelona, Tusquets Editores S. A.
- Hurd, Michael (1989), "The economics status of the elderly", *Science*, 244(4905).
- Jacir, Evelyn (2012), "Derechos Humanos de las Personas Mayores en el marco de la Organización de los Estados Americanos", tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, 8 al 11 de mayo.
- Jaspers, Dirk (2011), "La situación de los derechos humanos de las personas mayores y sus formas de protección" (OEA.Ser.G CAJP/GT/DHPM/INF. 3/11), presentación en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 4 de noviembre [en línea] <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CAJP/GT/DHPM/INF&classNum=3&lang=t> [15/9/2012].
- Lema Añón, Carlos (2011), "Notas sobre la universalidad de los derechos humanos", *Papeles el Tiempo de los Derechos*, Número 6, Huri-Age, Consolider-Ingenio.
- Le Mesurier, Nick (2011), "Supporting Older People in Prison: ideas for practice", Age UK [online] http://www.ageuk.org.uk/documents/eng/for-professionals/government-and-society/older%20prisoners%20guide_pro.pdf?dtrk=true [September 15, 2012].
- López Caldera, Nicolás (2000), *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Madrid, Ariel Derecho.
- Megret, Frédéric (2011), "The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge", *Human Rights Law Review* 11:1, 29 January.
- Murphy, Maggie (2011), *International human rights law and older people: Gaps, fragments and loopholes*, London, HelpAge International.
- Naciones Unidas (2010), "Vigilancia y cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Guía para los observadores de la situación de los derechos humanos", serie *Capacitación profesional*, Núm. 17, Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- ____ (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), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 12 de mayo.
- ____ (2008), "Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil", Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

- _____ (1995), Observación General N° 6 “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores” (E/C.12/1995/16/Rev.1), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16° período de sesiones, Nueva York.
- Northcott, H. C. (1975), “Too young, too old. Age in the world of television”, *The Gerontologist*, 15, 184-186.
- Neugarten, Bernice L. and Dail A. Neugarten (1987), “The changing meanings of age (Life Flow)”, *Psychology Today* v21, May, pp. 29(4).
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1988), “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ‘Protocolo de San Salvador’”, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre.
- Palacios, Agustina (2008), *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Grupo editorial CINCA.
- Palacios, Agustina y Francisco Bariffi (2008), *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Grupo Editorial Cinca, S. A.
- Peces-Barba, Gregorio (1999), “Curso de derechos fundamentales. Teoría General”, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, Universidad Carlos III.
- Quinn, G. M. y T. Deneger (2002), *Derechos humanos y discapacidad: uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*, Nueva York, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- Rodríguez Abascal, Luis (2002), “El debate sobre los derechos de grupo”, en *Estado, justicia, derechos*, Madrid, Alianza.
- Rodríguez-Piñero, Luis (2012), “Igualdad y no discriminación en la vejez”, Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores, organizado por el Gobierno de la Ciudad de México y el CELADE-División de Población de la CEPAL, Ciudad de México, 26 al 28 de marzo.
- _____ (2010), *Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad*, colección *Documentos de proyecto*, N° 305, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stuckelberger, Astrid (2011), “Human rights of older persons in the United Nations, state of the art, process and challenges”, speeches from the panel “Rights of elderly persons in Europe”, 5th Warsaw Seminar on Human Rights, Warsaw, 29 September-1 October, Steering Committee for Human Rights.

- Traxler, A. J. (1980), *Let's get gerontologized: Developing a sensitivity to aging, the multi-purpose senior center concept: A training manual for practitioners working with the aging*, Springfield, IL, Illinois Department of Aging.
- Unión Africana (UA) (2003), "Protocol to the African Charter on human and people's rights on the rights of women in Africa", adopted in Maputo (Mozambique) on 11 July, entered into force on 25 November 2005.
- (1981), "Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos" [OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982)], adoptada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana en Banjul, Gambia, el 27 de junio, entrada en vigor el 21 de octubre de 1986.
- United Nations (2012), "Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council" (E/2012/51), Substantive Session of 2012, 20 April.
- Vásquez, Felipe (2010), "Ruralidad y vejez", *Envejecimiento y salud. Una visión transdisciplinaria*, México, D. F., Instituto de Geriatria.
- Williams, John (2011), "An International Convention on the Rights of Older People", in M. Odello and S. Cavandoli (eds.), *Emerging Human Rights in the 21st Century*, Routledge.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR EDAD

El principio de igualdad y no discriminación en la vejez y la introducción de la perspectiva de edad

Marcos Acle Mautone¹

Resumen

Este trabajo presenta un panorama sociodemográfico de las personas mayores en las Américas y sus consecuencias para la economía y las áreas de la protección social y la salud. Se llama la atención sobre la vulnerabilidad de este colectivo en el ámbito laboral, la desigualdad en los ingresos y en el acceso a la salud que debe afrontar, así como la falta de protección frente a la violencia que le afecta. Se analiza el principio de igualdad y no discriminación desde una perspectiva jurídica y social, y se realiza un examen de la doctrina de los derechos humanos, haciendo referencia explícita al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). En las conclusiones se destacan, entre otros aspectos, la necesidad de un mecanismo vinculante en el marco jurídico vigente para atender específicamente la situación de las personas mayores, y el trabajo que la OEA está realizando en ese sentido.

¹ Oficial Jurídico, Departamento de Desarrollo Social y Empleo, OEA; Miembro del Comité de Derecho y Envejecimiento de la American Bar Association. Las opiniones vertidas en este trabajo son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la posición de la OEA ni de ninguno de sus órganos sobre el tema.

Summary

The article presents a socio-demographic overview of older persons in the Americas and their impact on economies, social protection and health. Attention is placed on the vulnerability this population group faces in the area of work, income inequality and access to health, as well as the lack of protection against violence. It analyzes the principle of equality and non-discrimination from a legal and social perspective. Also examined is the human rights doctrine through explicit reference to the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of economic, social and cultural rights (San Salvador Protocol). It concludes by highlighting, among many aspects, the necessity for a binding mechanism in current legal frameworks to specifically address the situation of older persons while also stressing the work of the Organization of American States in this regard.

A. Introducción

En el Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que se celebró en Madrid en 2002, se destacó el incremento significativo de la longevidad humana durante el siglo XX y la proyección según la cual seguirá aumentando en las próximas décadas. Sin embargo, este fenómeno no implicará el crecimiento proporcional de todos los segmentos etarios, sino que acentuará intensamente el peso representativo de la población adulta mayor. En los países en desarrollo de todo el mundo, la cantidad de personas mayores se cuadruplicará en las próximas cuatro décadas (Naciones Unidas, 2002a); en América Latina y el Caribe, en tanto, se estima que su porcentaje se incrementará desde un 8,3% a principios del siglo a más del 23% para el año 2050 (CELADE, 2007).

En un informe elaborado por el Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA se consolidó un diagnóstico de la situación de la población adulta mayor en el hemisferio que recoge el aporte de destacados especialistas de agencias con experiencia en el tema, como la CEPAL y la OPS, así como de la sociedad civil. El informe pone en evidencia que estas personas están expuestas en la actualidad a diversas situaciones de desigualdad y discriminación, y que este escenario se agravará si no se toman medidas en el corto plazo, considerando el cambio demográfico que se prevé. El informe constata que las personas mayores dependen de los sistemas de pensiones y de salud, los que muchas veces pueden ser deficientes, y también de sus propias familias. Se ha comprobado además que en la región existen situaciones de violencia física y moral contra las personas mayores, incluso en casas de cuidado de largo plazo y centros de salud públicos y

privados. Se corroboró asimismo la existencia de discriminación en diversos niveles, por ejemplo en el ámbito laboral, tanto para el ingreso a los trabajos como para el acceso a las políticas de retiro involuntario. Las personas mayores usualmente no denuncian los abusos, y por lo tanto estos a veces no llegan siquiera a conocimiento de las autoridades competentes (OEA, 2011a).

A raíz de esta problemática, en las últimas décadas se ha desarrollado con fuerza un verdadero *movimiento* en torno a la tutela, protección y promoción de los derechos humanos de las personas mayores. En el corazón de este movimiento se encuentra el principio de igualdad y no discriminación en la vejez, así como los conceptos de envejecimiento activo y solidaridad intergeneracional, entre otros. En líneas generales, se parte de la base de considerar a las personas mayores como contribuyentes activos al desarrollo social, económico y cultural de las sociedades en las que viven, en virtud de sus capacidades técnicas o intelectuales y de su experiencia, sus vivencias, su madurez y su rol en la familia. Se resalta además la necesidad de una mejor integración entre las diversas generaciones, que redundará en un mayor respeto a la dignidad de las personas mayores y en una menor discriminación.

Este movimiento se ocupa de un tema que, además de jurídico, es de carácter social y cultural, que involucra a toda la sociedad, no solo a las personas mayores, y que tiene como trasfondo el viraje hacia un paradigma que reconoce a estas personas como una parte activa y productiva de la sociedad. Al mismo tiempo, este proceso debe reconocer que la edad puede ser un factor de vulnerabilidad que amerite un amparo especial para las personas mayores y quienes las rodean, desde un enfoque de derechos, y sobre todo desde el Estado.

Las personas mayores suelen ser vistas como beneficiarias de programas y dádivas sociales y no siempre como verdaderos sujetos de derecho y protagonistas del desarrollo. Sin embargo, existe consenso respecto de que es necesario comenzar a abordar el tema desde una perspectiva de derechos humanos. Este enfoque “propone superar la simplificación que asocia la vejez a las pérdidas, concibiéndola, junto con el envejecimiento, como conceptos contruidos socialmente. Ello implica que hay responsabilidades colectivas en la forma en que se comprende esta etapa del ciclo vital y en las acciones que se adopten para la protección de las personas que la atraviesan” (Huenchuan, 2011).

Esta transformación progresiva ha quedado reflejada en el trabajo que numerosas instituciones gubernamentales han realizado acerca del tema a nivel nacional e internacional, en el marco de importantes foros como las Naciones Unidas, la OEA, la Unión Africana, la Unión Europea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, y en el gran empuje y entusiasmo de las organizaciones de la sociedad civil.

inequívocos, que no den lugar a interpretaciones dispares. Por ejemplo, a los efectos de garantizar la igualdad de algunos grupos sociales se elaboraron instrumentos como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y las convenciones a nivel internacional y regional para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, contra las personas con discapacidad, contra las niñas, niños y adolescentes, entre otros. Sin embargo, aún no se cuenta con un instrumento de similares características para eliminar de forma efectiva la discriminación en virtud de la edad avanzada.

Como se señaló, existe una proyección de cambio demográfico que puede potenciar las situaciones de discriminación que ya se constatan. En unas pocas décadas, las personas mayores de 60 años serán más que las menores de 18 años por primera vez en la historia. Esta proyección podría estar anunciando un aumento de la discriminación hacia este grupo, si se admite que en la actualidad las personas mayores ya se consideran un grupo en situación de vulnerabilidad. ¿Qué implicaciones tiene esta afirmación, desde el punto de vista jurídico, en relación a la igualdad? Supone que, aun mientras no exista un instrumento internacional específico para combatir la discriminación de estas personas o alguna referencia expresa a la prohibición de discriminación por edad avanzada en los tratados internacionales y regionales, el Estado tiene de todas maneras la obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación en función de la faceta positiva del principio, que se analizó previamente. Desde el momento que se reconoce a las personas mayores como un grupo en situación de vulnerabilidad, el principio de igualdad exige que el Estado adopte medidas concretas para garantizarles este derecho. Esta conclusión obedece a una interpretación amplia del principio, y permite exigir del Estado ciertas acciones destinadas a eliminar las barreras que provoca esa situación de vulnerabilidad especial por razón de la edad avanzada.

Las medidas que el Estado tiene obligación de implementar en virtud de esta interpretación son aplicables tanto respecto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales³. Asimismo, presuponen la adecuada compilación de información estadística previa (Martín y Rodríguez-Pinzón, 2006), para identificar quiénes son las personas más afectadas y qué necesidades es preciso abordar con más urgencia mediante programas específicos. La finalidad de estas medidas debe ser lograr la igualdad efectiva de las personas mayores, con programas o acciones de carácter temporal que no impliquen mantener estándares paralelos, desiguales o

³ Aquella dicotomía que indicaba que los derechos económicos, sociales y culturales son de segunda categoría y no implican una obligación inmediata sino una aspiración de los Estados ha sido superada en las últimas décadas. Al respecto, véase Cançado Trindade (1994).

separados, sino que se agoten con el logro de su finalidad; de lo contrario, se mantiene una visión asistencialista de las personas mayores como grupo “incapaz” de contribuir activamente al desarrollo social (Bayefsky, 2005). Estas medidas serán coherentes con el principio de igualdad y no discriminación siempre y cuando se diseñen con la activa participación de la sociedad civil.

Por lo tanto, las personas mayores son un grupo social en situación de vulnerabilidad, y si bien existen instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran el derecho de igualdad con carácter general, y además se lo ha reforzado con instrumentos adicionales para eliminar todo tipo de discriminación respecto de otros grupos sociales, aún no se lo ha reconocido para las personas mayores. Sin perjuicio de ello, la jurisprudencia y la doctrina internacionales han ejercido una interpretación amplia del derecho de igualdad a los efectos de reconocerles sus prerrogativas y hacerlas valer. A pesar de estas interpretaciones, aún es necesario reforzar el marco legal en relación a sus derechos mediante un instrumento internacional de carácter vinculante que establezca de manera expresa las obligaciones correspondientes de los Estados para garantizar el derecho de igualdad, y que no solo vinculará a aquellos países que lo ratifiquen, sino que tendrá un impacto aún más amplio, incluso respecto de los Estados que no formen parte de él.

A pesar de las críticas al derecho internacional como herramienta para promover el cambio social, esfuerzos análogos han demostrado que es una vía efectiva de promoción de políticas públicas y generación de conciencia. Son conocidas las teorías que afirman que el derecho internacional no es efectivo, en virtud de que no hay un único juez, un gendarme o un legislador universal, o por el hecho de que, si a un Estado no le agrada cierta norma, no la ratifica y de ese modo no queda vinculado a ella, entre otras razones. Puede haber cierto índice de verdad en estas afirmaciones, pero también es cierto que han existido numerosos instrumentos específicos de derechos humanos con comprobado impacto a mediano y largo plazo en las políticas públicas de los Estados y en las sociedades. Esto es lo que concluyen, por ejemplo, Doron y Apter (2010), profesores de la Universidad de Haifa, en un excelente trabajo mediante el cual han tratado de comprobar la diferencia que supondría una convención sobre los derechos de las personas mayores, basándose en un estudio empírico del efecto de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Las conclusiones de estos investigadores son muy interesantes porque demuestran que, además de establecer en un texto expreso las obligaciones de los Estados para tutelar la igualdad y combatir la discriminación, estos tratados:

- Derivan en legislación interna o políticas públicas con mayor frecuencia que cuando los gobiernos apoyan declaraciones o suscriben a resoluciones de la Asamblea General.
- Impactan en la forma como se conciben los temas, su enfoque, terminología, combate de estereotipos, dimensión, entre otros aspectos, e influyen en el espíritu y el lenguaje de futuros instrumentos de derechos humanos.
- Constituyen una herramienta útil y una referencia para la promoción de los derechos humanos desde la sociedad civil (*advocacy*).
- Influyen en la creación del derecho consuetudinario y las reglas de *jus cogens*, si bien pueden existir reservas a sus disposiciones por parte de los Estados.
- Establecen mecanismos de seguimiento y de quejas individuales que son fundamentales para ejercer un control internacional sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y difundir los derechos humanos.
- Sobre todo, son una herramienta importante para la educación y para la creación de conciencia, a los efectos de combatir la discriminación por edad (*ageism*) y generar una política global en ese sentido (Doron y Apter, 2010).

En consecuencia, los tratados de derechos humanos contribuyen a fortalecer el derecho a la igualdad y combatir la discriminación de diversas formas, muchas de ellas difíciles de constatar al primer análisis, pero que un estudio empírico de situaciones análogas ha demostrado. Más allá de la garantía normativa que los tratados significan para las personas, a efectos de reclamar del Estado el cumplimiento de determinadas obligaciones destinadas a garantizar su derecho de igualdad, tienen también un efecto que en algunos aspectos se puede extender a aquellos países que no los han firmado o ratificado, propiciando un marco de diálogo para la promoción y la toma de conciencia. De esta forma, poco a poco se influye en el lenguaje y la terminología que utilizan los especialistas, así como en la actitud de las personas frente a ese grupo social.

Un tratado internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores tiene el potencial de ser una referencia para los gobiernos a la hora de diseñar políticas públicas y programas sociales, también para la sociedad civil organizada, pues le permitiría ejercer presión sobre las autoridades para poner este asunto en la agenda pública, y para la sociedad en general, en la medida

que fijaría estándares internacionales mínimos para evitar la discriminación contra este grupo y contribuiría a promover el cambio de paradigma necesario para la eliminación de los prejuicios y estereotipos en todos los ámbitos.

En definitiva, puede sintetizarse el razonamiento expuesto en este apartado en los siguientes términos:

- Hay un marco jurídico internacional en el que se reconoce que todas las personas son iguales ante la ley, que todas y todos tienen derechos inherentes a su condición humana.
- Existen derechos civiles y políticos de aplicación inmediata que, de hecho, han sido justificación en la jurisprudencia internacional para casos que tenían que ver con los derechos humanos de las personas mayores, aunque generalmente limitados al derecho a la seguridad social, a raíz de una interpretación amplia de los principios de igualdad y de no discriminación.
- La doctrina ha concluido que, aun mientras no exista un instrumento específico para las personas mayores, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para garantizar su igualdad, al reconocerlas como un grupo en situación de vulnerabilidad sobre la base de una interpretación amplia del principio implicada por su faceta positiva.
- Sin embargo, a lo largo de las décadas se fueron identificando grupos en circunstancias especiales que los colocaban en una situación de vulnerabilidad, y se ha legislado en el derecho internacional para fortalecer el principio de igualdad respecto de ellos y procurar eliminar todas las formas de discriminación que les afectaban particularmente, estableciendo en un texto expreso la obligación de los Estados de adoptar medidas concretas. Esta solución aún no existe para las personas mayores.
- El reconocimiento expreso de las personas mayores como grupo en situación de vulnerabilidad mediante una convención permitirá a la jurisprudencia internacional exigir de forma inequívoca a los Estados el cumplimiento de diversas medidas tendientes a garantizar su igualdad y bienestar.
- Sin perjuicio del efecto vinculante que un tratado conlleva para los Estados que lo ratifican, un instrumento de estas características tendrá un impacto más amplio, contribuyendo a potenciar el cambio de paradigma y el enfoque que los Estados y la sociedad en general atribuyen a los derechos humanos de las personas mayores.

C. La introducción de la perspectiva de edad

La movilización que se está produciendo en las Américas y en otras regiones en relación a la promoción de los derechos humanos de las personas mayores es comparable con otros movimientos que la han precedido, correspondientes también a grupos en situación de vulnerabilidad. Se trata de una cuestión transversal, que abarca a la totalidad de la población, especialmente a aquellos grupos que por determinadas circunstancias están expuestos a barreras y dificultades para ejercer plenamente sus derechos.

Esta creciente toma de conciencia, sumada al entusiasmo que se constata en los diversos foros y el carácter transversal del tema, deben verse reflejados en la incorporación decidida de una perspectiva de edad al momento de diseñar políticas públicas, así como cuando se estudian asuntos relacionados con los derechos humanos en general y aquellos relativos al desarrollo social, económico y cultural de los países. Esto conlleva no solo un cambio en el lenguaje y la terminología, sino que requiere la plena consideración de la edad cuando se elaboran estadísticas, cuando se diseñan programas, al redactar normativas, generar indicadores, entre otras actividades, con el objetivo central de contemplar las necesidades particulares de este grupo, fortalecer su participación activa en la sociedad, garantizar su bienestar y valorar merecidamente la contribución importante que hacen al desarrollo.

La vejez se ha identificado tradicionalmente, según explica Huenchuan, con “una etapa de carencias de todo tipo: económicas, físicas y sociales, las primeras expresadas en problemas de ingresos, las segundas en falta de autonomía y las terceras en ausencia de roles sociales que desempeñar”. Sin embargo, este paradigma está cambiando y se avanza con fuerza hacia un enfoque de derechos que promueve “el empoderamiento de las personas mayores y una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Esto implica que las personas mayores son sujetos de derecho, no solamente beneficiarios, y que, por lo tanto, disfrutan de ciertas garantías y tienen determinadas responsabilidades respecto de sí mismas, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones” (Huenchuan, 2011).

Para intentar definir las implicaciones de la introducción de la perspectiva de edad en el diseño de las políticas públicas y en el estudio de los derechos humanos en general, ensayaremos aquí un paralelismo con el gran movimiento ocurrido hacia finales del siglo pasado en materia de igualdad de género y derechos de la mujer, que impactó con fuerza en todos los niveles respecto de la forma como se conciben y valoran el rol femenino y el género en la sociedad. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su

recomendación para el proceso de incorporación de la perspectiva de género (ECOSOC/1997/2), explicaba que: “es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad”, siendo “el objetivo final (de esa estrategia) lograr la igualdad entre los géneros” (Naciones Unidas, 2002b).

A modo de experimento, sustituiremos las referencias a los hombres y mujeres por alusiones a la edad de las personas, con la idea de procurar una definición de la estrategia de incorporación de la perspectiva de edad, que consistiría en “el proceso de evaluación de las consecuencias para las [*personas de todas las edades*] de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las [*personas mayores*], así como de [*las demás personas*], sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que [*las personas de todas las edades*] se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad”, siendo “el objetivo final (de esa estrategia) lograr la igualdad entre [*las personas de todas las edades*]”.

Es probable que esta definición carezca de todos los elementos posibles que una perspectiva de edad debería contemplar, ya que han pasado más de 15 años de su redacción y los derechos humanos están en permanente actualización y desarrollo. Sin embargo, es suficiente a los efectos de lo que este trabajo pretende plantear, que es la necesidad de desarrollar una sensibilidad especial y prestar atención de aquí en más a la situación particular en la que se encuentran las personas mayores con respecto a todas las cuestiones de interés social. Así como se adopta una perspectiva de género cuando se habla de las estrategias de los organismos internacionales, o a nivel nacional en lo que se refiere al derecho a la salud, el acceso a la justicia, la educación, las relaciones familiares, la propiedad, la privación de la libertad, entre otros, es igualmente relevante no olvidar que una gran proporción de la población experimenta a veces ciertas desventajas en virtud de su avanzada edad, las que se traducen en discriminación.

El Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), por ejemplo, es una norma muy importante, aunque refleja en cierta medida el enfoque asistencialista que es preciso superar para avanzar hacia una perspectiva de derechos humanos

sobre la base del principio de igualdad. En la redacción de su artículo 17 parece considerar de antemano a las personas mayores como un grupo que merece protección y no como un colectivo capaz de contribuir al desarrollo de las sociedades. Ya desde el título “protección de los ancianos” arrastra una connotación negativa. Es lo que comúnmente se llama en inglés *ageist perspective*, o la perspectiva discriminatoria por edad. Seguramente, los redactores de este instrumento tuvieron las mejores intenciones de promover el bienestar de este grupo de la población, pero ese lenguaje y enfoque del tema constituyen una clara demostración del cambio de paradigma que se ha producido desde su firma en 1988 al día de hoy, y del avance que este cambio ha supuesto. Por el contrario, un ejemplo alentador de inclusión de la perspectiva de edad en la legislación lo constituye la consagración en el Código Penal canadiense de la motivación por causas relacionadas con la edad de la víctima como agravante del delito (Canada, Department of Justice, 1985).

El de los derechos de las personas mayores es un tema transversal, que tiene relación con todas las demás ramas de los derechos humanos. La urgencia por abordarlo se acrecienta porque se trata del grupo poblacional que ha experimentado el incremento demográfico más abrupto en las últimas décadas, y todas las proyecciones indican que seguirá creciendo. Es hora de incorporar una verdadera perspectiva de edad a nivel nacional en el diseño de las políticas públicas, sobre todo las de carácter social, y a nivel internacional en el trabajo de los diversos organismos que promueven los derechos humanos mediante el diseño de programas, manuales y guías para la introducción de esta perspectiva en otros asuntos relacionados —por ejemplo, las personas migrantes, el tratamiento de los refugiados, las personas con discapacidad, los desastres naturales, entre otros—. Es preciso aprovechar este momento en que el tema está presente en la agenda de debate internacional para promover con fuerza la inclusión de una perspectiva de edad en todos los asuntos, de forma transversal, como elemento fundamental para contribuir a la consolidación del principio de igualdad y no discriminación, que es la piedra fundamental sobre la que se ha construido el gran movimiento para la promoción de los derechos humanos de las personas mayores de las últimas décadas.

D. Una oportunidad en el continente americano

El Proyecto de Convención que servirá de base para las negociaciones del grupo de trabajo de la OEA es extenso y detallado, con un preámbulo amplio y definiciones precisas. El documento señala como propósito de la convención: “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas mayores, sin distinción de ninguna especie”, promoviendo el respeto

de su dignidad inherente y su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Asimismo, señala que los Estados “tomarán en cuenta la valorización del rol y contribución de las personas mayores al desarrollo de la comunidad, visibilizarán la situación de vulnerabilidad a la que están expuestas y asegurarán herramientas de tutela mediante acciones positivas” (OEA, 2011b).

De ser aprobada, constituirá un gran avance para garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la vejez, por cuanto consagra expresamente a las personas mayores de 60 años como un grupo en situación de vulnerabilidad y se enumeran los derechos que el Estado debe tutelar de manera específica mediante acciones concretas, entre otros: a la vida y la dignidad al final de la vida; a la independencia y autonomía; a la integridad física, patrimonial, mental y emocional; al no sometimiento a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a brindar consentimiento previo libre e informado; a la libertad y seguridad personal; a la libertad de expresión y circulación; al acceso a la información; a la nacionalidad; a la privacidad e intimidad; a la seguridad social y el cuidado; al trabajo; al disfrute del más alto nivel posible de la salud física y mental; a la educación; a la propiedad; a la vivienda y un medio ambiente sano; a un nivel de vida adecuado, servicios socio-sanitarios adecuados y accesibilidad física; a la inclusión, participación e integración comunitaria; a la participación en la vida política, pública, social y cultural; a la recreación, el esparcimiento y el deporte.

El Proyecto establece derechos de grupos específicos para evitar la “discriminación múltiple”, como es el caso de las mujeres mayores, los indígenas, los grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, las diversas orientaciones sexuales e identidades de género y aquellas personas mayores en situaciones de riesgo y emergencia humanitaria. Se incluyó un capítulo específico para la tutela del derecho de acceso a la justicia, que es la principal garantía de todos los derechos y libertades fundamentales y debe contar con ciertas adaptaciones para garantizarlo plenamente a las personas mayores, como por ejemplo la mayor inmediatez y celeridad en las resoluciones. Como mecanismos de seguimiento, se prevén la presentación de informes periódicos de los Estados y un sistema de peticiones individuales.

El Proyecto de Convención Interamericana dedica un capítulo completo a la necesidad de tomar conciencia sobre el rol de las personas mayores en todos los ámbitos de la sociedad. Establece que los Estados “reconocerán la autoridad, la sabiduría, la productividad y otras contribuciones importantes de las personas mayores a la sociedad en su conjunto, fomentando un trato afectuoso con amor, respeto, gratitud, dignidad y consideración”, y “en cooperación con las asociaciones de las personas mayores, las instituciones educativas, los medios de comunicación, y otros actores de la sociedad civil, desplegarán esfuerzos para superar el lenguaje y las imágenes estereotipadas de las personas mayores

en todos los ámbitos, difundiendo una imagen de estas personas como personas autosuficientes, productivas, y que contribuyen al desarrollo económico, social y cultural de la sociedad” (OEA, 2011b).

Se encomienda promover la inclusión del envejecimiento y el rol de las personas mayores en los planes de estudio formales desde las edades tempranas, fomentando el desarrollo de programas de formación técnica y profesional. También se recomienda la cooperación con los medios y agentes de publicidad para promover una imagen positiva y realista del envejecimiento y eliminar los estereotipos sobre las personas mayores, además de poner en marcha programas de educación destinados al público general sobre el envejecimiento y las personas mayores, fomentando la participación de estas últimas en el diseño o formulación de tales programas.

En líneas generales, este proceso reafirma el rol que la OEA ha desempeñado desde su establecimiento en la codificación del derecho internacional público y privado de la región, y es una muestra más de la posición vanguardista que han adoptado los Estados americanos en numerosas oportunidades en materia de derechos humanos, liderando la negociación de instrumentos como este, que seguramente animará a otras regiones a seguir el mismo camino y contribuirá a intensificar los esfuerzos complementarios que se están impulsando en el marco de las Naciones Unidas.

Finalmente, es preciso destacar una lección aprendida de procesos análogos, tanto de aquellos que tuvieron éxito como de los que no: cualquier esfuerzo destinado a la redacción de un instrumento internacional de derechos humanos debe involucrar activamente a la sociedad civil, para dotar de mayor legitimidad al proceso, difundir y crear conciencia sobre su relevancia a nivel nacional e internacional y, sobre todo, enriquecer el documento desde la perspectiva fundamental de los principales interesados.

Bibliografía

- Bayefsky, Anne F. (2005) [1990], “El principio de igualdad o no discriminación en el derecho internacional”, en *18 ensayos. Justicia transicional, estado de derecho y democracia*, selección de textos traducidos del inglés al castellano, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Santiago, Universidad de Chile.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL) (2007), “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” [LC/L.2749(CRE-2/3)], Santiago de Chile, CEPAL [en línea]

- http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/31980/2007-286-CRE2-ESP_Version2.pdf [2/8/2012].
- Canada, Department of Justice (1985), *Criminal Code* [online] <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-1.html> [August 3, 2012].
- Cançado Trindade, Antonio Augusto (1994), “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, Serie *Estudios de Derechos Humanos*, Tomo I, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Doron, Israel e Itai Apter (2010), “International Rights of Older Persons: What Difference Would a New Convention Make to the Lives of Older People?”, *Marquette Elder's Advisor Law Journal*, Vol. 11, N° 2, [online] <http://ssrn.com/abstract=1649314> [August 3, 2012].
- Huenchuan, Sandra (2011), “Los derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación”, Santiago de Chile, CEPAL [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/2/43682/Modulo_1.pdf [2/8/2012].
- Martín, Claudia y Diego Rodríguez-Pinzón (2006), “El estatus internacional de los derechos humanos de los ancianos”, en Claudia Martín (comp.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, D. F.
- Naciones Unidas (2002a), “Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento” (A/CONF.197/9), Madrid, 8 al 12 de abril [en línea] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/54/PDF/N0239754.pdf?OpenElement> [2/8/2012].
- _____ (2002b), *La incorporación de la perspectiva de género: Una visión general*, Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, Nueva York.
- _____ (1991), “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad”, Resolución 46/91 “Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas” (A/RES/46/91), 46° período de sesiones, Nueva York [en línea] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/588/45/IMG/NR058845.pdf?OpenElement> [2/8/2012].
- Nogueira Alcalá, Humberto (2006), “El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña*, número 10, La Coruña, Universidad de La Coruña.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2012), “Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores” [AG/RES. 2726 (XLII-O/12)], Asamblea General, cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones, Washington, D. C., 3 al 5 de junio [en línea] scm.oas.org/42AG/Documentos/VOL_SPA.doc [2/8/2012].

- _____ (2011a), “Informe sobre la situación de las personas mayores en el hemisferio y la efectividad de los instrumentos universales y regionales vinculantes de derechos humanos con relación a la protección de los derechos de las personas mayores” (CAJP/GT/DHPM 14/11 rev. 1), Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Washington, D. C.
- _____ (2011b), “Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores” (CAJP/GT/DHPM 37/12), Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Washington, D. C.
- _____ (1988), “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; Protocolo de San Salvador” [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> [3/8/2012].

La discriminación por razón de edad: perspectivas internacionales

Luis Rodríguez-Piñero Royo¹

Resumen

Este trabajo plantea la relevancia del principio de igualdad y no discriminación en el debate actual en torno al reconocimiento de los derechos de las personas mayores mediante instrumentos internacionales específicos. Para ello, se analiza en primer lugar la aplicación de este principio del derecho internacional a la edad adulta, atendiendo a la fundamentación normativa del reconocimiento de derechos específicos para las personas mayores. En segundo término, se consideran las medidas prácticas que dan contenido a la obligación de los Estados de prevenir y combatir la discriminación en el derecho internacional actual, y la forma en que pueden diseñarse en el contexto específico de la discriminación por razón de edad. A lo largo de todo el artículo se presta una especial atención al contenido del Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, como expresión de un consenso emergente en torno al reconocimiento de los derechos de este colectivo.

Summary

The article argues for the relevance of the principle of equality and non-discrimination in the current debate concerning the recognition of the rights of

¹ Investigador Ramón y Cajal, Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla, España.

older persons through specific international instruments. To do this, it analyses the application of this principle of international law in adulthood, stressing the normative framework to recognize the specific rights of older persons. It continues considering the practical measures that give weight to the obligation of States to prevent and combat discrimination in current international law. The method to design these measures is explored within the specific context of age discrimination. Throughout the article special attention is given to the contents of the Proposal for an Inter-American Convention on the Human Rights of Older Persons as the expression of an emerging regional consensus on the rights of this social group.

A. Introducción

La expansión de la atención diferenciada a las personas mayores en las últimas décadas, vinculada a la especialización del conocimiento en esta materia, así como la toma de conciencia, organización y movilización de sus asociaciones, han puesto en evidencia las pautas de exclusión y abuso, muchas veces silenciadas, de las que son objeto. Estas conductas contra las personas mayores son la manifestación de la existencia de prejuicios y estereotipos negativos contra la edad que se encuentran firmemente enraizados en la sociedad, y que se filtran a su vez en la práctica y en la institucionalidad de los poderes públicos. La lectura de la situación de las personas mayores desde el prisma de los derechos humanos permite concebir estas dinámicas como formas de discriminación por razón de edad.

El principio de igualdad y no discriminación, ampliamente desarrollado en el régimen internacional contemporáneo de los derechos humanos, ofrece un marco conceptual y normativo para el debate actual en torno a los derechos de las personas mayores. El resultado de aplicar este principio a su situación arroja un mapa que identifica los ámbitos sociales en los que la edad opera como factor de discriminación injustificada en su contra, así como una agenda de reforma e intervención institucional para la remoción de las barreras que les impiden gozar de sus derechos en pie de igualdad con otros segmentos de la sociedad. Este ejercicio ha llevado también a la revisión de los estándares y estructuras internacionales que promueven los derechos de las personas mayores, que a su vez ha conducido a la conciencia, cada vez más generalizada, de la necesidad de dotarlas de un marco más firme para su protección, en la forma de un tratado internacional específico sobre sus derechos².

² Para un análisis sobre la necesidad y conveniencia de una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores, véase Luis Rodríguez-Piñero (2010), pp. 29-44.

Como es sabido, los desarrollos en esta dirección han cobrado un ritmo acelerado en los últimos años. A la apuesta de los Estados de América Latina y el Caribe a favor de una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores en la Declaración de Brasilia, de 2007, le han seguido la constitución del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas, con el mandato específico de “aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad”, incluso mediante “el estudio... de la viabilidad de nuevos instrumentos”³. Mientras los debates en torno a la posibilidad de un nuevo instrumento internacional comienzan a articularse en las Naciones Unidas, la OEA ha liderado un proceso de búsqueda de consensos, a una velocidad sin precedentes, para avanzar en la elaboración y adopción de un instrumento regional americano en esta materia⁴. Este proceso ha culminado en la reciente adopción de un primer Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que servirá de base para las futuras negociaciones entre los Estados Miembros de esta organización⁵.

La discriminación en contra de las personas mayores constituye una cuestión clave en la agenda internacional en torno a un futuro instrumento sobre sus derechos. El principio internacional de la igualdad y la no discriminación constituye la fundamentación normativa para el reconocimiento de derechos específicos a las personas mayores, siguiendo la pauta marcada por el desarrollo del régimen internacional de los derechos humanos. En los últimos 50 años, esta evolución ha permitido el reconocimiento de los derechos de ciertos colectivos, como las mujeres, los niños y niñas, las personas con discapacidad, las minorías o los pueblos indígenas, a través de un proceso de *especificación* de los derechos humanos universales a las circunstancias de estos grupos mediante instrumentos internacionales especiales (Bobbio, 1991). El principio de igualdad y no discriminación es el eje vertebrador de este proceso de progresiva especificación, que no tiene otro objetivo que avanzar hacia la materialización de la igualdad y la remoción de las barreras sociales e institucionales que impiden su realización efectiva. Al mismo tiempo, el principio de igualdad y no discriminación, en su aplicación a diversos grupos que son objeto de este tipo de trato, configura una agenda de acción que identifica el tipo de medidas que deben emprender los Estados para combatirla.

³ Resolución 65/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”, A/RES/62/182, 4 de febrero de 2011, párr. 28.

⁴ Resolución de la Asamblea General de la OEA: “Protección de los derechos de las personas mayores”, AG/RES. 2654 (XLI-O/11), 7 de junio de 2011.

⁵ Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, OEA.Ser.G CAJP/GT/DHPM-37/12, 30 de abril de 2012 [en adelante, “Proyecto de Convención Interamericana”].

Este artículo se plantea analizar la relevancia del principio de igualdad y no discriminación en el marco del debate actual en torno al reconocimiento de los derechos de las personas mayores mediante instrumentos internacionales específicos. Para ello, se analiza la aplicación de este principio a la edad adulta desde la fundamentación normativa del reconocimiento de derechos para las personas mayores. También se lo aborda desde el tipo de medidas que pueden dotar de contenido a este reconocimiento con el fin de combatir la discriminación por razón de edad, siguiendo el modelo de las convenciones internacionales de derechos humanos relativas a grupos específicos. En este análisis se presta una especial atención al contenido del Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, como expresión del consenso internacional emergente en torno a este tema.

B. El principio de igualdad y no discriminación en el derecho internacional

El principio de igualdad y no discriminación es transversal al derecho internacional contemporáneo. Plasmado en una gran cantidad de instrumentos, no es solo uno de los pilares de este régimen, sino que también se considera una norma del derecho internacional general o consuetudinario y, en lo que concierne a la prohibición de la discriminación racial, una norma de derecho imperativo o *ius cogens*.

La primera expresión del principio de igualdad y no discriminación aparece ya en la Carta de las Naciones Unidas, que establece como uno de los objetivos de la Organización el “estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, *sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma, o religión*”⁶. En términos muy similares, el principio fue articulado en el texto fundacional del régimen contemporáneo de los derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, haciendo extensible la prohibición de la distinción al “color”, la “opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”⁷. La prohibición de la discriminación es el reflejo negativo de la proclamación de otro principio, el de igualdad, que se predica a

⁶ Carta de las Naciones Unidas, adoptada el 26 de junio de 1945 por la Conferencia sobre la Organización Internacional de las Naciones Unidas, entrada en vigor el 24 de octubre de 1945, art. 1.3.

⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, art. 2.

partir de la Declaración Universal en la famosa frase que abre su articulado: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”⁸.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, como tantos instrumentos internacionales después de ella, define el derecho a la igualdad y a la no discriminación como el derecho a no ser sujeto de “distinción” por una serie de motivos tasados, una enumeración que en el momento de su formulación original no incluyó por cierto la edad. Sin embargo, no proporciona una definición de la discriminación, sino una lista de los motivos sobre los que el trato diferencial puede constituir, en principio, una de sus formas. La primera definición de discriminación propiamente dicha se encuentra en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que la conceptualiza como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida”⁹. Pero la propia Convención restringe a continuación el alcance de la discriminación, al excluirla de la diferencia de trato entre “ciudadanos y no ciudadanos”¹⁰ en virtud de los ordenamientos jurídicos internos relativos a la nacionalidad, ciudadanía o naturalización¹¹, así como de las “medidas especiales” adoptados para asegurar el disfrute de los derechos humanos de ciertos grupos en condiciones de igualdad¹². Esta temprana formulación contiene los elementos para la definición de los límites y alcances del principio de igualdad y no discriminación, que han sido articulados progresivamente por una rica jurisprudencia internacional.

Una primera derivación de esta conceptualización es que *no todo trato diferenciado implica discriminación*, como la formulación categórica de la Declaración Universal puede llevar erróneamente a concluir. Según el Comité de Derechos Humanos, “no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación si los criterios para tal diferenciación son razonables, objetivos y lo que persigue es lograr un propósito legítimo”¹³. La esencia del principio de igualdad y no discriminación no es por lo tanto la prohibición del trato

⁸ *Ibid.*, art. 1.

⁹ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969 [en adelante “ICERD”], art. 1.1.

¹⁰ *Ibid.*, art. 1.2.

¹¹ *Ibid.*, art. 1.3.

¹² *Ibid.*, art. 1.4.

¹³ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18: “No discriminación”, HRI/GEN/1/Rev., 1989, párr. 13.

diferenciado, sino la *prohibición de un trato diferenciado injustificado*. Desde esta perspectiva, la inclusión de una lista de motivos tasados como discriminación en la Declaración Universal y en otros instrumentos posteriores no supone estrictamente una prohibición de toda distinción basada en esas razones, sino más bien un abanico de “categorías sospechosas” —en la terminología de la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos— que, en la medida en que se han demostrado históricamente como causales de discriminación, requieren de una especial atención por parte de los poderes públicos, de modo que todo acto de diferenciación que pueda afectar esas categorías requiera de una justificación razonable basada en las características objetivas de la persona o grupo de personas en cuestión.

La segunda implicación, derivada de la anterior, es precisamente, tal y como declara la convención sobre la discriminación racial, la admisibilidad de la preferencia de trato para determinado grupo de personas como medio para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado, en términos generales, que “el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación [...] [E]n un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima”¹⁴.

La permisibilidad del trato diferenciado como mecanismo de lucha contra la discriminación se encuentra precisamente en la base del reconocimiento progresivo, a lo largo del último medio siglo, de los derechos de grupos específicos en el derecho internacional, un proceso en el que se enmarca precisamente el debate actual en torno al reconocimiento de los derechos de edad. Este proceso se echa a andar con la adopción de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ya mencionada. El enfoque basado en la igualdad y la no discriminación se encuentra también patente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, un instrumento que marcará un parteaguas para un cambio de vocabulario internacional hacia el reconocimiento de los derechos de grupos específicos. Así, a partir de ese

¹⁴ *Ibid.*, párr. 10.

momento se irán especificando en instrumentos internacionales singulares los derechos del niño, de los trabajadores migratorios y de sus familiares y de las personas con discapacidad, mediante las respectivas convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, o los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, nacionales, religiosas o lingüísticas y los derechos de los pueblos indígenas, a través de las declaraciones de la Asamblea General relativas a estas materias. La lista de grupos con derechos específicos no es completa y continúa expandiéndose.

Pero tras el vocabulario de los derechos de los grupos específicos es importante recalcar que continúa latente la misma lógica de igualdad y no discriminación que impulsó la adopción de las convenciones sobre la eliminación de la discriminación racial y contra la mujer. Esta perspectiva permite concebir los derechos de estos grupos específicos no como derechos especiales, sino como auténticos programas de acción destinados a la identificación y a la eliminación de la discriminación contra esos colectivos tanto en la sociedad como en la práctica estatal. No se trata por lo tanto de derechos superiores, sino de medidas diferenciadas requeridas a los Estados para garantizar que estas personas puedan ejercer sus derechos de aplicabilidad general en condiciones de igualdad.

Los instrumentos internacionales relativos a los derechos de grupos específicos son también especialmente relevantes para este análisis en la medida en que no solo articulan derechos diferenciados para estos colectivos, sino que también incorporan una serie de obligaciones estatales relativas al tipo de medidas concretas que se consideran necesarias para combatir la discriminación de la que ellos son objeto. Todas estas medidas parten de las premisas de la permisibilidad y de la necesidad de un trato diferenciado a favor de los grupos objeto de discriminación, que forma parte del contenido esencial del principio internacional de igualdad y no discriminación. Las “medidas especiales” a las que hace referencia la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial forman parte de este tipo de acciones, al igual que otras que han sido identificadas en instrumentos internacionales posteriores. Esta segunda dimensión del principio de igualdad y no discriminación —la agenda de medidas destinadas a su promoción y eliminación, respectivamente— es particularmente relevante para el debate en torno al reconocimiento de los derechos de las personas mayores mediante un instrumento internacional específico. En la segunda parte de este artículo se analizan las medidas prácticas que dan contenido a la obligación de los Estados de prevenir y combatir la discriminación en el derecho internacional actual, y la forma en que pueden diseñarse en el contexto específico de la discriminación por razón de edad.

C. La prohibición de la discriminación por razón de edad

Ha sido solo en fechas relativamente recientes que el principio general de igualdad y no discriminación se ha articulado específicamente en relación con las personas mayores, gracias a una serie de desarrollos en las legislaciones nacionales que se han plasmado progresivamente en instrumentos y políticas internacionales.

De manera significativa, el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que enumera en términos generales el principio de igualdad y no discriminación, no menciona específicamente la edad como motivo tasado de discriminación. En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la ausencia de una referencia a la discriminación por razón de edad en la Declaración puede explicarse por el hecho de que, cuando se adoptó este instrumento, “el problema de la población no era tan evidente o tan urgente como en la actualidad”¹⁵. Si bien esta es ciertamente una razón plausible, existe también otra de peso: en realidad, la de las personas mayores no era considerada una cuestión de discriminación, o lo que es lo mismo, un asunto de derechos humanos. Esta visión persistió durante las primeras décadas de evolución del régimen internacional de derechos humanos, a pesar de algunas señales de interés por la situación de este grupo social en otros ámbitos institucionales¹⁶.

Ninguno de los primeros tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas hace mención específica a la edad como motivo prohibido de discriminación. Es más, ni siquiera la igualdad y no discriminación aparece como principio rector ni en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, de 1991¹⁷, ni en la Proclamación sobre el Envejecimiento, de 1992¹⁸. Es una ausencia más que significativa si se tiene en cuenta que se trata de los instrumentos internacionales más importantes que existen hasta la fecha en el ámbito de las Naciones Unidas en relación con los derechos de las

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 6: “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”, E/C.12/1995/16/Rev.1, 1995 [en adelante, “CDESC, OG N° 6”], párr. 11.

¹⁶ Sobre la atención dedicada al envejecimiento en las resoluciones y políticas de las Naciones Unidas, véase Rodríguez-Piñero (2010), pp. 11-15.

¹⁷ Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad”, A/RES/46/91, 1991.

¹⁸ Resolución 47/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Proclamación sobre el Envejecimiento”, A/HRC/47/5, 1992.

personas mayores. Este vacío es ya de hecho lo suficientemente relevante como para justificar la necesidad de un nuevo instrumento internacional llamado a regular esta cuestión fundamental.

Será únicamente gracias a la práctica de los órganos de los tratados de las Naciones Unidas —los comités responsables de la supervisión de la aplicación que hacen de ellos los Estados partes— que la edad comenzará a aparecer explícitamente como motivo prohibido de discriminación. El liderazgo en la extensión del principio de igualdad y no discriminación al ámbito de las personas mayores ha sido asumido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, responsable de la supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su Observación General N° 6, sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, el Comité entendió que la edad debería concebirse como un motivo tasado de discriminación dentro de la cláusula general de igualdad y no discriminación recogida en el artículo 2.2 de este instrumento, que incluye un motivo genérico de no discriminación por “cualquier otra condición social”. Según el Comité: “Ni en el Pacto ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como uno de los factores prohibidos. [...] Ahora bien, este hecho no es decisivo puesto que la discriminación basada en ‘cualquier otra condición social’ podría interpretarse en el sentido que se aplica a la edad. El Comité observa que, si bien todavía no es posible llegar a la conclusión de que la discriminación por motivos de edad está en general prohibida por el Pacto, las situaciones en que se podría aceptar esta discriminación son muy limitadas. Además, debe ponerse de relieve que el carácter de inaceptable de la discriminación contra las personas de edad se subraya en muchos documentos normativos internacionales y se confirma en la legislación de la gran mayoría de Estados”¹⁹.

El Comité de Derechos Humanos ha tomado una posición similar a la del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su aplicación de la cláusula de igualdad y no discriminación recogida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así lo dictaminó por primera vez en un proceso examinado en virtud del procedimiento de casos contenciosos regulado por el Protocolo Facultativo I del Pacto (John K. Love y otros v. Australia). En este caso, relativo a un grupo de pilotos de avión jubilados forzosamente por la política de su compañía aérea, el Comité no observó una violación del Pacto, aunque sí determinó que toda distinción basada en la edad que no esté fundada en criterios objetivos y razonables puede ser constitutiva de discriminación. En palabras del Comité, “[s]i bien la edad en sí misma no se menciona entre los motivos de discriminación prohibida [...] el Comité opina que una distinción relacionada con la edad que no se

¹⁹ CDESC, OG N° 6, *supra* nota 16, párrs. 11-12.

base en criterios razonables y objetivos puede ser una discriminación por motivos de ‘cualquier otra condición social’ en el marco de la cláusula de que se trata, o una negación de la igual protección de la ley”²⁰.

La acción de los órganos internacionales de derechos humanos ha sido clave para que la edad haya sido incorporada como motivo explícito de discriminación en las convenciones internacionales de derechos humanos de nueva generación. La primera en incluirla fue la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada en 1990²¹. Sin embargo, hubo que esperar hasta 2006, con la adopción del último instrumento de derechos humanos de las Naciones Unidas —la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad—, para que los derechos de las personas mayores aparezcan reflejados de forma más amplia en un instrumento convencional de la Organización. Se las menciona en varias disposiciones específicas de este instrumento, incluyendo la lucha “contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad”²²; el “acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad”²³ y la protección frente a “cualquier forma de explotación, violencia y abuso [...] ten[iendo] en cuenta la edad, el género y la discapacidad”²⁴.

Por lo tanto, los desarrollos normativos del régimen de derechos humanos durante las últimas décadas han permitido incorporar la edad dentro de la lista de los motivos tasados de discriminación prohibida. Este es precisamente uno de los principales puntos de partida del debate en torno a la necesidad de normas internacionales específicas sobre los derechos de las personas mayores, un debate en el que, como ya se ha indicado, ha tomado la delantera el proceso de negociación actualmente abierto en el seno de la OEA. El Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores ha sabido incorporar el principio de igualdad y no discriminación, y por lo tanto la necesidad de luchar contra las pautas de discriminación de las que son objeto las personas mayores, como una de las líneas transversales tanto del reconocimiento de sus derechos específicos como de las futuras obligaciones de

²⁰ Comité de Derechos Humanos, Comunicación 983/2001: John K. Love y otros v. Australia, CCPR/C/77/D/983/2001, párr. 8.2.

²¹ Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, art. 1.

²² Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la resolución 61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 [en adelante, “CSD”] art. 8.1.

²³ *Ibid.*, art. 13.

²⁴ *Ibid.*, art. 16.

los Estados partes. Así, el preámbulo del Proyecto justifica su propia existencia en el reconocimiento de que “existen estereotipos, prejuicios sociales y culturales que merecen acciones afirmativas y de concientización que las contrarresten”²⁵ y *reafirma* el compromiso de “eliminar todas las formas de discriminación, entre otras, la discriminación por motivos de edad”²⁶.

El Proyecto de Convención define la “discriminación por edad” como “cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales”, parafraseando la definición de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial e instrumentos internacionales posteriores. Al hacerlo, el Proyecto se dota asimismo de una importante genealogía, la de los estándares internacionales de lucha contra la discriminación, en la forma del reconocimiento de derechos de grupos específicos. Esta primera referencia a la discriminación por razón de edad se complementa con una cláusula específica en su articulado que, bajo el título específico de “igualdad y no discriminación”, recoge una completa agenda de medidas destinadas a lograr este objetivo:

- Los Estados partes adoptarán las medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, que prohíban todos los tipos de discriminación contra las personas mayores, que incluyan las sanciones correspondientes a cualquier persona, organización o empresa privada que discriminen por motivos de edad.
- A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
- Los Estados adoptarán medidas especiales y de atención prioritaria para la protección de las personas mayores, considerando en particular las situaciones de discriminación múltiple.
- No se considerarán discriminatorias, en virtud de la Convención que se aprobase, las medidas afirmativas específicas o las diferencias de trato que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas mayores y su plena integración a la sociedad.
- Los Estados desarrollarán enfoques específicos en sus políticas sobre envejecimiento en relación con las personas mayores en situación de alta vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de

²⁵ Proyecto de Convención Interamericana, *supra* nota 5, Preámbulo, párr. o.

²⁶ *Ibid.*, párr. j.

múltiples formas de discriminación, incluyendo las mujeres, las personas con discapacidad, las de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, las personas migrantes, en situación de pobreza o marginación social, los afrodescendientes y las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas sin hogar, encarceladas y pertenecientes a pueblos tradicionales, entre otras.

- Los Estados partes deberán adoptar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y disposiciones discriminatorias por motivos de edad, o cuya aplicación tenga como efecto la discriminación de las personas mayores.

Estas medidas, que de llegar a buen puerto el proceso de negociación de la OEA, se convertirán en obligaciones internacionales asumidas por sus Estados Miembros a partir de la adopción del texto y su posterior ratificación, suponen un capítulo novedoso no solo en relación con las estándares internacionales que actualmente amparan, aunque de forma ciertamente dispersa y poco eficiente, los derechos de las personas mayores, sino más ampliamente en relación con la saga de instrumentos internacionales de lucha contra la discriminación en sus distintos ámbitos. Y es precisamente dentro de este contexto más amplio en el que deben ser analizadas.

D. Medidas para la eliminación de la discriminación por razón de edad

1. Eliminación de barreras legales e institucionales

Uno de los principales objetivos de las medidas destinadas a la eliminación de la discriminación en los distintos ámbitos es aquella que, como expresión de pautas más profundas de exclusión basadas en prejuicios y estereotipos negativos presentes en una determinada sociedad, se cristaliza en la forma de normas jurídicas y prácticas institucionales de los Estados que tienen como efecto, independientemente de su intención, una diferencia de trato injustificado y por tanto prohibido en virtud del derecho internacional. La especial relevancia de este tipo de medidas es una consecuencia del papel que desempeñan los Estados como sujetos primarios del derecho internacional y por lo tanto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El primer instrumento en identificar este tipo de obligación fue la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, un tratado particularmente marcado por el contexto de lucha contra el *apartheid* como forma de discriminación sancionada en la

legislación y las políticas de los Estados del África Austral. La Convención recoge en este sentido la obligación de los Estados partes no solo de “no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial” por parte de las autoridades e instituciones públicas²⁷, sino también de “revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista”²⁸. Este tipo de medidas han sido especificadas luego prácticamente en todos los instrumentos internacionales relativos a la lucha contra la discriminación.

A pesar de la existencia de un consenso internacional sobre la incorporación de la edad como motivo prohibido de discriminación, reflejado ya tanto en la práctica de los órganos de derechos humanos como en las últimas convenciones internacionales en esta materia, no existe actualmente ninguna norma internacional que exija a los Estados la reforma de sus sistemas jurídicos y políticas públicas que tengan efectos discriminatorios contra las personas mayores. De ser finalmente aprobada, la futura convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores se convertiría en el primer instrumento internacional en incorporar este tipo de medidas como forma específica de prevenir la discriminación institucionalizada contra estas personas. Esta obligación se recoge en el texto del actual Proyecto de Convención, que establece el deber de los futuros Estados partes de “adoptar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y disposiciones discriminatorias por motivos de edad, o cuya aplicación tenga como efecto la discriminación de las personas mayores”²⁹.

Esta disposición tiene en el Proyecto de Convención un carácter transversal que cubre toda una serie de ámbitos donde la legislación y las políticas públicas de los Estados pueden interferir de forma discriminatoria en el disfrute de las personas mayores de sus derechos humanos fundamentales. Este es, notablemente, el tipo de lógica que subyace a la prohibición de la “discriminación y el establecimiento de un límite máximo de edad en la admisión de la persona mayor a cualquier trabajo o empleo”, a excepción de los casos en que las exigencias del puesto o cargo a desempeñar lo requieran³⁰, una disposición que intenta prevenir la discriminación institucionalizada en el ejercicio del derecho al trabajo o a la ocupación mediante los sistemas de jubilación forzosa que todavía imperan en muchos países. La misma lógica es

²⁷ *Ibid.*, art. 1.a.

²⁸ *Ibid.*, art. 1.c.

²⁹ Proyecto de Convención, *supra* nota 5, art. 6.f.

³⁰ *Ibid.*, art. 16.b.

identificable en el Proyecto de Convención Interamericana en relación con otros ámbitos específicos, como el “acceso equitativo a los servicios de salud integrales”³¹; el acceso a la educación “en todos los niveles y durante toda la vida”³², o al ejercicio del derecho de propiedad, entre otros³³.

2. Prohibición legal y sanción de la discriminación por razón de edad

Desde sus inicios, el derecho internacional de los derechos humanos ha tenido que hacer frente a una realidad en la que, a pesar de que el Estado sea el sujeto principal y directo de las obligaciones internacionales, la promoción y protección de los derechos humanos va más allá de su esfera de competencia formal y de su ámbito de actuación material. La realización de los derechos humanos coloca entonces al Estado no simplemente frente a la prohibición de actos que conduzcan a su violación, sino también ante la necesidad de protegerlos de las acciones de actores privados, desde individuos hasta empresas o grupos armados. Para atender a esta complejidad de actores que pueden intervenir en el disfrute pleno de los derechos humanos, suele distinguirse entre obligaciones verticales —las del Estado en relación con todas las personas bajo su ámbito de jurisdicción— y horizontales —las de las personas entre sí mismas—. La noción de “diligencia debida” es consustancial a esta división, que en el lenguaje internacional hace referencia a las obligaciones de los Estados de prevenir y sancionar los actos atentatorios contra los derechos humanos cometidos por privados.

La discriminación es precisamente uno de los ámbitos en los que la división entre obligaciones verticales y horizontales, y la consecuente especificación del deber estatal de diligencia debida, se encuentran más desarrolladas. Ello es un claro reflejo de la conciencia, claramente asumida por el régimen internacional de los derechos humanos, del origen social de los perjuicios y las prácticas discriminatorias, reproducidos en ámbitos tradicionalmente considerados privados, como la familia, el trabajo o los medios de comunicación. Así, junto con la prohibición directa de que los Estados incurran en actos discriminatorios, el derecho internacional ha desarrollado mecanismos de lucha contra la discriminación en estas esferas.

Uno de los primeros ejemplos de este tipo de medidas se encuentra en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965. Consciente de que la lucha contra la discriminación racial implica medidas que van más allá de la prohibición de

³¹ *Ibid.*, art. 17.a.1.

³² *Ibid.*, art. 18.1.

³³ *Ibid.*, art. 19.

actos o prácticas discriminatorias por parte de los poderes públicos³⁴, la Convención incorpora también la obligación de los Estados partes de prohibir y hacer cesar “la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones”³⁵. Para lograr tal fin, obliga a los Estados a declarar “como acto punible conforme a la ley” la difusión de ideas basadas en la discriminación racial y la incitación a dicha discriminación, así como todo acto de violencia contra las personas basada en la distinción racial³⁶. A pesar de que, conforme a la orientación general de este instrumento, el énfasis de la prohibición se coloca en los actos de “odio racial”, es claro que se aplica igualmente a toda actuación en la esfera privada que pueda suponer un trato discriminatorio por razón del “color u origen étnico”³⁷. Ello incluye los ámbitos del empleo o la ocupación y el acceso a determinados bienes y servicios en el mercado, sobre los que existe una nutrida regulación en las jurisdicciones internas³⁸.

Un segundo ámbito relativo a la lucha contra la discriminación en el que se han promovido medidas semejantes es la discriminación por razón de género. Así, siguiendo muy de cerca el modelo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece la obligación de los Estados partes de “[a]doptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer”³⁹. La prohibición y sanción legales de prácticas discriminatorias contra la mujer sigue el mismo razonamiento que la lucha contra la discriminación de carácter horizontal, incluyendo la adopción de medidas encaminadas a enfrentar los actos discriminatorios practicados por “cualesquiera personas, organizaciones o empresas”⁴⁰. La interacción entre las obligaciones verticales de los Estados y las obligaciones horizontales de las personas y colectivos sociales se subraya también en relación con la prohibición y sanción de la violencia física, sexual o psicológica contra la mujer. En este sentido, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, de

³⁴ ICERD, *supra* nota 10, art. 2.1.

³⁵ *Ibid.*, art. 2.1.d.

³⁶ *Ibid.*, art. 4.a.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Véase, por ejemplo, la *Equality Act 2010, Chapter 15*, del Reino Unido; la *Civil Rights Act 1964 (Pub. L. 88-352)* de los Estados Unidos (Título VII), y la *Directiva del Consejo* de la Unión Europea del 29 de junio de 2000 sobre el principio de igualdad de trato entre personas independientemente de su origen étnico o racial (2000/43/EC), *Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026*.

³⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981 [en adelante, “CEDAW”], art. 2.b.

⁴⁰ *Ibid.*

las Naciones Unidas, establece taxativamente el deber de los Estados de “[p]roceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”⁴¹.

En contraste con los desarrollos existentes en relación con la discriminación por origen racial o por razón de género, el análisis de los instrumentos internacionales existentes no revela ejemplos claros de asunción de obligaciones internacionales específicas de los Estados para la prohibición y sanción de la discriminación por razón de edad en todos los ámbitos. Quizás la única excepción, aunque de nivel regional y sectorial, sea la Directiva de la Unión Europea sobre igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que establece un marco general para el desarrollo normativo por parte de sus Estados Miembros⁴². Este instrumento crea un régimen de sanción obligatorio para las normativas nacionales en caso de prácticas discriminatorias en el acceso al mercado de trabajo o en el ámbito laboral por razón de edad, entre otros motivos⁴³. Si bien el marco regulatorio europeo incide en un ámbito de crucial importancia para la lucha contra la discriminación horizontal, como es el empresarial, deja de lado otras esferas de gran trascendencia, que incluyen desde el acceso a determinados bienes y servicios no estrictamente laborales hasta la protección contra la violencia en atención de la situación de especial vulnerabilidad de las personas mayores.

El Proyecto de Convención Interamericana viene a colmar este importante vacío en la regulación internacional con una cláusula genérica inspirada en los instrumentos relativos a la discriminación racial o por razón de género. Así, según el texto del proyecto: “Los Estados Partes adoptarán las medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, que prohíban todos los tipos de discriminación contra las personas mayores, que incluyan las sanciones correspondientes a cualquier persona, organización o empresa privada que discriminen por motivos de edad”⁴⁴.

Esta cláusula se encuentra claramente enmarcada en la evolución de la normativa y de la práctica jurisprudencial de varios Estados Miembros de la OEA en relación con la prohibición y sanción de la discriminación por razón de edad en distintos ámbitos jurídicos. Un país pionero en la regulación de la discriminación horizontal contra las personas mayores ha sido los Estados

⁴¹ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada mediante la resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993, art. 4(c).

⁴² Directiva 2000/78/CE del Consejo del 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

⁴³ *Ibid.*, art. 17.

⁴⁴ Proyecto de Convención Interamericana, *supra* nota 5, art. 6.a.

Unidos. Ya desde 1967, la Ley sobre la discriminación por razón de edad en el empleo (*Age Discrimination in Employment Act of 1967*) condena esta conducta contra este segmento de la población en el acceso al empleo, la ocupación y los beneficios laborales⁴⁵. Un año más tarde, la Ley sobre Vivienda Justa (*Fair Housing Act*) incluyó la edad como uno de los motivos tasados de discriminación en el acceso a este bien⁴⁶. La Ley sobre discriminación por razón de edad (*Age Discrimination Act*), de 1975, prohíbe también este tipo de discriminación en el acceso a servicios educativos y de salud que reciban alguna forma de financiación federal⁴⁷. Por su parte, la legislación penal de al menos 14 estados de este país contempla la edad como motivo agravante en la imposición de penas para los delitos penales⁴⁸.

En el caso de América Latina y el Caribe, la prohibición y sanción de las prácticas discriminatorias en relación con las personas mayores han venido de la mano de la nueva ola de normas específicas sobre este grupo de la población adoptadas durante la última década. Con todo, la normativa existente es muchas veces fragmentaria, limitada en cuanto a su esfera material de aplicación, y no siempre suficientemente integrada en el ordenamiento jurídico general. Es notable, en este sentido, la prohibición de todas las formas de discriminación en contra de las personas mayores recogida en el Estatuto de la Persona Mayor (*Estatuto do Idoso*) del Brasil, en virtud de la cual: “Ningún adulto mayor será objeto de cualquier tipo de negligencia, discriminación, violencia, crueldad u opresión, y todo atentado contra sus derechos, por acción u omisión, será castigado por la ley”⁴⁹. El Estatuto extiende esta prohibición específicamente al acceso al empleo⁵⁰.

Un modelo de alcances similares es el de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor de Costa Rica, que si bien no incluye una cláusula general de prohibición de la discriminación por razón de edad, incorpora un régimen de sanciones específicas en casos de violencia o maltrato contra la persona mayor o negligencia por parte de los servicios de cuidado⁵¹, al tiempo que proscribe la

⁴⁵ *Age Discrimination in Employment Act 1967*, Pub. L. No. 90-202, 81 Stat. 602.

⁴⁶ *Fair Housing Act 1968*, P.L. 90-284, 82 Stat. 81.

⁴⁷ *US Code Chapter 76: Age discrimination in federally assisted programs*, P.L. 112-123, 126 Stat. 365.

⁴⁸ Véase “Anti-defamation League State Hate Crime Statutory Provisions” [en línea] http://www.adl.org/learn/hate_crimes_laws/State_Hate_Crime_Statutory_Provisions_chart.pdf [2/7/2012].

⁴⁹ Lei Nº 10.741 de 1 de octubre de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências, art. 4. Traducción libre.

⁵⁰ *Ibid.*, art. 27.

⁵¹ Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Nº 7935, 1999, arts. 57-66.

discriminación y cualquier otra forma de presión, intimidación u hostigamiento para forzar la jubilación de cualquier trabajador⁵².

Existen asimismo ejemplos de prohibición y sanción de la discriminación por razón de edad en el ámbito penal, acordes con la protección especial de las personas mayores promovida por los ordenamientos constitucionales latinoamericanos en consideración de su situación de vulnerabilidad específica. Así, por ejemplo, el hecho de que la víctima de un delito sea mayor de 60 años es considerado circunstancia agravante en países como el Estado Plurinacional de Bolivia⁵³, Colombia⁵⁴ o Nicaragua⁵⁵.

Estas referencias en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Miembros de la OEA son un reflejo más de la consolidación del principio de no discriminación por razón de edad en la región, que es coherente con los desarrollos normativos internacionales. Sin embargo, la legislación existente en estos países es aún fragmentaria y limitada, y son todavía muchos los esfuerzos pendientes para traducir esta norma en medidas específicas que incluyan la prohibición y sanción de toda forma de discriminación por razón de edad por parte de personas, organizaciones y empresas. Desde este punto de vista, la inclusión de una cláusula general en una futura convención americana que establezca taxativamente esta obligación serviría de claro impulso para culminar las reformas jurídicas e institucionales pendientes dirigidas a extender la regulación estatal a aquellos ámbitos privados en los que se reproduce y perpetúa la discriminación horizontal en contra de las personas mayores.

3. Medidas especiales y acción positiva

Otra de las medidas universalmente aceptadas como forma de eliminación de la discriminación en todos los ámbitos es la admisibilidad (y la necesidad) de acciones que, de hecho, supongan un trato discriminatorio a favor de ciertos grupos de personas. En el lenguaje internacional, se conocen como “medidas especiales” o “medidas especiales de protección”, término que es equivalente a otras nociones similares como las de “acción afirmativa” o “discriminación positiva”⁵⁶.

⁵² *Ibid.*, art. 70.

⁵³ Ley contra la violencia en la familia o doméstica, N° 1674, 1998, art. 10.

⁵⁴ Código Penal de Colombia, art. 166.

⁵⁵ Ley 150 sobre reformas al Código Penal del 11 de junio de 1992, art. 3 (en relación con el delito de violación).

⁵⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, 2004 [en adelante “CEDAW, RG N° 25”], párr. 17.

La justificación de estas medidas especiales parte de la premisa de que, ante el carácter sistémico de la desigualdad, la igualdad de facto solo podrá alcanzarse mediante medidas que supongan un trato de favor en relación con grupos sociales que son víctimas de la discriminación. En la medida en que tiene como objetivo precisamente la consecución de la igualdad real, la acción afirmativa no se considera contraria al principio de no discriminación, ni hacia el interior de los grupos beneficiados por estas medidas ni hacia el exterior, en relación con otros grupos de la sociedad que resulten tratados, comparativamente, de forma desfavorable.

El primer reconocimiento internacional de la necesidad de este tipo de medidas vino de la mano de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que excluye de la consideración como medidas de discriminación racial aquellas “medidas especiales” que tengan como “fin exclusivo el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”⁵⁷. La necesidad y justificación de medidas especiales fue reiterada posteriormente por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que clarificó que aquellas que estén “encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” no se considerarán discriminatorias⁵⁸, incluyendo las destinadas a proteger la maternidad⁵⁹. Ambas convenciones subrayan sin embargo el carácter extraordinario de las medidas especiales como quiebre de un principio de igualdad entendido en el sentido fuerte, subrayándose que deben ser temporales y no dar lugar a regímenes permanentes que perpetúen derechos especiales o diferenciados⁶⁰.

Más recientemente, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ha vuelto a reforzar la admisibilidad de las medidas especiales como mecanismo de lucha contra la discriminación, afirmando, en términos similares a los tratados anteriores, que no se considerarán discriminatorias “las medidas *específicas* que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de

⁵⁷ ICERD, *supra* nota 10, art. 1.4.

⁵⁸ CEDAW, *supra* nota 40, art. 4.1.

⁵⁹ *Ibid.*, art. 4.2.

⁶⁰ ICERD, *supra* nota 10, art. 1.4 (subrayando que las medidas especiales son admisibles “siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”); CEDAW, *supra* nota 40, art. 4.2 (excluyendo de la admisibilidad de medidas especiales a aquellas que conlleven “el mantenimiento de normas desiguales o separadas” y aclarando que estas medidas “cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”).

hecho de las personas con discapacidad”⁶¹. El cambio en la nomenclatura de medidas “especiales” a “específicas” es un reflejo del progresivo relajamiento de la versión fuerte del principio de igualdad hacia otra más sensible a las diferencias y más consciente del carácter permanente de la discriminación como fenómeno social, de forma que las medidas especiales sean percibidas no necesariamente como recursos transitorios tendientes a la consecución de una meta temporal, sino como instrumentos permanentes de política estatal que deben hacer frente a fenómenos igualmente permanentes de discriminación, sin que ello suponga necesariamente una renuncia a los logros de las políticas antidiscriminatorias.

Esta noción de “medidas específicas” es similar a la utilizada, en el ámbito del empleo y la ocupación, por el Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la discriminación⁶², así como por la Unión Europea en la Directiva 2000/78 sobre igualdad de trato. Según esta última, en la transposición de la norma a sus ordenamientos internos, los Estados Miembros de la UE podrán mantener o adoptar “medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas” por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en el ámbito laboral⁶³.

Las medidas especiales o de acción afirmativa revisten una pluralidad de formas. Según ha establecido el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, abarcan “una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas”⁶⁴.

Desde la perspectiva de las acciones específicas, el concepto de medidas especiales tiende a confundirse con la noción más amplia de “acción positiva”, que hace referencia al conjunto de obligaciones *de hacer* de los Estados como condición efectiva para la plena realización de los derechos humanos. Estas obligaciones están incluidas de forma implícita o explícita casi en la totalidad de los instrumentos internacionales, en el entendido, en palabras del Comité de Derechos Humanos, de que las obligaciones de los Estados no se limitan “al respeto de los derechos humanos”, sino que implican también “que

⁶¹ CSD, *supra* nota 23, art. 5.4., énfasis añadido.

⁶² Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, N° 11 (1958), adoptado por la Conferencia General de la OIT el 25 de junio de 1958, entrada en vigor el 15 de junio de 1960.

⁶³ Directiva 2000/78/CE, *supra* nota 43, art. 7.1. Cf. *Ibid.*, art. 1.

⁶⁴ CEDAW, RG N° 25, *supra* nota 58, párr. 21.

los Estados realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos”⁶⁵. Esta acción afirmativa se extiende también a la garantía del derecho a la igualdad.

La diferencia entre las medidas especiales y las acciones afirmativas requeridas de los Estados para garantizar la efectividad de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la igualdad y a la no discriminación, se hace todavía más difícil de conceptualizar en relación con derechos que implican medidas positivas de protección hacia distintos grupos en consideración de su situación especial de vulnerabilidad. Ello responde de alguna manera a la existencia de fronteras permeables entre los conceptos de discriminación y vulnerabilidad cuando se analizan desde la perspectiva de los derechos humanos.

Estas consideraciones son aplicables también a las personas mayores. Existe un claro consenso internacional en torno a la necesidad y la justificación de la adopción de medidas especiales o de acción positiva por parte de los Estados y de otros actores para luchar contra la discriminación de este grupo social. Este consenso está directamente relacionado con una temprana sensibilidad, reflejada en una pluralidad de instrumentos y políticas internacionales, sobre la necesidad de adoptar medidas de protección reforzadas ante situaciones de especial vulnerabilidad durante la etapa del envejecimiento. Un claro ejemplo de este tipo de sensibilidad es la defensa internacional del modelo de pensiones de vejez, que aparece ya reflejada en la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho [...] a los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”⁶⁶. La redacción de ese artículo es meridianamente clara en su definición de la vejez como una condición de vulnerabilidad, la misma justificación que se encuentra en una larga lista de instrumentos y resoluciones internacionales posteriores. Por ejemplo, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, de 1969 —el primer instrumento de las Naciones Unidas en vincular expresamente el desarrollo con los derechos humanos—, establece como prioridad la “protección de los derechos y la garantía del bienestar... de los ancianos”⁶⁷. Los planes de acción de las Naciones Unidas emanados de las asambleas mundiales sobre el envejecimiento de Viena y Madrid, así como la Proclamación sobre el Envejecimiento, no hacen sino especificar el tipo de medidas especiales requeridas para atender las necesidades diferenciadas y promover el pleno disfrute de los derechos de las personas

⁶⁵ Comité de Derechos Humanos, Comentario General N° 3: “Aplicación del Pacto a nivel nacional (artículo 2)”, A/36/40 (1981), párr.1.

⁶⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, *supra* nota 8, art. 25.1.

⁶⁷ Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), del 11 de diciembre de 1969, párr. 11.c.

mayores. Estos instrumentos recogen una amplia panoplia de recomendaciones específicas de reformas legislativas y políticas públicas orientadas a la promoción de condiciones de vida apropiadas y dignas, más recientemente articuladas en torno a la noción de promoción de los derechos humanos de las personas mayores.

En el ámbito de la OEA, la necesidad de adopción de medidas especiales de protección de las personas mayores se consagró en el Protocolo de San Salvador, que recoge el derecho a la “protección especial” de las personas “durante su ancianidad”⁶⁸. Este reconocimiento va asociado al compromiso de los Estados partes de “adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica”, incluso mediante “programas laborales específicos”⁶⁹. Otros instrumentos regionales han plasmado la asunción de responsabilidades similares. Así, por ejemplo, la Carta Social Europea, del Consejo de Europa, expresa el compromiso de los Estados de “adoptar o promover medidas *apropiadas*” dirigidas específicamente a las personas mayores en la vida pública, social y cultural, mediante la disposición de “recursos específicos”⁷⁰, entre otras acciones. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, por su parte, recoge el derecho de los “ancianos” a “medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales”⁷¹.

El elenco fragmentario de estándares internacionales y nacionales relativos específicamente a las personas mayores da cuenta por lo tanto de la existencia de un claro consenso internacional, de larga data, en torno a la necesidad de la adopción por parte de los Estados de medidas especiales de protección dirigidas a este grupo poblacional. Este reconocimiento emana sin embargo de un enfoque unidireccional, que considera a las personas mayores como parte de los grupos vulnerables que necesitan una atención especial de los poderes públicos en virtud de sus características específicas, un reparo implícitamente vinculado a la pérdida de medios de subsistencia como consecuencia del envejecimiento —como se pone de manifiesto en la temprana

⁶⁸ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”, adoptado por la Asamblea General de la OEA en su vigésimo período ordinario de sesiones, el 17 de noviembre de 1988, entrado en vigor el 16 de noviembre de 1999, art. 17.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Carta Social Europea, adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa en Turín, el 18 de octubre de 1961, revisada en Estrasburgo el 3 de marzo de 1996, art. 23 (énfasis añadido).

⁷¹ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Carta de Banjul”, adoptada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana en Banjul, Gambia, el 27 de junio de 1981, entrada en vigor el 21 de octubre de 1986, Doc. CAB/LEG/67/3, rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), art. 18.

defensa de las pensiones de vejez en la Declaración Universal de Derechos Humanos—. Si bien este objetivo de protección reforzada durante la vejez es uno de los pilares de la acción internacional a favor de las personas mayores, lo cierto es que no resulta un fundamento normativo suficiente para sustentar un nuevo andamiaje de reconocimiento internacional de sus derechos, que debe partir necesariamente de una traducción a esta lógica.

El Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores realiza un importante aporte de clarificación conceptual en este ámbito. De acuerdo con el proyecto: “Los Estados adoptarán medidas especiales y de atención prioritaria para la protección de las personas mayores, considerando en particular las situaciones de discriminación múltiple. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas afirmativas específicas o las diferencias de trato que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas de edad y su plena integración a la sociedad”⁷².

El Proyecto de Convención reúne así, en una misma disposición, las dos lógicas antes referidas. Por una parte, reconoce la necesidad de medidas de protección reforzada —“atención prioritaria”— para atender las demandas específicas de las personas mayores, que se describen a lo largo del proyecto en toda una serie de ámbitos de acción institucional. Y, por la otra, se afirma la necesidad de “medidas especiales” propiamente dichas que, siguiendo la lógica de los instrumentos internacionales de lucha contra la discriminación, se refieren al tipo de medidas específicamente diseñadas a favor de las personas mayores que tengan como objetivo alcanzar su igualdad material —“la igualdad de hecho”—. Esta lógica se ve reforzada por la inclusión de la cláusula de salvaguarda de la aceptabilidad de las medidas especiales que puedan suponer un trato diferencial respecto a otros grupos de la población, común a instrumentos anteriores.

Los términos específicos utilizados en estas disposiciones del Proyecto de Convención reflejan en cierta medida algunas de las variaciones y confusiones conceptuales que caracterizan al nomenclador internacional en torno a estas cuestiones. Pero independientemente de estos pequeños detalles, la incorporación de esta disposición supone un importante avance para recolocar las políticas públicas dirigidas a las personas mayores en el ámbito que verdaderamente le corresponde dentro de una lógica propia de derechos humanos: la igualdad y la no discriminación.

⁷² Proyecto de Convención Interamericana, *supra* nota 5, art.6.c.d.

4. Ajustes razonables

La noción de “ajustes razonables” ha hecho su aparición recientemente en la terminología de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Conceptualmente vinculados a las medidas especiales, los ajustes razonables hacen referencia al tipo de medidas de adaptación de las condiciones de acceso a un servicio o desempeño de una determinada función, siempre que impliquen un costo razonable y no se afecten sus características esenciales, y que pueden incumbir tanto a los actores públicos como privados. La diferencia fundamental entre las medidas especiales y los ajustes razonables es que estos no implican un trato diferencial, sino una mera adaptación de las condiciones generales de la prestación de un servicio o realización de una función en consideración de ciertas características objetivas de las personas.

La adopción de ajustes razonables como instrumento de las políticas antidiscriminatorias se recoge por primera vez en el ámbito de las Naciones Unidas en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que los define como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”⁷³.

La Convención define también los ajustes razonables como una forma de lucha contra la discriminación hacia las personas con discapacidad⁷⁴, y explicita que su denegación debe ser considerada una forma de discriminación prohibida en virtud de este instrumento⁷⁵. En el texto se enumera además una serie de ámbitos en los que resultan aplicables los ajustes razonables, entre los que se encuentran el acceso a la justicia⁷⁶, la educación⁷⁷, el trabajo y el empleo⁷⁸.

La decidida introducción de los ajustes razonables como medida antidiscriminatoria en la convención sobre las personas con discapacidad responde directamente a los desarrollos legislativos producidos en este ámbito en una serie de países, particularmente los anglosajones. El concepto fue introducido por primera vez en la legislación de los Estados Unidos con la *American Disabilities Act* de 1990⁷⁹. La ley especifica la obligatoriedad de los

⁷³ CSD, *supra* nota 23, art. 2.

⁷⁴ *Ibid.*, art.5

⁷⁵ *Ibid.*, art. 2.

⁷⁶ *Ibid.*, art. 13.

⁷⁷ *Ibid.*, arts. 24.2.c; 24.5.

⁷⁸ *Ibid.*, art. 27.

⁷⁹ *Americans with Disabilities Act 1990*, Pub.L. 101-336, 104 Stat. 327(1990).

empleadores de adoptar ajustes razonables que permitan el desempeño de sus funciones a los trabajadores con discapacidad, por ejemplo, mediante medidas que garanticen la accesibilidad física a sus lugares de labor, la adopción de fórmulas de reestructuración del trabajo —como horarios a tiempo parcial— y la adquisición de equipamientos especiales⁸⁰. La realización de ajustes razonables es una obligación particular de los empleadores, tanto públicos como privados, sobre los que recae la carga de justificar la imposibilidad de adoptarlos en la medida en que supongan una dificultad o gasto significativos (“*undue hardship*”)⁸¹.

Siguiendo el modelo de la legislación estadounidense, la noción de ajustes razonables, aplicada al acceso y el ejercicio del empleo u ocupación de personas con discapacidad, se ha incorporado en la legislación y jurisprudencia de numerosos países. También se ha introducido en el derecho europeo mediante la Directiva de igualdad de trato en el empleo y la ocupación, de 2000, que recoge la obligación de los empresarios de adoptar tales medidas “para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario”⁸². Progresivamente, esta noción se ha empleado en relación con otros ámbitos distintos al empleo; en países como Australia o el Reino Unido, por ejemplo, se exige la adopción de ajustes razonables para asegurar la igualdad de las personas con discapacidad en el acceso a la educación⁸³.

El Proyecto de Convención Interamericana incorpora de forma novedosa la noción de ajustes razonables en el contexto de la discriminación por razón de edad. El texto reproduce literalmente la definición empleada en la convención sobre las personas con discapacidad: “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas mayores el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”⁸⁴. Partiendo de esta premisa, el proyecto se limita a recoger el compromiso de los futuros Estados partes de adoptar “las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables” con la finalidad de

⁸⁰ *Ibid.*, Sec. 12111, párr. 9.

⁸¹ *Ibid.*, párr.10

⁸² Directiva 2000/78/CE, *supra* nota 43, art. 5.

⁸³ *Special Educational Needs and Disability Act 2001* (c10).

⁸⁴ Proyecto de Convención Interamericana, *supra* nota 5, art. 2.

“promover la igualdad y eliminar la discriminación”⁸⁵. El término no vuelve a aparecer en el articulado del instrumento.

Esta novedosa incorporación suscita una serie de cuestionamientos. El primero y principal: ¿tiene justificación hablar de ajustes razonables aplicados a favor de las personas con discapacidad diferenciados de aquellos que podrían ser necesarios para las personas mayores? La respuesta a esta pregunta obliga a remitirse a la diferenciación entre la discapacidad y el envejecimiento. Y la respuesta es en todo caso afirmativa: en la medida en que pueden existir diferencias entre las “deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales” que definen la discapacidad a largo plazo con el tipo de deterioro psicobiológico asociado al proceso de envejecimiento, los ajustes razonables aplicados a una persona por razón de su discapacidad pueden ser distintos de los requeridos por otra en función de su edad avanzada. La clave se encuentra en la aplicación al “caso concreto” que es consustancial a la definición de los ajustes razonables, y que puede abrir la puerta a un amplio abanico de posibilidades de adaptación de las condiciones de acceso de las personas mayores a determinados servicios y prestaciones, así como de las circunstancias de desempeño de la actividad laboral. En todo caso, los avances logrados en relación con las personas con discapacidad pueden servir de modelo para el desarrollo de fórmulas novedosas en estos diversos ámbitos.

Una cuestión distinta es la articulación específica del concepto de ajustes razonables en el Proyecto de Convención. En este sentido, la formulación de la obligación de los futuros Estados partes de adoptar “las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables”, que parafrasea el texto de la convención sobre las persona con discapacidad⁸⁶, puede conllevar un cierto nivel de confusión, en la medida en que no viene acompañada de disposiciones que especifiquen la obligatoriedad de dichas medidas en ámbitos concretos. Esta especificación supondría también una forma indirecta de vincular la actuación de los actores privados, y particularmente la de los empleadores, como hacen la propia convención sobre las personas con discapacidad o la directiva europea sobre igualdad de trato.

5. Toma de conciencia

Una última línea de actuación que da contenido al deber de los Estados de eliminar la discriminación en distintos ámbitos es la adopción de medidas de sensibilización o toma de conciencia. Estas tienen como objetivo atacar los estereotipos y prejuicios que operan en la sociedad y que fundamentan en último término las prácticas de exclusión y discriminación. Tales medidas descansan en

⁸⁵ *Ibid.*, art. 6.b.

⁸⁶ CSD, *supra* nota 23, art. 5.3.

una premisa básica, la raíz social de la discriminación, y en la confianza en el efecto positivo de la educación para generar cambios en este ámbito.

Las medidas relativas a la toma de conciencia ocupan un lugar protagónico en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que incorpora, por primera vez en un tratado de las Naciones Unidas, un capítulo dedicado a ellas. Así, bajo el título de “Toma de conciencia”, los Estados partes de la convención se comprometen a adoptar medidas para:

- Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;
- Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;
- Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad⁸⁷.

Para llevar a cabo estos objetivos, la convención incorpora un elenco de posibles herramientas, que van desde la puesta en marcha de campañas de sensibilización pública al fomento de imágenes positivas y respetuosas de la discapacidad en el seno del sistema educativo y en los medios de comunicación social⁸⁸.

La conveniencia de este tipo de medidas también ha sido subrayada reiteradamente en relación con el envejecimiento, un ámbito en el que la discriminación tanto social como institucional se alimenta de la persistencia de estereotipos negativos y prejuicios en torno a la persona que envejece. La lucha contra estas representaciones cobra una especial relevancia en el marco del paradigma del envejecimiento activo promovido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y asumido internacionalmente en la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid en 2002. Una de las claves del marco de las políticas propuestas para la promoción del envejecimiento activo es precisamente la promoción de “una imagen positiva del envejecimiento”, que involucra el trabajo para “proporcionar imágenes realistas y positivas del envejecimiento activo” como medio para “[h]acer frente a los estereotipos negativos y a la discriminación por causa de edad” (OMS, 2002, traducción no oficial de Regaldo Doña, 2002).

⁸⁷ *Ibid.*, art. 8.1.

⁸⁸ *Ibid.*, art. 8.2.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento es claramente deudor de este tipo de propuestas. El Plan asume como aspecto esencial la promoción de una “imagen positiva del envejecimiento” que destaque “el atractivo, la diversidad y la creatividad de las personas de edad y su contribución vital a la sociedad” (Regaldo Doña, 2002). Este objetivo se conecta expresamente con la eliminación de la discriminación contra las personas mayores, y así el llamamiento a la difusión de una imagen positiva del envejecimiento va unido a objetivos específicos como eliminar estereotipos divulgados por los medios de comunicación y evitar “la discriminación por razón de edad en el empleo”, tanto en el sector público como privado (Regaldo Doña, 2002).

El Proyecto de Convención Interamericana asume las medidas de toma de conciencia y sensibilización como una de las líneas de acción requeridas a los poderes públicos y otros sectores sociales para la lucha contra la discriminación. Lo hace dedicándole un artículo y sección separadas, siguiendo el modelo de la convención sobre las personas con discapacidad:

- Los Estados reconocerán la autoridad, la sabiduría, la productividad y otras contribuciones importantes de las personas mayores a la sociedad en su conjunto, fomentando un trato afectuoso con amor, respeto, gratitud, dignidad y consideración.
- Los Estados, en cooperación con las asociaciones de las personas mayores, las instituciones educativas, los medios de comunicación y otros actores de la sociedad civil, desplegarán esfuerzos para superar el lenguaje y las imágenes estereotipadas de las personas mayores en todos los ámbitos, difundiendo una imagen de estas personas como autosuficientes, productivas, y que contribuyen al desarrollo económico, social y cultural de la sociedad.
- Los Estados cooperarán con los medios de comunicación y agentes de publicidad para promover una imagen positiva y realista del envejecimiento y eliminar los estereotipos contra las personas mayores.
- Los Estados partes pondrán en marcha programas para educar al público en general sobre el proceso de envejecimiento y las personas mayores. Se fomentará su participación y la de sus asociaciones o movimientos en el diseño o formulación de estos programas.
- Los Estados promoverán la inclusión del tema del envejecimiento en los planes de estudio de la educación estructurada desde la edad

más temprana, e incentivarán la creación de programas de formación técnica y profesional especializada.

El artículo representa una importante rearticulación, en el contexto de un futuro instrumento internacional de carácter vinculante, de las políticas de fomento de la imagen positiva del envejecimiento asumidas en el Plan de Acción Internacional de Madrid, que son positivizadas como obligaciones internacionales de los futuros Estados ratificantes. El tipo de medidas propuestas responde a la doble lógica, también discernible en este Plan, de promover una “imagen positiva y realista del envejecimiento” y de “eliminar los estereotipos contra las personas mayores”. Los ámbitos de actuación identificados se corresponden con las medidas de toma de conciencia propuestas en la convención sobre las personas con discapacidad, y van desde el diseño de programas públicos de sensibilización y la transversalización de estos contenidos en los planes educativos hasta las responsabilidades que atañen a los medios de comunicación —y también, como novedad, a las agencias de publicidad—. En este último aspecto, es decir, el de la interacción entre los poderes públicos y los agentes privados, el texto de la convención recurre al concepto de “cooperación”. Quizás sería más adecuada una terminología que implique una mayor direccionalidad en la actuación de los poderes públicos para describir el tipo de medidas que, sin implicar una injerencia en la libertad de acción de los medios de comunicación y de difusión sociales, puedan resultar más efectivas para generar cambios en la imagen del envejecimiento transmitida. En la convención sobre las personas con discapacidad, por ejemplo, se utiliza el término “alentar”⁸⁹; en el caso americano podría considerarse la promoción oficial de códigos deontológicos y de otros marcos autorreguladores.

E. Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha argumentado que el principio de igualdad y no discriminación, ampliamente sustentado en el derecho internacional de los derechos humanos, debe considerarse como fundamento para el reconocimiento de los derechos diferenciados y las obligaciones específicas de los Estados en relación con las personas mayores. Este principio ha sido precisamente el motor de los desarrollos normativos internacionales y nacionales que durante la última década han justificado una atención diferenciada para este grupo social por sus características propias, pero también por la existencia de pautas sociales e institucionalizadas de discriminación y exclusión que lo llevan a enfrentar una serie de barreras para el disfrute de sus derechos humanos en pie de igualdad con

⁸⁹ CSD, *supra* nota 23, art. 8.2.c.

la sociedad en su conjunto. La práctica internacional en este ámbito, ya sea mediante las conferencias internacionales sobre envejecimiento o la acción jurisprudencial de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos, ha podido generar, gracias al principio de igualdad y no discriminación, una serie de derivaciones cada vez más específicas de las obligaciones que tienen los Estados para hacer efectivos los derechos de estas personas.

La fundamentación normativa de los derechos de las personas mayores en el principio de igualdad y no discriminación supone una reescritura del interés de la comunidad internacional por la situación de este grupo poblacional, un interés que está presente en mayor o menor medida desde los comienzos del régimen internacional de los derechos humanos a mediados del siglo XX. El prisma de la igualdad y la no discriminación supone un replanteamiento de la catalogación inicial de las personas mayores como parte de la lista de “grupos vulnerables” que requieren una atención especial de los Estados, un planteo que responde más a un enfoque basado en necesidades que a una perspectiva sustentada propiamente en los derechos. Este replanteamiento no tiene solo importantes implicaciones simbólicas, en la medida en que se supera un enfoque que en último término contribuye a reforzar los estereotipos que justifican la discriminación social e institucional contra estas personas; también tiene consecuencias prácticas, puesto que genera nuevos ámbitos de acción institucional —las medidas específicas de lucha contra la discriminación y otras, como la promoción de la participación, son un buen ejemplo de ello— y redimensiona las políticas públicas existentes. La aplicación operativa del principio de igualdad y no discriminación no desconoce las características objetivas vinculadas al proceso de envejecimiento que pueden generar situaciones de vulnerabilidad, pero centra este concepto no tanto en la desviación de un patrón de normalidad como en la remoción de las barreras que impiden el disfrute de una serie de derechos que son reconocidos a todas las personas por igual.

Este principio de igualdad y no discriminación es también la clave para que pueda hablarse de los derechos de las personas mayores como fórmula diferenciada frente a otros grupos con los que pueden compartir circunstancias o condiciones similares, como es el caso de las personas con discapacidad. Envejecimiento y discapacidad han sido de hecho categorías tradicionalmente confundidas desde un enfoque de políticas públicas basado en la vulnerabilidad y en las necesidades, y todavía pervive en algunos círculos el argumento según el cual no son necesarios estándares internacionales específicos relativos a las personas mayores, toda vez que ya se encuentran amparadas por las normas de este nivel relativas a la discapacidad, como la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas. Este tipo de argumentación pierde sustento si se analiza desde la perspectiva de la igualdad y

la no discriminación. Este abordaje ayuda a detectar barreras específicas que impiden la igualdad plena de las personas mayores, basadas en la existencia de prejuicios y estereotipos negativos sobre el envejecimiento que no responden necesariamente a condiciones objetivas de discapacidad. Ciertamente es que el envejecimiento es una causa potencial de discapacidad, pero ambas condiciones no se implican recíprocamente ni son idénticas, aunque las medidas de los Estados que deben atenderlas desde una perspectiva de derechos humanos puedan estar relacionadas. Una cuestión distinta es que la discapacidad y la edad puedan interactuar como motivos de discriminación múltiple.

Al tiempo que opera como fundamento para el reconocimiento específico de los derechos de las personas mayores, el principio de igualdad y no discriminación ofrece también una agenda de medidas destinadas a combatir la discriminación de estas personas y lograr su igualdad material con el resto de la sociedad. Desde la adopción de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los instrumentos de derechos humanos han recogido diversas líneas de actuación institucional relativas a la lucha contra la discriminación. Estas medidas incluyen la remoción de barreras legales e institucionales; la prohibición y sanción de los actos discriminatorios; la adopción de medidas especiales y de ajustes razonables y las políticas de toma de conciencia o sensibilización. El alcance y la definición de estas medidas han variado en el tiempo, en respuesta a los conceptos y sensibilidades cambiantes del régimen internacional de derechos humanos y a la progresiva articulación de nuevas técnicas de intervención en las legislaciones internas, hasta llegar a un elenco más o menos definido que encuentra su mejor expresión en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

El Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, actualmente en fase de negociación en el seno de la OEA, es hasta la fecha la representación más clara del consenso internacional emergente en torno al reconocimiento de los derechos específicos de las personas mayores y del tipo de medidas requeridas para hacerlos efectivos. De ser finalmente aprobada, supondrá un paso de una importancia trascendental para superar el actual estado de dispersión normativa que caracteriza a la protección internacional de las personas mayores, al tiempo que implicará un precedente que marcará la discusión internacional en curso sobre la conveniencia y necesidad de una convención de este tipo en el ámbito de las Naciones Unidas.

El Proyecto de Convención confirma que el reconocimiento de los derechos específicos de las personas mayores es solo posible como derivación del principio de igualdad y no discriminación por razón de edad. La mejor señal de la asunción de este principio como fundamentación del reconocimiento de

estos derechos no es otra que la incorporación de una serie de obligaciones estatales relativas a la lucha contra la discriminación por esta razón, como la eliminación de barreras legales, la adopción de medidas especiales o de acción positiva y también la realización de ajustes razonables, como incorporación innovadora. El análisis de estas obligaciones pone en evidencia la influencia de otros instrumentos internacionales, y particularmente las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, al tiempo que se introducen elementos novedosos que pueden marcar diferencias en el futuro tratamiento de estas cuestiones.

La decidida incorporación de este tipo de medidas colocará a la futura convención interamericana en la lista de instrumentos internacionales de lucha contra la discriminación. Desde esta perspectiva, el título de “convención sobre los derechos humanos de las personas mayores” se presenta como una fórmula abreviada de una denominación más extensa, la de “convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas mayores”.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1991), “Derechos humanos y filosofía de la historia”, en *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- Consejo de Europa (1961), “Carta Social Europea”, Consejo de Ministros, Turín (Italia), 18 de octubre.
- Naciones Unidas (2011), “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento” (A/RES/62/182), Nueva York, 4 de febrero.
- _____ (2006), “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, resolución 61/106 de la Asamblea General, Nueva York, 13 de diciembre.
- _____ (1995), Observación General Nº 6: “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores” (E/C.12/1995/16/Rev.1), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Nueva York.
- _____ (1993), “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, Nueva York, 20 de diciembre.
- _____ (1992), “Proclamación sobre el Envejecimiento” (A/HRC/47/5), Resolución 47/5 de la Asamblea General, Nueva York.
- _____ (1991), “Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad” (A/RES/46/91), resolución 46/91 de la Asamblea General, Nueva York.
- _____ (1990), “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, resolución 45/158 de la Asamblea General, Nueva York, 18 de diciembre.

- _____ (1989), Observación General N° 18: “No discriminación” (HRI/GEN/1/Rev.), Comité de Derechos Humanos, Nueva York.
- _____ (1981), Comentario General N° 3: “Aplicación del Pacto a nivel nacional (artículo 2)” (A/36/40), Comité de Derechos Humanos, Nueva York.
- _____ (1979), “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, resolución 34/180 de la Asamblea General, Nueva York, 18 de diciembre.
- _____ (1969), “Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social”, resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General, Nueva York, 11 de diciembre.
- _____ (1965), “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”, resolución 2106 A (XX) de la Asamblea General, Nueva York, 21 de diciembre.
- _____ (1948), “Declaración Universal de Derechos Humanos”, resolución 217 A (III) de la Asamblea General, 10 de diciembre.
- _____ (1945), “Carta de las Naciones Unidas”, Conferencia sobre la Organización Internacional de las Naciones Unidas, 26 de junio.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2012), “Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores” (OEA.Ser.G CAJP/GT/DHPM-37/12), Washington, D. C., 30 de abril.
- _____ (2011), “Protección de los derechos de las personas mayores” [AG/RES. 2654 (XLI-O/11)], Resolución de la Asamblea General, Washington, D. C., 7 de junio.
- _____ (1988), “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador)”, vigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, 17 de noviembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1958), “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, N° 11”, Conferencia General, 25 de junio.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2002), *Active Aging: A Policy Framework*, Ginebra.
- OUA (Organización para la Unidad Africana) (1981), “Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul)” (CAB/LEG/67/3, rev. 5, 21 I.L.M. 58), Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, Banjul (Gambia), 27 de junio.
- Regaldo Doña, Pedro (2002), “Envejecimiento activo: un marco político”, *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, N° 37 (2), pp. 74-105.

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, Santiago de Chile, CEPAL.

ACCESO A LA JUSTICIA Y TRATO PRIORITARIO

El acceso a la justicia de las personas mayores: nociones, avances y desafíos

Lupita Chaves Cervantes¹

“El tema de la tercera edad, es un tema invisible, tal pareciera que el envejecimiento, al igual que la muerte, es un problema de otros, nunca nuestro”.

Gilberth Armijo

Resumen

Este trabajo define el acceso a la justicia como un derecho humano esencial e instrumental. Este derecho multidimensional incluye tres aspectos principales: el acceso a la justicia propiamente dicho, la sentencia debidamente fundada en derecho y la resolución cumplida y ejecutada. Considerando estas dimensiones, se explican las formas en que se infringe el derecho a la justicia de las personas mayores, entre las que se mencionan la violación del debido proceso, la deshumanización del trámite judicial, los formalismos excesivos, que derivan en una dilación de los procesos, y la jurisdicción inaccesible. Se advierte que es necesario avanzar hacia un cambio de paradigma, que considere a la gestión judicial como parte de una política pública. Además se plantean recomendaciones para mejorar la gestión judicial, entre las que sobresalen la optimización de los

¹ Integrante del Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica y de la Comisión de Acceso a la Justicia. Coordinadora del sub-grupo de Acceso a la Justicia de la Población Adulta Mayor.

mecanismos de comunicación, la difusión y el acceso a la información por medios electrónicos, la creación de indicadores de acceso a la justicia, el intercambio de buenas prácticas en la materia, el desarrollo de planes anuales operativos y programas estratégicos que contemplen acciones dirigidas a reducir o eliminar las causas que obstaculizan el acceso de las personas mayores a la justicia.

Summary

The article defines access to justice as an essential and instrumental human right. As a multi-dimensional right, it includes three main aspects: access to justice, legally-founded sentencing and effective resolution. The many ways of infringement of older persons' right to justice are portrayed, among which are the violation of due process, dehumanization of the judicial process, excessive formality delaying the process, and inaccessibility. It warns of the necessity to move towards a paradigm change that considers judicial management as part of public policy. Furthermore, recommendations are made to improve judicial functioning such as optimization of communication methods, transmission and access to information through electronic means, the creation of specific access indicators, exchange of best practices in the area, development of annual operation plans and strategic programmes that take into account actions directed towards reducing or eliminating the causes that impede access to justice for older persons.

A. Presentación

La globalización, junto a los modelos de éxito y productividad hegemónicos en la sociedad actual, obligan al ejercicio de competencias que suponen agilidad y rapidez, pero la mayoría de las personas mayores de 60 años han dejado atrás la premura del tiempo². No obstante, en todos los ámbitos de la vida se educa para ser lo más productivos posible, y en las formaciones sociales contemporáneas eso significa producir bienes o servicios. Mas con la edad se deja de ser "funcional" a las demandas de este esquema y se suele pasar al olvido, tanto del núcleo familiar como del Estado.

Las personas mayores son discriminadas de múltiples formas y en todos los ámbitos, desde el privado, en el propio seno de la familia, mediante el rechazo, el abandono, el maltrato físico y emocional, la ausencia del debido cuidado, la omisión del suministro de alimentos, las limitaciones para gozar de una vivienda digna y compartir en sociedad, a lo que se suma el abuso

² En Costa Rica, la edad a la que se considera que comienza la vejez está establecida en 65 años por la Ley N° 7935 del 25 de octubre de 1999, "Ley Integral para la Persona Adulta Mayor".

patrimonial. Desde el ámbito público, muchas veces se les priva de un entorno acorde con sus necesidades físicas, medios de acceso adecuados, infraestructuras accesibles, seguridad ciudadana, información o recursos para pagar los gastos de manutención y vivienda digna.

El envejecimiento también se transforma en una causa de vulnerabilidad para el ejercicio de los derechos en el sistema de administración de justicia. En el aparato judicial, la persona mayor se enfrenta con dificultades de desplazamiento por restricciones físicas o por razones de dependencia económica. La incomunicación que provoca la utilización de un lenguaje excesivamente técnico e incomprensible es otro obstáculo, junto con la invisibilidad y el maltrato, entre otros, que contribuyen a reafirmar su vulnerabilidad, obstaculizando el ejercicio pleno de sus derechos.

Gilberth Armijo, Magistrado de la Sala Constitucional de Costa Rica, señalaba que “conforme las canas aparecen, comienzan a desaparecer los derechos mínimos, la libertad ambulatoria, nuestra libertad sexual por qué no, la realidad nos dice que, conforme avanzamos, nuestros hijos poco a poco asumen el papel de padres y los padres el de hijos [...] Por ello es bueno reflexionar si es necesaria la existencia de un derecho especializado que los proteja” (Armijo, 2009).

Si existe una institución del Estado obligada a prepararse para el impacto del envejecimiento de la población y cumplir con los postulados constitucionales es sin lugar a dudas la administración de justicia, porque a través de ella se ejerce la defensa jurídica de todos los derechos del ser humano.

La justicia es tarea de todos, por eso es preciso compartir esfuerzos para lograr que sea el instrumento por medio del cual se protegen los derechos de las personas sin discriminación de ningún tipo. Precisamente, la discriminación en este campo tiene un efecto multiplicador de exclusión, pues impide el ejercicio eficaz de cualquier otro derecho.

La lucha en el seno de la administración de justicia por la construcción de procesos más humanos, accesibles a todas las poblaciones sin discriminación y sin dilaciones indebidas, parece ser un viaje sin retorno en el que cada país puede y debe mejorar cada día para lograr una verdadera democratización de los procesos jurisdiccionales. Cada Estado debe garantizar la tutela de estos derechos que le asisten a cualquier persona y orientar todos sus esfuerzos para establecer políticas públicas que condenen e impidan la discriminación en este servicio público.

En la medida en que el acceso a la justicia es un derecho humano esencial, que se convierte en un instrumento en el que cobran sentido todos los otros derechos y garantías constitucionales, no basta la adopción o suscripción

de instrumentos normativos que lo contemplen, también es indispensable asegurar su pleno ejercicio. Por esa razón, se le considera un derecho fundamental instrumental, porque es el medio que sirve para dar protección a los demás derechos, no solo constitucionales sino también de otro orden legal.

El jurista italiano Luigi Ferrajoli se ha referido a este tema señalando que “los derechos fundamentales son universales, de manera que nadie puede privarse o ser privado o sufrir disminución en los mismos, sin que con ello dejen de ser iguales o universales y, por consiguiente, fundamentales” (Ferrajoli, 2001). La eficacia de estos derechos solo se logra en una democracia inclusiva, capaz de garantizar que todas las personas, sin discriminación, accedan a una tutela judicial efectiva.

B. Marco conceptual del acceso a la justicia

El correcto acceso a la justicia contempla tres aspectos: el primero comprende el acceso propiamente dicho, mediante el cual la persona puede interponer sus acciones para obtener protección judicial sin obstáculos ni discriminación; un segundo aspecto es el derecho a lograr un pronunciamiento del aparato judicial que tutele esos derechos o resuelva el conflicto, mediante una sentencia o cualquier otra decisión debidamente motivada, a lo que debe sumarse, como tercera dimensión, lograr que esa resolución sea cumplida y ejecutada (Rojas Álvarez, s/f).

El contenido de este derecho consiste en obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales (AAVV, 1995), de lo que se deriva el hecho que no se reduce al simple “acceso” a tales tribunales. Supone que los órganos judiciales cumplan con los principios y derechos que rigen el proceso y que constituyen todo un sistema de garantías, integrado fundamentalmente por el acceso a la jurisdicción, la obtención de una sentencia fundada en derecho, la ejecución de la sentencia —lo que implica reponer a la persona en su derecho y compensarlo si hubiera lugar al resarcimiento por el daño sufrido—, y el ejercicio de las facultades y los recursos legalmente previstos. Lo anterior determina que la garantía de tutela jurisdiccional deba ser efectiva, por lo que no resultan admisibles los obstáculos que puedan estimarse excesivos, que sean producto de un simple formalismo, o que no sean justificados y proporcionados a las finalidades adecuadas a esa garantía constitucional³.

El derecho a la tutela jurisdiccional “es el derecho de toda persona a que se le ‘haga justicia’; a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea

³ Sentencia N° 1193-95 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, del 3 de marzo de 1995 a las 9:18 horas.

atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas” (González Pérez, 1989).

El acceso a la justicia que comprende esta triple perspectiva —es decir, acceso, pronunciamiento y ejecución—, conocida por la doctrina española como “tutela judicial efectiva”⁴, no constituye una conquista del Estado social de derecho, ni siquiera del Estado de derecho, ya que existe con independencia de su incorporación en el ordenamiento positivo. Es un derecho que los seres humanos tienen por el hecho de ser personas y la normativa interna los ha incorporado de la misma forma que se adoptan otros principios⁵.

Los diferentes tribunales constitucionales le han dado un contenido genérico al derecho a la tutela judicial efectiva, adaptándolo a todo tipo de procesos y órdenes jurisdiccionales y a las diferentes situaciones procesales, al declarar la violación del acceso a la justicia por inadmisiones, ausencia del debido proceso, derecho a una segunda instancia, falta de fundamentación de la sentencia, falta de justicia pronta y cumplida, entre otros. Ciertamente, pese a ser el derecho más ejercido por las personas, es a su vez el más violentado según la jurisprudencia.

El derecho de acceso a los tribunales exige que los requisitos y presupuestos procesales se interpreten en el sentido más favorable a la efectividad de su contenido, de tal manera que los órganos judiciales tienen el mandato de facilitar la rectificación de los defectos procesales subsanables, so pena de incurrir en la violación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva⁶.

⁴ La Constitución española, en su artículo 24.1, expresa literalmente: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

⁵ En ese sentido, véase González Pérez (1989).

⁶ En un artículo en el que realiza un análisis teórico-práctico de las medidas cautelares como parte del principio de tutela judicial efectiva garantizado constitucionalmente en Costa Rica, Ulate Chacón sostiene: “La protección jurisdiccional, como actividad humana, tiene como fin último el cumplimiento de la justicia. El proceso, como instrumento para alcanzar la efectiva protección de los derechos humanos, sean éstos individuales, sociales, económicos, colectivos, de grupo, o sean derivados de la solidaridad, tales como la seguridad alimentaria, la protección del ambiente y la salud humana, requiere para su actuación, un tiempo fisiológicamente necesario. En efecto, la labor del Juez, que culmina con la sentencia de fondo, y la intervención de las partes, que requiere de ciertas garantías procesales (contradictorio, debido proceso, igualdad), implican necesariamente que esa actividad jurisdiccional se desarrolle por etapas. Sin embargo, en el interin procesal, o incluso antes de que se inicie, pueden ocurrir circunstancias de diversa índole, generalmente derivada de actuaciones materiales de una de las partes, del Estado, o de algún órgano u ente, público o privado, que pueda poner en riesgo, en peligro, la tutela del derecho que jurídicamente se pretende tutelar. Así, en el arco de horas, días o meses, podrían provocarse daños severos, que

Se destacan en este sentido algunos principios como el de antiformalismo, que implica no exigir requisitos procesales que carezcan de la finalidad para la cual fueron creados; el principio *pro actione*, que establece la obligación de dejar de lado cualquier interpretación de la norma procesal que obstaculice el acceso a la jurisdicción; el principio de subsanación, que permite reparar las falencias que surjan en el proceso jurisdiccional o en el actuar administrativo; el principio de la interpretación más favorable al derecho fundamental, que se refiere a no declarar la inadmisibilidad por cualquier defecto procesal que siendo subsanable no se hubiese realizado, y que va unido a la interpretación más beneficiosa para la continuidad del proceso o del recurso (véase el recuadro 1).

Se quebranta el principio de igualdad y de acceso a la justicia cuando en el seno de la administración de justicia no se brinda atención prioritaria y trato preferente a la persona mayor o a cualquier otra persona en condición de vulnerabilidad —que tenga una discapacidad, que sea indigente social por abandono del sistema o de la familia, que dependa de cuidados de salud permanentes o pertenezca a un grupo indígena, o se trate de una mujer mayor, por su condición de género, entre otras situaciones—.

pueden ser irreparables o de difícil o imposible reparación. Si esto ocurre, el fin del proceso jurisdiccional, cual es impartir Justicia, tutelando los derechos o intereses jurídicamente protegidos por el ordenamiento, se vería totalmente frustrado. La frustración en la forma de acceso a la Justicia, y en la falta de actuación oportuna de los órganos jurisdiccionales, a su vez, va generando una situación de desconfianza, por la lentitud y poca eficacia de los procesos judiciales. Efectivamente, hoy se acusa la lentitud de la justicia a través de la mora judicial, y la carencia de mecanismos idóneos para proteger los derechos de los ciudadanos. En razón de lo anterior, hoy cobra vigencia la importancia y valor del principio constitucional llamado: TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, y que está contenido especialmente en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, en cuyo texto se indica: ‘Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles *justicia pronta, cumplida, sin denegación* y en estricta conformidad con las leyes’. Esa disposición debe complementarse con el artículo 39, que establece el principio del debido proceso y garantía del contradictorio. Lo anterior significa, que el legislador está en el deber de crear los mecanismos procesales que faciliten y garanticen el acceso a la justicia, y sobre todo que haya una protección rápida de los derechos y libertades fundamentales” (Ulate Chacón, 2007). El artículo 41 de la Constitución de la República de Costa Rica, en consecuencia, debe ser aplicado por cualquier juez ordinario, mediante un estudio sistemático de las normas de la legislación procesal ordinaria que dan pie a la tutela judicial específica. Ello es así porque forman parte del núcleo esencial del principio de justicia pronta y cumplida. Pero además, el autor citado lo relaciona con el principio de igualdad material, contenido en el artículo 33 de la Constitución, lo que permite proteger con criterios desiguales situaciones desiguales. En consecuencia, el principio de tutela judicial efectiva es un derecho (de quien solicita la tutela), pero también un deber (del órgano jurisdiccional llamado a cumplirla).

RECUADRO 1

PRESUPUESTOS GENERALES DE UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Se pueden citar como presupuestos generales para obtener una tutela judicial efectiva:

- El derecho de libre acceso a la jurisdicción y al proceso.
- El derecho de acceso de las minorías y poblaciones vulnerables.
- El derecho a la igualdad de trato en el proceso.
- El derecho al debido proceso.
- El derecho a la adopción de medidas cautelares.
- El derecho a una resolución judicial motivada y congruente que ponga fin al proceso.
- El derecho a obtener pronta resolución: justicia pronta y cumplida.
- El derecho a que se resuelva la cuestión planteada.
- El derecho a la ejecución de la resolución judicial dictada y al resarcimiento del daño en caso de ser procedente.

Además, del derecho de acceso a la jurisdicción se derivan:

- El principio de antiformalismo.
- El principio *pro actione*.
- El principio de subsanación.
- El principio de la interpretación más favorable al derecho fundamental.
- El principio de razonabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

Tratando de encontrar una definición acorde, los juristas Belsito y Caporale definen el acceso a la justicia como “la guía o protección que merece la persona en su carácter de tal, y consagrada por nuestros más altos ordenamientos jurídicos, para acceder a un proceso justo y eficaz, que le brinde claridad y rapidez en la obtención de un pronunciamiento acorde con sus pretensiones, tendiente al amparo de sus derechos fundamentales consagrados constitucionalmente en todas y cada una de las etapas de un proceso; en un contexto necesario que brinde la posibilidad de optar entre las herramientas que mayormente se adecuen a la obtención de ese fin, en miras a la aplicación de una norma sustancial, sin tener como resultado último, la

declaración de una sentencia de mérito, sino de evitar el desamparo y la vulnerabilidad en cada una de las fases suministradas por el derecho adjetivo; sometiendo dicho sentimiento en manos de procedimientos que, inútilmente, le permitan una acabada y pronta respuesta a lo inmediato y urgente, y una equitativa posibilidad de probar los hechos. Todo esto de manera que, amplia y cristalinamente, quede plasmado, no ya en el pronunciamiento del magistrado, sino en la misma obtención de lo que es debido, aquello que fue objeto del litigio” (Belsito y Caporale, 2006).

El jurista español Bernal Chamorro señala, contribuyendo a esta definición, que: “El derecho de libre acceso a la jurisdicción, como derecho fundamental incluido en el art. 24 CE [Constitución española], significa que no existe en nuestro derecho ningún filtro previo, como el que realizaba el pretor romano, para poder acudir ante un Juez. Así, en nuestro ordenamiento, basta afirmar que cualquier derecho o interés legítimo, incluido en el campo de lo jurídico, ha sido cuestionado para que el ciudadano pueda acudir a los Tribunales y provocar su actuación” (Chamorro Bernal, 2005).

C. Factores que obstaculizan el acceso de la persona mayor a la justicia

Entre los factores que obstaculizan el acceso de las personas mayores a la justicia pueden destacarse el retraso judicial, los formalismos, las barreras actitudinales, la cultura judicial, los procesos escritos arraigados en el uso del papel, la invisibilización, entre otros. En palabras del jurista español Alejandro Nieto, “el estrépito judicial supone un laberinto en el que quizás triunfe el Derecho, pero donde se pierde la Justicia” (Nieto, 2002).

Las administraciones de justicia se encuentran sin excepción sumergidas en largos procesos judiciales que impiden un pronunciamiento pronto y comprensible, acorde con la pretensión del ciudadano (Chaves Cervantes, 2008). Muchos procesos permanecen abiertos esperando resolución final por trabas del propio sistema. Se ha postergado la tutela de los derechos por un formalismo excesivo de los jueces y el apego a la escritura, que trae consigo la generación de gran cantidad de papel que tarda mucho tiempo en resolverse y que retrasa la decisión y ejecución de lo resuelto. “El burocratismo judicial es sinónimo de ritualismo de reglas. Reglas que son de cómoda aplicación pero de alto costo al sentido de Justicia”, dijo Humberto Quiroga Lavié en este sentido (Pelayo Labrada, s/f).

El retraso y la saturación de los sistemas de justicia, aunados muchas veces a la cultura judicial, se transforman en agentes causantes de exclusión y

discriminación si no se tratan de manera adecuada para brindar una atención preferente a las poblaciones en condición vulnerable. La realidad muestra edificios judiciales llenos de expedientes cargados de papeles, a lo que se le suman la indiferencia y deformación cultural del personal a cargo de la atención, quienes no brindan un trato adecuado a estos grupos específicos y que constituyen barreras para acceder al servicio. En estas condiciones, muchas sentencias llegan a los cementerios, cuando los querellantes han muerto. En esta radiografía, a la que pareciera no escapar ningún país, es una ficción pensar que se está garantizando *plenamente* el acceso a la justicia de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Mientras no se produzca un cambio de actitud institucional que reconozca las diferencias, y con ello la igualdad de oportunidades, seguirá existiendo una realidad excluyente, cuyo correctivo esencial es la sensibilización y la toma de conciencia⁷.

Hay un divorcio entre lo que señalan los textos normativos de distinto orden y la realidad que se experimenta, caracterizada por situaciones como la invisibilización de las necesidades de los usuarios del sistema judicial, la negligencia, la apatía por brindar un servicio público accesible y ofrecer la información completa que se requiere, la falta de asistencia técnica gratuita —que es esencial para garantizar el acceso a la justicia—, la deficiente capacitación del personal judicial —jueces, fiscales, defensores públicos y peritos— sobre el contenido de los distintos instrumentos que se refieren a las poblaciones vulnerables y sobre el trato que debe dárseles cuando acuden a estrados judiciales.

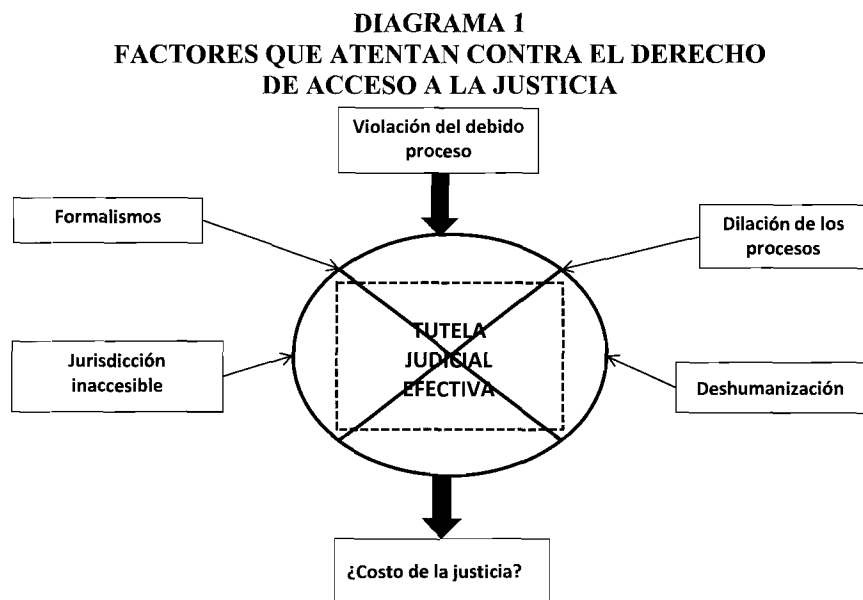
Es indispensable que los funcionarios que prestan el servicio salgan de los juzgados o tribunales y acudan a los centros de población a realizar debates y a aplicar las técnicas de conciliación y oralidad, para cumplir con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia de los usuarios en general, y principalmente de los que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Es muy posible que no haya Estado, ni administración de justicia, en el que no se practique la discriminación de manera soterrada o abierta, ya sea contra indígenas, personas mayores, personas con discapacidad, inmigrantes, mujeres, niños y niñas, personas privadas de libertad, entre otras.

Desde el entorno se generan actitudes discriminatorias, y ello a su vez produce marginación y exclusión social. Existen barreras actitudinales que constituyen casi la principal fuente de obstáculos sobre los que se debe trabajar para lograr una sociedad que permita una vida digna, con respeto y consideración para todas las personas. Como sostenía el Dr. Luis Paulino Mora Mora respecto de las personas mayores: “los tratamos como ciudadanos de segunda categoría a

⁷ En ese sentido, véase León Feoli (2009).

la hora de brindarles los servicios de la administración de justicia, cuando estas personas requieren de nuestra especial atención”⁸. En ese contexto, la invisibilización de las poblaciones en condición vulnerable, y con ello de sus derechos humanos, sigue siendo una realidad que exige soluciones.



Fuente: Elaboración propia.

D. Compromisos de la administración de justicia para garantizar el acceso de la persona mayor al servicio

¿Cómo convertir los obstáculos señalados en acciones afirmativas que faciliten el acceso de la persona mayor a la justicia? El tema es complejo, pese a que políticos, legisladores, presidentes de cortes de justicia y cualquier persona de la calle coinciden en que se las debe tratar apropiadamente. El problema entonces no reside en el discurso, sino en lo que se hace, y ello está muchas veces moldeado por un sistema económico y social que plantea a las personas mayores demandas

⁸ Dr. Luis Paulino Mora Mora, presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Palabras mencionadas al presentarse el informe sobre el “Estado de la Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica” a los y las servidoras del Poder Judicial costarricense, el 7 de mayo de 2009.

que no pueden cumplir. Evidentemente, el discurso colisiona con la realidad y se convierte en un problema que muestra la contradicción formal de las normas con la experiencia⁹.

En el seno de la administración de justicia se deberán realizar ingentes esfuerzos comunes para combatir la mora y el retraso judicial, simplificando los procesos para que los trámites sean sencillos, colocando al ser humano en el centro de las preocupaciones y a la oralidad de su mano, para humanizar el trámite judicial y desarraigar la costumbre de que el juez o la jueza pasen los días de trabajo rodeados de montañas de papeles, sin ver los rostros de las partes intervinientes.

La administración de justicia está obligada a avanzar hacia modelos de gestión y administración más ágiles, que garanticen a todas las personas una justicia pronta y cumplida. En todo este contexto, surge la interrogante sobre el tipo de justicia que deberían recibir las personas usuarias del sistema: ¿una justicia con visión humanista, o jueces enfrascados en formalismos? Esta pregunta rectora genera muchas más dudas: ¿qué hacen los jueces?, ¿resuelven expedientes?, ¿de quiénes?, ¿cómo?, ¿con celeridad, eficiencia y contacto humano? Preguntas que es necesario responder para avanzar hacia la propuesta de soluciones.

1. La justicia no puede dar la espalda al cambio del entorno

La justicia está obligada a prepararse frente a la magnitud de las transformaciones sociales que la rodean. La creciente interconectividad entre personas e instituciones obliga a toda entidad pública o privada a adaptar sus estructuras a esas potencialidades. De poco sirven una reforma procesal, o recibir más empleados, computadoras y suministros, si no se cambian los paradigmas y costumbres burocráticas. La humanización de los servicios de la administración de justicia la enfrenta a retos de *transformación en la*

⁹ En Costa Rica, los hechos que motivaron la sentencia N° 2006-015910 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se vincularon con una persona mayor que permanecía internada en un hospital pese a que había sido dada de alta. La trabajadora social del hospital interpuso un recurso de amparo y la Sala Constitucional obligó al Estado, a través del ente rector de la persona mayor en Costa Rica (Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, CONAPAM), a buscar un albergue, considerando que se le estaba vulnerando el derecho fundamental a la salud al hacerla permanecer en el hospital sin estar padeciendo ninguna enfermedad, expuesta a la contaminación hospitalaria. Lamentablemente, antes de la sentencia, las instituciones del Estado expresaron contradicciones y negaciones que revictimizaron a la persona mayor y provocaron un trato indigno y discriminatorio. Véase Chaves Cervantes (2009).

organización y en la cultura que le permitan lograr una mejor y más ágil gestión judicial.

a. Los cambios culturales

La transformación del sistema judicial con el propósito de garantizar el acceso de las personas mayores a la justicia requiere, entre otras, estas acciones:

- Identificar y erradicar obstáculos, para administrar y controlar los riesgos y así brindar especial atención en el acceso a los servicios y las decisiones judiciales.
- Promover acciones afirmativas y políticas públicas que garanticen el acceso de las personas mayores a la justicia.
- Incorporar dentro de la política institucional la obligación de brindar atención preferente y prioritaria.
- Establecer responsables para el seguimiento y cumplimiento de las políticas que garantizan el acceso de la persona mayor a la justicia.
- Fomentar una nueva cultura de los administradores de justicia y del personal auxiliar.
- Incorporar en el reclutamiento y la formación de los jueces tópicos relacionados con el acceso a la justicia de las poblaciones vulnerables, para formar jueces y juezas competentes y conscientes de la importancia política de su función.
- Capacitar y sensibilizar al personal judicial para reducir las barreras actitudinales.
- Proteger a la persona mayor en caso de riesgo y amenaza, con el apoyo de instituciones que brinden cuidados especializados y consideren las necesidades específicas de esta población, a fin de prevenir y reducir los efectos de la victimización.
- Brindar acompañamiento y asesoría interdisciplinaria de trabajo social, psicológico y legal en los procesos judiciales, con la finalidad de que se atiendan de manera integral las necesidades de las personas mayores.
- Evitar una victimización secundaria procurando la búsqueda de la reparación del daño sufrido, lo que debe constituir una prioridad para el aparato de justicia.

- Nombrar jueces que se destaquen por el desarrollo de una concepción activista del papel judicial y su incidencia política y que actúen con dignidad en el cargo.
- Lograr que los jueces sean conscientes de la incidencia de las decisiones judiciales en el entorno del ciudadano, el sistema político, el presupuesto público y la sociedad, además del entorno específico de las poblaciones en condición vulnerable.
- Formar a los jueces en la cultura de un uso responsable de sus poderes, a fin de evitar los abusos.
- Avanzar hacia una justicia certificada con normas de calidad¹⁰.
- Buscar la excelencia y mejorar los procesos de evaluación del desempeño.
- Brindar un trato digno y justo a las partes, evitando cualquier tipo de discriminación.
- Fomentar el uso de la oralidad para generar contacto humano entre los jueces y los usuarios, fuera de formalismos estériles y procesos burocráticos.
- Implementar “buenas prácticas judiciales” para garantizar un servicio accesible a las personas mayores.
- Crear un “Banco de buenas prácticas judiciales” que permita compartir experiencias regionales en temas relacionados con el acceso de las personas mayores a la justicia.
- Garantizar un acceso inmediato y directo de las poblaciones en condición vulnerable a la justicia y del personal judicial y los usuarios a todos los instrumentos normativos relacionados con los derechos humanos.
- Brindar capacitación constante al personal judicial en relación con los instrumentos que contemplan o pueden vincularse con los derechos de las personas mayores.
- Fomentar el trabajo en equipo.
- Lograr el compromiso de todos y cada uno de los involucrados en el servicio.

¹⁰ En Costa Rica se han acreditado cuatro despachos judiciales con la norma de calidad GICA-JUSTICIA 2010: Organización del Despacho Judicial, y se ha creado el Centro de Gestión de Calidad de esa norma.

- Realizar campañas de sensibilización dirigidas al personal judicial sobre la obligación de brindar un trato prioritario a la persona mayor.
- Realizar campañas dirigidas a las asociaciones, hospitales y oficinas públicas para que informen de los derechos de las personas mayores cuando ellas accedan al servicio, lo que les permitirá su ejercicio efectivo.
- Establecer la obligación del personal judicial de desplazarse al lugar donde se encuentre la persona mayor para llevar a cabo cualquier diligencia judicial que se requiera cuando ella lo solicite.

La transformación surge como una necesidad de dar respuesta al ser humano y a la comunidad en general, adaptando la justicia a la realidad y a las demandas sociales, para colocar el derecho al servicio de la justicia y no al revés, es decir, la justicia al servicio de las leyes formalistas, en detrimento del desarrollo humano.

En Costa Rica, por ejemplo, el Programa “Hacia cero papeles del poder judicial” está orientado a coordinar esfuerzos institucionales para disminuir el uso de este soporte material en el proceso, procurando una justicia en la que el papel y las formalidades innecesarias dejen de ser una barrera para lograr transformaciones y mejorar la gestión del servicio, ya sea que se cuente con recursos tecnológicos o no.

b. Los cambios organizacionales y de gestión

A su vez, lograr un acceso pleno de las personas mayores a la administración de justicia supone numerosos cambios en su organización y gestión, entre ellos:

- Conocer y administrar los riesgos y las causas que generan la resistencia a brindar una atención prioritaria a las personas mayores para introducir mejoras en el servicio que se presta; lograr una gestión judicial ágil y de mejor calidad mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos y tecnológicos disponibles.
- Incorporar como un eje temático dentro de los planes anuales operativos y los planes estratégicos de corto y mediano plazo, acciones relativas a la disminución o eliminación de las causas que obstaculizan el acceso de las personas mayores a la justicia.
- Identificar los expedientes judiciales con un color distinto en la carátula dentro de los sistemas manuales, y en el caso de

expedientes digitales y sistemas de gestión automatizados, mediante una alerta que indique al personal la obligación de aplicar acciones afirmativas de trato prioritario.

- Adquirir lámparas, lupas, equipo ergonómico, sillas de ruedas, mostradores accesibles; entregar a la persona mayor un carné con información del despacho judicial como teléfonos, fax, correo electrónico y número de expediente, para facilitarle el acceso a la justicia.
- Establecer la obligación de disponer de una infraestructura accesible mediante la construcción de rampas, servicios sanitarios y puertas de ingreso apropiados, ascensores, entre otros elementos.
- Brindar asistencia legal gratuita para las poblaciones en condición vulnerable, con el propósito de reducir la exclusión por motivos de pobreza.
- Optimizar los mecanismos de comunicación, difusión y acceso a la información por medios electrónicos —sin detrimento de las necesidades y requerimientos de la población en condición de desventaja respecto del uso de la tecnología disponible.
- Garantizar la efectiva aplicación de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad¹¹, para facilitar el derecho pleno a la justicia sin barreras de ningún tipo.
- Mejorar y agilizar la gestión en aquellas oficinas y despachos judiciales que por su situación geográfica y condiciones particulares no tienen acceso a todas las herramientas tecnológicas, de modo que esta condición no sea un obstáculo que les impida revisar los trámites y procesos internamente.
- Evitar las prácticas arraigadas en formalidades redundantes, excesivas e innecesarias y de apego al papel.
- Implementar indicadores de acceso de la persona mayor a la justicia que permitan conocer y cuantificar los avances en la eliminación de barreras.
- Asumir el compromiso de mejorar la imagen de cada administración de justicia a nivel nacional e internacional en materia de eliminación de barreras y obstáculos.

¹¹ Adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasil, 4 al 6 de marzo de 2008.

DIAGRAMA 2
CONDICIONES Y ACCIONES AFIRMATIVAS
QUE INCIDEN EN EL ACCESO DE LAS
PERSONAS MAYORES A LA JUSTICIA



Fuente: Elaboración propia.

La práctica de este modelo de justicia permitiría garantizar un más efectivo ejercicio de los derechos de las personas mayores, sumándose a la obligación de la administración de justicia de contribuir a la reducción de las desigualdades y favorecer la cohesión social. Ello sin perjuicio de la tarea pendiente de otros entes rectores de justicia, llamados también a generar compromisos para la defensa de los derechos humanos de las personas mayores, entre los que se cuentan los colegios de abogados y abogadas, las defensorías del pueblo, los ministerios de justicia, la defensa pública, los ministerios públicos, las contralorías de servicios, entre otros.

DIAGRAMA 3
ELEMENTOS PARA UN ACCESO MULTIDIMENSIONAL
A LA JUSTICIA



Fuente: Elaboración propia.

Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva a su ejercicio. Por esa razón, hoy se enfrenta la necesidad de una apuesta política por un mundo más humano, en el que el acceso a la justicia sea un compromiso asumido por cada Estado y no únicamente un esfuerzo aislado de cada administración de justicia.

Especial mención merecen los compromisos de la XIV Cumbre de Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica (Cumbre Judicial Iberoamericana) con la aprobación de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Mediante una agenda común y compromisos compartidos se estableció en esa ocasión una serie de lineamientos para garantizar el acceso a la justicia de las poblaciones en condición vulnerable y para luchar contra la mora judicial, fortalecer la conciliación y promover reformas judiciales que incluyan la oralidad, la simplificación de los procesos y nuevos modelos de gestión y administración.

Estas reglas constituyen un resorte importante desde una perspectiva de derechos humanos para poner en evidencia las distintas formas de subordinación y discriminación que experimentan las personas en el entorno social debido a su género, edad, condición de discapacidad, económica, étnica, orientación sexual, entre otras razones, a fin de eliminarlas. No obstante, la realidad demuestra que resultan insuficientes para garantizar la tutela de los derechos humanos de la persona mayor.

E. El principio de igualdad frente al acceso de la persona mayor a la justicia

“El principio de igualdad conlleva que deban ser tratados desigualmente en todo aquello que se vea sustancialmente afectado o por las diferencias que naturalmente median en los ciudadanos. Así no hay igualdad sin dignidad y no habría dignidad sin igualdad, cuando no se trata como iguales a los iguales, y como desiguales a los desiguales”¹², sostenía la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en 1991.

Hay que determinar si el motivo que produce la desigualdad es razonable, y será ese juicio de razonabilidad el que decida si se está o no frente a una violación de ese principio. En este sentido, se ha sostenido que: “La igualación entre todos los hombres implicaría la muerte de su libertad: la igualdad ante la ley busca potenciar a los hombres en su desigualdad a los efectos que esta no sea la base para fundar la supremacía de unos sobre la inferioridad de otros. La igualdad ante la ley, busca hacer coexistir las desigualdades humanas, haciendo que éstas actúen como coexistencia de funciones diferentes y no como relaciones de superioridad-inferioridad entre los hombres” (Quiroga Lavié, 1995).

El principio de igualdad ha sido la fuerza impulsora de los derechos humanos y constituye uno de los pilares del desarrollo humano. Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, de ahí que la no discriminación sea considerada un derecho humano y por ello, desde esta perspectiva, las prácticas discriminatorias están prohibidas en el marco jurídico internacional y nacional. Pero como se ha dicho, cotidianamente muchas personas siguen enfrentando diversos tipos de discriminación.

La administración de justicia afronta el reto y la obligación de visibilizar a las personas mayores para brindarles una atención prioritaria. Es “en el campo de la administración de Justicia [...] donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real al interior de las comunidades humanas” (Méndez, 2000).

No se puede dejar de lado el hecho que, pese a que en la mayoría de los países se cuenta con instrumentos legales, algunos contenidos en la

¹² En ese sentido resolvió la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en la Sentencia N° 1474-91 del 6 de agosto de 1991 a las 16 horas.

Constitución Política¹³, y además se han firmado o ratificado tratados internacionales¹⁴, sigue persistiendo el problema de brindar un tratamiento igual a quienes están en condiciones de desigualdad. Por esa razón, y en cumplimiento del principio de igualdad, se considera que la tutela de la persona mayor requiere un planteamiento especial y una protección internacional propia, en razón de las necesidades particulares de este grupo de población.

Debe destacarse la importancia que la Constitución española ha dado a la protección de las personas con discapacidad y de las personas mayores, regulando el ejercicio de sus derechos en la carta fundamental¹⁵. Ello resulta de

¹³ En Costa Rica, por ejemplo, el artículo 51 la Constitución Política protege al “anciano”; además existen la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Número 7600 de 1996; la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, número 7935, del 25 de octubre de 1999, y su reglamento; la Ley Indígena, número 6172 del 29 de noviembre de 1977, entre otras.

¹⁴ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, reconoce en su artículo 27 a las minorías étnicas, religiosas e idiomáticas el respeto del derecho “que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del mismo año, crea obligaciones positivas a cargo del Estado para procurar que la población, sin distinciones de cualquier índole, tenga una mejor educación, trabajo y salarios justos, entre otras garantías. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, codifica en forma de convenio o tratado internacional la concepción de la igualdad de todas las etnias del mundo; prohíbe la distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en motivos étnicos, color, linaje, origen nacional o étnico, dentro de lo que quedan comprendidos los y las indígenas. El Convenio N° 107 de la OIT, denominado Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, adoptado en 1957 y aprobado en 1959 por la Asamblea Legislativa de Costa Rica mediante la Ley número 2330, fue el primer paso hacia la protección de estas poblaciones, colocando al Estado como principal responsable de tal proceso. Ese convenio fue modificado por el N° 169 (Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes), cuya ley en Costa Rica se emitió con el número 7316 el 3 de noviembre de 1992. Este instrumento internacional busca pasar de una visión integracionista a una autodeterminante de los pueblos indígenas, a partir de la que deben ser tomados en cuenta en toda adopción de decisiones legales y de planificación que les pueda afectar. El convenio reafirma la trascendencia de preservar el bagaje cultural de los pueblos indígenas y su nivel de vida, ya no como una medida transitoria hacia su incorporación a la sociedad que les circunda, sino como un valor en sí mismo, que merece respeto, tutela y promoción. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada en 1979 por las Naciones Unidas, fue ratificada por Costa Rica en 1980. Esta importante normativa acordó eliminar todas las prácticas culturales perjudiciales para las mujeres y niñas.

¹⁵ Los artículos 49 y 50 de la Constitución de España establecen: Artículo 49 [Atención a los disminuidos físicos]: “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”. Artículo 50 [Tercera edad]: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente

vital importancia, ya que se ha elevado a rango constitucional el mandato de no considerar a estas poblaciones como marginadas¹⁶ y la obligación del Estado de incrementar sus capacidades y contribuir a su rehabilitación.

Asimismo, en el seno de la administración de justicia iberoamericana han sido importantes los logros alcanzados con la aprobación de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, aunque no resultan suficientes. Su aplicación está limitada a garantizar el servicio público de justicia a partir del momento en que la persona lo gestiona o es provocada como interviniente de un proceso judicial en carácter de actora o de parte demandada, a diferencia de un instrumento internacional, que se constituye en una garantía integral para el acceso a la justicia como derecho humano irrenunciable desde una perspectiva de derechos, con carácter vinculante y formal dentro del ordenamiento internacional.

Como es sabido, entre las normas que regulan las relaciones en sociedad se encuentran las normas sociales, religiosas, morales y jurídicas. Visualizadas en la forma de una pirámide jerárquica, se encuentran en primer orden las costumbres, a las que le siguen los reglamentos, sobre ellos las leyes promulgadas y luego los tratados internacionales, que se colocan sobre las leyes y por debajo de la Constitución Política, salvo los supuestos en los que en la jerarquía de las normas, por su perspectiva de derechos humanos, tengan un valor similar o superior a la Carta Fundamental del país¹⁷.

actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

¹⁶ La doctrina española ha considerado la inclusión de las personas con “facultades disminuidas” en la Constitución como una necesidad en una sociedad desensibilizada, sumergida en los efectos de la industrialización. Resulta lógico establecer una política de protección constitucional para las personas “con facultades disminuidas tanto física, como sensorial y psíquicamente”, a fin de integrarlas en la sociedad, haciendo de ellas ciudadanos con todos los derechos. En la misma línea se ha referido a las personas mayores, a fin de evitar la posible marginación y la consideración de clases pasivas. En ese sentido, véase Tamanes y Tamanes (1991).

¹⁷ La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en su Sentencia N° 3043 del 7 de marzo de 2007 a las 14:34 horas, sostiene que: “Sobre el valor normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como elemento integrante del Derecho de la Constitución la Sala Constitucional, desde la sentencia N°1147-90 de las 16 horas de 21 de septiembre de 1990 [...] ha señalado en términos generales que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de los otros instrumentos del Derecho Internacional, no tienen únicamente un valor superior a la Ley de acuerdo con el artículo 7° constitucional, sino que sus disposiciones, en la medida en que brinden mayor cobertura, protección o tutela de un determinado derecho, deben prevalecer por sobre éstos; lo anterior teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución

En este marco, es de suma importancia considerar la necesidad de crear un instrumento internacional de derechos humanos para proteger a las personas mayores de todo el mundo. Solo a través de una perspectiva integral de derechos humanos, que se caracteriza por proteger los derechos universales, interdependientes, inalienables, indivisibles e históricos¹⁸, es posible garantizar la protección de las personas mayores frente a los abusos que puedan cometer otros ciudadanos y ciudadanas y frente al Estado mismo en el ejercicio de su función administrativa.

F. Reflexión final

Es indispensable la creación de un instrumento internacional, vinculante para cada Estado parte, que desarrolle claramente el derecho humano de pleno acceso a la justicia de la persona mayor y lo defina explícitamente en el documento¹⁹. Además debe permitir reconocer, garantizar y proteger los derechos de esta población y consolidarlos desde una perspectiva integral de derechos humanos que excluya cualquier tipo de discriminación, so pena de rendir cuentas ante la comunidad internacional.

Intentando definir lo que se debe entender como *acceso a la justicia desde la perspectiva de derechos humanos* se debe señalar que comprende una triple dimensión: el acceso propiamente dicho, la sentencia motivada dictada

Política [...] se dijo que las normas internacionales de derechos humanos: ‘tienen, no sólo el rango superior a la ley ordinaria que les confiere el artículo 7 de la Constitución sino también un amparo constitucional directo que prácticamente los equipara a los consagrados expresamente por la propia Carta Fundamental, al tenor del artículo 48 de la misma (reformado por ley N° 7128 de 18 de agosto de 1989); entre esos derechos, concretamente, los reconocidos en los artículos 25, 28 y 30 —así corregidos los que se invocan en la acción— del Convenio sobre la Seguridad Social, N. 102 de la OIT’”. En ese sentido, véase también la sentencia N° 1147-90 de la misma Sala, del 21 de setiembre de 1990 a las 16 horas.

¹⁸ Los derechos humanos se caracterizan por ser *indivisibles*: todos son igualmente importantes, no existen categorías ni orden para hacer valer su ejercicio; *inalienables*: son irrenunciables, ninguna persona puede sustraerse o renunciar a ellos; *interdependientes*: actúan en una dinámica que permite el reforzamiento de unos a los otros; *universales*: todos los seres humanos son destinatarios de estos derechos, basta la condición de persona para gozar de ellos sin discriminación ni diferencias de ningún tipo; *históricos*: surgen de las necesidades sociales, estimulados por grupos que luchan por su reivindicación.

¹⁹ El Borrador del Proyecto de Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CAJP/GT/DHPM 30/12 rev. 6 corr.), en su apartado de definiciones, no provee una conceptualización del acceso a la justicia con una perspectiva de derechos humanos. Se deben hacer esfuerzos para su inclusión, especialmente porque el documento sí contempla un apartado de acceso a la justicia, que deja sin definir el concepto.

luego del ejercicio del debido proceso y el derecho a la ejecución de la sentencia. A ello deben agregarse las acciones afirmativas y buenas prácticas que se adoptarían en el convenio regional que se propone y en el seno de la administración de justicia de cada Estado. Estas deben incluir la consolidación del principio de igualdad y permitir visibilizar y garantizar a las personas mayores el conocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos, mediante la atención y el trato preferente en la tramitación de sus procesos judiciales, para la obtención de una justicia prioritaria, comprensible, de protección inmediata y efectiva por su doble carácter de derecho —derecho en sí mismo y a la vez instrumental—, porque solo así se puede pensar en una tutela plena.

El acceso a la justicia es una necesidad inaplazable si se recuerda que la administración de justicia es compleja y el sistema judicial se ha encargado de invisibilizar los procesos de las personas mayores, resolviéndolos como si se tratara de un trámite más, que puede permanecer años en los estrados judiciales y hacer nugatorio el ejercicio de los derechos.

El hecho que los derechos humanos no sean discrecionales, ni metas sociales ni aspiraciones políticas, y que los instrumentos que los consagran cuenten con mecanismos legales y políticos para establecer el control de su cumplimiento y el procedimiento de responsabilidad para los Estados parte que no obran de acuerdo con las obligaciones establecidas, es la esperanza y el camino para dejar de invisibilizar los derechos humanos que han tenido que emerger mediante la jurisprudencia.

En materia de derechos humanos rige el principio de no retroceso para el desarrollo humano, en el sentido de que cualquier logro desde esta perspectiva se convierte en un reto a alcanzar por quienes todavía no lo disfrutaban, pero nunca en un retroceso que para conseguir la igualdad elimine la garantía alcanzada. Desde esa línea de pensamiento, la protección y promoción de todos los derechos humanos es un deber impostergable de la comunidad internacional. Los resultados y avances pueden alcanzarse; cambiar las costumbres y la historia es una posibilidad real si se modifican las actitudes de todas y todos los involucrados.

Bibliografía

- AAVV (1995), *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Volumen II, “Derecho a la Tutela Judicial Efectiva”, Madrid, Civitas.
- Armijo, Gilberth (2009), “Poder económico y discriminación etárea: La tutela del adulto mayor como derecho humano emergente”, en *20 años de Justicia Constitucional 1989-2009*, Sabanilla (Costa Rica), UNED.

- Belsito, Cecilia y Andrés Caporale (2006), *Tutela judicial efectiva*, Rosario (Argentina), Nova Tesis Editorial Jurídica.
- Chamorro Bernal, Francisco (2005), "El artículo 24 de la Constitución. El derecho de libre acceso a los Tribunales", Tomo I, Barcelona, Editorial Iura SL.
- Chaves Cervantes, Lupita (2009), "Recurso de Amparo interpuesto a favor de una persona adulta mayor contra el Hogar de Ancianos San Vicente de Paul y CONAPAM", en *20 años de Justicia Constitucional 1989-2009*, Sabanilla (Costa Rica), UNED.
- (2008), "La Tutela Judicial Efectiva en el nuevo modelo contencioso administrativo", Tesis doctoral, Universidad Escuela Libre de Derecho, San José de Costa Rica.
- Ferrajoli, Luigi (2001), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, segunda edición.
- González Pérez, Jesús (1989), "El derecho a la tutela jurisdiccional", *Cuadernos Civitas*, Madrid, Civitas, segunda edición.
- León Feoli, Anabelle (2009), "Discapacidad auditiva y acceso a la información", en *20 años de Justicia Constitucional 1989-2009*, Sabanilla (Costa Rica), UNED.
- Méndez, Juan E. (2000), "El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos", en IIDH/BID (Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Banco Interamericano de Desarrollo), *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, San José de Costa Rica.
- Nieto, Alejandro (2002), *Balada de la justicia y la ley*, Madrid, Trotta SA.
- Pelayo Labrada, Ariel (s/f), "Hacia un servicio de Justicia más eficiente. 90 Frases que nos pueden ayudar", Fundación de Estudios Superiores e Investigación, material didáctico para el curso de posgrado de especialización para la Magistratura, Buenos Aires.
- Quiroga Lavié, Humberto (1995), *Los derechos humanos y su defensa ante la justicia*, Bogotá, Temis.
- Rojas Álvarez, Marta (s/f), "Derecho de acceso a la Justicia", Tribunal Constitucional Plurinacional, Bolivia [en línea] http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/descargas/articulos/DAJ_MRA.pdf [9/8/2012].
- Tamanes, Laura y Ramón Tamanes (1991), *Introducción a la Constitución Española*, Madrid, Alianza, quinta edición.
- Ulate Chacón, Enrique (2007), "Derecho a la tutela judicial efectiva: medidas cautelares en el ámbito constitucional, comunitario e internacional", *Revista de Ciencias Jurídicas* N° 114 (137-174) setiembre-diciembre.

Disposiciones normativas y jurisprudencia constitucional sobre las personas mayores en Costa Rica

Gustavo Fallas Vargas¹

Resumen

El artículo se ocupa del acceso a la justicia y la atención prioritaria de las personas mayores en este ámbito en Costa Rica, presentando los logros de la política de accesibilidad a la justicia de este país. Se afirma que tanto el acceso a la justicia como la atención prioritaria de este grupo social representan medidas positivas que deben constituirse en un deber de todo Estado. Se identifican las principales dificultades que tienen que afrontar las personas mayores para acceder a la justicia, entre las que se encuentran la falta de estadísticas sobre sus necesidades, la escasa capacitación y sensibilización del personal judicial y la ausencia de herramientas para brindar un trato preferencial a esta población. Luego se destacan las acciones aplicadas en el ámbito administrativo y judicial para superar estas dificultades, entre ellas, la identificación y erradicación de obstáculos, poniendo especial atención en el acceso a los servicios y a las decisiones judiciales; la garantía de acceso a la justicia para las personas mayores y el establecimiento de responsables para el seguimiento y cumplimiento de las políticas.

¹ Asesor legal del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Costa Rica.

Summary

The article deals with access to justice and priority attention for older persons in Costa Rica. The issue is presented through the policy achievements regarding access to justice in the country. It reaffirms that access to justice, as well as priority attention to this social group, represent positive measures that should be a duty of the State. The main difficulties that older persons face in accessing justice are identified, among them: the lack of state statistics on their needs, insufficient training and awareness among judicial personnel and the absence of tools to provide preferential treatment for this population. The actions applied in the administrative and judicial area to overcome these difficulties are then highlighted, placing special emphasis in the access to services and judicial decisions; guaranteeing access to justice for older persons and the establishment of authorities for the follow-up and enforcement of policies.

A. El marco normativo nacional

El derecho de acceso a la justicia, como derecho instrumental —es decir, como medio para garantizar el disfrute de los derechos humanos y fundamentales de toda persona—, debe materializarse no solo con la promulgación de normativa que favorezca su ejercicio, sino también con el establecimiento de buenas prácticas y un proceso de sensibilización en el que todos y todas somos responsables.

En Costa Rica, la Constitución Política garantiza el derecho de acceso a la justicia, al disponer en su texto: “Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes” (artículo 41).

Refiriéndose justamente a este artículo, la Magistrada Ana Virginia Calzada Miranda, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, ha señalado en las resoluciones de este alto tribunal: “El artículo 41 de la Constitución Política reconoce claramente el ‘principio justicia’, del cual deriva el derecho de acudir al sistema institucional para la solución de los diferendos o conflictos de interés que surjan entre los habitantes del país, o bien entre ellos y la administración. En perfecta consonancia con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, la norma constitucional refiere, además, que la justicia debe ser administrada de manera célere y oportuna —justicia pronta y cumplida—, reconociendo y positivizando así el contenido del principio de acceso a la justicia —‘todos han de encontrar reparación’—, y validando el precepto de que es en el sistema de justicia donde se decide, en

definitiva, la protección de los derechos, lo cual es de particular relevancia en materia de derechos humanos”².

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional costarricense ha afirmado que el artículo 41 aplica no solo para el acceso al aparato judicial, sino también a la justicia administrativa: “III. Sobre el derecho a obtener justicia administrativa pronta y cumplida. En reiterados pronunciamientos la Sala ha indicado que en sede administrativa también procede aplicar lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política [...] En cuanto a la justicia pronta, es evidente que la duración excesiva y no justificada de los procesos administrativos implica una clara violación a ese principio, pues los reclamos y recursos puestos a conocimiento de la Administración deben ser resueltos, por razones de seguridad jurídica, en plazos razonablemente cortos. Sin embargo, esto no significa la constitucionalización de un derecho a los plazos, sino el derecho de toda persona a que su causa sea resuelta en un plazo razonable, lo que ha de ser establecido casuísticamente, atendiendo a la complejidad del asunto, la conducta de los litigantes y las autoridades, las consecuencias para las partes de la demora, y las pautas y márgenes ordinarios del tipo de proceso de que se trata”³.

De esta manera, en el país el derecho de acceso a la justicia se ha entendido como vinculante tanto en sede judicial como administrativa. Pero además la Constitución Política de la República establece como una de las obligaciones del Estado la protección especial de la persona mayor, disponiendo: “La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, *el anciano* y el enfermo desvalido” (artículo 51, énfasis propio).

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia también se ha referido a esta protección especial que el Estado debe brindar a las personas mayores: “III. No obstante lo anterior, este Tribunal considera conveniente reiterar la importancia de la tutela de este sector de la población según lo dispone el párrafo final del artículo 51 de la Constitución Política cuando establece: ‘Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, *el anciano* y el enfermo desvalido’. Es evidente de acuerdo a la norma transcrita, el deber dual que tiene el Estado costarricense: a) Producir un marco normativo adecuado con el fin de brindar una protección especial para esos grupos de personas, lo cual constituye un verdadero derecho fundamental y b) Respetar y

² Voto de la Sala Constitucional N° 2011-012644, del 21 de septiembre de 2011 a las 15:03 horas.

³ Voto de la Sala Constitucional N° 2008-006567, del 22 de abril de 2008 a las 16:19 horas.

hacer respetar a través de las correspondientes dependencias administrativas y tribunales de justicia tales derechos”⁴.

En atención a este mandato de rango constitucional, y con el fin de asegurar su pleno cumplimiento, en 1999 la Asamblea Legislativa de Costa Rica promulgó la Ley N° 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. Este cuerpo normativo establece una serie de disposiciones tendientes no solo a garantizar el derecho de acceso a la justicia para las personas mayores, sino también la atención prioritaria. Entre otras cosas, la norma ordena:

- La atención integral e interinstitucional de las personas mayores por parte de las entidades públicas y privadas (art. 1 y 34).
- La protección y la seguridad social de las personas mayores (art. 1 y 34).
- La protección jurídica y psicosocial a las personas mayores afectadas por la violencia física, sexual, psicológica y patrimonial (art. 3).
- El trato preferencial cuando efectúe gestiones administrativas en las entidades públicas y privadas (art. 3).
- La presentación de la cédula de identidad, cédula de residencia o pasaporte para demostrar su condición de persona mayor y obtener beneficios (art. 11 y Ley N° 7936).
- La atención preferencial —infraestructura adecuada, asientos preferenciales y otras comodidades, recursos humanos necesarios para que se realicen procedimientos alternativos en los trámites administrativos cuando se tenga alguna discapacidad— (art. 13).
- La disponibilidad de asientos preferenciales debidamente señalados en el transporte público y la eliminación de barreras arquitectónicas (art. 13).
- La provisión de información y asesoramiento por parte de las instituciones públicas y privadas a cargo de programas sociales dirigidos a las personas mayores, tanto de las garantías que les ofrece la ley como de los derechos que las amparan (art. 14).
- Medidas de protección cuando se vivan situaciones de violencia en general (art. 2 y 57).

⁴ Voto de la Sala Constitucional N° 2007-13584, del 19 de septiembre de 2007 a las 15:15 horas, énfasis propio.

- La creación, dentro de la Defensoría de los Habitantes, de una defensoría para la protección de la persona adulta mayor y los órganos especializados necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias (art. 69).

B. La política de accesibilidad de las personas mayores al poder judicial

El mayor avance a nivel nacional en el acceso a la justicia se ha materializado en el poder judicial, que cuenta con una Comisión de Accesibilidad creada en 2005 e integrada por representantes del ámbito jurisdiccional, auxiliar de justicia y administrativo. A partir de 2007 esta comisión creó subcomisiones ad hoc para atender a cada uno de los grupos sociales en estado de vulnerabilidad, entre ellos, las personas mayores.

Sumado a ello, la Corte Plena aprobó en la sesión número 17-2008 del 26 de mayo de 2008 las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad⁵, de manera que, a partir de ese momento, este importante criterio de interpretación y aplicación del derecho relativo a los derechos humanos, que desarrolla el contenido esencial del derecho de acceso a la justicia, se constituyó en un compromiso institucional del poder judicial del país. Esa adopción se concretó en una serie de recomendaciones y buenas prácticas en el ámbito judicial, que colaboran con el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y la atención prioritaria de las personas mayores.

Bajo estos lineamientos, la Comisión de Accesibilidad se ha centrado en visibilizar las barreras y obstáculos que las personas mayores deben afrontar en su acceso a la administración de justicia; lograr el acceso efectivo a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellas las personas mayores, y promover acciones y políticas públicas que apunten en ese sentido. En relación con estos tres grandes ejes, se han planteado como objetivos de las políticas de acceso a la justicia establecer líneas de acción para todos los ámbitos que conforman el poder judicial; identificar y erradicar los obstáculos visibilizados, dando especial atención al acceso a los servicios y las decisiones judiciales; establecer los responsables para el seguimiento y cumplimiento de las políticas que se busca promover, y garantizar el acceso a la justicia de las personas mayores, entre otras poblaciones en condición de vulnerabilidad.

⁵ Adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 4 al 6 de marzo de 2008.

Antes de la implementación de la política de accesibilidad de las personas mayores en el poder judicial se presentaban situaciones como su invisibilización, la ausencia de estadísticas y de información sobre las necesidades de esta población, falta de capacitación y sensibilización del personal judicial, ausencia de herramientas y acciones para brindarles un servicio preferente. Además, el trato que se les daba y el trámite que seguía su expediente judicial era el mismo que se ofrecía al resto de la sociedad. También existían quejas y denuncias de personas mayores contra los despachos judiciales porque se les interponían obstáculos para acceder a la justicia, por el exceso de trámites para recibir algún servicio o por malos tratos o abusos en su provisión.

Ante este escenario, el Consejo Superior del poder judicial aprobó las Políticas para garantizar el adecuado acceso a la justicia de la población Adulta Mayor, mediante el artículo XLVI de la sesión N° 27-2008. Esta política establece directrices de acatamiento general obligatorio para todos los ámbitos del poder judicial, lo que ha significado un hito importante que ha marcado un antes y un después de su adopción.

Así, la política contribuye, entre otras cosas, a la implementación de buenas prácticas que dan un valor agregado a los lineamientos generales, y que luego son utilizadas como modelo a replicar en el resto de las oficinas y despachos judiciales del país.

Tal como lo establecen las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, esta política incorpora las diversas condiciones de las personas mayores —discapacidad, pobreza, género, origen étnico, pertenencia a minorías, situación de víctimas o de privación de la libertad— y las materializa en prácticas que permiten un trato preferente; una diferenciación de su trámite y expediente; una preocupación por no revictimizar a la persona mayor; la sensibilización y capacitación del personal del servicio judicial que debe atenderla; la divulgación de información; el derecho al intérprete, a conocer sus derechos y obligaciones y, en última instancia, garantizarles seguridad, movilidad, comodidad, privacidad, comprensión y comunicación.

C. Las buenas prácticas en el poder judicial

En Costa Rica, este poder del Estado ha implementado de manera generalizada una serie de prácticas que garantizan el derecho de acceso a la justicia de las personas mayores. Por ejemplo, se creó la carátula de color marrón para identificar los expedientes en trámite en los que esté involucrada una persona mayor. El Sistema Costarricense de Gestión de Despachos Judiciales y el Sistema de Gestión en Línea “Escritorio Virtual” utilizan esta identificación

cromática con el mismo propósito. También existe una casilla especial dentro de los despachos judiciales para los expedientes de las personas mayores, lo que asegura una atención preferente y prioritaria tanto a la persona como al trámite de su proceso. Otro importante avance en la consideración de las condiciones particulares de las personas mayores ha sido la disposición que establece que, cuando se lo requiere, las diligencias deben trasladarse al sitio donde ellas residen o se encuentran.

La Contraloría de Servicios del Poder Judicial habilitó una línea telefónica especial y gratuita con la finalidad de que las personas mayores, sus familiares o los personeros de instituciones que velan por sus derechos puedan realizar consultas sobre trámites y procedimientos para formular de manera adecuada y oportuna las denuncias y demandas en casos de abuso físico, maltrato, negligencias y otras razones.

Además, en todos los despachos y oficinas judiciales del país se implementó la confección de un Carné de Atención a las Personas Usuarias Adultas Mayores. Este carné es del mismo color que la carátula del expediente; en el frente se consigna el número de expediente y al dorso el nombre del despacho en el que se encuentra, el número de teléfono, de fax y el correo electrónico de la oficina correspondiente. Por otra parte, se creó una Matriz para recolección de información en los despachos judiciales, referente a la persona adulta mayor, en la que se registra una serie de datos como el juzgado o despacho, el número de expediente y sexo de la persona, entre otra información que permite medir el nivel de aplicación de la política.

D. Retos para el acceso a la justicia y la atención prioritaria de las personas mayores en el país

Pese a que en Costa Rica se han realizado avances relevantes, garantizando el acceso a la justicia de las personas mayores y la atención prioritaria a este sector de la población, todavía persisten grandes retos en esta materia.

Resulta imprescindible que se continúe sensibilizando a los funcionarios encargados de los procesos que involucran a las personas mayores en el tema del envejecimiento y la vejez, así como respecto del ejercicio de sus derechos, tanto en sede administrativa como judicial. Igualmente, se debe continuar con el proceso de divulgación de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor y con el empoderamiento de esta población a partir de este instrumento legal, creando una política de acceso a la justicia en sede administrativa similar a la existente en el poder judicial, con protocolos de atención uniformes y coordinados interinstitucionalmente.

Por último, es preciso elaborar una legislación especial que garantice a las personas mayores la asistencia legal gratuita en todas las materias, en sede administrativa y judicial, como exigencia clave del derecho de acceso a la justicia.

Bibliografía

Fuentes legales

- Constitución Política de la República de Costa Rica, publicada el 7 de noviembre de 1949 [en línea] http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Documentos%20compartidos/Constitución%20Política%20de%20Costa%20Rica.pdf [9/9/2012].
- Ley N° 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Asamblea Legislativa, San José, 19 de octubre de 1999.
- Ley N° 7936, Reforma del artículo 33 de la Ley reguladora del transporte remunerado de personas en vehículos automotores, N° 3503, Asamblea Legislativa, San José, 28 de octubre de 1999.
- Circular N° 61-08 “Políticas para garantizar el adecuado acceso a la justicia de la población Adulta Mayor”, *Boletín judicial* N° 98, Corte Suprema de Justicia, San José, 22 de mayo de 2008 [en línea] <http://www.poder-judicial.go.cr/secretaria/circulares/2008/Bolet%C3%ADn%20Judicial%20N%C2%B0%2098-08.pdf> [28/8/2012].

O acesso à justiça e atenção prioritária às pessoas idosas

Luiz Roberto Salles Souza¹

Resumen

Este trabajo ratifica la necesidad de un cambio de paradigma con respecto a las personas mayores, para que sean vistas como sujetos plenos de derechos y libres de todo tipo de discriminación. Se analizan las normas dirigidas a este grupo social y se concluye que requieren de garantías para su plena aplicación, lo que podría subsanarse con un instrumento jurídicamente vinculante que promueva un cambio o una adecuación de las legislaciones nacionales. Se sostiene que el acceso a la justicia es un derecho fundamental de todos los seres humanos, que debe garantizarse en un clima de imparcialidad, con independencia de la edad. Se hace referencia a dos factores que dificultan el acceso a la justicia de las personas mayores: los físicos y los técnicos, y se explora en su descripción. Se finaliza observando que un modelo ideal de los servicios judiciales debería satisfacer las necesidades de todos los usuarios en un tiempo razonable; para ello, se deben eliminar los obstáculos arquitectónicos que limitan la accesibilidad física y se tiene que promover el acceso a la defensa técnica en los procesos judiciales.

¹ Promotor de Justiça de Direitos Humanos do Ministério Público do Estado de São Paulo, Brasil.

Summary

The work reaffirms the need for a paradigm shift with respect to older persons so that they may be seen as subjects with full rights and free from all forms of discrimination. Analyzed are the standards directed to this social group, thus concluding that guarantees are required to ensure proper enforcement. It argues that this may be achieved with a legally-binding instrument that promotes a change or adjustment of national legislations. It sustains that access to justice is a fundamental right for all, which must be guaranteed with impartiality and independent of age. Reference is made to two factors, the physical and technical, which hinder access to justice for older persons providing an ample description of both.. It finally concludes by noting the ideal model for judicial services should satisfy the needs of all users in a reasonable timeframe, to which architectural obstacles that limit access must be removed and access to technical defence in the judicial process must be promoted.

A. Introdução

A iniciativa dos organizadores do Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores bem demonstra o processo de internacionalização que o tema dos direitos dos idosos vem conquistando e a importância que as organizações internacionais vêm dando ao envelhecimento das populações, como processo único e irreversível que necessita ser observado, refletido e acompanhado pelo ordenamento jurídico internacional.

Desde a primeira grande iniciativa ocorrida em 1982, no seio das Nações Unidas², até a atual discussão da minuta de Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas Idosas³, nota-se uma mudança na base conceitual dos direitos do seguimento, mitigando-se a perspectiva puramente assistencial para a adoção de uma “visão social dos direitos humanos, visando eliminar

² Primeira Assembléia Mundial sobre o Envelhecimento em 1982, que produziu o Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento, com 62 pontos: “fortalecer a capacidade dos países para abordar de maneira efetiva o envelhecimento de sua população e atender às preocupações e necessidades especiais das pessoas de mais idade, e fomentar uma resposta internacional adequada aos problemas do envelhecimento com medidas para o estabelecimento da nova ordem econômica internacional e o aumento das atividades internacionais de cooperação técnica, em particular entre os próprios países em desenvolvimento”. Acesso em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-as-pessoas-idosas/>.

³ A Associação dos Membros do Ministério Público de Defesa do Idoso e das Pessoas com Deficiência (AMPID) apresentou, em setembro de 2008, em Brasília, proposta de Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas Idosas redigida pela Promotora de Justiça de Natal/RN, Dra. Iadya Gama Maio.

todas as formas de discriminação” (Paim, 2011), principalmente aquela motivada pela idade.

No passado recente, a atenção aos idosos era nitidamente assistencial e voltada, tão somente, ao amparo até o momento da morte. O envelhecimento era, acima de tudo, um problema para o Estado, para a sociedade e para as famílias.

Na atualidade, especialmente com a internacionalização das reflexões e a troca de experiências, há que se reconhecer que o envelhecimento é uma conquista da humanidade que requer o aprimoramento das práticas tradicionais e a implementação efetiva das garantias estabelecidas nos documentos internacionais de direitos humanos.

A busca de um instrumento normativo universal voltado à proteção específica dos direitos dos idosos é medida que se impõe à comunidade internacional.

A normatização da questão do envelhecimento não eliminará todas as formas de discriminação, violência e abandono, mas contribuirá para provocar mudanças nas legislações dos países, especialmente na elaboração de políticas públicas específicas. Ademais, aprimorará os mecanismos de controle internacional e incluirá, definitivamente, as questões dos idosos na pauta das preocupações internacionais.

B. Acesso à justiça

O tema do acesso à justiça nos obriga a refletir sobre o vocábulo “justiça”. Longe de adentrarmos no campo da filosofia, a palavra “justiça” nos remete a um mundo ideal, onde a cada um é dado aquilo que lhe é devido e necessário. “Justiça”, também pode ser entendida como a atividade do Estado voltada à solução definitiva dos conflitos, atividade essa universalmente exercida pelo Poder Judiciário e seus juizes, mas que também com a atuação essencial da Advocacia, como postulante dos interesses individuais e do Ministério Público, como postulante dos interesses difusos, coletivos e indisponíveis da sociedade.

Quando se propõe a reflexão e discussão internacional do acesso à justiça, é imperativo imaginar-se os caminhos que devem ser percorridos para se obter a prestação jurisdicional, ou seja, para receber aquilo que lhe é devido e necessário.

Nenhuma ameaça ou violação a direito poderá ser afastada da apreciação do Poder Judiciário. O acesso à estrutura judiciária é, portanto, um direito fundamental do homem.

A atividade do Poder Judiciário, para ser legítima e universalmente aceita, deve ser exercida dentro de padrões que garantam a absoluta

imparcialidade dos julgamentos. Para tanto, os juizes e tribunais deverão ter a sua competência previamente prevista na lei e contar com garantias que os proteja de interferências externas que possam influenciar o julgamento. Justiça parcial representa um atentado à dignidade da pessoa humana.

O acesso à justiça pode ser tratado sob dois ângulos: i) o acesso físico, ii) e o acesso processual. Do ponto de vista físico, há que se garantir o rompimento dos obstáculos e barreiras arquitetônicas, ou seja, as instalações do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Judiciária, dentre outras instituições de atendimento ao idoso, devem respeitar as regras do desenho universal onde o ambiente não pode funcionar como fator de negação de direitos.

Por outro lado, para que o Poder Judiciário possa exercer a sua atividade com imparcialidade e independência é necessário que seja provocado pelo interessado; que seja retirado da sua inércia natural. A esse mecanismo de provocação da atividade jurisdicional e pelo qual o poder de julgar será exercido de forma soberana dá-se o nome de “processo”. Portanto, o “processo judicial” é o instrumento de exteriorização da atividade jurisdicional do Estado.

Ocorre que o processo judicial é um mecanismo técnico que exige a participação de profissionais treinados para a prática dos atos que lhe são peculiares. Surge, assim, ainda que garantido o acesso físico à justiça, o primeiro obstáculo processual, ou seja, o direito de acesso à defesa técnica. Sem defesa técnica não há processo justo, não há acesso à justiça.

A esta altura, pode-se afirmar que o acesso inicial das pessoas idosas à justiça faz-se por meio do rompimento das barreiras ambientais e do defensor técnico.

Ocorre que o acesso inicial à justiça não é garantia de efetividade dos direitos fundamentais, especificamente dos idosos.

O processo judicial é naturalmente complexo, oneroso e moroso, no que pese as inúmeras normativas internacionais que determinam que deva ser encerrado em prazo razoável.

Surge dessa situação concreta a necessidade de atenção prioritária aos idosos perante o Poder Judiciário e demais órgãos essenciais à função jurisdicional do Estado.

C. O acesso prioritário à justiça

Enquanto o acesso à justiça pode ser visto como uma garantia fundamental do homem, o acesso prioritário dos idosos à jurisdição reflete a necessidade de se

mudar os paradigmas sócio-institucionais da questão, tendo em vista as peculiaridades da população idosa.

Qual é a razão de se buscar o acesso prioritário dos idosos à justiça? Qual é a justificativa dessa ação afirmativa que diferencia os idosos dos demais grupos que buscam a efetivação de seus direitos perante o Poder Judiciário? O tema é de difícil solução, mas deve ser conduzido com base na razoabilidade e proporcionalidade das medidas garantistas.

Em um modelo ideal e utópico de prestação jurisdicional todos teriam a satisfação de seus interesses em prazo razoável, haja vista que justiça tardia é, verdadeiramente, uma forma de injustiça.

O acesso prioritário à justiça pode abranger quatro situações distintas: i) a prioridade etária incondicionada, ii) a prioridade etária condicionada, iii) a prioridade temática, iv) e a prioridade passiva.

A prioridade etária incondicionada é aquela que assegura ao idoso a preferência de tramitação dos processos sempre que for uma das partes litigantes. A simples comprovação da idade e da condição de idoso basta para garantir o acesso prioritário à prestação jurisdicional. Seu fundamento doutrinário está em garantir isonomia processual ao idoso em conflito com pessoa que esteja em melhores condições de expectativa de vida (Alencar, 2008).

A prioridade etária incondicionada pode ser mostrar abusiva pois pressupõe que todo idoso estará com pouca expectativa de vida ao atingir os 60 anos de idade, ideia comprovadamente equivocada.

Já a prioridade etária condicionada vincula o deferimento da garantia à constatação de que a questão em conflito está relacionado à tutela de direito fundamental específico dos idosos, v.g., a proibição de discriminação por idade⁴.

A prioridade temática é aquela em que os processos deverão receber atenção prioritária de tramitação e julgamento quando a questão colocada perante o Poder Judiciário tiver relação com o processo de envelhecimento ou a tutela difusa e coletiva dos direitos dos idosos.

Trata-se de medida afirmativa de proteção e de promoção, a favor dos idosos, com o objetivo de contribuir para a eliminação das desigualdades sociais, jurídicas e institucionais, de modo a assegurar o gozo da igualdade substancial, em relação a outros setores da população.

A prioridade temática de acesso à justiça é, portanto, uma garantia de prioridade à tutela coletiva de direitos.

⁴ No Brasil, o artigo 96 da Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) estabelece que é considerado crime discriminar pessoa idosa por motivo de idade.

Por fim, podemos conceituar a prioridade processual passiva como aquela destinada a proteger o idoso que se encontra privado da liberdade em razão da prática de crime.

Os ordenamentos penais dos Estados, como regra, estabelecem mecanismos de agravamento das penas quando a vítima do crime for pessoa idosa, porém, somente concedem benefícios ao acusado idoso quando o mesmo atinge idade avançada ou é acometido de moléstia incapacitante.

Ao se estabelecer a prioridade processual passiva, procura-se a adoção de medidas alternativas à privação da liberdade do idoso acusado ou condenado pela prática de crime e a adoção de providências para a melhor individualização da execução da pena privativa de liberdade.

Por fim, o acesso prioritário também se concretiza com a criação e a implementação de órgãos judiciais especializados no julgamento das questões relacionadas ao envelhecimento.

No sistema brasileiro, a Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) estabelece que o Poder Público deverá criar juízos especializados e exclusivos para idosos⁵. A previsão do artigo 70, do Estatuto do Idoso, apesar de vigorar desde janeiro de 2004, ainda não disseminou por todo o território do Brasil o conceito de juízo especializados na temática do envelhecimento.

No Brasil, em 2010, haviam 14.410 juízes de primeiro grau (CNJ, s/f), porém, o Conselho Nacional de Justiça identificou, até 26/3/12, a existência de apenas 264 órgãos jurisdicionais especializados na questão dos idosos (1,83%).

Nas regiões sudeste e sul do Brasil, consideradas as mais populosas, com 56,5% da população brasileira (IBGE, 2010), e detentoras do maior movimento judiciário do país, haviam criado somente 123 juízo especializados ou semi-especializados.

D. Conclusão

Em conclusão, pode-se afirmar que o acesso prioritário à justiça pelas pessoas idosas inicia-se pelo rompimento dos obstáculos arquitetônicos, passa pelo direito de acesso ao defensor técnico que irá postular os seus interesses perante os juízes e tribunais e se encerra com a manifestação final do Poder Judiciário prestada em prazo razoável.

⁵ “Art. 70. O Poder Público poderá criar varas especializadas e exclusivas do idoso”.

O ideal do justo processo somente poderá ser atingido com a efetividade das garantias universalmente estabelecidas pelo direito internacional em benefício dos idosos e pela interiorização das mesmas no ordenamento jurídico dos países soberanos.

Literatura

- Alencar, Rosmar Antonini Rodrigues Cavalcanti de (2008), “Estatuto do idoso comentado”, em Naide Maria Pinheiro (coordenadora), Campinas, Servanda, 2ª edição.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça) (s/f), “Justiça em Números 2010”, Departamento de Pesquisas Judiciárias [online] <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios> [25/7/2012].
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2010), “Censo 2010” [online] http://www.ibge.gov.br/censo2010/resultados_do_censo2010.php [25/7/2012].
- Paim, Paulo (2011), “Registro sobre III Conferência Regional América Latina e Caribe sobre Envelhecimento-Madri+10, que irá acontecer de 9 a 11 de maio de 2012”, Pronunciamento do Senador Paulo Paim em 13/12/2011, no Senado da República Federativa do Brasil [online] <http://www.senadorpaim.com.br/verDiscursoPrint.php?id=2110> [06/03/2012].

INTEGRIDAD Y PROTECCIÓN FRENTE A LOS MALOS TRATOS

El maltrato hacia las personas mayores: mecanismos de prevención y protección

*Luciano Di Césare*¹

Resumen

Este trabajo propone un acercamiento novedoso para abordar el maltrato contra las personas mayores y brinda elementos para su comprensión y análisis. Se afirma que el maltrato está relacionado con la capacidad de las sociedades de integrar a todos sus miembros, y que en la medida que exista más apertura frente a la diferencia y las necesidades de todos los sujetos que la componen, resultará más fácil detectarlo y prevenirlo. También se enfatiza la importancia de afrontar el maltrato desde la perspectiva del ciclo vital, puesto que las reservas con que cuenten las personas mayores para salvaguardarse de los actos de violencia dependen de los factores protectores de distinto orden que hayan acumulado durante su vida. De forma complementaria, se refuerza la idea de que el maltrato es un problema de todos y que no debe resolverse de manera aislada. La sociedad en general, y el Estado en particular, tienen la obligación de fomentar y fortalecer los factores protectores por medio del desarrollo de políticas públicas específicas. El uso de este enfoque permitiría diseñar intervenciones que habiliten a las personas mayores para lograr el cambio necesario en este sentido.

¹ Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)-PAMI, Argentina.

Summary

The article proposes a novel approach to address abuse against older persons and offers tools for its understanding and analysis. It affirms that abuse is related to the ability of societies to include all its members. As long as there is openness to the differences and needs of all members of society, it will be easier to detect and prevent instances of abuse. It also emphasizes the importance of dealing with abuse using the life-cycle approach given that the ability of older persons to safeguard themselves from violent acts depends on various protection factors they may have gained in their lifetime. To complement this, the article reinforces the idea that abuse is everybody's problem and therefore it should not be solved isolatedly. Society in general and the State in particular have the obligation to encourage and strengthen protective measures through the development of specific public policies. The use of this approach would allow for the design of interventions that would empower older persons to achieve the necessary change in this regard.

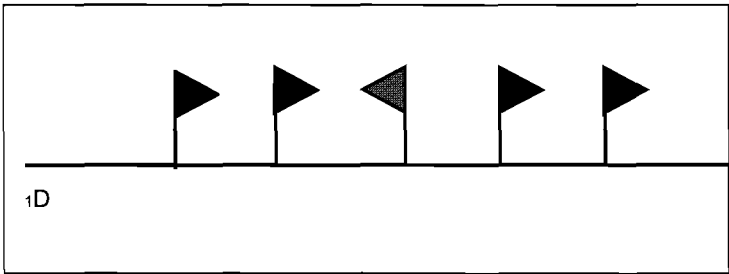
A. Las sociedades y sus dimensiones: visibilidad del abuso y el maltrato

Para abordar el tema del abuso y el maltrato hacia las personas mayores con profundidad se propone comenzar con una reflexión vinculada a su visibilidad social. Para ello, resulta útil efectuar una analogía que denomino “las sociedades y sus dimensiones”. Tales dimensiones están determinadas por la posibilidad de ver, y no solo de mirar, que tienen sus integrantes.

Para afrontar el tema del abuso resulta preciso entender la influencia directa que tienen las sociedades y sus dimensiones (D) como determinantes de lo que la propia sociedad percibe respecto de esta situación, y del trato hacia sus mayores. De allí que el maltrato, aun cuando exista, puede no ser visible. Se declara invisible aquello que, por más que se mire, no se puede ver.

En esta analogía que se propone como marco de interpretación, se encuentran en una primera instancia las *sociedades unidimensionales* (lineales). Pueden representarse como una recta, en la que cada punto de esa línea es un individuo que de acuerdo hacia dónde mire es lo que ve. En estas sociedades, cada miembro ve hacia adelante o hacia atrás, siempre en un único sentido, en forma caótica e individualista (véase el diagrama 1).

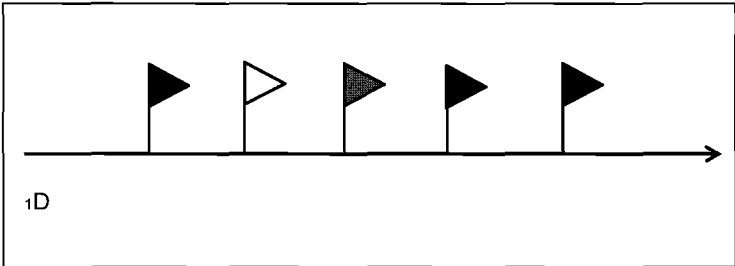
DIAGRAMA 1
SOCIEDADES LINEALES UNIDIMENSIONALES



Fuente: Elaboración propia.

Este tipo de sociedades también pueden presentarse más organizadamente, representándose con dos vectores distintos. Por una parte, se encontrarían aquellas en las que los individuos solo ven a quien está delante. Se las representa como un vector único. Están dominadas por el individualismo y la competitividad extrema. Los individuos se preocupan por alcanzar únicamente lo que tienen delante (véase el diagrama 2).

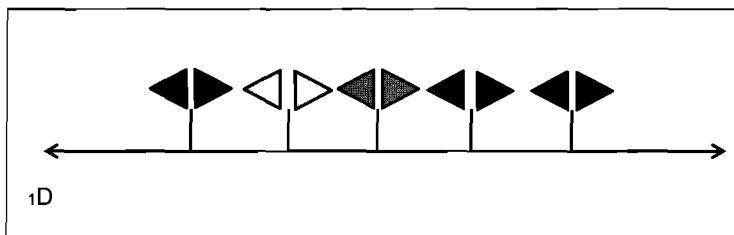
DIAGRAMA 2
SOCIEDADES LINEALES UNIDIMENSIONALES UNIDIRECCIONALES



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la sociedad lineal puede avanzar hacia otro estadio, que se representa mediante un vector simultáneo, puesto que en ellas cada miembro mira hacia adelante y atrás (véase el diagrama 3). Sus individuos se orientan hacia adelante pero ven también a quienes tienen detrás, aunque esta última no es una visión de preocupación, sino de competitividad, con la pretensión de evitar que los que vienen detrás los alcancen.

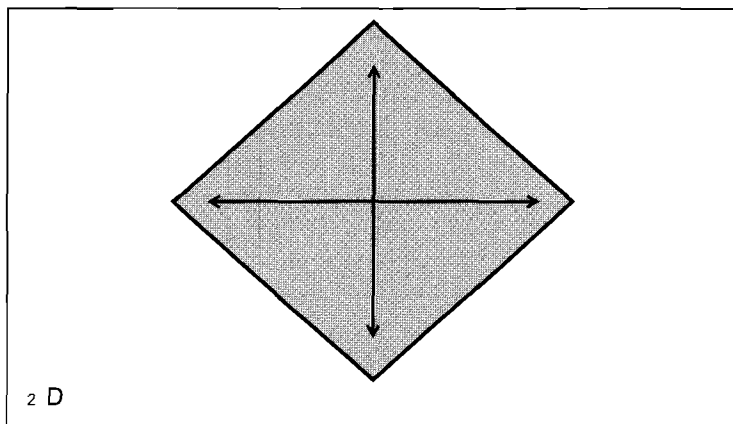
DIAGRAMA 3 SOCIEDADES LINEALES UNIDIMENSIONALES BIDIRECCIONALES



Fuente: Elaboración propia.

Luego, como un nuevo estadio de avance, se encuentran las *sociedades bidimensionales o planares*, cuyos integrantes pueden ver hacia adelante y atrás, y también hacia sus lados —derecha e izquierda—. Sin embargo, no ven hacia abajo ni arriba (véase el diagrama 4).

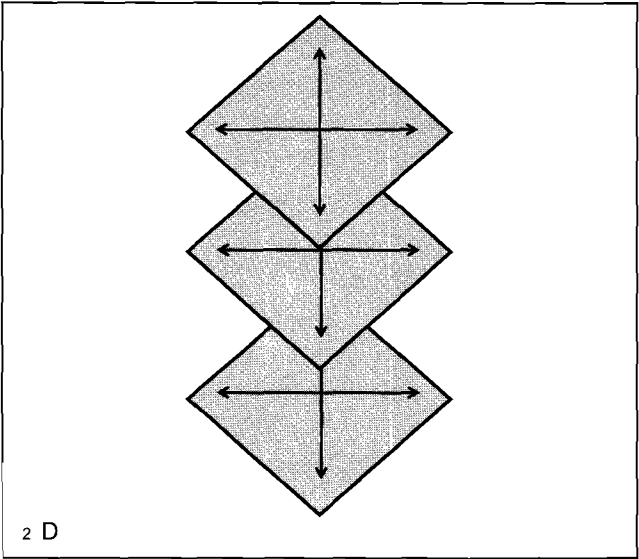
DIAGRAMA 4 SOCIEDADES BIDIMENSIONALES PLANARES



Fuente: Elaboración propia.

La visualización comprende un único plano de dos dimensiones en el que se aprecia solo lo similar. Esta dimensión podrá ser incluso multiplanar. A ella responde por ejemplo el esquema de solidaridad social propuesto por Bismarck, en el que solo se perciben trabajadores, los demás miembros de la sociedad están en otro plano, cada cual permanece en su plano sin mezclarse con los demás (véase el diagrama 5). Por una parte están las personas ricas y aseguradas y por la otra las pobres y sin cobertura del seguro social—así categorizadas socialmente—, y entre ellos no se ven, caen o pasan de un plano a otro. La interacción generada por esa solidaridad supone nutrirse de un plano en detrimento del conjunto. Es una interrelación que podría denominarse de “captura”.

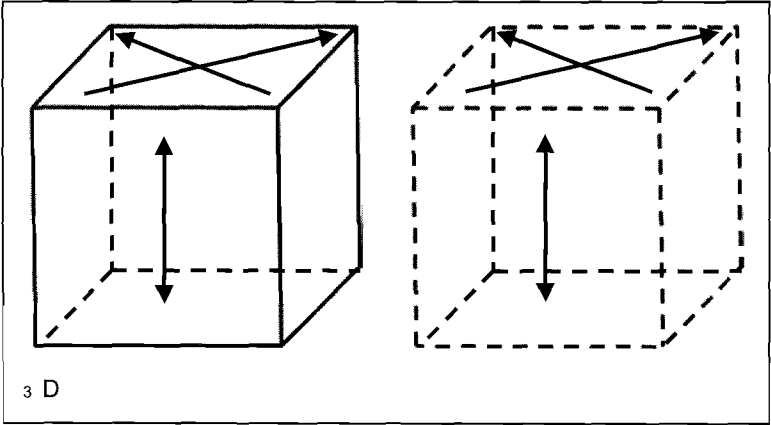
DIAGRAMA 5
SOCIEDADES BIDIMENSIONALES MULTIPLANARES



Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, se encuentran las *sociedades tridimensionales*, en las que sus miembros ven hacia adelante y atrás, a la derecha y a la izquierda, y también incorporan una nueva dimensión de percepción, arriba y abajo (véase el diagrama 6).

DIAGRAMA 6
SOCIEDADES TRIDIMENSIONALES



Fuente: Elaboración propia.

Aquí surgen conceptos in sólido; los miembros de esta sociedad se encuentran integrados en un mismo cuerpo, con un reconocimiento de pertenencia, preocupación por el bienestar general, verdadera solidaridad, y nadie actúa en detrimento de otro. Existen obligaciones compartidas. No se generan beneficios ni caridad, sino que la integración social se produce por esta mirada *in totum* que comparten.

Obviamente, una sociedad con esta dimensión de visibilidad implica un avance hasta el primer supuesto de integración, en el que se establece un consenso social propio e integrador del todo y de cada uno. Ello puede significarse como un nuevo contrato social.

Sin embargo, esta estructura social tiene sus límites, y suelen convertirse en sociedades endogámicas. En función de ello, no ven ni reconocen a los individuos inmigrantes o a los pueblos indígenas, por ejemplo, los cuales se ubicarían en otra dimensión.

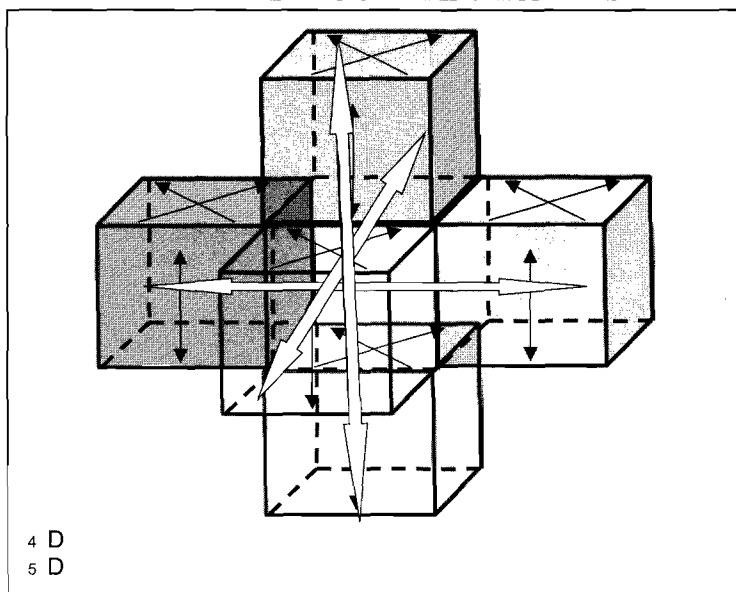
Finalmente, el grado más avanzado de integración lo representan las *sociedades multidimensionales*, en las que no existen miembros invisibles. Al poder ver a todos los individuos que la componen, sus dimensiones y su extensión hacen que se verifique una real o más acabada integración social (véase el diagrama 7).

Se generan acciones completamente diferenciales que responden a las necesidades de cada uno o de cada similar, con una efectiva tutela de derechos, como así también obligaciones y responsabilidades conjuntas. No hay límites ni condiciones que operen como determinantes de la integración social.

Utilizando estas analogías, se podrá comprender y actuar frente al abuso y la violencia hacia las personas mayores con más claridad, reflexionando sobre lo que es visible y lo que no lo es en las sociedades realmente existentes. En cada dimensión social los individuos ven lo que pueden, pero ello no quiere decir que lo que no ven no exista.

La mirada que no logra ver la integridad de una sociedad tampoco puede percibir el abuso hacia una persona mayor tal como efectivamente existe, y en base a este fenómeno se construye el concepto de "invisibilidad", estrechamente vinculado al análisis de los asuntos de la vejez.

DIAGRAMA 7 SOCIEDADES MULTIDIMENSIONALES



Fuente: Elaboración propia.

B. Conceptualización del maltrato

El abuso o maltrato contra las personas mayores se define como cualquier acción, serie de acciones o falta de acción apropiada que les produce daño físico o psicológico.

A diferencia de otras definiciones, en esta no se considera la situación de “expectativa de confianza”, pues esa variable no se impone como condición necesaria para que efectivamente exista el maltrato, en todo caso, será considerada un agravante de la conducta. Tampoco es determinante la voluntad de causar el daño efectivamente.

Esta conceptualización amplia permitirá abarcar todos los tipos de maltrato que van a exponerse seguidamente, admitiendo una definición lo suficientemente flexible, en consonancia con la influencia que tienen las sociedades y sus dimensiones en esta problemática, tal como se expuso previamente.

C. Tipos de maltrato

Los “tipos” constituyen una mera categorización teórica, en función de la naturaleza preponderante que se advierte para cada una de estas categorías delimitadas, pero ello no implica que una forma de daño causado no genere a su vez otro tipo de daño —físico y a su vez psicológico, por ejemplo—. Las tipologías que se describen pretenden ser lo suficientemente abarcativas, con el fin de contener las distintas dimensiones de percepción o visibilidad de cada sociedad.

Es necesario aclarar que los tipos de maltrato se distinguen de los contextos en los que pueden ocurrir. Pueden entonces describirse distintos tipos de maltrato (Iborra, 2005; Bazo, 2004):

- **Maltrato físico:** está constituido por acciones u omisiones impuestas físicamente que provocan o pueden provocar daño, lesiones o limitaciones físicas, incluyendo todo tipo de agresión o coerción física o la acción de impedir el movimiento libre de una persona en un mueble o sitio.

Los síntomas que pueden aparecer ante un caso de maltrato físico suelen ser lesiones físicas, disminución de la movilidad, escaras, aislamiento, confusión y otro tipo de alteraciones del comportamiento.

- **Maltrato psicológico y emocional:** está conformado por acciones —por lo general de carácter verbal— o actitudes que provocan o pueden provocar daños psicológicos. La victimización y la interferencia perniciosas han sido descritas como casos particulares de este tipo.

Los síntomas que pueden presentarse son el miedo, insomnio, tristeza, sectarización, sueño excesivo, dificultad para adoptar decisiones, apatía, aislamiento y depresión.

- **Negligencia:** se define como cualquier descuido u omisión en la realización de determinadas acciones o la acción de dejar desamparada a una persona que depende de la ayuda de otra, como también aspectos vinculados a estos cuidados que generan un daño que pudo ser evitado, por ejemplo, no proveer los alimentos adecuados, agua, ropa limpia, un lugar seguro y cómodo, atención médica e higiene personal.

Los síntomas que suelen presentar las personas mayores que son objeto de negligencia son palidez, pérdida de peso, labios secos, ropa sucia, carencia de anteojos, audífonos, temblores, infecciones genitales reiteradas, falta de higiene corporal, incontinencia, escaras o úlceras, deterioro físico y mental.

- Abuso económico: consiste en la utilización o exigencia excesiva, ilegal y no permitida de los recursos económicos o propiedades de una persona. Se consume mediante el uso ilegal, la apropiación indebida o la afectación del patrimonio de las personas mayores.

Los indicadores que aparecen en estos casos suelen estar vinculados con el desapoderamiento de los bienes, la repentina judicialización de la capacidad legal, la adquisición de créditos usurarios, la incongruencia entre sus bienes y las condiciones en las que vive la persona mayor, entre otros.

- Abuso sexual: es cualquier contacto corporal de connotación sexual realizado sin consentimiento, en el cual la persona mayor involucrada participa contra su voluntad.
- Maltrato pseudo-terapéutico: es aquel que se infiere mediante técnicas terapéuticas no adecuadas que generan perjuicio a la salud, dolor, restricciones o control sobre la persona mayor. Puede responder al ensañamiento profesional, a la prescripción medicamentosa o a las prácticas diagnósticas requeridas, y puede irrogar peligro de vida. Incluye tanto la polimedicación perniciosa como el subtratamiento.

Los síntomas que se manifiestan son problemas en la movilidad, confusión, ausencia, aislamiento y otro tipo de alteraciones del comportamiento, dolor, lesiones severas o complicaciones en la salud, incluyendo el riesgo de vida.

- Acusaciones de brujería: tendencia a culpar a las personas mayores, en especial a las mujeres, de todo tipo de adversidad. Estos casos responden en ciertas ocasiones a cuestiones vinculadas con la propiedad de la tierra y los derechos de herencia; en esas situaciones, la viuda es desposeída de su derecho mediante esta acusación (Naciones Unidas, 2002).

D. Contexto del abuso y el maltrato

1. Contexto social

Es el marco social en el que se produce el maltrato en función de la descomposición de las relaciones sociales o de un encono especial contra las personas mayores, situaciones que transforman este entorno en un espacio propicio para que se produzcan distintos tipos de maltrato. Son casos particulares de este contexto, a su vez:

- La delincuencia comunitaria: delitos, atracos, robos aprovechando la vulnerabilidad de las personas mayores.
- La violencia política: desplazamientos forzosos, refugiados.
- Las emergencias o desastres naturales: las personas mayores no cuentan con protocolos de protección frente a estos eventos.

2. Contexto sistémico

Este contexto requiere de interrelaciones que involucren distintos actores que, entre sí y por medio de la articulación de normas, prácticas, programas, disvalores o restricciones establecidas por el sistema, resultan dañosas para las personas mayores. Se trata, por ejemplo, de situaciones de marginación, menosprecio, ingreso forzado a instituciones, barreras de accesibilidad —a sitios públicos, a créditos—, endeudamiento, abusos de distinta índole, entre otras (Dabove, 2002).

Un ejemplo claro de este tipo de contexto se produjo en la Argentina con las mutuales de crédito, que podían descontar legalmente en forma automática de los haberes jubilatorios los préstamos que otorgaban a las personas mayores. Estos además solían ser créditos usurarios o de consumo, y en algunas oportunidades se concretaban sin su expresa voluntad. Se trata de un caso de abuso económico perpetuado por un contexto sistémico en función de las regulaciones que lo permitían. De allí que para contrarrestarlo fue preciso un decreto de la Presidencia de la Nación que limitó estas posibilidades hasta entonces sistémicamente admitidas.

3. Contexto familiar

Muchos de los casos de maltrato se producen en el seno de la familia —superan el 40% según los informes especializados (Roqué, 2009)—, teniendo como particularidad una gran invisibilidad dada por el alto umbral de tolerancia y el fuerte contenido emocional que inevitablemente se verifica en este contexto.

Se ha llegado a describir que existen dos espacios en los que la violencia es muy explícita: uno es la guerra y el otro justamente la familia. Por ejemplo, se dice que Sófocles se vio obligado a escribir y recitar ante el juez una de sus obras magistrales, “Edipo en Colono”, debido a un juicio de insania emprendido por sus propios hijos que reclamaban el manejo de sus bienes (Iacub, 2007).

En este contexto, las barreras a las denuncias son muy importantes, de modo que los mayores requieren no solo una protección especial frente a estos hechos, sino además sistemas que faciliten la solución del conflicto intrafamiliar.

4. Contexto institucional

En este caso, el maltrato hacia la persona mayor se produce en el marco de una institución pública o privada, mediante el ejercicio del poder o la dominación. Puede ser efectuado por miembros del personal, visitantes voluntarios o los familiares aisladamente, distinguiéndose este caso particular de los demás tipos de maltrato por el hecho que se verifica en este contexto en virtud de prácticas institucionalmente instauradas.

E. Factores de riesgo

Pueden ser definidos como determinantes derivados de las características familiares, personales, sociales o culturales que, cuando existen, generan o incrementan la posibilidad de que se produzca un determinado daño considerado como maltrato hacia las personas mayores.

1. Factores de riesgo individuales

a. De la víctima

Este grupo etario es habitualmente considerado vulnerable simplemente por el paso del tiempo, esta condición lo coloca en una situación de riesgo (González Zeinos *et al.*, 2004). Del mismo modo, las limitaciones a la autonomía suelen acentuar esta exposición a los abusos, al igual que la dependencia (Homer y Gilleard, 1990). Ello se agudiza en las personas que han perdido su capacidad jurídica.

Otro de los factores de riesgo respecto del maltrato y el abuso es la pobreza (OPS y OMS, 2003), que muchas veces implica la convivencia de hasta tres generaciones en un mismo hogar, en contra de la voluntad de los integrantes de la familia. También actúan en este sentido los gastos que provoca la atención de la persona mayor, en tanto que pueden generar

resentimiento entre los familiares. En este punto no puede dejar de reconocerse que la dependencia de cuidados o económica de la persona mayor respecto de quien lo maltrata diluye la posibilidad de denuncia o defensa.

Las personas mayores que padecen depresión, ideas suicidas, sentimientos de infelicidad, vergüenza o culpa son más pasibles de sufrir y tolerar el maltrato (Muñoz, 2004). La desvalorización de sí mismo opera como otro factor de riesgo. Además, considerar al envejecimiento como una discapacidad genera estereotipos con los que muchas veces la persona mayor también se identifica y tiene como consecuencia una afectación concreta de su integración social y comunitaria, como así también del ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos (Cabra de Luna y Bariffi, 2009).

El umbral de automaltrato de la persona mayor suele ser muy alto, y es un determinante de la tolerancia al maltrato. El aislamiento social también las expone a este tipo de situaciones. El género puede considerarse un factor de riesgo, ya que se ha descrito un mayor padecimiento de este problema por parte de las mujeres (González *et al.*, 2005). Finalmente, existen estudios que demuestran que cuanto más violenta o agresiva es la conducta de la persona mayor, más riesgo corre de ser objeto de maltrato.

b. Del agresor

En determinados casos el propio cuidador, por lo general un familiar, depende económicamente de la persona mayor, y esta situación le produce sentimientos de ira o enojo porque se ve obligado a convivir con ella o cuidarla, lo que en ocasiones genera el maltrato (Wolf y Pillemer, 1989).

El aislamiento social también puede presentarse en los cuidadores, además de la falta de apoyo social. En definitiva, el desgaste del cuidador resulta un factor de riesgo de relevancia. Claro está que existe una prevalencia de maltrato en el caso en que los agresores de las personas mayores presenten problemas psicológicos —como la depresión— (Paveza *et al.*, 1992) o de abuso de sustancias tóxicas (Bristowe y Collins, 1989).

2. Factores de riesgo relacionales, sociales y comunitarios

Los estereotipos sobre el significado de la vejez se manifiestan casi por igual tanto entre los jóvenes como entre las propias personas mayores, y son determinantes de tratos que conducen a su infantilización, deshumanización y la pérdida de sus derechos.

Es una realidad que el cuidado de una persona mayor puede ser una importante causa de estrés dentro de la familia, en general agravada por otro

factor de riesgo que es el desconocimiento sobre el proceso de envejecimiento, al igual que la carencia de apoyos idóneos.

La violencia intergeneracional se presenta como una forma de conducta cotidiana en los contextos antes analizados, a lo que se suma la alta tolerancia social a los escenarios de violencia en general.

La carencia o el escaso desarrollo de entidades de gobierno específicas vinculadas a las personas mayores puede considerarse otro factor de riesgo. Además, cuando estas instituciones existen, suele verificarse una escasa articulación entre los diferentes organismos del gobierno, lo que hace más difícil la implementación de acciones de prevención y control del abuso y el maltrato contra este grupo social.

F. Reservas: factores de protección o prevención

Los factores de protección o prevención serían aquellas reservas con que la persona cuenta o que se le otorgan a fin de que pueda afrontar las distintas situaciones que se le presentan en su vida. Se van edificando mediante aquello que se recibe del mundo externo y lo que el propio sujeto toma de ese mundo para interiorizarlo, hacerlo propio y utilizarlo como una forma de protección o prevención. En términos generales, las reservas minimizan o evitan cualquier daño o peligro que deba enfrentar el sujeto, o bien facilitan el abordaje de esa situación.

Estos factores surgen de distintas acciones concretas, que a veces se refieren al propio recorrido de vida de la persona y en otras oportunidades se vinculan con los servicios que se les brindan o lo que reciben de las estructuras sociales en las que están insertas, pero que participan de una concepción: siempre logran generar reservas.

Es preciso analizar con qué tipo de reservas llega la persona mayor a esta etapa de la vida, su cantidad y calidad. En el caso de que fueran escasas, será necesario implementar acciones concretas que las solidifiquen, para permitirle posicionarse en un espacio en el que no pueda ser sujeto de maltrato o logre defenderse de él. El umbral de tolerancia al maltrato proviene en buena medida de la capacidad interior de automaltrato o autocastigo, por ello, las reservas sirven para generar recursos que fortalecen la autoestima individual y social de las personas mayores, disminuyendo esa tolerancia.

G. Tipos de reservas y acciones que las generan

Entre las acciones concretas que actúan como reservas para la prevención y protección frente al abuso y el maltrato, una que se reconoce en la mayoría de las sociedades es el sistema jubilatorio, que claramente constituye una reserva económica vinculada a la vejez que brinda la posibilidad de evitar condiciones de dependencia económica de la persona mayor respecto del eventual maltratador. Sin embargo, la jubilación es una condición necesaria pero nunca suficiente por sí sola para su integración, y mucho menos evitará su maltrato. Por eso, se requieren otro tipo de reservas.

Entre estas otras formas de reserva que se necesitan se encuentran las afectivas. Si bien es cierto que este tipo de lazos se construyen a lo largo de la vida, las comunidades y los Estados pueden hacer mucho para facilitar estos entornos afectivos, y también para debilitarlos.

Estas reservas afectivas juegan un papel decisivo en la vejez. La soledad es uno de los temas más complejos en esta etapa de la vida, de modo que estas reservas son claros recursos de afrontamiento. Un mayor que vive en un entorno contenedor y de amor puede confiar, se siente fuerte, no así el que está solo o aislado.

Es necesario entonces que se promuevan acciones que tomen en cuenta el fortalecimiento de los lazos familiares, sus relaciones vinculares afectivas y las diversas formas de familia. Son ejemplos de estas acciones los programas que favorecen la permanencia de la persona mayor en su hogar. En el caso de internaciones en residencias de larga estadía, hay que efectuar actividades de puertas abiertas, establecer un horario de visitas amplio y flexible e impulsar la vinculación intergeneracional familiar. Para ello, se deben generar vínculos familiares sanos que permitan incorporar y valorar el aporte de los abuelos como transmisores de la historia familiar.

Asimismo, es muy importante que quien sea designado como cuidador de la persona mayor sea concientizado sobre la relevancia de su trabajo, reciba la capacitación necesaria para brindarle cuidados efectivos y de calidad y se le otorgue también a él la contención necesaria.

Otro tipo de estas reservas con las que se debe contar para evitar o afrontar situaciones de maltrato son las vinculares, que permiten interactuar socialmente, ya sea con pares, jóvenes, niños, amigos, compañeros de tareas, de entretenimientos, entre otros. Estas reservas repelen la soledad o el aislamiento, promueven la autonomía y generan defensas contra el abuso y el maltrato. Es difícil que alguien

que se mantiene vinculado, más allá de los afectos o de los lazos familiares, sea maltratado, y cuando lo es, su diagnóstico puede ser temprano.

Algunas acciones concretas para fomentar las reservas vinculares son las que permiten que la persona mayor pueda expresarse libremente, relacionarse y sostener sus vínculos, por ejemplo, la formación de movimientos o asociaciones, al igual que las redes sociales ligadas a la tecnología o Internet, de modo que los programas de educación informática son una puerta a estas vinculaciones. Es importante arbitrar medidas efectivas y apropiadas desde un enfoque intergeneracional e intercultural, socavando prejuicios y estereotipos. Así, se logrará una visión más positiva de la vejez mediante la promoción de programas en los que se realicen interacciones significativas entre las personas mayores y los jóvenes. También cumplen un rol significativo los programas de acceso a la información, para que conozcan sus derechos, su contexto y la actualidad en la que están inmersas. La promoción de actividades de voluntariado apropiadas a sus intereses y capacidades, particularmente en las instituciones de larga permanencia, son acciones que colaboran con la formación de este tipo de recursos emocionales.

Las reservas de salud, incluyendo las cognitivas, se vinculan sobre todo con las etapas previas en la vida de la persona, con su genética, entre otros aspectos, pero deben reforzarse con acciones concretas. Entre ellas se encuentran las que fortalezcan y promuevan el envejecimiento activo —actividades físicas, culturales, aprendizaje de idiomas, entre otras—, y también las que favorezcan el conocimiento sobre el envejecimiento y las patologías prevalentes, garantizando que la persona mayor comprenda el tratamiento al que será sometida, a la vez que se fomenten técnicas de autocuidado.

Para enfocar la atención de la persona mayor desde el cuidado de su salud se le deben brindar servicios sociales y sanitarios integrados mediante profesionales especializados. Es importante que en los hospitales o en las salas de urgencia existan protocolos de intervención para atender a las personas mayores maltratadas.

Finalmente, se encuentran las reservas motivacionales, que permiten a la persona mayor sentir confianza para emprender nuevos desafíos, mantener aquellas actividades que disfrutan, conservar los vínculos, aprender y crecer como personas.

Las acciones concretas para fomentar las reservas motivacionales son aquellas que propenden al mantenimiento y el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la persona mayor, la promoción y el respeto de su libertad de iniciativa, prestándoles los apoyos de asesoría, legales o financieros necesarios para el desempeño de sus actividades.

Del mismo modo, son significativas las acciones como la implementación de programas educativos en los cuales las personas mayores sean las transmisoras de conocimientos, cultura y valores espirituales; los programas de educación continua basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, el desarrollo cultural y espiritual; las actividades físicas y otras formas de utilización creativa del tiempo libre. También es importante que se propicien políticas activas para luchar contra el analfabetismo.

Este tipo de reservas está directamente vinculado con la tarea de empoderar a la persona mayor para que pueda seguir creciendo y realizando actividades que la lleven a transitar esta etapa de la vida en forma activa. De lograrse este objetivo, se estará ante una persona llena de intereses, de movimiento y energía, que logre salir del lugar de sujeto pasivo o de supuesta carga para sus familiares. Indudablemente, se genera así una mejor valoración de sí misma y por parte del resto, y en consecuencia un alejamiento natural de las situaciones de maltrato.

Se advierte entonces que las distintas reservas generan entre sí una sinergia superior a la que podría lograr cada una por sí sola, puesto que se produce entre ellas una interacción de la que resultan potencialidades que se apalancan unas con otras.

Uno de los elementos centrales en el abordaje de la problemática del maltrato contra las personas mayores es la prevención, que por esta relevancia se constituye en una cuestión de salud pública (WHO, 2011). Y en el ámbito de la prevención, un asunto de suma importancia consiste en minimizar la soledad y proveer todas aquellas herramientas que puedan transformarse en reservas para la prevención de estas situaciones y la promoción de un trato digno y una vida plena para las personas mayores.

H. Condicionantes complementarios de prevención y protección

Existen otro tipo de acciones o estructuras complementarias que se unen al esfuerzo por mejorar la calidad de vida de las personas mayores y por ayudarlas a transitar un envejecimiento activo, alejado del maltrato. Estas acciones se ensamblan con las ya descritas, y son las que provienen de medidas de tipo legislativo, estructural, entre otros ámbitos. Tal es el caso de los organismos especializados en la atención de las personas mayores (véase el recuadro 1), o las leyes específicas sobre la tutela legal y las garantías para proteger su consentimiento.

Si bien es cierto que en la mayoría de los países no se ha adoptado una legislación específica sobre el maltrato contra este grupo social, esta situación suele estar contemplada en términos generales en el derecho penal o civil o bien incluida en la normativa genérica sobre los derechos de propiedad, la violencia familiar o la salud mental. Además, las normas específicas se potencian con los sistemas que se establecen para la protección desde la niñez, puesto que las reservas para afrontar estas circunstancias se construyen a lo largo de toda la vida.

En el caso de la Argentina, una de las políticas vigentes más significativas respecto de las personas mayores fue la inclusión, por medio del decreto 1454/05, de 2,5 millones de ciudadanos al régimen de la seguridad social, accediendo a una jubilación y a los servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) – PAMI. Pero esa inclusión e integración se fomenta también mediante la asignación universal por hijo², que permite comenzar a generar reservas desde la niñez, puesto que al ingreso económico que se otorga mediante este beneficio se lo asocia con ciertos requerimientos educativos, planes de prevención en salud y la participación en la comunidad en forma integral. Luego, los programas de acceso a la tecnología en el nivel secundario permiten reducir la brecha tecnológica. De este modo, los niños y adolescentes beneficiados con estas políticas contarán con todas estas reservas de protección cuando sean personas mayores.

RECUADRO 1

ACCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS – PAMI, DE LA ARGENTINA

Un ejemplo concreto del rol significativo que puede desempeñar un organismo nacional especializado en la atención de las personas mayores en la generación y el fortalecimiento de reservas económicas, afectivas, vinculares, motivacionales y de salud para prevenir y afrontar las situaciones de maltrato hacia los miembros de este grupo social lo provee el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) – PAMI, de la República Argentina.

Esta institución realiza acciones diversas y articuladas desde los servicios sanitarios y sociales que brinda a sus 4,5 millones de afiliados, que actúan como un factor de prevención o protección del abuso contra las personas mayores. Entre ellas, es

(continúa)

² La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto N° 1602/09) es un beneficio que perciben las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o ganan menos del salario mínimo, vital y móvil, y cuyos hijos son menores de 18 años. Para cobrarla, son requisitos indispensables que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio.

Recuadro 1 (continuación)

menester destacar el Programa Nacional de Promoción y Prevención Comunitaria “Prevenir para seguir Creciendo”, con una cobertura de 350.000 afiliados mensuales durante el último año, 11.000 talleres realizados y 2.500 centros de jubilados efectores.

Este programa se basa en tres componentes: i) el envejecimiento activo, para promover las capacidades personales que favorecen el desempeño en la vida cotidiana; ii) la educación para la salud, mediante la difusión del conocimiento para el autocuidado —hábitos saludables y patologías prevalentes—, y iii) los derechos y la ciudadanía —conocimiento y ejercicio de derechos, género y familia, medio ambiente y acciones solidarias—.

La metodología que se utiliza en su implementación es grupal y comunitaria, con un encuadre de participación, integración y contención, mediante la modalidad de talleres. Se realizan por ejemplo talleres de yoga, de la memoria, taichí, Reiki, reflexología, psicología, masaje, mesoterapia, gimnasia, fisioterapia, artesanías, computación, corte y confección, coro, costura, danza, dibujo, folklore, expresión corporal, manualidades, música, peluquería, pintura, tango, teatro, tejido, telar, sexualidad, empoderamiento, entre otros temas.

Durante la aplicación de este programa surgieron experiencias que ameritaron desarrollos programáticos nuevos, tales como las colonias de verano, el programa Ágil-mente, los programas intergeneracionales “Grandes y chicos construyendo cultura” (Raíces y retoños, Abuelas lee cuentos y Abuelas relatoras por la identidad, la memoria y la inclusión social), el Cine debate y el programa Nomeolvides. Como se advierte, con estas acciones logran fortalecerse diversas reservas, en particular las motivacionales, de salud y relacionales.

Además, otras actividades que generan similares acciones de protección y prevención son el programa Club de Día, el Programa de Turismo Social, de Miniturismo, de Caminos Culturales, y particularmente el UPAMI, que brinda acceso a las universidades.

Otra acción institucional relevante es el fomento y el apoyo a las organizaciones de jubilados y pensionados. Existen casi 7.000 centros en todo el país, concebidos como herramientas de cogestión, fundamentalmente en las actividades preventivas y de integración comunitaria que se articulan con el INSSJP - PAMI.

Otra línea de acción es el Programa Nacional de Atención Domiciliaria, que apunta al fortalecimiento de los cuidados y actúa tanto respecto de las reservas de salud como de las afectivas o vinculares.

En esa misma dirección, y como respuesta a las condiciones de vulnerabilidad, se encuentran el Programa de asistencia a situaciones de riesgo sociosanitario, el Probienestar, que apunta a brindar seguridad alimentaria, y el de detección y

(continúa)

Recuadro 1 (conclusión)

asistencia a poblaciones vulnerables. Estos programas constituyen a su vez reservas económicas.

Otra línea de abordaje que actúa sobre los condicionantes complementarios del maltrato contra las personas mayores es la capacitación de recursos, por ejemplo, mediante el Curso universitario de formación de posgrado para médicos de cabecera, las residencias médicas universitarias en efectores propios, las becas para el fomento del estudio de la enfermería, el Curso de farmacología y terapéutica en personas mayores, entre otros. Finalmente, otros espacios de acción relevantes en este campo son los Centros de información PAMI y el Servicio PAMI escucha y responde.

Esta labor demuestra que una organización especializada, bajo la perspectiva de los derechos de las personas mayores, puede tomar partido con acciones concretas destinadas a generar reservas contra el abuso y el maltrato.

Fuente: Elaboración propia.

El liderazgo de las políticas y planes nacionales para prevenir el maltrato es una función de los organismos especializados en las personas mayores y de los ministerios de salud, pero también deben incluirse otras carteras en esta tarea, tales como la de justicia, educación, trabajo, medio ambiente y bienestar social, puesto que este problema demanda un abordaje integral.

En este marco, son también relevantes las medidas para mejorar los datos disponibles sobre la prevalencia y el control del maltrato, para contar con información suficiente y realista al momento de diseñar intervenciones de política. Además, es necesario promover mecanismos estructurales sobre las responsabilidades de los cuidadores o profesionales que interactúen con las personas mayores respecto de la notificación de los presuntos casos de maltrato. La notificación obligatoria se considera un instrumento valioso, puesto que omite la necesidad de que sea la persona mayor quien efectúe la denuncia.

En algunos países se han creado instituciones que se dedican a la lucha contra el maltrato, poniendo a disposición líneas telefónicas de denuncia, alojamiento temporal, asesoramiento jurídico, atención médica, la posibilidad de presentar denuncias anónimas, entre otras medidas (Decalmer y Glendenning, 1993). Además, se ha implementado un certificado obligatorio de buena conducta para los cuidadores a sueldo, algunas directrices específicas y la obligación de denunciar los malos tratos contra un mayor. Para esto también es importante que se implementen programas educativos destinados a los cuidadores.

Los equipos multidisciplinarios de mediación en estas situaciones aún no tienen un desarrollo suficiente, pero resultan una herramienta efectiva y de mayor accesibilidad, por cuanto no implican una denuncia judicial, pueden estar incluidos en las redes sociales y permiten solucionar el conflicto dentro del contexto en que se produce.

Las redes sociales y también las tecnológicas son muy efectivas para combatir el maltrato. En la Argentina, los centros de jubilados son ejemplos de ello, y también el uso de las nuevas formas de comunicación, pues un simple correo electrónico o un mensaje en Twitter pueden contrarrestar la soledad y hacer a la persona mayor menos vulnerable al maltrato, en un mundo cada vez más integrado, de más dimensiones “n” (véase el diagrama 7).

Es importante que se incrementen los canales de comunicación para generar conciencia sobre la necesidad de evitar los malos tratos contra las personas mayores. Una herramienta esencial en este sentido es la concientización (OMS e INPEA, 2002), ya que con ella se llega al fondo de la cuestión y podrá hacerse visible el maltrato invisibilizado. Para ello deben utilizarse los medios de comunicación, los programas de educación, el *marketing* social, propiciando la perspectiva de un envejecimiento saludable y promoviendo la participación de las personas mayores en los procesos de transformación de la conciencia social.

I. Conclusiones

La construcción de reservas emocionales, cognitivas, vinculares y motivacionales en el marco de una sociedad permite que las dimensiones primarias —unidimensional o bidimensional— transiten hacia una sociedad abierta a otras dimensiones, en la que no solo se requiera un estatus moral y legal o normativo, sino también un estatus de integración con obligaciones recíprocas.

Ahora bien, el tipo de reservas que tengan las personas mayores dependerá, por lo general, de cuál sea la mirada de la sociedad hacia este grupo etario. En las sociedades lineales las reservas serán individuales y, por lo tanto, las personas mayores quedarán más expuestas al maltrato y a otros descuidos o negligencias. En una sociedad bidimensional, en tanto, las reservas solo acogerán a los similares, como sucede con el sistema jubilatorio. La persona mayor carecerá de factores de protección o de prevención integradores, por el solo hecho de que no hay visibilidad entre los distintos planos.

La tridimensional es una sociedad solidaria en la cual todos se preocupan por el bienestar de los demás y en la que las personas mayores, siempre que pertenezcan a la misma comunidad, serán consideradas y

probablemente reciban elementos de diverso tipo que puedan considerarse factores de protección y de prevención que les permitirán construir reservas para evitar situaciones de maltrato.

En las sociedades multidimensionales, finalmente, no existen personas invisibles, las reservas serán de integración y por lo tanto eficaces para construir factores de protección y de prevención. Entonces, se debería aspirar a una sociedad que integre a todos sus miembros, promoviendo la construcción de reservas afectivas, económicas, vinculares y motivacionales desde la primera infancia y desde los distintos contextos —familiar, social, institucional y sistémico—. Ello a fin de que hacia 2050, cuando los jóvenes de hoy sean personas mayores, pertenezcan a una dimensión “n” en la que no existan invisibles.

En función de todo lo expuesto, puede sostenerse que el abuso y el maltrato contra las personas mayores constituyen una problemática que exige ser vista y demanda que se forjen acciones eficaces para su prevención y protección, tarea que atañe a todos y a cada uno de quienes formamos parte de esta sociedad. Como sostenía Elie Wiesel, Premio Nobel de la Paz en 1986: “Ante las atrocidades tenemos que tomar partido. La posición neutral ayuda siempre al opresor. Nunca a la víctima. El silencio estimula al verdugo, nunca al que sufre”.

Bibliografía

- Bazo, M. T. (2004), “Perfil de la persona mayor víctima de violencia”, en Sanmartín, J. (coord.), *El laberinto de la violencia*, Barcelona, Ariel.
- Bristowe, E. and J. B. Collins (1989), “Family Mediated Abuse of Non-Institutionalized Frail Elderly Men and Women Living in British Columbia”, *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 1(1) 45-64.
- Cabra de Luna, M. A. y F. J. Bariffi (2009), “Personas mayores en condición de vulnerabilidad. Maltrato y abuso desde la óptica de la discapacidad”, en *Personas mayores vulnerables: maltrato y abuso*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- Dabove, I. (2002), *Los derechos de los ancianos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- Decalmer, P. y F. Glendenning (1993) (comps.), *El maltrato a las personas mayores*, Buenos Aires, Paidós.
- González, J. A. et al. (2005), “Malos tratos al anciano”, en Sánchez, T. (coord.), *Maltrato de género, infantil y de ancianos*, Temas de psicología X, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca.
- González Zeinos, M. et al. (2004), “Reflexiones sobre el maltrato al anciano en la sociedad occidental”, *Revista Cubana de Medicina General Integral* v.20 n.1, enero-febrero, La Habana.

- Homer, A. C. and C. Gilleard (1990), "Abuse of Elderly People by their Carers", *British Medical Journal*, 301(6.765): 1.359-1.362.
- Iacub, R. (2007), "El cuerpo externalizado o la violencia hacia la vejez", *Revista Kairós Gerontologia* V. 10, Nº 1, São Paulo, Núcleo de Estudo e Pesquisa do Envelhecimento.
- Iborra, I. (ed.) (2005), "Violencia contra personas mayores", *Colección Estudios sobre Violencia Nº 11*, Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, Barcelona, Ariel.
- Muñoz, J. (2004), *Personas mayores y malos tratos*, Madrid, Pirámide.
- Naciones Unidas (2002), "El maltrato de las personas de edad: reconocer y responder al maltrato de las personas de edad en un contexto mundial. Informe del Secretario General" (E/CN.5/2002/PC/2), Consejo Económico y Social, Nueva York.
- OMS e INPEA (Organización Mundial de la Salud e International Network for the Prevention of Elder Abuse) (2002), "Voces ausentes. Opiniones de personas mayores sobre abuso y maltrato al mayor", *Revista Española de Geriatria y Gerontología*; 37:319-31.
- OPS y OMS (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud) (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Capítulo 5: "El maltrato de las personas mayores", Washington, D. C.
- Paveza, G. J. et al. (1992), "Severe Family Violence and Alzheimer's Disease: Prevalence and Risk Factors", *The Gerontologist*, 32(4).
- Roqué, M. (2009), Informe DINAPAN "La percepción sobre la discriminación, el abuso y maltrato por parte de las personas mayores", presentación de relevamiento nacional realizado en el marco del Programa de prevención de la discriminación, abuso y maltrato hacia las personas mayores, Buenos Aires.
- WHO (World Health Organization) (2011), "European report on preventing elder maltreatment", Regional Office for Europe, Copenhagen, [online] http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/144676/e95110.pdf [December 28, 2012].
- Wolf, R. y K. Pillemer (1989), "Helping Elderly Victims: The Reality of Elder Abuse", Nueva York, Columbia University Press.

Using human rights to promote the dignity of older persons: a British perspective

Nony Ardill¹

Resumen

El trabajo se enfoca en la perspectiva europea —y particularmente la británica— para proteger los derechos humanos de las personas mayores, basada en la Ley de Derechos Humanos del Reino Unido (1999), en conjunto con los mecanismos europeos de derechos humanos. Se presta especial atención a varios artículos del Convención Europea de Derechos Humanos que son de importancia particular para las personas mayores, y que consideran el derecho a la vida, la protección frente al sometimiento a tratos inhumanos y degradantes, el derecho a la libertad y la seguridad y al respeto de la vida privada y familiar. El artículo también aborda la manera en que el Estado británico protege a las personas mayores de la discriminación por razón de edad por medio de sus leyes y políticas públicas. Finalmente, se examina la labor de la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos del Reino Unido y su investigación sobre el cuidado en el hogar por medio de un enfoque de derechos humanos, ofreciendo las observaciones y recomendaciones surgidas.

¹ Senior Lawyer at the Equality and Human Rights Commission, an independent statutory body set up to eliminate discrimination and protect human rights in Britain.

Summary

The article focuses on the European, and in particular, British perspective for protecting the human rights of older persons. Using its own Human Rights Act (1998), in tandem with European human rights mechanisms, the United Kingdom uses these frameworks to protect older persons and their rights. Specific attention is given to several articles of the European Convention on Human Rights that are of particular importance to older persons, including: the right to life, freedom from inhuman and degrading treatment, right to liberty and security and the right to respect for private and family life. Also covered is the manner in which the UK protects older persons from age discrimination through laws and protection in the public sector. Finally, the UK Equality and Human Rights Commission is examined, as well as its enquiry into home care—through a human rights approach—and subsequent findings and recommendations.

A. Introduction

Human rights are universal—they should not be conditional on age or on any other status. This article explains how older people's rights are theoretically protected by the Human Rights Act 1998 (HRA). This legislation requires public authorities in the UK to act compatibly with the European Convention on Human Rights (ECHR) when fulfilling their statutory functions. Because of the HRA, public authorities also have positive obligations to take active steps to promote and protect human rights. The extent to which UK law protects older people from age discrimination is also discussed.

The article then goes on to describe the role of the Equality and Human Rights Commission ("the Commission"). It summarises the work of Commission's formal inquiry into older people and human rights in home care, which revealed that—in spite of the HRA—older people using home care services still experience serious human rights breaches. Many of these human rights problems can be attributed to fundamental weaknesses in the home care system and in the legal framework within which it operates.

B. How UK law protects human rights

For the UK, the most important human rights instrument is a regional treaty—the European Convention on Human Rights (ECHR). The ECHR protects fundamental civil and political rights. It was a product of the Council of Europe,

an institution set up after the Second World War. The UK was a driving force behind the new treaty and, in 1951, was one of the first states to ratify it. The Council of Europe went on to set up the European Court of Human Rights (ECtHR) in Strasbourg as a mechanism for safeguarding ECHR rights.

The ECHR has now been made part of domestic law by the HRA, which came into effect in October 2000. The HRA operates in three main ways.

- All public authorities must comply with the ECHR when carrying out their powers and duties. The same obligation applies to non-state organisations—for example, third sector organisations and private companies—when they are carrying out ‘public functions’ on behalf of the state.
- The courts must interpret all UK legislation, as far possible, in a way that is compatible with the ECHR. If this is not possible, then the courts are able to make a “declaration of incompatibility” to inform Parliament of the problem, asking Parliament to change the law.
- Victims of human rights breaches can bring a claim to the UK courts, and defend a claim against them using human rights arguments. Before the HRA came into effect, an individual claiming that the UK had breached their ECHR rights could only bring a case to the Strasbourg court.

As well as providing a legal remedy for human rights breaches, the HRA was intended to promote a “human rights culture” within public authorities, and a “human rights approach” to public services. The Commission’s Human Rights Inquiry found that a “human rights approach”, if it is properly understood and applied to the planning and delivery of public services, can help drive up standards and provide a framework for person-centred decision-making. However, the inquiry found that—with some exceptions—this potential has not been fulfilled (Equality and Human Rights Commission, 2009).

1. Articles of the Convention

Nearly all Articles of the ECHR have been made part of UK law by the HRA. For older people who depend on health and social care services, there are some Articles that are likely to be particularly important in protecting their rights:

Article 2: the right to life

Everyone has the right to have their life protected under Article 2 ECHR, which has two parts. First, the state has a positive obligation to guarantee this protection through effective legislation. The state must also take

steps to protect and safeguard the lives of individuals, particularly those in the detention or care of the state. Second, Article 2 requires a state to refrain from intentionally or unlawfully interfering with a person's right to life.

Article 3: freedom from inhuman and degrading treatment

Article 3 places an absolute duty on states not to subject individuals to inhuman or degrading treatment. This might include degrading treatment or punishment where a person feels fear, anguish or inferiority that is humiliating and debasing; or when intense physical and mental suffering are caused, whether deliberately or unintentionally.

For Article 3 to be breached, ill treatment must reach a fairly high threshold of severity. However, the context of the treatment will also be important. For example, if a frail older person were to be seriously and systematically abused by one of the care workers in a residential care home over several weeks, this would almost certainly amount to inhuman and degrading treatment.

Article 5: right to liberty and security

Article 5 states that no-one should be deprived of their liberty except in one of the circumstances specified by the Article itself. As well as protecting people who are detained in connection with a criminal offence or immigration control, this Article 5 protects people who are detained for social reasons—for example, because they are of “unsound mind.” Anyone who is detained must be able to challenge the lawfulness of their detention.

For example, sometimes care workers lock people with dementia inside their own homes to prevent them wandering, without going through formal procedures or giving them (or their family) the opportunity of challenging the decision. This could be in breach of Article 5—even if the care workers had acted with good intentions.

Article 8: the right to respect for private and family life

Article 8 of the Convention guarantees the right to respect for private and family life, home and correspondence. The wide scope of this Article can include: respect for physical and moral integrity—for example, not being harassed or abused—; respect for privacy, dignity and personal autonomy; the ability to develop or maintain relations with others; the right to respect for one's sexual orientation; the right to occupy one's existing home without interference; and respect for all types of personal data and communication.

Unlike Articles 2, 3 and 5, rights under Article 8 are *qualified*. This means that, in particular circumstances, it may be justifiable for the state to

interfere with Article 8 rights if the interference is in accordance with the law and necessary in a democratic society. The interference must be a proportionate response to a genuine social need, with a basis in domestic law through legal rules that are accessible and reasonably clear.

The UK Supreme Court recently decided an appeal where a central issue was the extent of an older person's right to respect for personal dignity under Article 8.² Elaine McDonald, former principal ballerina with the Scottish Ballet, had been disabled by a stroke in 1999 and had a bladder condition. The local authority provided her with a care package that included night-time care, so she could get assistance in using the toilet during the night. Subsequently, the local authority decided to withdraw night-time care, on the basis that Ms McDonald—who is not incontinent—could use incontinence pads instead. By a majority, the Supreme Court found that requiring Ms McDonald to use pads was not a breach of her rights under Article 8. The court took the view that, even if her Article 8 rights were relevant to the local authority's decision, the interference in her rights was proportionate and justified. The local authority only had limited resources and was entitled to strike a balance between the competing interests of the individual and the community as a whole. Ms McDonald is now taking her case to the European Court of Human Rights in Strasbourg.

The right to respect for one's home under Article 8 has also allowed older people to resist attempts to evict them from care homes. For example, in one case eight residents used Article 8 arguments to support a legal challenge to the local authority's decision to close their care home on financial grounds. Several of them believed they had been given a home for life. The residents and the local authority eventually reached agreement on the process of assessment and consultation that would be followed before a final decision was made. In approving this agreement, the court ordered the local authority to take account of its human rights obligations, including under Article 8.³

Article 14: the right to enjoy Convention rights without discrimination

Article 14 provides that ECHR rights must be protected without discrimination on any ground “such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.” However, Article 14 does not provide a self-standing right to protection from discrimination; it is “parasitic” on other ECHR rights.

² R (McDonald) v Royal Borough of Kensington and Chelsea [2011] UKSC 33.

³ Cowl v Plymouth City Council, [2001] EWCA Civ 1935.

Article 14 does not have a closed list of different types of discrimination; over time the ECtHR has expanded the list, for example confirming that disability is within the remit of Article 14 in the case of *Glor v Switzerland*.⁴ Most legal commentators would agree that age is within the scope of “other status” under Article 14, but so far no case decision of the ECtHR has confirmed this.

2. Positive human rights obligations

Public authorities have to do more than just avoid breaching the Articles of the ECHR. The ECtHR has clarified that the state must take active steps to promote and protect the rights guaranteed by the Convention. Because of the HRA, these positive obligations are passed on to public authorities when carrying out their statutory powers and duties.

Depending on the circumstances, public authorities may have positive human rights obligations to prevent breaches of human rights by other organisations, or taking effective measures to stop human rights breaches from happening. This could include providing information to people whose rights are at risk. Public authorities also have a positive obligation to respond to a serious human rights violation, perhaps by carrying out an investigation into the circumstances in which it took place.

C. Ageism and age discrimination

Research shows that age discrimination is the most widely experienced type of discrimination in Europe. People over 70 tend to attract pity and sympathy from younger people. Perceptions of their competence, scored on a scale of 0 to 4, ranges from 3.02 in Hungary to 1.87 in Poland, with the UK at 2.35 —just below the European average (2.44). These age-related stereotypes can feed into older people’s perceptions of themselves and there is evidence that stereotypes impact negatively on older people’s own performance (Age UK, 2011).

Within health and social care services, there is substantial evidence of both ageist attitudes and unjustifiable age-differentiated treatment (Centre for Policy on Ageing, 2009). Many older people have experienced patronizing, ageist attitudes from health and care staff, based on deep seated, negative cultural attitudes towards them. A report in 2007 by the Joint Parliamentary Committee on Human Rights suggested that these negative attitudes contribute to the lack of respect for older people’s human rights: “We consider that the power imbalance between service providers and service users and the strong

⁴ *Glor v Switzerland*, Application 13444/04, judgment 30 April 2009.

evidence that we have received of historic and embedded ageism within healthcare for older people are important factors in the failure to respect and protect the human rights of older people” (Joint Committee on Human Rights, 2007, paragraph 59).

In the UK, social care services have been traditionally organized around age. Services for older people suffer from chronic under-investment compared those for younger disabled adults. Older people’s services are very often more concerned with basic physical needs and safety rather than enabling participation in social life or inclusion in the community.

There is also evidence that older people are treated less favourably by the financial services industry. This is a particular problem with insurance companies, who quite often operate age cut-offs for certain types of product—for example, motor and travel insurance. Even if a company is willing to provide insurance cover for older people, it is usual for them to face substantial price increases when they reach a certain birthday—for example, 65 or 70.

1. How British law gives protection against age discrimination

With all types of discrimination, legislation has an important role in combating stereotypes and promoting equality. Age discrimination in employment and vocational training has been outlawed in Great Britain since October 2006.⁵ The Equality Act 2010 has now consolidated all anti-discrimination law and has also expanded protection against discrimination. The most important new provisions will outlaw age discrimination in services, taking effect in October 2012.

British legislation treats age discrimination differently to other protected characteristics (race, disability, gender etc), because direct discrimination on grounds of age is sometimes seen as acceptable or beneficial in society. The law allows age-based treatment if it can be “objectively justified.” This involves a legal test with two stages.

- *First, does the policy/practice have a legitimate aim?* For example, ensuring people’s well-being and dignity, reasonable business efficiency (not just reducing costs), reducing health and safety risks, meeting public health objectives.
- *Second, is the means of achieving the aim appropriate and necessary?* Broadly, this means adopting the least discriminatory

⁵ Under the Employment Equality (Age) Regulations, now consolidated into the Equality Act 2010.

approach possible. Blanket policies may well not satisfy this test and a more nuanced approach may be necessary.

The ban on age discrimination in services will have several express exceptions. These will automatically permit certain age-based practices—for example, most of the current practices in the financial services sector (described above) will remain lawful. However, there will be no express exceptions in health and social care services, because the government agrees that unjustified age discrimination should be banned in this sector. Age-differentiated practices such as seasonal flu vaccinations targeted at older people are likely to be justified.

2. The public sector equality duty

The Equality Act 2010 has also introduced an integrated public sector equality duty (PSED), covering seven protected characteristics including age. The PSED is a mechanism for ensuring that public authorities take account of equality and avoid discrimination in everything they do. The duty requires all public bodies, when carrying out their powers and duties, to have “due regard” to the need to (i) eliminate discrimination (ii) advance equality and (iii) promote good relations between groups. With respect to age equality, the PSED should mean—as a minimum—that public bodies have regard to the effects of demographic change on public services, and ensure services are not designed or delivered in a way that unlawfully discriminates because of age.

D. About the Equality and Human Rights Commission

The Commission is a statutory body, established by the Equality Act 2006. It is funded by the government, but operates independently from it. The Commission is also recognised by the United Nations, under the Paris Principles, as an “A” status National Human Rights Institution.

Of the four nations in the United Kingdom, the Commission covers England, Wales and Scotland (“Great Britain”)—but does not cover Northern Ireland. Scotland has its own human rights commission, which deals with matters that are within the competence of the Scottish Government. This means that the Commission’s role in Scotland is quite restricted.

The Equality Act 2006 sets out the powers and duties of the Commission. In summary, the Commission’s role is to promote equality and eliminate discrimination, to promote and protect human rights, and to foster good relations between different groups. It also has specific legal powers, including the following:

- To help individuals who are victims of discrimination by an employer or service provider—but not victims of human rights abuses, unless the case also involves discrimination law.
- To bring cases in its own name against public authorities who are in breach of anti-discrimination or human rights legislation, using a court procedure called “judicial review.”
- With the court’s permission, to be a third party “intervenir” in cases brought by others. The role of an intervener is to assist the court by providing evidence or additional legal arguments.
- To conduct formal inquiries and investigations into issues or sectors where there are concerns relating to human rights and/or equality.

E. Inquiry into older people and human rights in home care

Using its formal legal powers, the Commission launched an inquiry into older people and human rights in home care in November 2010. The inquiry focused on home care commissioned or provided by local authorities in England. It set out to find out whether the human rights of older people (ie, those aged 65 or over) needing home care services are adequately promoted and protected. The potential risks to human rights when care is delivered “behind closed doors” in someone’s own home are similar to the risks in institutional settings such as residential care homes—but home care has received less attention.

1. How home care is provided

Over the past 10 to 15 years, it has become increasingly common for local authorities to commission home care services from private and voluntary sector agencies, instead of providing these services themselves. In 1992, only two per cent of publicly funded home care was provided by independent organisations but by 2009/10, the proportion had risen to 84 per cent (NHS Information Centre, 2011). This means that the way local authorities commission services from other organisations has become crucial to ensuring that human rights are promoted and protected. It also means that the role of the Care Quality Commission (CQC)—the statutory regulator for the sector—has become increasingly important.

As well as commissioning care services, local authorities have duty to conduct a formal assessment of anyone who appears to need community care services—including home care. Because of financial constraints, many local

authorities have tightened up the eligibility criteria for care, making them very restrictive. Most authorities now only provide publicly funded home care to people with “critical” or “substantial” needs. If a person is assessed as having eligible needs, they will usually undergo a financial assessment. In 2009-2010, about 453,000 people over 65 received home care through their local authority (NHS Information Centre, 2011).

If a person qualifies for home care funded by the local authority, they may choose to have a “personal budget” and receive a cash payment. This allows them to select and employ their own care worker. However, the inquiry found that older people are less likely to choose personal budgets than younger groups. Many older people were worried about managing the cash payments and taking on the responsibility of employing a care worker.

2. A human rights approach to home care

The home care inquiry looked at some good examples of how a human rights approach can improve social care. One example was the “Dignity in Care” campaign of the Department of Health, which promotes a human approach to health and social care for older people. The campaign invites commissioners, providers and service users to become “dignity champions” by supporting the “dignity challenge” —a document setting out expectations for older people’s services, which include: zero tolerance of abuse; treating people as individuals; supporting independence and control; respecting privacy; acting to alleviate loneliness and isolation; and making people feel they can complain without fear of retribution. Another, similar human rights initiative is the Care about Rights training and awareness programme developed by the Scottish Human Rights Commission.

One of the first tasks of the Commission’s inquiry was to devise an evidence-gathering framework that reflected a human rights approach to home care. The framework was based on the rights protected by the ECHR, as well as some of the rights in the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), together with the UN Principles for Older Persons.⁶ The evidence framework used four broad headings subdivided into areas where human rights should be protected by home care services:

- *Dignity and security* (covering physical and psychological well being; financial security).

⁶ These principles were adopted by the General Assembly in 1991 to guide national policy programmes for older people.

- *Autonomy and choice* (including self-determination and support for decision-making).
- *Privacy* (including modesty when dressing or bathing; respect for private correspondence and documents).
- *Social and civic participation* (maintaining family relationships and friendships; community, religious and civic participation).

3. Methodology of the inquiry

The inquiry first launched a widely publicised “call for evidence,” to help decide how more targeted evidence would be gathered.⁷ Based on findings from the call for evidence, the inquiry team organised thirteen focus groups to help capture the views and experiences of older people, including different ethnic and faith groups. In-depth interviews with 40 individuals relying on home care services helped to understand their experiences. An online survey of local authorities (response rate: 54 per cent) and 250 telephone interviews with home care organisations provided evidence from the perspective of both commissioners and service providers. The inquiry also sent letters posing some detailed questions to government departments, regulators and relevant national organisations.

4. Inquiry findings

a. Positive features of home care

Older people want to remain at home as long as possible, but needed good quality home care to do this. About half the older people using home care are satisfied with it; positive features included consistency and reliability of staff, good interactions with care workers and having control over daily tasks. Many older people greatly value the relationship with their care workers—possibly their only daily human contact. Being treated with politeness and respect was especially important. The majority of home care staff giving evidence to the inquiry described their pride in their work and the satisfaction they gained from helping older people keep their independence.

b. Inadequate support for eating and drinking

Although there was some good practice, there was also evidence of poor treatment. In some cases it was clear that human rights had been

⁷ The call for evidence drew 560 responses, of which 361 were from older people and their families, 148 from individual home care workers and 61 from organisations.

breached. Concerns were raised about older people receiving inadequate support with food and drink, sometimes leading to severe weight loss and dehydration. The inquiry heard of an older man with dementia who was not given the support that he needed to eat. He lost so much weight that he was admitted to hospital, where he died three days later. This would amount to inhuman and degrading treatment in breach of Article 3 of the ECHR. If the neglect caused his death, there may well also have been a breach of the right to life under Article 2 of the ECHR.

Some care workers had an unfounded belief that health and safety restrictions prevented them from preparing hot meals, leaving clients to heat up their own food in the microwave. One woman reported that her mother, in the terminal stages of cancer, had to struggle to the kitchen to heat up her own meal while her care worker watched. After this, the care worker dished up the food onto a plate. This neglectful treatment would almost certainly amount to a breach of the right to respect for private life under Article 8 of the ECHR.

c. Abuse and neglect

Evidence of intentional physical abuse was comparatively unusual. However, there were several examples of older people being neglected because care workers had been allocated insufficient time to complete everything in the care plan. It was a common complaint that staff had to rush through tasks or leave them undone because of time constraints; visits were often limited to 15 minutes. This suggested breaches of the right to respect for private life (Article 8). One older woman with arthritis, which slowed her movements, said that after her care workers had supported her to wash there was no time left for breakfast. Some older people also reported concerns about the way that home care workers interacted with them. For example, they were addressed condescendingly or in a tone that was inappropriately informal. Sometimes care workers talked on their mobile phones or —when working in pairs— chatted to each other over the head of the older person while providing intimate care. This treatment seemed to be rooted in patronising, ageist attitudes and falls short of the standards of care required by Article 8.

d. Lack of respect for privacy

Some older people reported a lack for respect for personal privacy when intimate tasks were carried out. Evidence suggests that the problem is compounded by having a high turnover of care workers carrying out intimate care. One older person commented: “There is a constant parade of new staff passing through the house, to be ‘trained.’ My personal dignity is not respected.”

Problems also arose when workers carried out their tasks in a distracted and rushed way without time to discuss the older person's preferences. The impact of these pressures can be greater on those with dementia, who might need longer to recognise care workers and recall why they are there.

e. Lack of respect for autonomy

Lack of respect for personal autonomy may well amount to an unjustifiable breach of Article 8 ECHR. Many older people lacked choice over the timing of their home care visits; for example, they were forced to stay in bed for long periods of time, sometimes in soiled incontinence pads. In one of the worst cases, an older woman was put to bed by care workers at 5pm and had to wait until 10am the following day before she had assistance to get up. The "time and task" approach that many local authorities take to commissioning also creates inflexibility. For example, an older person may be given assistance with washing and dressing because it is "on the list," rather than help with any other tasks that might be required. A local authority officer reported the following incident: "a lady [...] was on the toilet when the carer came; she shouted 'I'm stuck, I need some help.' The carer shouted up, 'Can't do that, but I've made you a butty [= sandwich] and I'm going now.'"

Respect for personal autonomy should allow people to be genuinely involved in the assessment of their own home care needs. This was rarely older people's experience. In practice, many are assessed by the local authority at a time of crisis and have little active involvement in defining their needs or choosing a care provider. They often felt that home care was something "done to them" and had little or no understanding of the system or what they could expect from it. Voluntary sector organisations complained that there was inadequate information and advice for older people, both about home care options and about their human rights.

f. Social isolation

About 45 per cent of those aged 75 and over live by themselves (Office for National Statistics, 2011). The inquiry unveiled a pervasive sense of isolation and loneliness among older people, especially those living alone without regular opportunities to get out of their home. This comment came from a 78 year old woman: "I'm stuck here all day long, and I look at the sun and I think, I wish I could get out there... if you're stuck between four walls of a day, every day, that is like living in a box being squeezed in."

Organisations working with older people suggested the problem of social isolation has an impact on mental and physical wellbeing and personal

confidence. In contrast to care packages for younger disabled adults, older people's care rarely includes support for social activities. This age-differentiated treatment raises concerns about compliance with Article 14, freedom from discrimination in the enjoyment of ECHR rights, taken in conjunction with Article 8, the right to respect for private and family life.

5. The role of local authorities in commissioning services

It was explained above that in some circumstances public authorities have positive obligations to promote and protect human rights. For example, these obligations apply to the way local authorities commission home care services from independent providers and to the procurement and management of contracts. Most authorities claimed to take account of "human rights" in all these processes. However, a detailed analysis of the relevant documentation revealed that, all too often, they only superficially understood their human rights obligations. It was common for the HRA to be merely listed alongside other legislation in an appendix to the commissioning document, or for the document to refer to "dignity", "respect" or "independence" without linking these concepts to human rights obligations. Even when human rights were expressly mentioned, they were rarely linked to requirements for service delivery or contract monitoring.

Financial pressures on local authorities seem to be making this situation worse. Some local authorities give more weight to cost than to quality when considering tenders for home care contracts. It was not unusual for the local authority to award 70 per cent of total marks for cost, and 30 per cent for quality. Some home care providers told the inquiry that they could not deliver services to an acceptable standard at the hourly rates that local authorities offered to pay. There was evidence of cost reductions leading to shorter visits (15 minutes being typical); "call cramming" (a care worker's schedule being over-booked with visits); not paying workers for travel time; reduced opportunities for training; and less supervision of care staff.

However, the inquiry came across some evidence of good practice, especially in local authorities with strong leadership on human rights. For example, some authorities worked in partnership with independent home care providers, building a shared understanding of the importance of a human rights based approach —sometimes offering free or subsidised training to support this. There were also some innovative approaches to monitoring of contracts. These included quality monitoring using face-to-face interviews with service users and training older people as "citizen assessors" to talk to users in their own homes.

6. Inquiry findings

The inquiry identified a number of interlinked negative factors that undermine the human rights of older people using home care services.

a. The impact of age discrimination

It was noted above that the new ban on age discrimination in services will not become law until October 2012. The pressing need for this legislation was highlighted by evidence of negative, ageist attitudes towards older people using home care, as well as differentials in the size and type of care packages they receive compared to younger disabled adults. Sometimes the home care package was insufficient to deliver the amount and quality of personal care required by the local authority assessment, let alone supporting social activities outside the home. One local authority senior manager commented: “We are still ageist across the statutory agencies, there’s no two ways about it... you wouldn’t think twice about younger people getting support around social interaction... you wouldn’t think twice about funding that. There’s no way on this earth a) we could afford to b) we’d have the inclination to do that [for older people].”

b. Lack of investment in care workers

There was evidence of a lack of investment in home care workers, who often receive no more than the minimum wage, contrasting sharply with the important responsibilities they are expected to fulfil. In addition, they often have little training or supervision. Some local authorities and service providers recognise that commissioning services at very low contract prices has a negative impact on wages. Poor pay and conditions also affect staff retention, potentially with an adverse impact on older people who rely on home care services.

c. Barriers to making complaints

Older people using home care services face significant barriers to raising concerns about poor treatment, including treatment that breaches their human rights. They were often unwilling to complain because they did not want to “make a fuss”, or were reluctant to get their care workers into trouble, or feared negative consequences —such as being forced into residential care. Many were unclear about how to make a complaint; this was a particular issue for those who pay for their own home care. Another common problem was that older people did not know what standards of home care they should receive, or understand what it meant to have their human rights respected.

The inquiry identified some good practice by certain local authorities and care providers. Because older people are more comfortable raising issues

with someone they know, it can be highly effective to give all service users personal contact with a manager or set up monthly consultation meetings. As part of its quality assurance system, one local authority put together a team of “citizen assessors” to engage service users in face-to-face dialogue.

d. The legal and regulatory framework

Home care is a challenging sector to regulate, as it is delivered behind closed doors by a wide range of providers. Evidence suggested that the CQC, the regulator for the sector, is under-resourced for its role and that it does not place sufficient emphasis on human rights in its approach to registration and inspection. A number of organisations and individuals also expressed concern that the CQC no longer monitors local authority commissioning practices.

In addition, individual service users face a significant barrier to taking legal action against home care providers who breach their human rights. The HRA applies to public authorities and to other organisations when they are performing “public functions” —but the way in which the courts have interpreted the law almost certainly means that private and voluntary sector home care providers are outside the scope of the HRA even when they are providing services under contract to a local authority.⁸ Because of this legal loophole, a person whose human rights are breached by an independent home care provider cannot bring a legal case directly against the care provider.

7. The recommendations of the inquiry

The full report of the inquiry makes 25 detailed recommendations, which the Commission is following up over the coming months.⁹ The main recommendations are as follows:

a. Legal and regulatory framework

- The legal loophole should be closed so that all home care commissioned by local authorities is covered by the HRA.
- The ban on age discrimination in services should be implemented without delay.

⁸ YL (by her litigation friend the Official Solicitor) v Birmingham City Council and others [2007] UKHL 27.

⁹ The full set of recommendations can be found in the inquiry report: Equality and Human Rights Commission, November 2011, *Close to home: An inquiry into older people and human rights in home care*, available from: <http://www.equalityhumanrights.com/legal-and-policy/inquiries-and-assessments/inquiry-into-home-care-of-older-people/close-to-home-report/>.

b. Local authorities and human rights

- Local authorities should put human rights at the centre of commissioning and assessment of home care services.
- By October 2012, local authorities should review their policies and practices to identify the potential causes of human rights breaches in home care.
- Local authorities should ensure contracted home care providers pay at least the national minimum wage to their staff.

c. Better information on human rights

- More information is needed to help older people and their families make informed choices on home care, and to tell them what to do if their human rights are at risk.
- Central and local government should support more advocacy, guidance and brokerage schemes to support personalised home care for older people.

d. Detecting threats to human rights

- The CQC, local authorities and providers should develop more flexible systems for exchanging information, to detect threats to human rights.
- The CQC should raise awareness of its own role in responding to whistle blowing alerts by home care staff.
- The CQC should facilitate feedback by any reasonable means from older people, their families and others and take early action where risks to human rights are indicated.

Bibliography

Age UK (2011), *A snapshot of Ageism in the UK and across Europe*, London [online] <http://www.ageuk.org.uk/Documents/EN-GB/ID10180%20Snapshot%20of%20Ageism%20in%20Europe.pdf?dtrk=true> [July 24, 2012].

Centre for Policy on Ageing (2009), *Ageism and Age Discrimination in Social Care in England*, [online] http://www.cpa.org.uk/information/reviews/CPA-%20ageism_and_age_discrimination_in_social_care-report.pdf [July 24, 2012].

- Equality and Human Rights Commission (2009), *Human Rights Inquiry. Report of the Equality and Human Rights Commission*, London.
- Joint Committee on Human Rights (2007), *The Human Rights of Older People in Healthcare*, Eighteenth Report of Session 2006-07, London, The Stationery Office Limited.
- NHS Information Centre (2011), *Community Care Statistics 2009-10*, Social Services Activity Report, London.
- Office for National Statistics (2011), "Households and Families", *Social Trends* 41, London.

El maltrato contra las personas mayores en Chile: avances institucionales y jurídicos

Tania Mora Biere¹

Resumen

En este artículo se describe y analiza el marco jurídico y de política pública que se ha ido desarrollando en Chile para el abordaje del maltrato hacia las personas mayores. Para ello, se presentan en primer lugar algunas consideraciones generales sobre esta problemática, sus formas, escenarios y peculiaridades, complementadas con datos específicos sobre la situación del país en esta materia. Luego se revisa su tratamiento en algunos acuerdos logrados a nivel internacional y regional, que ha ido adquiriendo mayores niveles de explicitud y compromiso. Se alude a la forma en que se ha operacionalizando su abordaje en Chile, mediante una ley de maltrato dictada en 2010, que introdujo modificaciones en el marco jurídico existente para contemplar la condición específica de las personas mayores ante esta situación, y al modo en que este hito legal permitió contar con un programa específico de prevención contra la violencia y el abuso, que ha comenzado a operar en 2012. Finalmente, se pone énfasis en las implicaciones positivas que tendría la adopción de una convención específica sobre los derechos de las personas mayores para su protección frente al maltrato.

¹ Encargada de la Unidad Jurídica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Chile.

Summary

The article describes and analyzes the legal and public policy framework that has been developing in Chile for addressing abuse towards older persons. To this end, general considerations on the problem are first presented, as well as its forms, scenarios and peculiarities that are complemented with specific data on the country situation on this matter. A review of some international and regional agreements on the issue follows, demonstrating increasing specificity and commitment. The operationalization of the issue in Chile is looked at through the implementation of a law against abuse in 2010 that modified the existing legal framework to specifically take into account older persons. Such a law allowed for the creation of a specific program of prevention against violence and abuse against older persons, which has started operation in 2012. Finally, the article emphasizes the positive implications that the adoption of a specific convention on the rights of older persons would have for protection against abuse.

A. Presentación

El maltrato contra las personas mayores es una problemática social de carácter mundial. Si bien puede adquirir particularidades nacionales, determinadas entre otros factores por la institucionalidad y el marco legal de cada país, su grado de envejecimiento poblacional, las coyunturas socioeconómicas y políticas específicas, las características de su sistema de protección social, y muy especialmente, las peculiaridades culturales e idiosincráticas, lo cierto es que hay rasgos y problemas comunes que constituyen al maltrato hacia las personas mayores como un asunto estructural de la sociedad mundial contemporánea. Por lo tanto, es importante lograr un consenso común o generar ciertas ideas-fuerza para tratar de erradicar este fenómeno preocupante.

Desde este convencimiento, se plantean en este artículo algunas consideraciones generales sobre el maltrato contra las personas mayores, se revisa su tratamiento en algunos acuerdos logrados a nivel internacional y regional, para ocuparse luego de la forma en que se ha operacionalizando su abordaje en Chile, mediante una ley de maltrato dictada en 2010, y el modo en que este hito legal permitió contar con un programa específico de prevención contra la violencia y el abuso hacia la persona mayor desde 2012.

B. El maltrato: formas, escenarios y complejidades

En todas las sociedades hay situaciones que permanecen ocultas porque no se repara suficientemente en ellas, o porque otras igualmente relevantes ocupan de manera más inmediata la atención de los gobiernos, los medios de comunicación y la opinión pública. Es lo que ha ocurrido con el fenómeno del maltrato hacia las personas mayores, que ha permanecido invisibilizado y que se ha perpetuado estructuralmente. Este tipo de maltrato no ha recibido la misma atención que aquel que se realiza contra la mujer más joven o hacia los niños, y solo en los últimos años se ha comenzado a reclamar interés por esta problemática y a reivindicar un campo propio para su investigación.

Definir el maltrato contra las personas mayores supone complejidades de diversa magnitud, que lo diferencian de la violencia o los malos tratos contra otros grupos etarios. Cuando se alude a esta problemática, se la suele señalar como maltrato —tratar mal, hacer daño, menoscabar—; abuso —mal uso, aprovechamiento del poder, de la confianza—; negligencia —descuido—; abandono —desamparo—, o en términos más generales como discriminación, es decir, dar un trato de inferioridad a una persona o colectivo por motivos raciales, religiosos, políticos o de edad, situación que se encuentra en la base de cualquier tipo de abuso, maltrato o violencia.

La discriminación fue señalada como uno de los desafíos más importantes para el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores por el Secretario General de las Naciones Unidas en un informe que presentó ante la Asamblea General en junio de 2011 (Naciones Unidas, 2011). En ese documento señalaba que en todo el mundo los estereotipos y prejuicios sobre las personas mayores son tolerados socialmente, y que la discriminación por edad tiende a combinarse con otras como la discriminación por sexo, raza o etnia, religión, discapacidad, condiciones económicas o estado de salud, lo que impacta negativamente en el ejercicio y el disfrute de sus derechos.

Como se sostiene en este informe, la discriminación múltiple exacerba y profundiza el impacto negativo que puede tener una medida, una política o una práctica en la vida de una persona y en el ejercicio de sus derechos; por lo tanto, es preciso tenerla en consideración al momento de diseñar las políticas públicas.

Además de las varias expresiones con las que se alude al maltrato, que contribuyen a la complejidad del abordaje de este fenómeno, hay que considerar la conducta que se requiere para provocar este daño a la persona mayor, que puede tomar forma en una acción o una omisión.

Las acciones son mucho más fáciles de detectar, porque generalmente dejan una huella. La pesquisa de las omisiones, en cambio, es más difícil, y más aún en el caso de una persona mayor dependiente. Dejar de darle medicamentos, de cambiarle los pañales si se trata de una persona postrada, no llevarla a controles médicos, nutrirla inapropiadamente —ya sea no dándole la comida necesaria a las horas indicadas o simplemente no alimentándola— son todas omisiones que pueden provocarle un daño de tal magnitud que pueden llevarla a la muerte.

Es posible sostener, por lo tanto, que el maltrato contra las personas mayores se profundiza con la dependencia, es decir, cuando se necesita de un tercero que apoye o ayude a realizar las actividades de la vida diaria, ya que una persona autónoma y autovalente no requiere de este tercero para que haga algo por o para ella.

La ocurrencia del maltrato traspasa el espacio familiar, puesto que también se manifiesta en el ámbito institucional; este tipo de maltrato se refiere a cualquier forma de abuso o violencia que ocurre en los servicios dirigidos a las personas mayores —servicios públicos, municipios, establecimientos de larga estadía, centros de atención primaria de la salud, hospitales, entre otros—. Según los resultados de la segunda encuesta nacional de calidad de vida en la vejez, realizada en 2010, el 30% de las personas mayores de Chile decía haber sentido un trato injusto por el hecho de ser mayor en los consultorios, hospitales o centros de salud, un 12% afirmaba haberlo experimentado en el barrio, un 19% en los servicios públicos y un 10% en la familia (Pontificia Universidad Católica de Chile, Caja de Compensación Los Andes y SENAMA, 2010).

Quienes cometen el maltrato son generalmente personas que tienen una obligación legal o contractual de proveer servicios, cuidado o protección a las personas mayores que acuden a estas instituciones. Dentro de esta categoría de maltrato se encuadran los que se producen en los establecimientos de larga estadía o residencias para personas mayores, que requieren una especial atención tanto por la importancia que está adquiriendo la institucionalización de la población adulta mayor con dependencias severas que hacen imposible su permanencia en la familia como por la especial vulnerabilidad de estas personas, que con facilidad pueden quedar expuestas a estas situaciones. Dentro de estas instituciones es posible distinguir dos circunstancias diferentes: actos aislados de maltrato, con un cuidador que lo ejerce, o abusos que constituyen una práctica institucional habitual. El tratamiento que debiera darse a uno y otro caso es diferente.

En Chile, la política pública tiende a no incentivar la institucionalización de las personas mayores, pero se presentan casos vinculados por ejemplo a estados muy avanzados de demencia senil o de Alzheimer en los

que las familias no se pueden hacer cargo de los cuidados que las personas afectadas requieren y terminan por recurrir a su internación en una institución.

Además del maltrato familiar e institucional, otra forma se materializa en la violencia patrimonial o económica, que puede estar presente tanto en las instituciones como en la familia. Se trata de una explotación o apropiación de los bienes de la persona mayor por parte de terceros —familiares o no—, sin su aprobación o bien con un consentimiento viciado, fraude o estafa, a través de engaños o robos de su dinero o patrimonio.

A menudo supone la realización de actos ilegales, entre otros, la firma de documentos o poderes, cesiones de derechos, escrituras de compraventa de sus casas, donaciones, testamentos. Ejemplos comunes de este tipo de maltrato son la apropiación de la jubilación o la pensión o de bienes muebles e inmuebles de la persona mayor.

En Chile, según la información proporcionada por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 2009, más del 80% de las personas mayores son dueñas de su casa y más del 90% tienen acceso a una pensión (Ministerio de Planificación, 2010). Si a esto se le agrega que en el país una de cada cuatro personas mayores tiene algún nivel de dependencia, las probabilidades de sufrir algún abuso de este tipo aumentan.

El problema adicional que supone esta forma de violencia es la dificultad que implica probar su ocurrencia, ya sea porque no es denunciada por la persona mayor víctima o porque la complejidad del trámite jurídico necesario es tal que finalmente se abandonan los procesos e incluso su término se produce por el fallecimiento de la víctima.

C. La consideración del maltrato en acuerdos internacionales y regionales

A partir de 1991, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó mediante la Resolución 46/91 los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, que incluyen la independencia, la participación, los cuidados, la autorrealización y la dignidad, se comenzó a hablar con más propiedad del maltrato, ya que el principio de dignidad considera específicamente el derecho de las personas mayores a vivir con dignidad, seguridad y verse libres de explotación y malos tratos físicos y mentales (Naciones Unidas, 1991).

Con la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas, celebrada en Madrid en 2002, y mediante el Plan de Acción

Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento resultante de esa reunión, la comunidad internacional ha planteado el maltrato contra las personas mayores como una cuestión de derechos humanos, reconociéndolo como un problema social que afecta a la población adulta mayor a nivel mundial y que tiene profundas repercusiones psicológicas, sociales, médicas, jurídicas y éticas, entre otras (Naciones Unidas, 2003). A partir de allí se han generado múltiples iniciativas en el ámbito internacional: investigaciones, redes mundiales, planes de prevención e intervención orientadas a erradicar el maltrato y a minimizar sus efectos.

El tema también ha constituido uno de los ejes principales de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, surgida de la Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento realizada en Santiago de Chile en noviembre de 2003, en la que se definen tres áreas prioritarias de acción: a) personas de edad y desarrollo; b) salud y bienestar en la vejez, y c) entornos propicios y favorables.

El objetivo 3 de esta última área se refiere a la eliminación de todas las formas de discriminación y maltrato en contra de las personas mayores, y entre las recomendaciones para la acción que se realizan se sugiere: “Combatir la violencia, abuso, negligencia y explotación de las personas mayores, estableciendo leyes y normas que penalicen toda forma de maltrato físico, psicológico, emocional y económico” (CEPAL, 2003).

En la Declaración de Brasilia, adoptada por los Estados Miembros de la CEPAL en la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe —celebrada en Brasilia en diciembre de 2007—, hay una mención aún más específica, en la que los Estados firmantes proponen “crear marcos legales y mecanismos de supervisión para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad, tanto si utilizan los servicios de larga estadía como si residen en sus hogares, y facilitar la formulación y cumplimiento de leyes y programas de prevención de abuso, negligencia, maltrato y violencia contra las personas de edad” (CEPAL, 2007a, punto 13).

Pero la Declaración de Brasilia fue más allá en sus planteamientos, y los países que la suscribieron adoptaron dos importantes compromisos en esa ocasión: por una parte, acordaron “solicitar a los países miembros del consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad” (punto 25), y por la otra, se comprometieron a “realizar las consultas pertinentes con nuestros gobiernos para

impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas” (punto 26).

RECUADRO 1

LA CARTA DE SAN JOSÉ Y EL MALTRATO HACIA LAS PERSONAS MAYORES

Recientemente, en la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, suscrita por los Estados Miembros de la CEPAL en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe —celebrada en la ciudad de San José, Costa Rica, en mayo de 2012—, se hizo una declaración más integral respecto de la problemática del maltrato hacia las personas mayores, dedicándose un apartado completo a su tratamiento, además de asumir compromisos explícitos al respecto, señalando:

“Rechazamos todo tipo de maltrato contra las personas mayores y nos comprometemos a trabajar por su erradicación, para lo cual debemos:

a. Aplicar políticas y procedimientos para prevenir, sancionar y erradicar todo tipo de maltrato y abuso contra las personas mayores, incluida la penalización de los responsables,

b. Establecer mecanismos de prevención y supervisión, así como el fortalecimiento de los mecanismos judiciales, a fin de prevenir todo tipo de violencia en contra de las personas mayores.

c. Garantizar la protección especial de las personas mayores que, por su identidad de género, orientación sexual, estado de salud o discapacidad, religión, origen étnico, situación de calle u otras condiciones de vulnerabilidad, corren mayor peligro de ser maltratadas.

d. Poner a disposición de las personas mayores los recursos judiciales para protegerlas frente a la explotación patrimonial” (CEPAL, 2012, punto 9).

Falta aún saber cómo reaccionarán los países en relación con los compromisos contenidos en esta Carta, sin embargo, el tratamiento que se realiza de las materias que se relacionan directamente con las personas mayores, además de la elaboración más sistemática de ciertos derechos específicos, como los vinculados a la protección frente al maltrato, convierten a este documento en el más completo sobre los derechos de este grupo etario suscrito hasta la fecha.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Carta de San José de Costa Rica sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe”, tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012.

El aporte que supondría la adopción de una convención internacional de derechos de las personas mayores provendría no solo de los derechos contenidos en ella, sino también de la concientización de la sociedad sobre la importancia de los problemas e intereses específicos de la población adulta mayor. También cobraría una vital importancia respecto del tema de la violencia y el abuso contra las personas mayores, puesto que se trata de una problemática durante mucho tiempo invisibilizada en la sociedad.

Es quizás en las materias relacionadas con la violencia y el abuso en contra de las personas mayores en las que más urgente parece la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante que estandarice y proteja sus derechos.

D. El maltrato contra las personas mayores en Chile: hitos hacia una protección legal

En las últimas décadas, y principalmente sobre la base del principio de no discriminación, ha surgido en la doctrina internacional de los derechos humanos una nueva fase de “especificación” de los derechos dirigidos a ciertos colectivos con características propias y diferenciables de otros que los colocan en una posición de marginación o inferioridad, haciéndolos especialmente vulnerables a la violación de sus derechos. Ello ha significado la adopción de ciertas normas específicas destinadas a estos grupos (Rodríguez-Piñero, 2009).

También es posible advertir esta evolución hacia la especificidad en los ordenamientos jurídicos internos de cada país, en los que han ido elaborándose normas de protección de derechos de los niños y niñas, las mujeres o las personas con discapacidades, por ejemplo. Sin embargo, aunque dentro de estos “grupos” cabría considerar a las personas mayores, el avance de sus derechos específicos no ha tenido la misma atención ni desarrollo.

Algunos datos referidos al marco general de este tema en Chile describen una problemática real y preocupante. Actualmente, el 15% de la población del país es mayor de 60 años, y en 2025 habrá el mismo número de niños que de personas mayores². Según un informe proporcionado por Carabineros de Chile, institución que recibe mayoritariamente las denuncias por violencia intrafamiliar, desde 2004 —año en el que se dictó la primera ley de violencia intrafamiliar— a la fecha, las denuncias de maltrato en que la víctima es una persona mayor se han mantenido en el orden del 1% del total de las denuncias realizadas (Carabineros de Chile, 2006 y 2010). Si se compara esta

² Datos elaborados por el SENAMA a partir de información generada por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile y CEPAL (2007b).

cifra con la proporción de personas mayores de 60 años en el país, se puede afirmar que el fenómeno del maltrato y la violencia intrafamiliar en contra de las personas mayores se encuentra absolutamente invisibilizada.

A pesar de ello, había una escasa consideración legislativa de la violencia o el abuso que contemplara a las personas mayores como un grupo vulnerable específico, lo que redundaba en una invisibilidad aún mayor al momento de su defensa. Pero desde la creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), en 2002, esta problemática ha sido una preocupación permanente y se ha trabajado de manera sistemática para alcanzar los objetivos propuestos sobre este asunto en su ley fundacional, ya que se ha considerado una violación flagrante de los derechos de las personas mayores.

Fue la ley N° 19.828 la que estableció al SENAMA como un servicio público cuyo objetivo es velar por la integración del “adulto mayor” —que es la denominación utilizada en la norma— en la sociedad, su protección ante el abandono y el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes de carácter nacional.

Con este mandato y preocupación concreta, en 2005 el SENAMA convocó a una Mesa de Trabajo sobre Maltrato al Adulto Mayor, compuesta por diversos expertos en la materia provenientes del ámbito público, privado y académico, que se abocó a consensuar una definición y tipologías que caracterizaran específicamente el maltrato contra la persona mayor en Chile. A partir de su trabajo, se lo definió como: “Toda acción u omisión que cause daño a una persona mayor y que vulnera el respeto a su dignidad y el ejercicio de sus derechos como persona” (SENAMA, 2008). También se delimitaron las tipologías del maltrato: físico, psicológico, sexual, estructural, abuso patrimonial, negligencia y abandono.

La mesa de trabajo delegó a una subcomisión jurídica el mandato de proponer en la legislación nacional un marco jurídico que incluyera el maltrato hacia la persona mayor. Esta subcomisión se constituyó en 2006, y trabajó al interior del poder ejecutivo sobre una propuesta legal en la que participaron abogados de diferentes organismos del Estado, la Subsecretaría de Previsión Social, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, un fiscal adjunto del Ministerio Público, además de una abogada de la Universidad Diego Portales y dos del SENAMA, junto a la encargada de programas de este servicio, una psicóloga que desempeñó el rol de secretaria de la comisión.

Esta subcomisión se abocó al estudio pormenorizado de la legislación nacional y comparada, con el objeto de realizar ciertas modificaciones que permitieran introducir el fenómeno del maltrato contra la persona mayor en el ordenamiento jurídico nacional existente para especificar los derechos de este colectivo frente a esa situación. Para ello, se elaboró un proyecto de ley que fue

enviado al parlamento en 2007, y que tres años después se aprobó por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

La norma aprobada, ley N° 20.427, modificó tres cuerpos normativos, de esta manera:

- En la ley N° 20.066, de violencia intrafamiliar, se incluyó a la persona mayor como sujeto vulnerable específico, puesto que hasta entonces la norma solo se refería a mujeres, niños y personas con discapacidades. Dentro de las situaciones de riesgo inminente que habilitan al tribunal a tomar alguna medida cautelar, se agregaron los casos en que una persona mayor dueña o poseedora de cualquier título de un inmueble que ocupase para residir fuera expulsada de él, relegada a sectores secundarios o se le restringiera o limitara su desplazamiento en ese espacio.
- Se modificó la ley de tribunales de familia. Esta judicatura se especializa en las temáticas de familia, con procedimientos esencialmente orales, en los que las partes en conflicto se presentan ante el magistrado. Dentro de su competencia, estos tribunales se ocupan de casos de violencia intrafamiliar de orden psicológico.

La modificación procedimental realizada se refirió a las medidas cautelares que pueden tomar los tribunales de familia en casos de violencia intrafamiliar. En primer lugar, se dotó al tribunal de facultades especiales en el caso de una persona mayor abandonada, situación en la que podrá decretarse su internación en alguno de los hogares o instituciones reconocidos por la autoridad competente. En segundo lugar, se definió el abandono como el desamparo que afecta a una persona mayor que requiere de cuidados.

- Finalmente, se amplió la protección penal cuando una persona mayor es víctima de abuso patrimonial, para lo cual se eliminó la excusa legal absolutoria del artículo 489 del Código Penal, que beneficiaba a los parientes cercanos en casos de delitos de hurto, robo y daño.

Esta reforma legal constituye un paso fundamental en materia de protección y defensa de los derechos de las personas mayores objeto de abuso y maltrato, sin embargo, el desafío actual que se plantea al SENAMA y al Estado chileno en general es su implementación. El Programa contra la violencia y abuso al adulto mayor, implementado en 2012, es un avance en este sentido (véase el recuadro 2).

RECUADRO 2

EL PROGRAMA CONTRA LA VIOLENCIA Y ABUSO AL ADULTO MAYOR

A partir del presupuesto de 2012, el SENAMA cuenta con financiamiento para ejecutar un programa de prevención del maltrato, que incluye la contratación de un profesional en todas las regiones del país que se encargará de coordinar y realizar las acciones necesarias para la protección de las personas mayores víctimas de violencia.

El objetivo general de este programa es implementar acciones para prevenir el maltrato contra la persona mayor, además de sentar las bases para su adecuada atención mediante la red que cumple esa función. Los componentes y las acciones planificadas para su logro son:

- Visibilizar la temática del abuso y el maltrato hacia las personas mayores mediante las siguientes acciones:
 - Realización de un estudio nacional sobre las principales causas y la prevalencia del maltrato contra la persona mayor en Chile, para conocer la real dimensión del fenómeno —que está en ejecución actualmente—.
 - Constitución o fortalecimiento de una red regional de prevención y atención al maltrato, impulsada desde las coordinaciones del SENAMA en todas las regiones del país, para elaborar un plan de atención y prevención del maltrato, generando las alianzas necesarias para la adecuada intervención en la temática.
- Educar y sensibilizar, objetivo que se operacionaliza a través de:
 - Implementación de acciones de educación y sensibilización dirigidas a distintos actores sociales que puedan asumir un rol en la prevención y detección precoz del maltrato hacia la persona mayor.
 - Realización de acciones de sensibilización dirigidas al grupo específico de personas mayores, para generar conciencia sobre la importancia del buen trato y empoderarlas respecto de sus derechos.
 - Realización de una campaña comunicacional denominada “No al maltrato al adulto mayor”, para difundir mediante distintas estrategias y medios.
- Facilitar el acceso expedito a la justicia y a la atención de los casos, a través de:
 - Implementación de una alianza estratégica con la Corporación de Asistencia Judicial —organismo público que garantiza la atención jurídica gratuita en Chile—, que incluye la transferencia directa de recursos, con el propósito de asegurar la oportuna y debida atención de las personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar.

(continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

- Establecimiento de alianzas con las escuelas de derecho para promover una atención expedita frente a situaciones de maltrato de personas mayores, mediante las clínicas jurídicas de cada universidad.
- Realización de jornadas de capacitación para profesionales de la red encargada de la atención del maltrato hacia la persona mayor.
- Realización de cursos para profesionales sobre derechos de las personas mayores.

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en el SENAMA.

E. Conclusiones

El análisis de la problemática del maltrato hacia las personas mayores en Chile y su abordaje institucional, legislativo y de política pública permite arribar a algunas conclusiones. En primer lugar, parece plausible que la lógica seguida en la realización de las modificaciones a las normas referidas a la violencia intrafamiliar en el país debiera ser el camino indicado para avanzar en la especificación de los derechos de las personas mayores, realizando reformas en las normas ya existentes para incluirlas explícitamente y de este modo visibilizarlas.

En este sentido, merece una mención especial la creación de la Comisión Especial del Adulto Mayor de la Cámara de Diputados en 2010, que se ha ocupado con especial dedicación de estudiar la situación legislativa actual de las personas mayores y de proponer proyectos de ley que el SENAMA ha apoyado de manera entusiasta.

Asimismo, es preciso señalar que el Gobierno de Chile ha dado su apoyo claro a las propuestas de elaboración de una convención internacional y otra interamericana de derechos de las personas mayores, trabajando en ambas líneas. Ello constituirá sin duda un aporte y un avance en la defensa de los derechos de la población adulta mayor, sobre todo de aquella que experimenta situaciones de maltrato.

Desde el punto vista de la doctrina internacional de los derechos humanos, una convención internacional de derechos de las personas mayores no solo contemplaría un ámbito normativo obligatorio para los países que la suscribieran, sino que también sería una forma efectiva de visibilizar y sensibilizar respecto de los derechos que se intenta proteger, por lo que nos parece de la mayor urgencia trabajar para que se transforme en una realidad.

No obstante, sin los cambios culturales requeridos, un trabajo en red e interdisciplinario, la voluntad desde el ámbito público, el compromiso de la sociedad civil, un decidido apoyo del parlamento y, finalmente, el empoderamiento de las propias personas mayores, dispuestas a exigir sus derechos en un pie de igualdad, no será posible contar con un verdadero reconocimiento de este grupo social como sujetos de derecho.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2011), “Presentación del Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR en la Segunda Sesión del Grupo de Trabajo de Envejecimiento de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos Humanos de Personas Mayores”, Nueva York, agosto.
- Arenas, María Eugenia (2005), “El maltrato en las personas mayores. Diseño de una estrategia de prevención para ser aplicada en Chile”, tesis para optar al grado de Magister en Gerontología Social, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, inédito.
- Arenas, María Eugenia y Tania Mora Biere (2012), “Guía de prevención del maltrato a las personas mayores”, Santiago de Chile, SENAMA, inédito.
- Carabineros de Chile (2010), “Informe estadístico”, documento interno del SENAMA, Santiago de Chile.
- _____ (2006), “Informe estadístico”, documento interno del SENAMA, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), “Carta de San José de Costa Rica sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe”, tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica, 8 al 11 de mayo.
- _____ (2007a), “Declaración de Brasilia” (LC/G. 2359/rev.1, 2011), segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos, Brasilia, 4 al 6 de diciembre.
- _____ (2007b), *Observatorio Demográfico N° 3: Proyección de Población*, Santiago de Chile.
- _____ (2003), “Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para

- América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre.
- Ministerio de Planificación (2010), “CASEN 2009. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional”, Santiago de Chile.
- Mora Biere, Tania (2011), “El derecho y las personas mayores: el caso de Chile”, *Envejecimiento y cultura en Iberoamérica*, Santiago, Universidad Central de Chile.
- _____ (2009), “Hacia una convención internacional de derechos de las personas mayores”, *Envejecimiento y cultura en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Salesianos.
- Naciones Unidas (2011), “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización” (A/66/1), 66° período de sesiones, Nueva York, 26 de julio.
- _____ (2003), “Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento”, Nueva York.
- _____ (1991), “Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad”, Resolución 46/91 “Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas” (A/RES/46/91), 46° período de sesiones, Nueva York.
- _____ (1982), “Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento” (A/CONF.113/31), Viena.
- _____ (1966), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, 21° período de sesiones, Nueva York.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Caja de Compensación Los Andes y SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) (2010), *Chile y sus mayores. Resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez*, Santiago de Chile.
- Rodríguez-Piñero, Luis (2009), *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 de Chile, CEPAL.
- SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) (2008), “Guía de prevención de maltrato a personas mayores”, Santiago de Chile.

Fuentes legales

- Ley N° 19.828, “Crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor”, Diario Oficial de Chile, 27 de septiembre de 2002.
- Ley N° 20.427, “Modifica la ley N° 20.066, de violencia intrafamiliar, y otros cuerpos legales para incluir el maltrato del adulto mayor en la legislación nacional”, Diario Oficial de Chile, 18 de marzo de 2010.

El apoyo social como modelo de atención integral del maltrato en la Ciudad de México

Ana Gamble Sánchez-Gavito¹

Resumen

Este artículo se enfoca en la descripción del programa de apoyo social implementado por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal de México, sustentado en un modelo de intervención que promueve la participación solidaria y coordinada de distintos actores sociales, con una perspectiva interdisciplinaria e interinstitucional. Se exponen las nociones básicas que lo sustentan, sus componentes, su modo de operación, las líneas de acción principales y los recursos de los que dispone para lograr sus objetivos. Específicamente, se detiene en la descripción del componente de este instrumento de política pública que se propone abordar la violencia contra las personas mayores. Para ello, se presenta en primer lugar un panorama del envejecimiento poblacional y del problema del maltrato contra las personas mayores en la ciudad, sobre la base de datos obtenidos a partir de varios instrumentos aplicados para conocer esta realidad. También se efectúa un breve recorrido por los pasos previos que condujeron a la gestación de este programa.

¹ Coordinadora de Gerontología, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, México.

Summary

The article focuses on the description of the social support programme implemented by the Institute for the Care of Older Persons in Mexico City (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal de México) and based on an intervention model that promotes inclusive participation and coordination among several social actors with an interdisciplinary and inter-institutional perspective. The model is outlined demonstrating its basic formative concepts, components, mode of operation, guidelines and resources available for achieving its goals. Its ability to address violence against older persons within this public policy instrument is highlighted. To this end, an overview of population ageing and the issue of abuse against older persons in the city are discussed through the use of data obtained from various sources designed to gather such information. Also, a brief review of previous events that led to the creation of the programme is provided.

A. Presentación

En un contexto caracterizado por un significativo proceso de envejecimiento, la problemática del maltrato contra las personas mayores ha crecido en la Ciudad de México, propiciada por diversos procesos sociales que incrementan sus posibilidades de ocurrencia. Ante este escenario, el Gobierno del Distrito Federal, mediante una red articulada de instituciones coordinadas por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF), ha desarrollado diversos programas y acciones para abordar integralmente este asunto. Una de estas líneas de acción la representa el Programa de Apoyo Social para las Personas Adultas Mayores, sustentado en un modelo de intervención que promueve la participación solidaria y coordinada de distintos actores sociales, y que constituye el tema central de este artículo.

B. La situación de las personas mayores en la ciudad y el contexto del maltrato

El promedio de la esperanza de vida al nacimiento en la Ciudad de México es de 75,4 años (77,8 años para las mujeres y 73,1 años para los hombres), con una evidente feminización de la vejez, puesto que de cada 10 personas mayores, seis son mujeres (INEGI, 2011a). Otro dato significativo es la tasa general de fecundidad de la ciudad, de 1,7 hijos por mujer, cifra que está por debajo del reemplazo intergeneracional y que hay que considerar para el futuro apoyo solidario (INEGI, 2011b).

Estas cifras se han ido enriqueciendo con datos generados desde el Gobierno del Distrito Federal en los 11 años de operación de los distintos programas destinados a las personas mayores. Se han elaborado y aplicado diversos instrumentos de evaluación que han permitido conocer su situación social, psicológica y de salud y el impacto que han tenido sobre su calidad de vida los programas y las acciones implementados. Estos instrumentos son la Cédula de identificación de riesgos de salud en las personas adultas mayores 2003² y la Encuesta anual de percepción. También se encuentran otros más específicos, como la Valoración geriátrica integral, el Cuestionario para el cuidador y el de Evaluación de Necesidades de Apoyo Social y Recursos Existentes (ENAS).

Con la Cédula de identificación de riesgos la evaluación se realiza a partir del auto-reporte y de la observación del entrevistador de diferentes aspectos de la persona mayor: psicológicos, físicos, sociales, económicos —como las condiciones de la vivienda—, entre otros. Se establecen así los propios niveles de riesgo, que se clasifican en alto, medio o bajo, y que hacen referencia a una escala que indica la probabilidad de enfrentar el deterioro de la salud integral.

De acuerdo con los resultados del relevamiento realizado mediante esta cédula, entre las áreas evaluadas sobresalieron con riesgo alto el estado socioeconómico (57,4%), la presencia de enfermedades diagnosticadas (50,3%), los síntomas depresivos (42,5%) y la accesibilidad y frecuencia de la consulta médica (26%).

Respecto de las redes sociales y la situación familiar de las personas mayores, el 84,9% de ellas presentaba algún tipo de riesgo y el 7,2% registraba un riesgo alto. En el 14,6% de los casos vivían con otra persona mayor. El 6,2% sostuvo que las personas con las que residían no tomaban en cuenta su opinión y el 9% afirmó no tener con quién conversar. El 71,3% no participaba ni pertenecía a algún grupo de amigos, religioso o de ayuda mutua.

Según datos de la Encuesta anual de percepción 2008, para el 29% de las mujeres y el 15% de los hombres del total de las personas mayores encuestadas, el único ingreso era la Pensión Alimentaria que otorga el Gobierno del Distrito Federal. El 22% de las mujeres recibía de medio a un salario mínimo, mientras que los hombres que percibían este mismo nivel de ingreso solo alcanzaban el 5%. El 34% del total de las mujeres ganaba entre medio y dos salarios mínimos además de la pensión del gobierno, cifra que en los

² La Cédula de identificación de riesgos de salud en las personas adultas mayores incluye 75 preguntas a las que ellas responden directamente, a excepción de aquellas que presentan deterioro cognitivo o algún déficit sensorial que les impida hacerlo. Para cada respuesta se otorgan puntos que se suman, de este modo se obtiene una puntuación que se clasifica por rangos y expresa diferentes niveles de riesgo para el deterioro de cada área.

hombres representaba el 47%. Es decir que el 71% de las mujeres mayores de 70 años tenían un ingreso menor o igual a 1.800 pesos al mes —equivalentes a 142 dólares—, proporción que en los hombres se reducía al 38%. Este dato revela una realidad de pauperización en la vejez y además una evidente desigualdad de género. Del total de encuestados, el 53% reportó que padecía hipertensión arterial y el 24% diabetes mellitus (IAAM-DF, 2008).

De acuerdo con los resultados de la encuesta, en el 10% de las personas mayores entrevistadas las actividades instrumentales de la vida diaria que realizaban —como llamar por teléfono, transportarse fuera de su domicilio, hacer compras, tomar medicamentos o administrar sus recursos— estaban en riesgo medio y en el 0,1% en riesgo alto. En el caso de las actividades básicas de la vida diaria —por ejemplo, bañarse, vestirse, asearse, desplazarse dentro de su habitación o controlar sus esfínteres—, el 1,6% de los mayores presentaba un riesgo medio y el 0,1% un riesgo alto, situación que conlleva una demanda mayor de atención.

Otra circunstancia a considerar muy vinculada a la anterior es el tiempo que pasan solas las personas mayores. Se encontró que el 13% de ellas vivían solas, y dentro de esa proporción, siete de cada diez eran mujeres. Un 24% vivía únicamente acompañada de otra persona, pero aún entre quienes reportaron residir con una o más personas, el 19% se encontraba prácticamente todo el día sola. Además, del total de las personas mayores encuestadas, el 21% dijo que los familiares o amistades no las visitaban nunca o casi nunca. La encuesta reveló además que aproximadamente la mitad de los entrevistados estaban interesados en contar con alguien que los acompañara.

Casi un 30% de las personas mayores contaba con un cuidador primario; de ellos, el 92% estaba representado por algún familiar y solo en el 4% de los casos se trataba de un profesional. A partir de los datos recogidos con el Cuestionario para el cuidador, se halló que el 83% eran mujeres, y de ellas el 22% también eran personas mayores, dato que evidencia la necesidad de involucrar al resto de los miembros de la familia en el cuidado. El 48% manifestó necesitar información para realizar las tareas de cuidado y dijo que le gustaría acudir a un grupo de apoyo emocional; el 53% aseguró no poder participar por falta de tiempo.

Este grupo etario se caracteriza por experimentar una serie de desigualdades que acentúan su vulnerabilidad y afectan su calidad de vida. Estas desigualdades, aunadas a una imagen social negativa, han traído como consecuencia el abuso y el maltrato.

La violencia hacia las personas mayores ha sido un tema prioritario para el Gobierno del Distrito Federal. Ante la necesidad de conocer esta situación, se incluyeron dos preguntas en la Cédula de identificación de riesgos aplicada en

2003: “¿Alguna persona cercana o familiar lo trata mal, es grosera o le hace sentirse mal?” y “¿Alguna persona lo maltrata físicamente?” (Secretaría de Salud del Distrito Federal, 2003). El 5% de los encuestados respondió afirmativamente a la primera, y el 0,7% a la segunda³.

La Encuesta anual de percepción realizada en 2008 reveló que el 5,5% de las personas mayores reportaron sufrir algún tipo de violencia en el lugar en que habitaban, ya sea física, patrimonial o psicoemocional. Las mujeres fueron quienes más dijeron padecer este maltrato, con un 5,8%, aunque la cifra de los hombres no se alejó demasiado, con un 4,8%.

Ante la situación que revelan los datos descritos, el IAAM-DF se ha abocado a desarrollar programas y acciones diversas para atender de forma integral a las personas mayores. Una de esas actividades ha sido el Programa de Apoyo Social para las Personas Adultas Mayores, que se implementa a través de varios componentes estratégicos: cuidadores primarios, acompañantes voluntarios, redes sociales de apoyo y prevención, detección y atención de la violencia, sobre todo la familiar, y cuyos fundamentos y forma de implementación se describen en próximos apartados.

C. La definición del maltrato contra las personas mayores, sus tipologías y peculiaridades

Existen distintas definiciones de la violencia hacia las personas mayores, entre ellas la que proponen la OMS y la International Network for the Prevention of Elder Abuse: “El maltrato al adulto mayor es un acto único, reiterado o una omisión que causa daño o aflicción a una persona mayor y que se produce en cualquier relación donde exista una expectativa de confianza” (WHO/INPEA, 2002).

Sin embargo, la definición a la que se adhiere en este artículo, por considerarla integral, incluyente y de mayores alcances, es la propuesta de la primera Conferencia nacional de consenso sobre el anciano maltratado, realizada en Almería (España) en 1995, según la cual el maltrato es: “Cualquier acto u omisión que produzca daño, intencionado o no, practicado sobre personas de 60 años o más, que ocurra en el medio familiar, comunitario o institucional, que vulnere o ponga en peligro su integridad física o psíquica, así como el

³ Estos datos fueron citados en varios estudios debido a que eran los únicos disponibles específicamente para las personas mayores. Posteriormente se realizó la Encuesta de Maltrato en Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (EMPAM) 2006, según la cual el 16% de las personas de 60 años y más habían sufrido algún tipo de violencia en los últimos 12 meses.

principio de autonomía o el resto de derechos fundamentales del individuo, constatable objetivamente o percibido subjetivamente” (Viñas i Xifra, 2007).

Desde una perspectiva gerontológica, se han definido diferentes tipos de violencia y maltrato contra las personas mayores, que deben identificarse para su difusión y prevención. Una de estas formas es el maltrato *psicoemocional*, que consiste en una violencia de carácter verbal o una actitud que provoca intencionadamente angustia, pena, sentimientos de indignidad, miedo o estrés —abandono, humillaciones, negligencia, intimidación, insultos, trato infantilizado—. El abandono es justamente una de las forma más extremas del maltrato. La *violencia física*, en tanto, es toda acción voluntariamente realizada que provoca o pueda provocar daño o lesiones físicas en la persona mayor —golpes, pellizcos, empujones, jalón de cabellos, privación de las necesidades básicas, uso inadecuado de la medicación o los tratamientos—. Otra forma de maltrato es la de tipo *sexual*, que consiste en cualquier acto sexual no deseado en el que una persona mayor es utilizada como medio para obtener estimulación o gratificación sexual sin su consentimiento. El maltrato *financiero, patrimonial o económico*, por su parte, consiste en la utilización ilegal o no autorizada de los recursos económicos o de las propiedades de una persona mayor —uso de su dinero, utilización de documentos sin su autorización, despojo de sus bienes muebles e inmuebles—. Por último, y quizá el más importante, se encuentra el maltrato *estructural o societal*, que se manifiesta en la falta de políticas sociales y de salud adecuadas, la inexistencia, el mal ejercicio y el incumplimiento de las leyes, y la presencia de normas sociales, comunitarias y culturales que desvalorizan la imagen de la persona mayor y que resultan en su perjuicio, y se expresan socialmente como discriminación, marginalidad y exclusión social.

Una misma persona puede sufrir a la vez varios de estos tipos de violencia; además, hay que considerar que muchas de ellas, tanto hombres como mujeres, ya no tienen las reservas necesarias para hacer frente al maltrato y a una atención inadecuada. Por otra parte, el espacio en que la violencia se produce más comúnmente es el privado, es decir, el ámbito familiar, aunque también son violentadas por sus vecinos o por el trato inadecuado o discriminatorio que reciben de los servidores públicos.

La clasificación de los tipos de maltrato expuesta tiene similitudes con las utilizadas para referirse al maltrato infligido a niños y niñas, mujeres jóvenes y adultas. Pero aun cuando comparten características importantes, lo que varía en el caso de las personas mayores son las causas, la magnitud, la frecuencia y los actores. La definición del maltrato estructural es quizá una de las diferencias más importantes en relación con las tipologías utilizadas para otros grupos poblacionales, porque explicita y reconoce otras expresiones que afectan negativamente la integridad de las personas mayores y las relaciones con su entorno. La pobreza, la exclusión social y la desvalorización de la imagen de la

población adulta mayor constituyen graves violaciones a sus derechos fundamentales y hacen persistir la violencia en su contra.

El maltrato hacia las personas mayores es un síntoma al que subyacen varios problemas. Si bien ha existido siempre, también ha ido en aumento, y la pregunta inevitable es por qué ha ocurrido esto. Los estudios que se han realizado desde el IAAM-DF, sumados al conocimiento que se tiene de los casi 900 casos que se atienden desde la Coordinación de Gerontología de este organismo, dan cuenta que un problema grave en este campo es el desconocimiento del hecho que las personas mayores son sujetos de derecho, además de que se ha perdido el respeto y la admiración por los más viejos. Su crecimiento en cantidad y proporción debido a la mayor esperanza de vida han generado una visión social catastrófica que coexiste con una invisibilidad por parte de los gobiernos de orientación neoliberal, que ante el desafío de hacer frente a esta situación han preferido negarla o minimizarla, traspasando la responsabilidad a la familia y a la sociedad, evitando afrontar las necesidades económicas, de salud, asistencia social y satisfactores básicos que esta población y esta problemática demandan, y que es una obligación del Estado proveer.

D. Los primeros avances hacia el abordaje de la problemática en la ciudad

En años pasados, junto con la falta de un diagnóstico sobre la violencia contra las personas mayores en la Ciudad de México, existía también un desconocimiento sobre la forma de atenderlas, lo que en muchas ocasiones motivaba que los servidores públicos subestimaran la denuncia, la desincentivaran o vieran como única salida para terminar con ella sacar a la persona mayor violentada de su casa, de la cual en la mayoría de los casos era propietaria, victimizándola doblemente.

El gran interés por este problema, asociado al poco conocimiento que se tenía, impulsó a las instancias gubernamentales a desarrollar las estrategias y herramientas necesarias para poder atenderlo, por lo que a principios de 2005 se conformó el Grupo de trabajo interinstitucional de atención y prevención de la violencia contra las personas adultas mayores, conducido desde la Coordinación de Gerontología, cuyos participantes representaban a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, a las delegaciones políticas y asociaciones civiles. Las acciones que constituyeron los primeros resultados de este grupo de trabajo fueron un relevamiento de las actividades que realizaban todas las instituciones participantes y un curso de capacitación dictado a sus representantes para conocer sobre los temas relativos al envejecimiento, los tipos de violencia y los contextos en los que se produce, los alcances

institucionales, las estrategias para la referencia, contrarreferencia y la propuesta de un marco normativo especializado⁴.

Con estos antecedentes, en febrero de 2006 todas las instancias del Gobierno del Distrito Federal llevaron a cabo un esfuerzo coordinado, motivado por los asesinatos de mujeres mayores que se venían produciendo desde varios años atrás y que requirieron, además de la intervención policial, la participación de todos los actores de la sociedad, a través del programa Redes solidarias de protección al adulto mayor, cuyo lema fue: “Abatir problemas tan importantes como el abandono y el maltrato es una tarea que nos incluye a todos los miembros de la sociedad”. Si bien el trabajo realizado mediante esta estrategia no tuvo que ver específicamente con la captura de la responsable de esos asesinatos, sí confirmó que la solidaridad y el compromiso comunitario tienen un gran potencial en la protección de los sectores más vulnerables de la población⁵.

En 2009 se retomó el trabajo del Grupo interinstitucional de prevención, detección y atención de la violencia contra las personas adultas mayores⁶, logrando un relevamiento de los servicios para este sector de la población por institución, una capacitación entre los servidores públicos que participaban, y lo más importante, un compromiso de colaboración que enriqueciera todas las acciones planificadas. Con la finalidad de estructurar y formalizar esta estrategia, a finales de 2009 se implementó el Programa de Prevención y Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En 2010 se creó la Agencia Especializada para la Atención de las Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar (Gobierno del Distrito Federal, 2010)⁷, también de la Procuraduría General de Justicia, y la Línea

⁴ Quiero hacer un reconocimiento personal a las especialistas que colaboraron en la investigación de los temas relacionados al maltrato de las personas mayores y de los contenidos para la capacitación de los servidores públicos: Santa Adriana Ambriz Asbell, Varinia Herrera Castro, Claudia Mesa Dávila y Liliana Ruiz Arregui.

⁵ Juana Barraza fue capturada gracias a que su huésped, un hombre joven que alquilaba un cuarto a la última víctima mortal, la persiguió hasta lograr que la policía la interceptara y detuviera en marzo de 2006.

⁶ Compuesto inicialmente por nueve instancias, y coordinado por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal: LOCATEL (servicio público de localización telefónica), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), la Coordinación General del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, el Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones (CARIVA) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, la Defensoría de Oficio de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁷ Por acuerdo del Doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa, Procurador General del Distrito Federal, en colaboración con la Lic. Rosa Icela Rodríguez Velázquez.

Plateada del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, que brinda atención telefónica de escucha, denuncia y asesoría legal. Todas estas instancias cuentan con una atención especializada para las personas mayores y están articuladas entre sí, con una vinculación estratégica con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

E. El Programa de Apoyo Social para las Personas Adultas Mayores

1. Fundamentos y componentes

El IAAM-DF ha abordado los aspectos sociales, psicológicos y de salud que influyen en la vida de las personas mayores. Dentro de esa amplia función, a partir de su creación se instrumentó el Programa de Apoyo Social para las Personas Adultas Mayores, que se sustenta en un modelo de intervención que promueve la participación solidaria y coordinada de los distintos actores sociales, la familia, la comunidad, los grupos organizados y las instituciones del Gobierno de la Ciudad de México, con una perspectiva interdisciplinaria e interinstitucional. Tiene como objetivo brindar la atención requerida por cada persona mayor mediante el apoyo y la información a los cuidadores primarios, la formación y el fortalecimiento de las redes sociales, el fomento del acompañamiento voluntario y la prevención, la detección y atención de la violencia, acciones mediante las cuales se promueve la seguridad, la protección y el respeto hacia las personas mayores.

Los componentes que lo conforman se vinculan con un apoyo a las y los cuidadores primarios mediante la provisión de información, asesoría y ayudas más organizadas, la detección de riesgos mediante el Cuestionario del cuidador *Zarit y Zarit* y recomendaciones para su autocuidado. También se busca formar o fortalecer las redes familiares y sociales de apoyo a las personas mayores, y vincularlas para lograr una atención más coordinada. Otra línea de acción es el acompañamiento voluntario a través de la colaboración de jóvenes estudiantes que realizan prácticas profesionales, familiares y amigos previamente capacitados. Por último, se desarrollan acciones destinadas a la prevención, la detección y la atención del maltrato, tema que ha cobrado gran relevancia porque involucra problemas relativos al abandono, a la violencia física, psicológica, económica y patrimonial. Mediante estos componentes, complementados entre sí, se brinda una atención y apoyo específico que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

Para el IAAM-DF, el apoyo social es el resultado de las relaciones interpersonales que brindan afecto, ayuda emocional y doméstica, y de las

estrategias para resolver problemas específicos como la soledad, el abandono, la hospitalización e institucionalización innecesarias. Este apoyo puede provenir de la familia, los amigos, los vecinos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de gobierno.

Los niveles de apoyo que se brindan a la persona mayor mediante el programa se clasifican según la siguiente escala⁸:

- Ayuda inicial: cuando la persona mayor requiere de ayuda verbal para iniciar una actividad o que se le indique que es hora de comer.
- Supervisión: ayuda verbal mediante indicaciones cortas y sencillas al subir una escalera o pedirle que observe un desnivel.
- Ayuda limitada: si requiere ayuda física tres o más veces por día, sin soportar peso, de dos a siete días a la semana.
- Ayuda considerable: cuando requiere ayuda soportando peso para realizar sus actividades, todos los días de la semana.
- Dependencia absoluta: requiere ayuda en todas sus actividades todos los días de la semana, aunque intenta ayudar.
- No realiza actividad: no desarrolla actividad alguna ni intenta ayudar.

El cuidador primario, que es quien está permanentemente atendiendo a la persona mayor, es el que brinda estos seis niveles de apoyo; el acompañante voluntario puede ofrecer los tres primeros niveles, mientras que las redes sociales solo los dos primeros.

En general, puede decirse que a mayor especialización y apoyo en la atención que se brinda, se logrará una mayor calidad en el cuidado y se reducirá la tensión que esta labor ocasiona, proporcionando a las personas mayores habilidades y herramientas necesarias para el cuidado de sí mismas (Leturia *et al.*, 2001). No obstante, Huenchuan y Sosa (2003) han señalado que “se reconoce el rol fundamental que cumplen los apoyos informales, especialmente la familia, en el bienestar de las personas mayores, pero ello no implica que deban sustituir el apoyo de fuentes formales”. Es decir, se trata de una tarea que compromete a diferentes actores sociales, pero ante la cual el Estado tiene una responsabilidad ineludible.

⁸ Programa de Visitas Médicas Domiciliarias, Valoración Integral en el Domicilio para Adultos Mayores (VIDAM), 2008.

2. El funcionamiento del programa

Por la importancia que ha significado la demanda de atención de la violencia en las personas mayores, en este documento se describe específicamente la experiencia que se ha desarrollado mediante un modelo o protocolo de atención que es parte de este programa más amplio de apoyo social a las personas mayores (véase en el anexo 1 el esquema de valoración, diagnóstico y definición de la estrategia de atención del programa). Circunstancialmente, la violencia ha permitido detectar diversos problemas relacionados o que propician que esa situación se produzca: la enfermedad, la disfuncionalidad, una red de apoyo familiar y social pobre, la edad avanzada, el déficit cognitivo, la depresión, sumada o en complicidad con el desconocimiento de los derechos de las personas mayores, de la existencia de instituciones y programas que las protegen y, lo más importante, de la disponibilidad de servidores públicos sensibles, capacitados y comprometidos con su bienestar, mediante una intervención integral, interdisciplinaria e interinstitucional.

Por su dificultad, los casos que se atienden desde la Coordinación de Gerontología del IAAM-DF se han llamado “casos especiales”, clasificados así por su situación de vulnerabilidad. Se atienden en colaboración con las áreas internas y con otras instancias del Gobierno del Distrito Federal, puesto que por lo general requieren de un tratamiento especial y un seguimiento cercano.

Seguramente el aumento de la demanda de atención en los últimos tres años se debe a la mayor difusión de los tipos de violencia, los contextos en los que se puede producir y la información sobre la existencia de servicios especializados. Esto ha implicado un gran reto, porque si bien se dispone de un modelo adecuado, es preciso consolidarlo y reproducirlo. Desde 2009 se inició el registro de los casos que requerían evaluación y seguimiento, que ha alcanzado un total de 790 —131 en 2009, 254 en 2010, 325 en 2011 y 80 entre enero y marzo de 2012—.

El registro de los casos conforma una base de datos en la que se consigna información personal y el número de identificación correspondiente si la persona es derechohabiente de la pensión alimentaria, se describe brevemente la situación por la cual se va a atender y los procedimientos que se han realizado. Desde su ingreso, cada caso lleva un folio que lo identifica y permite darle seguimiento. Además, existe un archivo físico con el expediente, que contiene toda la información. Se ha conformado así un banco de datos muy valioso que se está analizando; los resultados de este estudio se difundirán próximamente.

Según la información procesada actualmente, entre el total de los casos se ha detectado que un 70% obedece a violencia psicoemocional, un 25% a violencia

patrimonial-económica, un 3% al abandono y un 2% a violencia física. En muchas ocasiones coexisten diferentes tipos de violencia en un solo caso, y resulta difícil separarlos por tipo. Además, cualquier forma de violencia genera un desgaste psicoemocional. Desde un análisis de la distribución de los casos por sexo, las mujeres siguen siendo la más violentadas, con un 60% de las víctimas.

Los casos atendidos en el IAAM-DF por lo general son referidos desde diferentes áreas o instancias, por ejemplo, son detectados por el personal del Instituto que está trabajando en campo, a través de denuncias de las propias personas mayores o denuncias ciudadanas, de familiares, de otras instancias del Gobierno del Distrito Federal, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia mediante su Línea Plateada, las diferentes instancias de la Procuraduría General de Justicia y la Comisión de Derechos Humanos, ambas del Distrito Federal, además de diferentes medios de comunicación.

Por la gravedad que representan, en su mayoría requieren además de su atención de un seguimiento inter y multidisciplinario continuo y de la colaboración de las distintas áreas del IAAM-DF o instancias del Gobierno del Distrito Federal: las coordinaciones de gerontología y de geriatría para su valoración gerontogeriátrica; la Dirección de la Pensión Alimentaria para conocer su estatus como derechohabiente de este beneficio; la Dirección de Operación Territorial para disponer de la información que pueda tener de esa persona la profesional en servicios al adulto mayor, quien en la mayor parte de los casos ya la conoce desde hace varios años. También intervienen instancias externas para la procuración de justicia, como la Agencia Especializada y el CARIVA⁹, ambas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), para su posible incorporación a un albergue; la Asistencia Jurídica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, para el trámite de la pensión alimenticia, el divorcio, entre otros; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales para la defensoría de oficio gratuita y la asesoría legal; la Secretaría de Salud para la atención en consultorio, especializada y hospitalaria; el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal para la provisión de una vivienda gratuita, en usufructo vitalicio o a fondo perdido; el Consejo Ciudadano a través de la Línea Plateada, con asesoría jurídica, escucha psicológica, referencia a otras instancias y servicios, entre otras.

Al tomar conocimiento de un “caso especial”, en el IAAM-DF se vinculan las áreas de gerontología y geriatría para la valoración social, psicológica y de salud, mediante una visita domiciliaria llamada

⁹ El Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones tiene el personal necesario para acudir al domicilio y realizar una averiguación previa, llevar un médico perito, psicólogo, trabajadora social y hasta un miembro del Ministerio Público.

gerontogeriatrica, a la cual asisten un médico o médica especializado en diagnosticar a la persona mayor en su domicilio, una gerontóloga y en muchas ocasiones la profesional en servicios al adulto mayor, quien como ya se dijo, habitualmente la conoce desde hace tiempo. En esa visita se aplican diversos instrumentos de evaluación que ayudarán a determinar las estrategias que implementarán el personal del IAAM-DF u otras instancias del Gobierno del Distrito Federal. Además de la valoración geriátrica integral realizada por el personal médico, la Coordinación de Gerontología aplica la Cédula de identificación de riesgos y el cuestionario de la ENAS, cuyos resultados brindan la información necesaria para determinar el tipo de intervención que las personas mayores requieren, las específicas para su cuidadora o cuidador y para la familia en general.

Estas estrategias están dirigidas a prevenir, detectar, atender y erradicar los actos de violencia o maltrato. Para ello, se identifican las causas; la o las personas generadoras; información sobre los derechos de las personas mayores, con énfasis en las sanciones que puede recibir quien está violentándola; datos sobre las instituciones a las que puede recurrir y sus programas. También se valora la red familiar y social para su formación o fortalecimiento. Si hay un cuidador o cuidadora, se le brinda información y asesoría, se apoya en la organización y distribución equitativa de los cuidados y responsabilidades en torno a la persona mayor dependiente, esto es, se incorpora en las actividades a todos los miembros de esa familia que residan allí o en otra parte. También se busca la colaboración de vecinos y personas de la comunidad. Para algunos casos se contempla la posibilidad de su ingreso a una institución de cuidados prolongados.

Como parte de este esquema de atención, también se realiza un seguimiento de los casos, sobre todo de aquellos que están en mayor riesgo por la escasa densidad de su red familiar y social, por su disfuncionalidad, edad avanzada, salud precaria y por el tipo de abuso o maltrato del que la persona es víctima. Se evalúa si está mejor, esto es, si se encuentra más tranquila, si ha mejorado su salud, sus redes familiares y sociales, si la violencia se ha erradicado. También se verifica la disponibilidad de la pensión alimentaria, y en caso contrario, si tiene la edad requerida, se realiza su tramitación urgente; se le provee información y se la vincula a los servicios a los que tiene derecho; se le brinda apoyo y contención emocional vía telefónica o mediante visitas al domicilio. En el caso que lo amerite, se la ingresa a un albergue o espacio seguro y digno.

Desde la evaluación inicial gerontogeriatrica se decide el tipo de seguimiento que se va a dar, las áreas del IAAM-DF y las instancias externas que participarán. El Instituto brinda un acompañamiento y respaldo continuo a la persona afectada y a las instancias que se han encargado de atenderla, porque

en todo momento es el principal responsable, garantizando a la persona mayor la protección y el goce de sus derechos humanos. Esto además ayuda a que las demás instituciones que intervienen se sientan respaldadas.

En estos años de operación, se ha comprobado que este protocolo de atención integral propicia el trabajo coordinado entre las diferentes instancias intervinientes, mediante una mayor comunicación, coincidencia en diagnósticos y propuestas de actuación, en las que cada una de estas áreas u organismos lleva a cabo la labor que normativamente le corresponde, facilitando así la solución de las distintas problemáticas que enfrentan las personas mayores, beneficiándolas a ellas, a sus familiares y cuidadores.

3. Las líneas de acción y los recursos para desarrollarlas

Entre las acciones inmediatas para la prevención de la violencia que se desarrollan desde el programa se encuentra la detección de situaciones de riesgo relacionadas con el grado de vulnerabilidad de la persona mayor, con la finalidad de fortalecerla como sujeto de derecho ante los posibles agresores, brindar información sobre programas, servicios e instituciones. Las estrategias que más impacto están teniendo sobre la población son las que se ejecutan de manera directa mediante la información brindada en los eventos culturales masivos o de entrega de tarjetas para la pensión alimentaria, a través de las entrevistas en la radio y la prensa, la revista Letra Plateada, entre otras.

Para el abordaje integral del maltrato contra las personas mayores se han planteado varias líneas de acción:

- Promover una cultura del envejecimiento y la vejez, de respeto, solidaridad y reconocimiento social de las personas mayores, buscando sentar las bases para garantizarles un entorno seguro y digno en el ámbito familiar, comunitario e institucional.
- Identificar y difundir los tipos y los contextos de la violencia contra las personas mayores para su detección, prevención y atención, basadas en la responsabilidad de las instituciones de gobierno y de la familia, en la solidaridad intergeneracional, el apoyo comunitario y las redes sociales.
- Elaborar políticas y programas en los que los lineamientos de derechos humanos, de género y de no discriminación sean transversales.
- Proponer una legislación específica para que las personas mayores tengan una vida libre de violencia.

- Establecer una coordinación interinstitucional para detectar, prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las personas mayores.
- Establecer bases de colaboración entre las dependencias del Gobierno del Distrito Federal y las organizaciones de la sociedad civil que están atendiendo la violencia contra las personas mayores para la referencia, contrarreferencia, capacitación y asesoría.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional para favorecer soluciones concretas y efectivas a las distintas situaciones de violencia que sufren las personas mayores.
- Consolidar una política pública dirigida a prevenir, detectar, atender y erradicar la violencia, la soledad, el abandono y el despojo del que son víctimas un número considerable de personas mayores.

Los recursos con los que se cuenta para afrontar esas tareas son numerosos. Hay más de mil personas que trabajan en la comunidad, que vinculan a las instituciones con las personas mayores, las respaldan e informan. Los miembros de este equipo han sido capacitados y han adquirido un gran compromiso a través de muchos años de conocerlas; en no pocas ocasiones son las únicas personas ajenas a la familia o a la comunidad que tienen contacto con ellas, y por eso muchas veces las esperan o las mandan a llamar para denunciar lo que les sucede.

Existen asimismo más de 10 instituciones que desarrollan acciones de prevención y procuración de justicia especializadas en la atención de personas mayores y con una visión integral; fuentes de información; una legislación adecuada —aunque no especializada— (véase el anexo 2); personal capacitado, sensible y comprometido y la experiencia de muchos años.

Además, desde 2001 se ha puesto un énfasis especial en la capacitación y la sensibilización de los servidores públicos sobre temas de envejecimiento, cultura de la vejez, género y derechos humanos. La demanda al IAAM-DF por esta capacitación ha crecido significativamente desde 2009, y se ha podido comprobar que los funcionarios públicos capacitados se sienten dotados de más herramientas para comprender a las personas mayores¹⁰.

¹⁰ Desde 2009 a la fecha se han capacitado alrededor de 2.000 servidores y servidoras públicas, mediante charlas, talleres y cursos sobre temas de envejecimiento.

F. Conclusión

Una de las tareas más importantes para aquellos que diseñan e implementan las políticas públicas es reflexionar sobre la situación de maltrato que sufren las personas mayores. La indefensión a la que muchas de ellas están expuestas tiene generalmente una débil respuesta desde las instituciones.

En la última década se han divulgado estudios y estadísticas sobre el maltrato contra las personas mayores; sin embargo, este conocimiento no se ha traducido en estrategias efectivas para enfrentar este problema, y no se han generado los modelos de atención con los cuales se puedan detectar y prevenir los factores de riesgo que lo propician ni las formas de solucionarlo.

Compartir las distintas experiencias que se han transformado en buenas prácticas frente al maltrato hacia las personas mayores, y construir un modelo que se pueda adaptar y replicar a las distintas circunstancias de cada comunidad o país, son asignaturas pendientes de gran relevancia.

El Gobierno de la Ciudad de México está desarrollando un modelo que puede contribuir a trazar una hoja de ruta hacia estas soluciones, materializado en el Programa de Apoyo Social para las Personas Adultas Mayores, que está destinado a garantizar su integridad física y emocional mediante una intervención conjunta de la familia, la comunidad y las instituciones, en un trabajo multidisciplinario y comprometido.

Frente al envejecimiento de la población, es urgente extraer las lecciones pertinentes de esta y otras experiencias similares, replicando acciones efectivas para la protección de las personas mayores y la garantía real de sus derechos humanos.

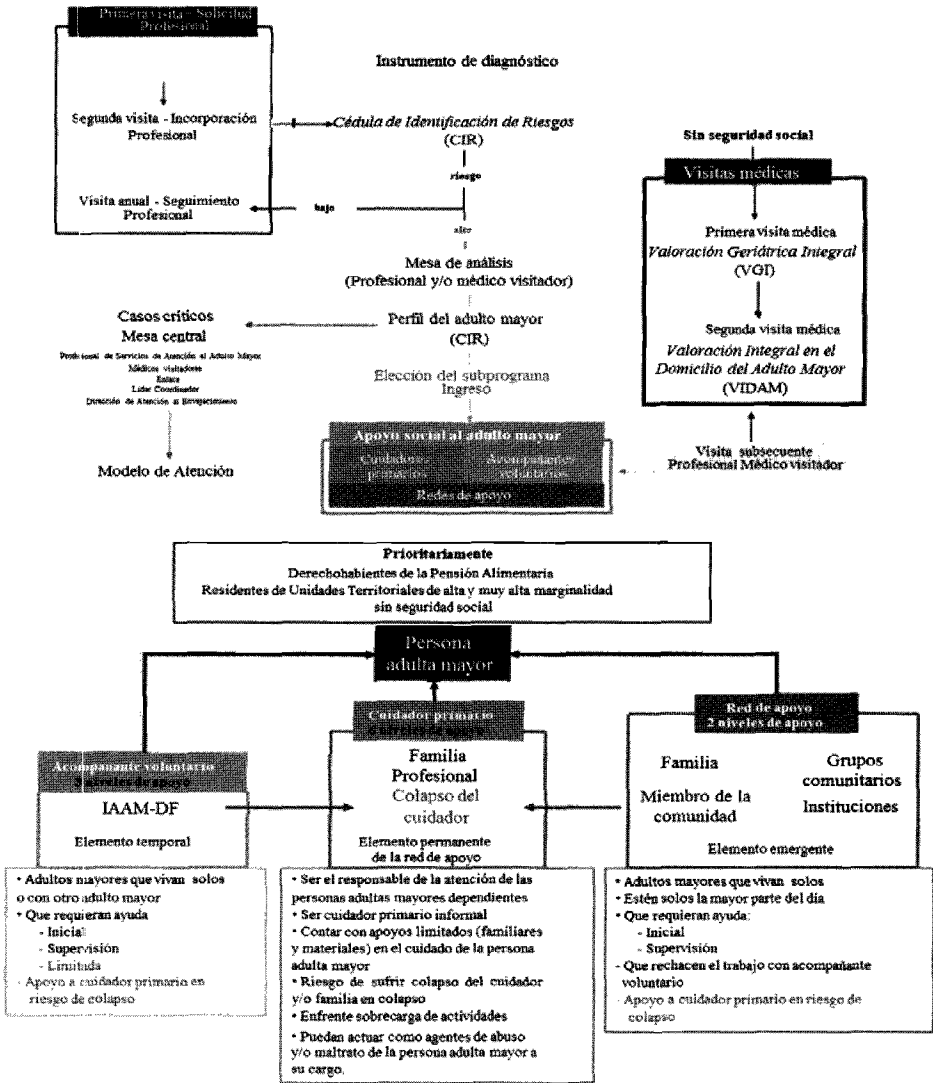
Bibliografía

- Gobierno del Distrito Federal (2010), “Gaceta Oficial del Distrito Federal”, México, D. F., 16 de abril [en línea] http://www.adultomayor.df.gob.mx/pdf/agencia_especializada.pdf [16/3/2012].
- Huenchuan, S. y Z. Sosa (2003), “Redes de apoyo y calidad de vida de las personas mayores en Chile”, en S. Huenchuan, *Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe*, serie *Seminarios y conferencias* N° 30, Santiago, CELADE-CEPAL, Cooperazione Italiana y UNFPA.

- IAAM-DF (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal) (2008), "Encuesta de percepción sobre los beneficios y evaluación de la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en el D.F.", México, D. F.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011a), "Esperanza de vida" [en línea] <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P> [15/3/2012].
- _____ (2011b), "México en cifras" [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras> [16/3/2011].
- Leturia Arrazola, F. J. *et al.* (2001), *La valoración de las personas mayores: evaluar para conocer, conocer para intervenir. Manual práctico*, Madrid, Cáritas.
- Secretaría de Salud del Distrito Federal (2003), "Cédula de identificación de riesgos de salud en las personas adultas mayores", México, Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.
- Viñas i Xifra, Josep (2007), "Protocolo de actuación contra el maltrato a las personas mayores", Girona, Gobierno de Girona.
- WHO/INPEA (World Health Organization and International Network for the Prevention of Elder Abuse) (2002), *Missing Voices: views of older persons on elder abuse*, Geneva.

Anexo 1

Apoyo social: esquema de valoración, diagnóstico y definición de una estrategia de atención



Niveles de apoyo otorgados a la persona adulta mayor: *Independiente* (que no requiere ayuda alguna), *Inicial* (que requiere ayuda verbal para iniciar una actividad), *Supervisión* (que requiere ayuda verbal a través de indicaciones cortas y sencillas), *Limitada* (que requiere ayuda física 3 o más veces por día, sin reportar peso, de 2 a 7 días de la semana), *Considerable* (que requiere ayuda reportando peso para realizar sus actividades, 10 días de la semana), *Dependencia absoluta* (que requiere ayuda en todas sus actividades todos los días de la semana, aunque intenta ayudar, no realiza actividad alguna, ni intenta ayudar).

Anexo 2

Marco normativo para las personas mayores en la Ciudad de México

- Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal, marzo de 2000.
- Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años, Residentes en el Distrito Federal, noviembre de 2003 y agosto de 2008. Consta de cinco artículos que no dejan nada a la discrecionalidad de los servidores públicos. Está reglamentada.
- Acuerdo mediante el cual se emite el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias para Adultos Mayores de 70 Años en el Distrito Federal, septiembre de 2005.
- Ley por la cual se establece la gratuidad de la atención médica y los medicamentos gratuitos a todas las personas que carecen de seguridad social en el Distrito Federal, mayo de 2006.
- Decreto por el cual se crea el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2 de julio de 2007.
- Código Civil, Código Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (reformas del 18 de marzo de 2011, con las que se persigue de oficio la violencia familiar contra las personas de 60 años y más).
- Ley de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal, 8 de marzo de 2008.
- Acuerdo Número A/009/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar, 16 de abril de 2010.
- Ley de albergues privados para personas adultas mayores del Distrito Federal, 2009.
- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, mayo de 2011. Derivada del Programa de Derechos Humanos, con 2.416 líneas de acción, de las cuales 45 corresponden al IAAM-DF. A estas líneas de acción se les deberá asignar el presupuesto necesario para su implementación.

NIVEL DE VIDA ADECUADO Y PROTECCIÓN SOCIAL

Nivel de vida adecuado, derechos humanos y envejecimiento

Rocío Barahona Riera¹

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Declaración y Programa de Acción de Viena

Resumen

El artículo se concentra en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en un contexto de envejecimiento. Para ello, se identifican distintos artículos de este instrumento relevantes en este escenario y se brinda una interpretación especializada que ayude a comprender y proteger los derechos de las personas mayores. Se distingue la labor que ha desarrollado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por medio de distintas observaciones generales que abordan desde su ámbito de

¹ Experta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

competencia los asuntos que preocupan y afectan la calidad de vida de las personas mayores. Se realiza una particular referencia a la Observación general N° 6, sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, de 1995, y la N° 20, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, de 2009. Se concluye que si bien los instrumentos internacionales de derechos humanos son aplicables a todos los grupos vulnerables, incluyendo a las personas mayores, aunque no se haga una mención específica a ellas, esto no excluye que los derechos de este grupo cuenten con una protección explícita y específica mediante una convención internacional.

Summary

The article deliberates on the application of the United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in an ageing context. For this, several different articles of this instrument, which are relevant in this scenario, have been used, providing an expert interpretation that helps to comprehend and to protect the rights of older persons. The work undertaken by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights is highlighted in general observations that address, from their scope of work, issues dealing and affecting the quality of life of older persons. Specific reference is made to General Comment N° 6 on the economic, social and cultural rights of older persons (1995) and to N° 20 on non-discrimination and economic, social and cultural rights (2009). It concludes that although international human rights instruments are applicable to all vulnerable groups, including older persons, though not specifically mentioned, it does not exclude that the rights of this group may benefit from explicit and specific protection of an international convention.

A. Introducción

Los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y universales; su promoción y respeto son esenciales para la dignidad humana; tienen igual valor y requieren la misma garantía de tutela por parte de los Estados. Asimismo, son de cumplimiento obligatorio, y debe dárseles la misma atención a los derechos económicos, sociales y culturales que a los civiles y políticos. Los derechos humanos son además inherentes a todas las personas a lo largo de toda la vida y deben hacerse efectivos para que, en cualquier etapa del ciclo vital en que se encuentren, puedan tener una vida digna.

Como se sostiene en un documento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “El derecho internacional concerniente a los derechos humanos se ha elaborado con el propósito de amparar toda la gama de derechos humanos que es preciso hacer efectivos para que las personas puedan vivir una vida plena, libre, segura y sana. El derecho a llevar una vida digna

nunca podrá hacerse efectivo a menos que toda persona pueda satisfacer de manera adecuada y equitativa sus necesidades básicas de trabajo, alimentación, vivienda, atención médica, educación y cultura” (Naciones Unidas, 1996).

El reto histórico que supone el envejecimiento de la población plantea enormes desafíos. Por una parte, exige la aplicación efectiva del derecho internacional, de modo que los Estados garanticen el cumplimiento de sus obligaciones respecto de los derechos humanos consagrados en los tratados. Y, por la otra, demanda la evaluación de la necesidad de crear nuevos instrumentos que aseguren la protección plena de los derechos de las personas mayores, garantizando que su especificidad sea tomada en cuenta.

El Estado, como garante de la tutela de los derechos humanos —tanto de los económicos, sociales y culturales como de los civiles y políticos—, está obligado a respetarlos y promoverlos mediante todos los medios adecuados, articulando los aspectos económicos, jurídicos y políticos que le conciernen para garantizar su goce efectivo y el respeto de la dignidad de las personas mayores. Además, si es necesario, debe promover la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos, ya sea de carácter nacional o internacional, que clarifiquen las normas en ambos planos.

Por eso, es necesario articular y dar un mayor contenido a los derechos relativos a las personas mayores, como ya se ha hecho con otros grupos, como los niños, los migrantes, las personas con discapacidad y las mujeres. Atendiendo a su condición, estos grupos sociales cuentan actualmente con instrumentos internacionales específicos, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, entre otros.

B. Marco jurídico internacional para la protección de los derechos humanos de las personas mayores

Los instrumentos internacionales y los principios formulados en declaraciones que tutelan de manera general los derechos de las personas mayores son, entre otros:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979.
- El Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, de 1982.
- El Protocolo de San Salvador, de 1988.
- La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990.
- Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, de 1991.
- La Proclamación sobre el Envejecimiento, de 1992.
- El Programa de Acción de El Cairo, de 1995.
- La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de 1995.
- La Plataforma de Acción de Beijing, de 1995.
- La Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2002.
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2007.

En 1982, la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento aprobó el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, un importante documento que constituye una guía muy útil, pues señala detalladamente las medidas que deben adoptar los Estados Miembros para garantizar los derechos de las personas mayores en cumplimiento de los pactos internacionales. Contiene 62 recomendaciones, muchas de las cuales están directamente relacionadas con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En 1991, la Asamblea General aprobó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, divididos en cinco secciones que también se corresponden estrechamente con los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluyendo el acceso a un alojamiento adecuado, a la comida, el agua, el vestido y la atención de la salud. A estos derechos básicos se añadió la oportunidad de realizar un trabajo remunerado y el acceso a la educación y a la formación, entendiendo que las personas mayores deben participar activamente en la formulación y aplicación de las políticas que afecten su bienestar y compartir

sus conocimientos y aptitudes con las generaciones más jóvenes. También se les reconoció el derecho a fundar movimientos o asociaciones, a gozar de atenciones familiares, a contar con asistencia médica y poder disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales cuando se encuentren en residencias o instituciones de cuidados o de tratamiento.

Los Principios proclaman que la persona mayor debe aspirar al pleno desarrollo de sus posibilidades mediante el acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de sus respectivas sociedades. Por último, establecen que deben vivir con dignidad y seguridad y no sufrir explotación y malos tratos físicos y mentales, ser tratadas decorosamente con independencia de su edad, sexo, raza, etnia, discapacidad, situación económica o cualquier otra condición, y ser valoradas cualquiera sea su contribución económica.

En 1992, y como conmemoración del décimo aniversario de la aprobación del Plan de Acción Internacional de Viena, la Asamblea General adoptó la Proclamación sobre el Envejecimiento, en la que se instaba a apoyar las iniciativas nacionales sobre este tema a fin de que se prestara una colaboración adecuada a las contribuciones de las mujeres mayores a la sociedad, no reconocidas en su mayoría, y se alentara a los hombres mayores a desarrollar las capacidades sociales, educativas y culturales que tal vez no habían podido desplegar durante los años en que debían dedicar sus esfuerzos a ganarse la vida. En este instrumento también se alentaba a todos los miembros de las familias a que prestaran cuidados a las personas mayores, se instaba a ampliar la cooperación internacional en el contexto de las estrategias para alcanzar los objetivos mundiales en materia de envejecimiento fijados para 2001, y se proclamaba a 1999 como el Año Internacional de las Personas de Edad, en reconocimiento de la “mayoría de edad” demográfica de la humanidad (Naciones Unidas, 1992).

Adicionalmente, los organismos especializados de las Naciones Unidas, en especial la OIT, han prestado su atención al problema del envejecimiento en sus respectivas esferas de acción.

C. La aplicabilidad e interpretación de los tratados de derechos humanos y el envejecimiento

Si bien en los instrumentos internacionales se definen las obligaciones de los Estados para garantizar la tutela eficaz del ejercicio de los derechos humanos de las personas en general, y por ende de las personas mayores, en ninguno se contempla explícitamente la referencia a la edad. No obstante, se ha optado por

una interpretación comprensiva, transversal e incluyente en lo relacionado con la aplicabilidad de los tratados de derechos humanos al contexto de envejecimiento.

Es importante señalar que los órganos de los tratados y los procedimientos especiales de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas han aplicado los artículos de los pactos de manera interpretativa y no taxativa. El contenido específico de cada derecho se ha ido definiendo en un proceso de desarrollo doctrinario que emana de los órganos de supervisión de los tratados (los comités), mediante la doctrina expuesta en las observaciones generales, las declaraciones y las recomendaciones a los Estados.

El propósito de las observaciones generales es transmitir la experiencia adquirida por los órganos de los tratados en el examen de los informes de los Estados parte, a fin de facilitar y promover la aplicación de estos instrumentos, señalar las deficiencias y orientarlos para lograr la realización plena y eficaz de los derechos reconocidos en los pactos (Naciones Unidas, 1989). Las observaciones generales aclaran los deberes de los Estados y señalan los contenidos mínimos de los derechos y las obligaciones correlativas de cumplimiento inmediato. Por ejemplo, entre las categorías de no discriminación enumeradas en los diversos instrumentos, la referida a “cualquier otra condición social” (Naciones Unidas, 1966, artículo 2) permite una interpretación inclusiva en razón de la edad.

Todos los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales son aplicables a las personas mayores: el derecho a la seguridad social, a la salud, a la igualdad ante la ley, a un nivel de vida adecuado sin discriminación, a la cultura, a la salud sexual, a la alimentación, entre otros.

El compromiso adquirido por los Estados ante la comunidad internacional respecto a la protección, promoción y respeto de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos implica la progresividad permanente y la no regresividad, así como la utilización del máximo de los recursos disponibles para ese fin (Naciones Unidas, 1966, artículo 2).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que: “Mientras que determinados derechos, por su propia naturaleza, pueden prestarse más a hacerse efectivos en función de la obligación progresiva, está claro que muchas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto han de cumplirse inmediatamente. Esto se aplicaría en particular a las disposiciones no discriminatorias y a la obligación de los Estados Partes de abstenerse de violar activamente derechos económicos, sociales y culturales o de anular las medidas protectoras legales o de otro tipo relacionadas con esos derechos” (Naciones Unidas, 1996).

En términos concretos, esto implica establecer normas, políticas y programas dirigidos a cumplir de forma inmediata con las obligaciones mínimas (*core obligation*) contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la aplicación progresiva y continua de los contenidos del derecho tutelado, y a no tomar medidas que impliquen un retroceso en su garantía. Por ejemplo, se considera una medida regresiva la eliminación de programas sociales que afecten a grupos vulnerables de personas mayores.

D. Especificidad de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores

Los derechos económicos, sociales y culturales son, como todos los derechos humanos, indivisibles, interdependientes y están interrelacionados, y por lo tanto las personas mayores gozan de igual título para ejercer todos los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Entre estas prerrogativas se encuentran el derecho a la seguridad social y al seguro social (Naciones Unidas, 1966, artículo 9), a la protección de las personas mayores y de las que tengan alguna discapacidad, padezcan una enfermedad o se encuentren en cualquier situación que no les permita obtener los ingresos necesarios para vivir dignamente. Se les deben garantizar los servicios sociales de atención médica, el subsidio de enfermedad, la jubilación, el subsidio de invalidez, la prestación al supérstite, entre otros (Naciones Unidas, 1966, artículo 9).

Se reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, que incluye la alimentación, el vestido y la vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. El derecho a la vivienda digna también significa el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad y gozar de un medio ambiente sano (Naciones Unidas, 1966, artículo 11).

Se contempla el derecho a la no discriminación por cuestiones de edad y por otros motivos prohibidos en todos los aspectos de la vida, incluyendo el empleo, el acceso a la vivienda, el cuidado de la salud, los servicios sociales y la alimentación (Naciones Unidas, 1966, artículo 2).

Asimismo, se establecen el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, creando las condiciones que aseguren asistencia y servicios médicos para todos, así como el acceso equitativo a la asistencia sanitaria (Naciones Unidas, 1966, artículo 12); el derecho a ser tratado con dignidad, a la protección ante la violencia, el rechazo o cualquier tipo de abuso mental y

físico; el derecho a una amplia y activa participación en todos los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales de la sociedad; a la educación (Naciones Unidas, 1966, artículo 13) y a participar en la adopción de decisiones concernientes a sus bienes y derechos, tanto en materia política como económica, social y cultural.

La Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que el respeto de los derechos humanos sea la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, e impone la obligación de los Estados de reconocerlos y protegerlos. Señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que no pueden ser objeto de discriminación por su nacionalidad, origen étnico, raza, sexo, religión, opinión política, riqueza o posición económica.

En su artículo 25, la Declaración establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a recibir seguros en situaciones de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez o vejez, y otros beneficios en casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

El reconocimiento del derecho a un nivel de vida adecuado, tanto en la Declaración como en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, exige que todos los seres humanos —y por lo tanto también las personas mayores— puedan acceder, por lo menos, a los recursos indispensables para la subsistencia, es decir, a la alimentación, el vestido, la vivienda y los servicios de asistencia médica y social de modo equitativo, con independencia de su ubicación geográfica.

E. Los principios de no discriminación e igualdad

En todos los tratados internacionales existen dos principios que son fundacionales y que atraviesan transversalmente todos los derechos humanos: el de igualdad y el de no discriminación (Naciones Unidas, 1966, artículo 2). Ambos son principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y del *ius cogens*.

El principio de no discriminación se refiere a que los Estados parte deben garantizar el ejercicio de los derechos proclamados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica,

nacimiento o cualquier otra condición social. Los Estados deben asegurar y tienen la obligación jurídica de garantizar, por lo tanto, la no discriminación en relación con la vivienda, la alimentación, el acceso al agua, la seguridad social, el ambiente sano, los servicios sociales, las pensiones, la educación, la cultura, la participación política y pública, la salud en general, la salud mental y la sexual en particular, entre otros derechos.

El principio de igualdad, mencionado en el preámbulo del Pacto, establece que los derechos son iguales e inalienables para todos, reconoce expresamente a todas las personas el ejercicio de los distintos derechos previstos y exhorta a los Estados a que se comprometan a asegurarlos para hombres y mujeres de igual manera (Naciones Unidas, 1966, artículo 3).

Ambos principios garantizan el goce pleno de los derechos humanos, y en este caso específico, la titularidad plena para las personas mayores del ejercicio de todos los derechos tutelados, en igualdad y sin discriminación, tanto *de iure* como *de facto*.

Aunque en el Pacto no se menciona la edad como motivo de discriminación prohibida, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha pronunciado considerando en algunos casos este criterio como motivo de discriminación, y ha interpretado en sentido incluyente a la edad como motivo de discriminación prohibido.

El hecho de que no se incluyera la edad como motivo de discriminación prohibida en los textos fundacionales del derecho internacional de los derechos humanos hace más urgente la necesidad de promover entre los Estados la adopción de legislaciones nacionales y políticas públicas que tomen en cuenta este aspecto de la discriminación. También es necesario continuar avanzando en la tutela de los derechos de las personas mayores, por ejemplo, considerando como una obligación de los Estados ampliar la cobertura de las pensiones mediante sistemas no contributivos y proveer pensiones alimenticias para las personas mayores sin recursos.

Dos tratados internacionales recientes han mencionado la edad de manera específica como un motivo de discriminación prohibida: la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Ahora bien, aunque en la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos no se explicita la edad como un motivo de discriminación, la referencia a “cualquier otra condición social” abre una posibilidad flexible que permite incluir este supuesto.

Es importante reflexionar en torno a la interpretación de la diferencia de trato y los casos en los que implica discriminación por razón de edad. Se

debe ser cuidadoso al considerar la prohibición de diferencia de trato desfavorable en aquellas situaciones en las que el supuesto de la edad establece un tope máximo en la ley para acceder a ciertos beneficios, realizar actividades o ejercer derechos, y en algunos supuestos en que la edad, como factor biológico, es la limitante para desempeñar una actividad laboral, como en el caso de la jubilación. Es preciso realizar un análisis para determinar efectivamente en qué casos se dan los supuestos prohibidos en razón de la edad y sus excepciones.

En los casos de violaciones al derecho de igualdad deben considerarse las condiciones de discriminación múltiple que afectan a las personas mayores que son parte a la vez de varios grupos discriminados, por ejemplo, por su raza, su género o su condición social, y la forma en que esto afecta el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Las personas mayores son un grupo que requiere especial atención y protección; deben considerarse sus necesidades específicas en la definición de las políticas públicas, además de servicios y programas sociales dirigidos especialmente a garantizar sus derechos.

Es necesario que los Estados asuman la obligación de garantizar el derecho a la seguridad social y a la salud mediante sistemas de protección social inclusivos, cuyo objetivo sea revertir la marginación y la discriminación múltiple de grupos específicos de personas mayores, por ejemplo, las mujeres mayores refugiadas, indígenas o afrodescendientes, o en general, la población adulta mayor sometida a la pobreza, el abandono, el abuso y la violencia.

En 2011, en el informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas ante la Asamblea General, se examinaron por primera vez los problemas y desafíos en el campo de los derechos humanos de las personas mayores, tales como la discriminación, la pobreza, la violencia y el abuso, la falta de servicios especializados, entre otros.

Respecto de la discriminación, se afirma en el documento que en diferentes países del mundo los estereotipos y prejuicios sobre las personas mayores son tolerados socialmente. La discriminación por edad tiende a combinarse con otras, como la discriminación por sexo, raza o etnia, religión, discapacidad, condiciones socioeconómicas o estado de salud, lo que impacta negativamente en el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores.

Se sostiene además que el problema más apremiante al que se enfrentan las personas mayores es la pobreza, materializada en la carencia de vivienda adecuada, la malnutrición, la falta de atención médica para enfermedades crónicas, el limitado acceso al agua potable y el saneamiento, el costo prohibitivo de los medicamentos o del tratamiento médico y la inseguridad de ingresos económicos. Pero a pesar de su pobreza, las personas mayores continúan siendo proveedores para sus nietos y otros miembros de su familia.

Se denuncia también que a nivel mundial existe violencia física, emocional y sexual contra las personas mayores, ya sea por parte de familiares o de personas de confianza. Adicionalmente, la explotación económica no resulta rara, y con frecuencia está subregistrada y se denuncia poco.

La oferta de servicios especializados para la población adulta mayor continúa siendo insuficiente frente a una demanda creciente, según se sostiene en el informe. Las personas mayores requieren centros de cuidado y atención, programas de cuidado a largo plazo, incluso en sus propios hogares, así como servicios geriátricos u otros que permitan garantizar el ejercicio de una amplia gama de derechos humanos (Naciones Unidas, 2011).

En el informe del Secretario General se enumeran las principales normas y estándares existentes en este ámbito de la realidad social, se proveen ejemplos de su aplicación y se exploran algunas brechas en la protección internacional de las personas mayores. Se señala que desde 1982 la comunidad internacional ha explorado el tema del envejecimiento, y que en 2002 adoptó una declaración internacional sobre la situación de las personas mayores, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que hace un llamado a la eliminación de la discriminación, el abuso y la violencia contra las personas mayores.

Se señala que la población adulta mayor no constituye un grupo homogéneo, que la experiencia del envejecimiento varía entre hombres y mujeres, o entre personas de 60 años y de 80 años. De todas maneras, las personas mayores comparten como grupo experiencias vinculadas a los estereotipos que enfrentan de manera sistemática, así como muchas desventajas sociales o económicas, o las limitaciones en su participación y poder de decisión. El informe recoge ejemplos de medidas que se han adoptado en respuesta a los desafíos que enfrenta este grupo social, así como algunas de las brechas más acuciantes en la protección por parte de los Estados (Naciones Unidas, 2011).

Algunos gobiernos, en especial en los últimos años, han comenzado a considerar la necesidad de diseñar mecanismos de protección específica, por ejemplo, mediante el reconocimiento constitucional del principio de igualdad y no discriminación a causa de la edad, la adopción de legislación y políticas públicas que combatan la discriminación por esta razón en el empleo o la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones.

Es necesario reconocer que entre mayor es la comprensión del contenido y significado de los derechos humanos, mayores son las especificidades que se derivan de esta ampliación de la conciencia internacional frente a la dignidad del hombre y mayores son los retos que se imponen para tutelar de forma efectiva a las personas en sus diferentes situaciones de

vulnerabilidad. Las obligaciones de los Estados de garantizar los derechos humanos requieren mayor complejidad en la instrumentalización de políticas sociales dirigidas a grupos específicos. Por esto, además de los tratados fundacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, históricamente se han incorporado otros instrumentos que reconocen especificidades y tutelan los derechos de ciertos grupos. En ese sentido, es necesario garantizar los derechos de las personas mayores, reconociéndolos en las legislaciones nacionales y en un nuevo instrumento internacional.

F. Nivel de vida adecuado y servicios sociales

Como se ha analizado, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen la titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y las obligaciones correlativas de los Estados de darles cumplimiento. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha venido interpretando comprensivamente los derechos de las personas mayores en sus observaciones generales y recomendaciones a los Estados.

Así lo ha hecho en relación con el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de sus condiciones de vida, reconociendo progresivamente derechos como el acceso adecuado de las personas mayores a la alimentación, el agua, la vivienda —que tiene un significado psicológico y social para ellas que debe ser reconocido—, el vestuario y la atención en salud mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia (Naciones Unidas, 1995).

Es importante poner énfasis en la obligatoriedad de los Estados de adoptar políticas nacionales que mejoren continuamente las condiciones de vida de las personas mayores, que contribuyan a que permanezcan en sus propios hogares mediante la adecuación de sus viviendas y la adaptación a sus posibilidades de acceso y utilización, que se preste atención a su integración social y se les brinde un entorno propicio, movilidad y comunicación mediante un transporte apropiado (Naciones Unidas, 1995).

Otros derechos relacionados con un nivel de vida adecuado para las personas mayores han sido objeto de un análisis minucioso en algunas observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada (Observación General N° 12), al disfrute del más alto nivel posible de salud (Observación General N° 14), a la educación (Observación General N° 13), el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (Observación General N° 21), y especialmente la

Observación General N° 6, referida a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.

G. Observación General N° 6 sobre los derechos de las personas mayores

Si bien, como ya se ha dicho, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se hace ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, el artículo 9 reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social, y por lo tanto se estipulan en forma implícita los derechos a las prestaciones de vejez, invalidez y beneficios para los sobrevivientes. Dentro de los recursos de los que disponen, los Estados deben establecer prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas para todas las personas mayores que carezcan de cualquier fuente de ingresos, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, y por lo tanto que las personas mayores tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en él.

La Observación General N° 6, dedicada a los derechos de las personas mayores, señala que el Comité es de la opinión que los Estados parte en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Los derechos de las personas mayores incluyen muy especialmente el de gozar del progreso científico y de sus aplicaciones. Los Estados parte deberían tener en cuenta las recomendaciones N° 60, 61 y 62 del Plan de Acción Internacional de Viena y hacer esfuerzos por promover la investigación de los aspectos biopsicosociales del envejecimiento, las formas de mantener la capacidad funcional y evitar o retrasar la aparición de las enfermedades crónicas y las incapacidades. Al respecto, se recomienda que los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales creen instituciones especializadas en la enseñanza de la gerontología, la geriatría y la psicología geriátrica en los países en que no existan.

H. Conclusión

En síntesis, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce los derechos humanos de las personas mayores transversalmente. Por ello, la lectura ineludible apunta a exigir a los Estados parte el cumplimiento de sus obligaciones, especialmente respecto de aquellos grupos de personas mayores vulnerables y discriminadas. Sin embargo, es

necesario contar con un instrumento internacional específico —una convención— que dé visibilidad y reconozca expresamente los derechos de las personas mayores y que dote de un mayor contenido a cada derecho en función de las necesidades especiales de este grupo de personas, proveyendo a la comunidad internacional un marco jurídico obligatorio.

La propuesta de una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores es la garantía más realista para que millones de personas vean respetados sus derechos. América Latina siempre ha sido progresista en materia de desarrollo de instrumentos de derechos humanos, y hoy lidera este proceso. El reto, entonces, es sensibilizar a la comunidad internacional en este sentido.

Bibliografía

- Naciones Unidas (2011), “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización” (A/66/1), 66º período de sesiones, Nueva York, 26 de julio.
- _____ (1996), “Folleto Informativo N° 16”, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ginebra, Naciones Unidas.
- _____ (1995), Observación General N° 6 “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores” (E/C.12/1995/16/Rev.1), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16º período de sesiones, Nueva York.
- _____ (1992), “Proclamación sobre el envejecimiento” (A/RES/47/5), 47º período de sesiones de la Asamblea General, 16 de octubre.
- _____ (1989), “Introducción: finalidad de las observaciones generales”, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tercer período de sesiones.
- _____ (1966), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, 21º período de sesiones, Nueva York.

Las medidas para hacer efectivos los derechos de las personas mayores en la Ciudad de México

Rosa Icela Rodríguez Velázquez¹

Resumen

Se abordan en este artículo los distintos programas y acciones gubernamentales que conforman la política pública para atender las diversas problemáticas de las personas mayores desarrollada por el Gobierno de la Ciudad de México, principalmente desde el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. Este análisis se realiza considerando algunas de las principales dimensiones que definen y componen un nivel de vida adecuado, y desde una perspectiva de derechos. De este modo, se relevan las principales líneas de acción vinculadas al derecho a la alimentación, la movilidad, la salud, la certeza jurídica y la identidad, el acceso a la justicia, la educación y la cultura. También se comentan las principales tareas de difusión de los derechos de las personas mayores y la labor de supervisión del Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

¹ Directora General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, México.

Summary

This article addresses the different governmental programmes and actions that form public policy dealing with the diverse issues of older persons and which is carried out by the Government of Mexico City, mainly through the Institute for the Care of Older Persons in the Federal District (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal). This analysis takes into account some of the main dimensions that define and make up an adequate standard of living from a rights-based perspective. In this way, the main courses of actions linked to the right to nutrition, mobility, health, legal protection and identity, access to justice, education and culture are reviewed. Also the main activities aimed to disseminate the rights of older persons and the supervisory work of the Advisory Council for the Integration, Assistance, Promotion and Defence of the Rights of Older Persons (Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores) are also discussed.

A. Presentación

En este artículo se aborda el tema de las políticas públicas que se desarrollan en la Ciudad de México para atender las problemáticas a las que se enfrentan las personas mayores, tomando como referencia los compromisos asumidos por los Estados Miembros de la CEPAL en la segunda y tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe.

La política pública orientada a las personas mayores del Gobierno de la Ciudad de México se presenta y analiza considerando algunas de las principales dimensiones que definen y componen el nivel de vida adecuado, entendido como “las condiciones reales en que vive un pueblo” (Naciones Unidas *et al.*, 1961).

A partir de este enfoque, el modo satisfactorio de medir la implementación de una política social sería por medio de indicadores que brinden información sobre las condiciones generales de vida de la población y que reflejen objetivos generalmente aceptados de la política social y económica en el orden internacional, tales como la nutrición, la salud, la vivienda, el empleo, la educación, la seguridad social, el vestido, el esparcimiento y las libertades humanas, entre otras. Además, como se concluyó recientemente en la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, en su caso el nivel de vida adecuado está intrínsecamente vinculado a un marco de garantías para hacer efectivos los derechos en la vejez, lo que se expresa en la existencia de las políticas públicas y los servicios

sociales que ofrece el Estado para afrontar el desafío que representa su atención integral (CEPAL, 2012).

Como se documentará a continuación, en la Ciudad de México existe una política de protección social para las personas mayores que parte por considerarlas como titulares de derechos en relación con las políticas públicas, sobre la base de los principios de universalidad, territorialidad, exigibilidad y transparencia, de acuerdo a lo que establecen la Constitución, las leyes locales y los tratados internacionales en la materia.

B. El derecho a la alimentación

La situación de las personas mayores en México es bastante crítica; así lo sostienen los organismos nacionales e internacionales dedicados al estudio de los niveles de vida adecuados en materia de salud, nutrición, vivienda y satisfactores básicos (CONAPO, 2011). El escenario real es de pobreza, carencias nutricionales, enfermedades, falta de ingresos económicos y oportunidades que implican una baja esperanza de vida de este grupo etario.

De acuerdo con la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2010 el índice de envejecimiento de la Ciudad de México era el más alto de las 32 entidades federativas que componen el país. Mientras que el promedio nacional era de 31 personas mayores por cada 100 niños y jóvenes, en la capital era de 52 (INEGI, 2010). Sin duda, el crecimiento de este índice no solo está vinculado con la longevidad de los habitantes de este territorio, sino también con la inmigración de miles de personas mayores que buscan obtener un mejor nivel de vida en esta urbe.

Al menos hasta hace una década, la Ciudad no era la excepción al escenario nacional en materia de vejez. A principios de este siglo, el Gobierno de la Ciudad de México realizó un diagnóstico en terreno sobre este tema, y comprobó que el 65% de las personas mayores de la capital no contaban con ningún tipo de pensión contributiva o jubilación, aunque hubiesen trabajado alrededor de 50 años. Además, la gran mayoría tenía un nivel de vida por debajo del Índice de Desarrollo Humano establecido por las Naciones Unidas (PNUD, s/f).

Un dato que revela el nivel crítico de esta situación es que alrededor del 40% del total de personas mayores de la ciudad no contaba con el mínimo satisfactor de su alimentación y prevalecían los problemas derivados de la desnutrición en este segmento etario. Los niveles de mortalidad eran altos, no solo por la falta de alimentos, sino también de atención médica.

Para hacer frente a esta problemática, el gobierno local creó el programa de la Pensión Alimentaria para adultos mayores de 70 años, que se inició con

150.000 beneficiarios en 2001. En 2003 se transformó en una ley, por medio de la cual se establecía el derecho de las personas de esta edad de acceder a una tarjeta electrónica para hacer las compras de su despensa y medicamentos. En 2009 se amplió el derecho a las personas de 68 y 69 años².

La aprobación de esta ley que beneficia a las personas mayores no fue sencilla. Con la implementación del programa de la pensión alimentaria, uno de los problemas a los que se enfrentó el gobierno local fue la dificultad para establecerlo como un derecho universal para las personas mayores de 70 años de la ciudad. A pesar de los obstáculos que hubo que superar, hace ya 11 años se logró la implementación de esta política pública de pensión no contributiva, que ha resultado tan positiva que gobiernos de otros estados la han replicado, aunque la mayoría de las veces de manera focalizada (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003).

La pensión es uno de los instrumentos de un sistema de protección social basado en derechos que se ha estado instituyendo en la ciudad como una forma de trabajo, y que ha permitido consolidar una práctica y probar su eficiencia y eficacia. Cada mes ingresan nuevas personas al padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria. En marzo de 2012, el programa atendía a 480.000 derechohabientes³.

C. El derecho a la movilidad

Para abordar el reconocimiento de los derechos de las personas mayores es preciso convencer a toda la ciudadanía sobre la importancia de destinar recursos públicos a los programas dedicados a ellas. Hay que empezar a reconocer el aporte que las personas han realizado durante toda su vida al engrandecimiento de su ciudad, y a comprender que sin su participación, su trabajo, enseñanzas y experiencia no existiría la herencia de las instituciones, la familia, la historia, la religión y la cultura que definen la identidad de esta urbe.

Solo en ese marco puede generarse el interés por aportar otras leyes que proporcionen derechos a este colectivo, por ejemplo, el que se refiere a la movilidad. En la Ciudad de México, la obligación de brindar el transporte público a las personas mayores y con discapacidades está establecida legalmente; por lo tanto, tienen acceso gratuito en el Metro, el Metrobús, los trolebuses y autobuses que son propiedad del gobierno local. Esta medida es

² Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000; actualizada en 2011.

³ Véase en este mismo libro el artículo de Norma Licona.

única en todo el país y con ello se comprueba que es posible hacer tangibles las garantías de las personas mayores⁴.

D. El derecho a la salud

En la Ciudad de México, 4,1 millones de personas no contaban con seguridad social en 2001. Sin embargo, en octubre de 2011, 3,8 millones de ciudadanos recibían atención médica en clínicas, hospitales y centros de salud del Gobierno del Distrito Federal, donde esta atención es gratuita.

Desde 2000 se pusieron en marcha las visitas de las profesionales de servicios a los hogares de personas mayores de la ciudad, con el propósito de realizar un relevamiento y conformar un padrón, y en 2005 se implementó el programa de visitas médicas domiciliarias, con preferencia en las zonas de alta y muy alta marginación, mediante una atención personalizada y con resultados medibles en cada una de las colonias y unidades territoriales.

Producto de estas visitas se han desarrollado ya diversas investigaciones médicas geronto-geriátricas para conocer los perfiles de salud por segmentos de población y diseñar políticas públicas a partir de esa información, partiendo de la idea de que toda política pública exitosa tiene que provenir de un diagnóstico preciso, que puede ser mucho más exacto cuando son los propios médicos quienes acuden a las casas de las personas mayores.

Así, en estos últimos tres años se ha avanzado en estudios geriátricos como el “Perfil del Estado de Salud de las Personas Adultas Mayores en Unidades Territoriales de Muy Alta y Alta Marginación”; el “Perfil del Estado de Salud de Centenarios en el Distrito Federal”; el “Perfil de Mortalidad de Adultos Mayores de 70 años en el Distrito Federal”; el “Perfil de la Hipertensión Arterial en Adulto Mayor de 68 años en el Distrito Federal”; los “Indicadores para Desnutrición en Adultos Mayores del Distrito Federal”; el “Déficit Auditivo Asociado a Deterioro Cognitivo en Adultos Mayores de menos de 80 años”; la “Prevalencia de Demencia en Adultos Mayores de la Ciudad de México” y la “Desnutrición en Adultos Mayores de 70 años Residentes del Distrito Federal”.

⁴ Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, Capítulo II: De los Derechos de los Usuarios y Peatones, artículo 104.

E. El derecho a la certeza jurídica y la identidad

Uno de los retos del Gobierno de la Ciudad de México es lograr que las personas mayores puedan acceder a la documentación jurídica, puesto que por falta de recursos, por una excesiva burocracia o por desconocimiento carecen del apoyo necesario para elaborar documentos que le den certeza a su derecho patrimonial o de identidad. Esta indefinición ocasiona preocupación y les obstaculiza el ejercicio de sus derechos. Para ello, se ha implementado un servicio social que brinda certeza jurídica para sus bienes y propiedades, mediante la elaboración de sus testamentos.

En el Distrito Federal, un testamento normalmente tiene un costo de 1.200 pesos (90 dólares estadounidenses aproximadamente), pero a las personas mayores solo les cuesta 400 pesos (30 dólares), y además pueden pagar a los notarios hasta en cuatro mensualidades con la tarjeta de la pensión alimentaria. Este programa no podría llevarse a cabo sin la convicción y participación del Colegio de Notarios y la Dirección General de Regularización Territorial. Esta práctica de política pública es un ejemplo de las acciones que es posible desarrollar cuando la sociedad se convence de la necesidad de apoyar a las personas mayores (Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2009).

Muchas personas mayores de la ciudad también son excluidas al tratar de ejercer diversos derechos por la falta de documentos personales o de identidad, y muchas veces terminan por desistir de su intento, porque se cansan de ir de una oficina a otra sin poder resolver su petición de acceder a su acta de nacimiento.

Ante esta problemática, se ha implementado otro servicio social con la colaboración del Registro Civil, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Finanzas. Se trata de las actas de nacimiento gratuitas para las personas mayores que nunca se registraron en su vida. Mediante este programa, por ejemplo, se entregó el acta de nacimiento de una mujer mayor de Coyoacán cuando cumplió los 112 años. Hay que mencionar que la gratuidad solo se considera para las personas mayores que inscriben por primera vez su identidad.

F. El derecho de acceso a la justicia

La situación de violencia que experimentan muchas personas mayores dentro de sus propias familias es grave. En los estudios realizados por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF) se

ha documentado que, en la ciudad, alrededor del 5% de ellas experimenta violencia física, psicológica, patrimonial o sexual, y las mujeres son las más afectadas por ese flagelo.

La Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar, junto con el servicio telefónico Línea Plateada, que atiende las 24 horas durante los 365 días del año, y las visitas domiciliarias de las profesionales en servicios a adultos mayores, están sirviendo para que este grupo social pueda acceder a la justicia y prevenir y castigar el maltrato que les afecta.

La agencia que existe en el Distrito Federal, la primera de este tipo en el país, ha realizado ya más de 5.500 atenciones a personas mayores. Los resultados revelan que el 87% de los asuntos se resolvieron a favor de ellas. Por su carácter innovador, esta iniciativa ha dado origen al intercambio de experiencias con otras partes del mundo (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2010).

La Línea Plateada es un servicio social que proporciona el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. A cualquier hora del día se reciben llamadas telefónicas de personas mayores que están deprimidas o que solo quieren hablar con alguien, que desean una orientación jurídica o de servicios, o que piden una ambulancia o patrulla. Se dispone de un equipo de psicólogos, abogados y ciudadanos en general para atenderlas y escuchar incluso quejas y denuncias contra los servidores públicos del propio IAAM-DF. Al otro lado del teléfono hay a diario ciudadanos que prestan auxilio y vigilan las labores que se realizan en favor de las personas mayores.

A estos servicios sociales se le suman las visitas de las 1.200 profesionales en servicios a adultos mayores, quienes supervisan la salud y el estado físico y emocional en que viven las personas mayores en sus domicilios, así como la situación de su red social. Si en estas visitas encuentran alguna persona mayor golpeada o con visos de maltrato, lo reportan ante la autoridad correspondiente. Estas profesionales fueron capacitadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para defender los derechos de las personas mayores y consignar casos de maltrato o violencia. Se espera que en breve la capital del país pueda transformarse en “la sede de una comunidad libre de violencia contra los adultos mayores”⁵.

⁵ Véase en este mismo libro el artículo de Ana Gamble.

G. El derecho a la educación y a la cultura

El Gobierno de la Ciudad, a través del IAAM-DF, se encuentra abocado a una búsqueda constante de políticas públicas que beneficien a las personas mayores y que se puedan implementar efectivamente, es decir, que constituyan programas sencillos y viables que lleguen al mayor número posible de personas de este grupo social. Para ello, se ha apelado al uso de los planes piloto como método de trabajo, para poder observar las necesidades que hay que atender o las fallas que van surgiendo en su funcionamiento, puesto que es necesario maximizar los recursos públicos disponibles.

A partir de la evaluación realizada por el CELADE-División de Población de CEPAL sobre los sistemas de protección social en la región (Huenchuan, 2009), se comenzó a observar con atención el ámbito de la educación de las personas mayores en la ciudad. Por ello, en 2010 se abrieron 20 escuelas para personas mayores, que al año siguiente ya eran 38 y alcanzarán las 62 en breve.

Estas escuelas “son espacios educativos en los que adultos mayores comparten lo que saben, construyen conocimientos a partir de sus necesidades y transforman la sociedad en la que viven” (Bárcena y Arellano, 2009). Estos escenarios singulares hacen posible que las personas mayores adquieran conocimientos y desarrollen capacidades que les permitan mejorar su vida y formar asociaciones mediante las cuales cambiar sus entornos sociales.

Además, ante la necesidad evidente de las personas mayores del Distrito Federal de asistir a eventos culturales, artísticos y deportivos, el Gobierno de la Ciudad, en coordinación con la iniciativa privada, ha organizado espectáculos dirigidos a este público.

En la medida en que vaya creciendo la convicción de los ciudadanos, los empresarios, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad toda sobre la necesidad de brindar estos servicios sociales a las personas mayores, irá aumentando el número de servicios educativos, culturales y deportivos para ellas. Por eso, se hace necesaria la difusión de su derecho a la cultura y la visibilización de los problemas y retos que afrontan, para que se puedan conocer, abordar y resolver.

H. La difusión de los derechos de las personas mayores

No se pueden ejercer los derechos que no se conocen, por eso, el Gobierno de la Ciudad de México se ha dado a la tarea de difundir permanentemente los derechos de las personas mayores, desplegando todo tipo de prácticas informativas y haciendo uso de todas las herramientas de la comunicación disponibles. Por ejemplo, cada tres meses se entregan a domicilio y en distintos eventos 350.000 ejemplares de la revista Letra Plateada, donde se abordan, de manera sencilla y práctica, los derechos de las personas mayores: temas de salud, educación, transporte, pensión alimentaria, seguridad jurídica, nutrición y derechos.

Asimismo, se han realizado constantes reuniones, encabezadas por la dirección general del IAAM-DF, en las que se divulgan los derechos de las personas mayores. Durante 2011, a raíz de la entrega de 50.032 nuevas tarjetas de la pensión alimentaria, se efectuaron 48 reuniones por todas las delegaciones de la ciudad para informar sobre los servicios y programas a los que tienen derecho sus beneficiarios. Con motivo de las reposiciones de tarjetas se hicieron 241 encuentros más, ante aproximadamente medio millón de personas. En total, en 2011 la representación del Gobierno de la Ciudad estuvo presente en 796 reuniones hablando de manera directa con 811.000 personas sobre la protección social de la población adulta mayor.

I. El Consejo Asesor, la supervisión y la voluntad política

Las políticas públicas implementadas en esta ciudad requieren vigilancia y supervisión; es en esa función donde cobra importancia la participación del Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, integrado por ciudadanos, servidores públicos y representantes de organizaciones no gubernamentales, todos conocedores del tema del envejecimiento. Las sugerencias y reclamos que realiza son tomadas en cuenta para mejorar y corregir las políticas públicas en torno a este grupo social.

Adicionalmente, los programas y servicios para las personas mayores son supervisados por los órganos de control del poder ejecutivo y legislativo de manera permanente. Afortunadamente, los métodos de trabajo, sus niveles de responsabilidad y el estricto seguimiento de los procedimientos legales y

reglamentarios han dado como resultado que hasta la actualidad no existan amonestaciones contra el IAAM-DF respecto del manejo de los recursos públicos.

Para realizar su labor, esta institución parte de dos premisas importantes: el uso eficiente del gasto y la transparencia. El hecho que el Gobierno de la Ciudad de México sea un referente de las políticas públicas hacia las personas mayores en todo el país solo tiene una clave: el enfoque de derechos, que implica que no se condicione el acceso al servicio y se lo otorgue sin discriminación de ningún tipo.

J. Conclusión

La filosofía del sistema de protección social del Gobierno de la Ciudad es sencilla. Se basa en la convicción de que cumplir con la ley no es una concesión, sino una obligación, y que aquellos a quienes se sirve no son beneficiarios, sino derechohabientes.

Las instancias gubernamentales no deben permitir que triunfe la abulia y la burocracia frente al tema del envejecimiento, hay que cumplir con la responsabilidad de seguir impulsando políticas públicas innovadoras. Nadie puede detener el crecimiento de este sector poblacional, ni se puede cerrar los ojos ante ese reto que ya alcanzó a esta generación. Como han indicado los expertos, las personas mayores de 60 años representarán en 2050 el 25% del total de la población de América Latina (CELADE-CEPAL, 2000); esa cifra da una pauta de la magnitud de la transformación social que implicará y de la urgencia de prepararse para hacer frente a las demandas específicas de este grupo social.

La experiencia de la Ciudad de México confirma que ninguna política pública hacia las personas mayores se puede realizar sin la voluntad y la firme convicción de los gobernantes. Incluso en esta experiencia se requirieron primero los recursos económicos para iniciar la ejecución de los programas y recién después se plasmaron en leyes, concretando la garantía de los derechos sociales. Es decir que, por muy positivas que sean las leyes, si no se llevan a la práctica, corren el riesgo de transformarse en “letra muerta”.

Bibliografía

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2003), “Diario de los Debates”, primer período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio, Núm. 24, México, D. F., 11 de noviembre.

- Bárcena, Rocío y José Arellano (2009), “Materiales básicos”, Escuela de Mayores “Sembrando Bosques”, Propuesta de Formación para Adultos Mayores, México, D. F.
- CELADE-CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), “Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad. Seminario técnico”, serie *Seminarios y conferencias* N° 2, Santiago, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), “Carta de San José de Costa Rica sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe”, tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica, 8 al 11 de mayo.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2011), *Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México*, Serie Documentos Técnicos, México, D. F., primera edición, octubre.
- Huenchuan, Sandra (ed.) (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Libros de la CEPAL N° 100, Santiago, CEPAL.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f), “México en cifras” [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras> [2/9/2012].
- ____ (2010), “Censo de Población y Vivienda 2010” [en línea] http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Pub_Y_Prod/default.aspx?t=28097 [2/9/2012].
- Naciones Unidas et al. (1961), *Definición y Medición Internacional del Nivel de Vida*, Guía Provisional, Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (s/f), “El Índice de Desarrollo Humano (IDH)”, [en línea] <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/> [22/8/2012].
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (2010), “Acuerdo Número A/ 009 /2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 9 de abril [en línea] http://www.adultomayor.df.gob.mx/pdf/agencia_especializada.pdf [23/8/2012].
- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y Colegio de Notarios del Distrito Federal (2009), “Convenio Especial de Colaboración y Coordinación para el Otorgamiento de Testamentos Públicos Abiertos para Adultos Mayores en el Distrito Federal”, México, D. F., 11 de diciembre [en línea] <http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/vut/resources/LocalContent/2979/3/3.PDF> [23/8/2012].

Fuentes legales

- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 7 de marzo de 2000, actualización: Gaceta Oficial del Distrito Federal del 5 de diciembre de 2008.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 23 de mayo de 2000; actualización: Gaceta Oficial del Distrito Federal del 13 de septiembre de 2011.
- Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 26 de diciembre de 2002.
- Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años residentes en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 18 de noviembre de 2003; actualización: Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de octubre de 2008.
- Reglamento de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho años cumplidos en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2003; actualización: Gaceta Oficial del Distrito Federal del 16 de marzo de 2010.
- Decreto por el que se crea la Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de mayo de 2006.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 1 de noviembre de 2006; actualización: Gaceta Oficial del Distrito Federal del 24 de marzo de 2009.
- Decreto del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de junio de 2007.

La Pensión Alimentaria para personas mayores en la Ciudad de México: universalidad y sostenibilidad de un derecho social

Norma Licona Alberto¹

Resumen

En este artículo se abordan algunos aspectos del Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal, implementado por el Gobierno de la Ciudad de México mediante el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. Esta herramienta de política pública local en materia de envejecimiento, que ya cuenta con 11 años de experiencia, puede considerarse una de las buenas prácticas respecto de la protección de los derechos de las personas mayores a nivel regional. Se describen los lineamientos de política social que lo fundamentan, el marco jurídico que le da sustento, la composición del beneficio, su modo de asignación y otros detalles de funcionamiento del programa, algunas características de las personas mayores que forman parte del padrón de derechohabientes, indicadores de su implementación y las medidas de control y transparencia que se aplican a su operación.

¹ Directora de la Pensión Alimentaria del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, México.

Summary

The article addresses some of the aspects of the Non-contributory Pension Programme for Older Persons of 68 years of age residing in the Federal District, implemented by the Mexico City Government through the Institute for the Care of Older Persons in Mexico City. This local public policy on ageing already counts on 11 years of experience and can be considered to be one of the best practices with regard to the protection of the rights of older persons at the regional level. Described in the article are the social policy guidelines on which it is based, the legal framework that sustains it, the makeup of benefits, its method of provision and other functional details of the programme as well as some characteristics of the older persons that are beneficiaries, implementation indicators and control and transparency measures that are applied in its operation.

A. Antecedentes

En marzo de 2001, el Gobierno de la Ciudad de México inició la operación del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, antecedente directo de lo que es hoy el Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal. En este artículo se abordan algunos aspectos de este programa: se describen los lineamientos de política social que lo fundamentan, el marco jurídico que le da sustento, la composición del beneficio, su modo de asignación, algunas características de las personas mayores que forman parte del padrón de derechohabientes y las medidas de control y transparencia que se aplican a su funcionamiento.

La pensión alimentaria que se entrega a las personas mayores de la Ciudad de México es una pensión no contributiva que encuentra sustento en los principios de universalidad, territorialidad, exigibilidad y transparencia. El programa está basado en un enfoque acorde con la política social del Gobierno de la Ciudad, que tiene como punto de partida la convicción de que las y los habitantes del Distrito Federal son titulares de derechos que deben hacerse exigibles.

El objetivo del programa es otorgar una seguridad económica básica a las personas mayores que residen en la ciudad garantizando el ejercicio pleno de su derecho a la pensión alimentaria, instituido mediante la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal y su reglamento respectivo (Gobierno del Distrito Federal, 2003a y b).

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal para el período 2007-2012 se señala que: “El Estado es responsable de promover la equidad. La marginación y desigualdad limitan severamente las posibilidades de desarrollo de un amplio número de personas. La pobreza, la discriminación y la inequidad reducen las opciones de vida y amenazan la capacidad de elección y la libertad. Además, son un lastre para la prosperidad de las ciudades y naciones, porque reducen las oportunidades de contribuir al crecimiento y bienestar social”. Y se agrega que: “la gente es la razón esencial y motivo fundamental de existencia de un gobierno socialmente responsable. Para el Gobierno del Distrito Federal, respaldar a la población, invertir en la gente y expandir sus posibilidades de desarrollo, es una obligación” (Gobierno del Distrito Federal, s/f). Estos son básicamente los principios que sustentan, entre otras, la política pública dirigida a las personas mayores de la ciudad, dentro de la cual el programa de la pensión alimentaria es un componente decisivo.

Siguiendo los lineamientos generales de la política social del Gobierno del Distrito Federal para el mismo quinquenio, la administración local asume que esa política tiene por propósito garantizar, reconocer, ampliar, profundizar y hacer exigible el goce de los derechos establecidos en la Constitución, en los diferentes ordenamientos internacionales suscritos por el país y en la legislación en materia social que ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este es el escenario general en el que se desarrolla la política pública encaminada a proteger los derechos de las personas mayores, para cuya regulación se ha desarrollado un marco jurídico amplio, que no solo comprende las normas que establecen esta pensión no contributiva y rigen su funcionamiento. Los principales instrumentos que componen este marco son:

- La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, del 7 de marzo de 2000.
- El Acuerdo por el cual se establece el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, de 2001.
- La Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, del 18 de noviembre de 2003.
- El Acuerdo mediante el cual se establece el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias para Adultos Mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, del 20 de septiembre de 2005.

- El Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, última reforma del 29 de junio de 2007.
- La ampliación del derecho a la pensión alimentaria a partir de los 68 años, última reforma de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal, del 1 de septiembre de 2009.

Sobre la base de este marco jurídico, se puede señalar que la pensión alimentaria que otorga el Gobierno del Distrito Federal desde hace 11 años no es una política asistencial, sino de derechos, cuyos destinatarios, por lo tanto, no son concebidos como beneficiarios, sino como derechohabientes. No se trata de una política compuesta por programas focalizados y condicionados de superación de la pobreza extrema, sino de una herramienta para combatir la desigualdad, promocionar la equidad y la inclusión social mediante políticas universales y territorializadas.

B. El funcionamiento del programa

El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal es el órgano del Gobierno de la Ciudad de México que tiene a su cargo la implementación de este programa, mediante su Dirección de la Pensión Alimentaria.

Conforme a lo que establece el artículo 9 del reglamento de la ley que instituye este derecho, son dos los requisitos para constituirse en derechohabientes de la pensión:

- Tener 68 años o más al momento de solicitar la inscripción en el padrón de beneficiarios.
- Residir permanentemente en el Distrito Federal, con una antigüedad de tres años al momento de la solicitud de la pensión.

El otorgamiento de esta pensión no contributiva no excluye la posibilidad de las personas mayores de recibir otra retribución por cotizaciones realizadas durante su vida laboral.

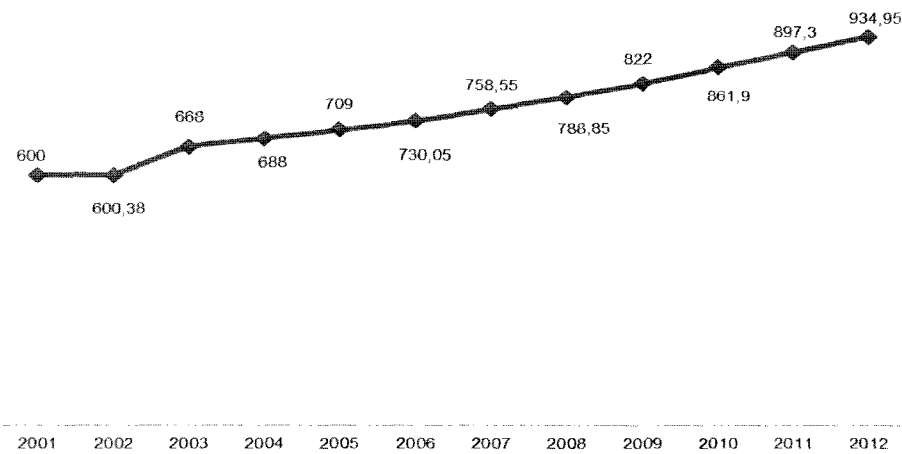
1. Cifras que son derechos: datos de la implementación

Actualmente, la solicitud de ingreso al padrón se tramita en los 83 módulos de atención con los que cuenta el Instituto en toda la ciudad. Una vez que se transforma en derechohabiente, la persona mayor dispone del monto económico

de la pensión mediante una tarjeta electrónica que puede ser utilizada como medio de pago en 4.115 centros comerciales, restaurantes, cafeterías, farmacias, tiendas de conveniencia y mercados públicos del Distrito Federal. La tarjeta es intransferible, no puede utilizarse en cajeros automáticos ni se puede canjear por dinero en efectivo.

El monto de la pensión ha variado a lo largo del período de implementación del programa (véase el gráfico 1). Se inició con una asignación de 600 pesos mexicanos mensuales (aproximadamente 46 dólares estadounidenses)². En 2003 se determinó mediante la ley que establece el programa que las personas mayores de 70 años —edad que en 2009 disminuyó hasta los 68 años— tienen derecho a una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en la Ciudad de México. Actualmente, el monto mensual de la pensión es de 935 pesos mexicanos (72 dólares), que permiten adquirir un conjunto de productos alimenticios básicos (véase el recuadro 1).

GRÁFICO 1
CIUDAD DE MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL MONTO MENSUAL DE LA
PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LAS PERSONAS MAYORES, 2001-2012
*(En pesos mexicanos)**



Fuente: Dirección de la Pensión Alimentaria, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

* Considerando una equivalencia de 13 pesos mexicanos por cada dólar estadounidense, según la cotización del 7 de septiembre de 2012.

² Según la cotización del 7 de septiembre de 2012.

RECUADRO 1
CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS QUE PERMITE
ADQUIRIR LA PENSIÓN

El monto mensual que reciben las personas mayores mediante la pensión alimentaria les permite acceder a una canasta básica de alimentos cuya composición tipo, según los costos actuales, se describe en el siguiente cuadro:

Producto	Cantidad	Costo
Pollo	2	\$ 72,00
Carne	1	\$ 80,00
Pescado		\$ 40,00
Leguminosas (frijoles, lentejas, garbanzos, arroz)		\$ 70,00
Verduras (zanahorias, papas, chayotes, jitomates, cebollas)		\$ 100,00
Frutas (papayas, plátanos, piñas, melones, peras y manzanas)		\$ 70,00
Leche en polvo	2 botes	\$ 86,00
Huevos		\$ 20,00
Tortilla	3	\$ 36,00
Pan	10	\$ 12,00
Avena	2 botes	\$ 50,00
Aceite	2 litros	\$ 51,00
Azúcar	1	\$ 22,00
Sopa de pasta	4	\$ 16,00
Sal	1	\$ 7,00
Café soluble	1	\$ 39,00
Atún	5 latas	\$ 55,00
Sardina	2 latas	\$ 36,00
Yogurt	1 litro	\$ 25,00
Galletas	1 caja	\$ 28,00
Gelatina	3	\$ 19,00
Total		\$ 934,00

Fuente: PROFECO (Procuraduría Federal del Consumidor), “Canasta Básica”, febrero de 2012.

CUADRO 1
CIUDAD DE MÉXICO: DERECHOHABIENTES ACTIVOS
EN EL PADRÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA,
POR DELEGACIÓN Y SEXO, MARZO DE 2012

Delegación	Hombre	Mujer	Total
Azcapotzalco	10 731	17 893	28 624
Coyoacán	15 671	25 855	41 526
Cuajimalpa	2 240	3 449	5 689
Gustavo A. Madero	30 037	46 690	76 727
Iztacalco	10 400	16 208	26 608
Iztapalapa	30 521	45 749	76 270
Magdalena Contreras	4 203	6 842	11 045
Milpa Alta	2 146	2 662	4 808
Álvaro Obregón	13 716	22 202	35 918
TLáhuac	4 893	7 113	12 006
Tlalpan	11 102	17 490	28 592
Xochimilco	7 208	10 536	17 744
Benito Juárez	9 216	19 722	28 938
Cuauhtémoc	11 886	21 907	33 793
Miguel Hidalgo	7 445	14 174	21 619
Venustiano Carranza	11 252	18 841	30 093
	182 667	297 333	480 000

Fuente: Dirección de la Pensión Alimentaria, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

El monto de la pensión puede acumularse mes a mes, de acuerdo con lo que disponga el derechohabiente, es decir, no es necesario que lo gaste en un solo acto o en un tiempo determinado. Esa acumulación no genera ningún tipo de interés.

En caso de robo o extravío, la reposición de la tarjeta no tiene ningún costo para el derechohabiente. La profesional en servicios a adultos mayores que habitualmente visita a la persona mayor se la entrega en su domicilio. Cada semana, el Instituto recibe en promedio 500 reportes para reposición de la tarjeta, la mayoría por extravío.

Para este programa, el Gobierno de la Ciudad destina al año unos 5.000 millones de pesos (385 millones de dólares estadounidenses). Sin duda, se trata

de un gran esfuerzo económico dirigido a materializar una política de desarrollo social basada en el ejercicio de los derechos.

Hasta marzo de 2012, el padrón de derechohabientes activos de la pensión alimentaria estaba compuesto por 480.000 personas. Durante los 11 años de aplicación del programa, 820.689 personas mayores han gozado de este derecho; de ellas, unas 36.246 que por algún motivo fueron dadas de baja han sido reintegradas, para alcanzar entonces un total de 856.935 atenciones en el padrón.

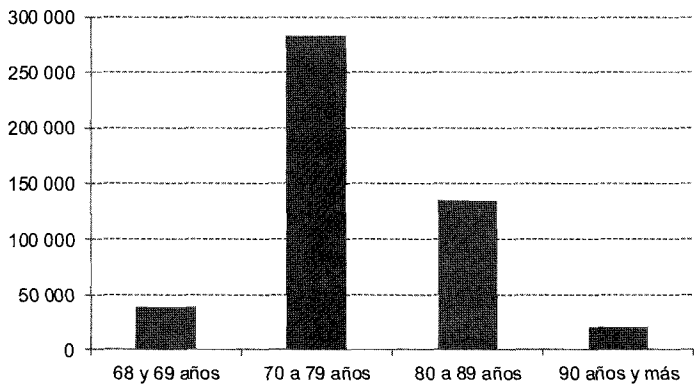
La Ciudad de México está dividida en 16 delegaciones políticas. Si se considera la distribución territorial de los derechohabientes, sobresalen la delegación de Gustavo A. Madero, con 76.727 personas mayores que reciben la pensión, seguida de Iztapalapa, donde hay 76.270 personas inscritas (véase el cuadro 1).

El análisis de la distribución según sexo de los derechohabientes revela que el 38% está compuesto por hombres y el 62% por mujeres, de las cuales aproximadamente el 80% nunca había tenido un ingreso propio. De este modo, la implementación del programa ha permitido abordar el problema de la feminización de la pobreza en la vejez.

La composición etaria del padrón muestra un perfil acorde con la sobrevivencia determinada por el paso del tiempo. En el segmento correspondiente a los 60 años —que considera solo dos edades (68 y 69 años), debido al límite etario inferior para el acceso a la pensión— hay una cobertura de 38.989 personas; 283.834 empadronados tienen entre 70 y 79 años; 135.869 entre 80 y 89 años; 20.627 entre 90 y 99 años, y 681 tienen cien años o más (véase el gráfico 2).

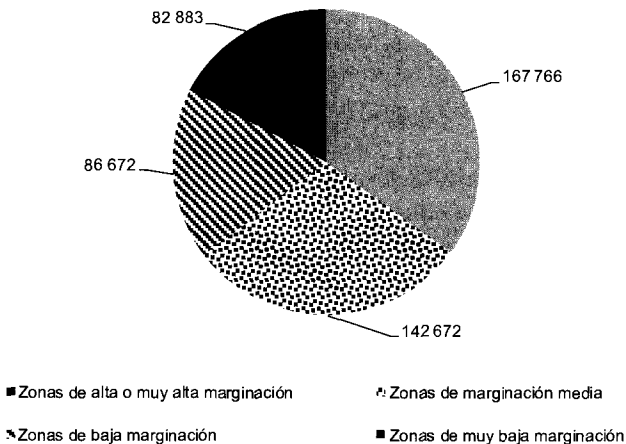
Puesto que se trata de un programa que se propone reducir la desigualdad, promocionar la equidad y la inclusión social mediante una asignación universal pero territorializada, el análisis de la distribución de los derechohabientes según la zona de la ciudad en que residen, considerada a partir de su grado de marginación, muestra como es de esperarse una concentración de las personas mayores que reciben la pensión en zonas de alta o muy alta marginación (167.766 personas, 35% del padrón). Le siguen en orden decreciente aquellas que habitan en zonas de marginación media (142.672 personas, 30% del padrón); las de marginación baja (86.672 personas, 18%) y muy baja (82.883 personas, 17%) (véase el gráfico 3).

GRÁFICO 2
CIUDAD DE MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LOS DERECHOHABIENTES DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA SEGÚN EDAD, 2012



Fuente: Dirección de la Pensión Alimentaria, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

GRÁFICO 3
CIUDAD DE MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LOS DERECHOHABIENTES DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA SEGÚN NIVEL DE MARGINACIÓN DE LA ZONA EN QUE RESIDEN, 2012



Fuente: Dirección de la Pensión Alimentaria, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

Como reflejo de la preocupación por el carácter inclusivo del programa, el padrón registra a numerosas personas mayores pertenecientes a diversos

pueblos indígenas; entre ellas, hay 579 otomíes, 468 mixtecos, 451 náhuatl, 241 mazahuas, 111 zapotecos, 81 mayas, 62 purépechas, 57 mazatecos y 4 tarahumaras, entre otros. Se destacan también 1.227 personas que dedicaron su vida al ministerio religioso católico; de ellas, 1.035 son mujeres y 192 hombres. Además se cuentan tres personas mayores que cumplen alguna condena en reclusorios de la ciudad. Asimismo, reciben la pensión personas mayores de otras nacionalidades, puesto que como requisito para acceder al beneficio solo se pide una residencia mínima permanente de por lo menos 3 años en el Distrito Federal. El grupo más numeroso es el de los españoles, con 631 personas, seguido por los estadounidenses (251), los cubanos (119), los franceses (81), los argentinos (56) y los chilenos (51), entre otros.

El artículo 32 del reglamento de la ley que regula este programa establece los causales de baja del padrón de derechohabientes, y el artículo 39 garantiza el derecho a la reinscripción. Para el proceso de bajas por fallecimiento, el Instituto recibe y revisa cada mes los certificados de defunción emitidos por la Secretaría de Salud del Distrito Federal y los registros electrónicos de actas de defunción del Registro Civil. Esta revisión sistemática y exhaustiva, aunada a las verificaciones en terreno que realizan las profesionales en servicios a adultos mayores, permite contar con un padrón confiable, depurado y actualizado.

Para cubrir todo el territorio y aplicar el programa, la Dirección de la Pensión Alimentaria cuenta con la colaboración y el apoyo de la Dirección de Operación Territorial, área que realiza una importante labor: visitar periódicamente en su domicilio a las personas mayores que reciben la pensión para verificar su residencia y su sobrevivencia; entregar tarjetas de reposición o invitaciones; atender las situaciones de riesgo en que puedan encontrarse; abordar casos especiales reportados por familiares, vecinos o personas cercanas, o recopilar la información que se requiera para implementar acciones y estrategias orientadas a brindar un mejor servicio.

Este arduo trabajo se materializa en las cifras de las visitas domiciliarias que realizan estos servidores públicos, en su mayoría mujeres: 2.484.225 en 2011 (971.354 visitas de seguimiento; 45.874 para la verificación de residencia; 193.586 de entrega de tarjetas nuevas o de reposición; 7.324 atenciones por peticiones específicas de los derechohabientes, familiares o vecinos para el seguimiento de casos; 74.862 para el levantamiento de información mediante censos y encuestas; 1.176.914 para la entrega de invitaciones, difusión de los

programas del Gobierno del Distrito Federal y la entrega de tarjetas de beneficios Red Ángel³, y 14.311 visitas médicas con profesionales de servicios sociales).

2. Los mecanismos de control

La sistematización y el control de la información relativa al programa son indispensables para su correcta operación. Por ello, la Dirección de la Pensión Alimentaria cuenta con áreas de control que se ocupan de la administración del padrón de derechohabientes, las tarjetas nuevas y de reposición, los cambios de domicilio, el archivo y los módulos de atención ciudadana.

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y el reglamento de la ley que establece la pensión alimentaria, el programa contempla mecanismos para garantizar a las personas la exigibilidad de este derecho (artículo 49). Además, la persona mayor o su representante pueden expresar su disconformidad respecto al incumplimiento de la normativa que rige el otorgamiento de la pensión por parte del personal del Instituto, los saldos depositados en la tarjeta electrónica y las bajas indebidas del padrón de derechohabientes.

En 2010, el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal se convirtió en un ente obligado en materia de transparencia y acceso a la información pública. Durante el año y medio que han estado en funcionamiento el portal y la ventanilla de transparencia, el organismo ha alcanzado una calificación de 97,8 puntos en el cumplimiento de estas obligaciones. Además, en 2011 se certificó a todo el personal en materia de transparencia y acceso a la información pública, ética pública y protección de datos personales.

El padrón de derechohabientes de la pensión alimentaria, así como las estadísticas relativas al programa, son públicas y se actualizan cada mes para la consulta de la población que así lo requiera, y se pueden revisar en el sitio web del organismo⁴.

El Instituto es uno de los entes más auditados del Gobierno del Distrito Federal, tanto por el número de derechohabientes de la pensión alimentaria como por el monto de los recursos que gestiona. Siguiendo los lineamientos emitidos por el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (Gobierno

³ El Sistema Red Ángel es un mecanismo permanente de articulación de programas que cubren y aseguran el derecho a la salud, la educación y la equidad a personas vulnerables de la Ciudad de México en todas las etapas de la vida. Está compuesto por diversos organismos del Gobierno del Distrito Federal, [en línea] <http://redangel.df.gob.mx/>.

⁴ Véase [en línea] <http://www.adultomayor.df.gob.mx>.

del Distrito Federal, 2009), se realizó la Evaluación Interna de las Políticas y Programas de Desarrollo Social del Distrito Federal. En este contexto, se efectuó la Evaluación Diagnóstica 2009 y la Evaluación Integral 2010 del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años Residentes en el Distrito Federal, ambas publicadas en el portal de Internet de la institución.

A nivel externo, el programa de Pensión Alimentaria que se implementa en el Distrito Federal es auditado por la Contraloría General del Distrito Federal, la Contraloría Interna de la Secretaría de Desarrollo Social y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Además, algunas empresas internacionales como PricewaterhouseCooper han realizado estudios al respecto.

La revisión permanente a que está sujeta este programa le ha dado la oportunidad de evolucionar y lograr la mejora de cada uno de los procedimientos que comprende. En tanto, la ley y el reglamento que lo regulan han sido reformados, y cada año se publican sus reglas de operación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Estas revisiones constantes permiten tener la certeza y la seguridad de que la aplicación del programa es correcta y, por lo tanto, opera como un mecanismo eficiente para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores de la Ciudad de México.

Sumado a ello, el Instituto ha realizado una encuesta anual de percepción sobre la valoración del impacto social del programa en el cumplimiento de su objetivo central: el 94% de las personas mayores calificó con 8, 9 y 10 puntos la atención y los servicios que le presta el Gobierno de la Ciudad en esta materia, y el 89% de los derechohabientes opinó que el Gobierno del Distrito Federal se preocupa por atenderlos.

C. Conclusiones

Hacer realidad esta política de reconocimiento de los derechos sociales de las personas mayores, para que vivan con dignidad su vejez, no ha sido una labor sencilla; mas bien ha sido un trabajo arduo que demandó la tenacidad de hombres y mujeres comprometidos con la búsqueda de una sociedad mejor. Ha requerido también de la mística y la vocación de servicio de las más de mil profesionales en servicios a adultos mayores y, sobre todo, de voluntad política para destinar el presupuesto requerido.

Este programa del Gobierno de la Ciudad de México tiene como antecedente uno de los compromisos asumido por los países de América Latina y el Caribe mediante la Declaración de Brasilia, en diciembre de 2007 (CEPAL, 2007, punto 10), y la Carta de San José sobre los derechos de las personas

mayores de América Latina y el Caribe, adoptada en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en mayo de 2012. En dicho instrumento, los Estados Miembros de la CEPAL asumieron el compromiso de universalizar el derecho a la seguridad social, garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones no contributivas y asegurar que los programas de seguridad social se complementen con otras políticas sociales, en particular la prestación de atención en salud (CEPAL, 2012, punto 7).

Esta experiencia de política pública que ya lleva 11 años de implementación se ha transformado en un instrumento para hacer efectivos otros derechos de las personas mayores —además del que constituye su objetivo básico: el derecho a la alimentación—, como acceder a una vida con calidad y libre de violencia, sin discriminación y con respeto. El resultado de esta política social se puede resumir en palabras de una de las derechohabientes del programa, que puede considerarse la voz de muchas personas mayores que viven en la Ciudad de México: “La tarjeta de la pensión alimentaria me devolvió la tranquilidad y la dignidad”.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), “Carta de San José de Costa Rica sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe”, tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica, 8 al 11 de mayo.
- ____ (2007), “Declaración de Brasilia”, adoptada durante la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos, Brasilia, 4 al 6 de diciembre.
- Gobierno del Distrito Federal (s/f), “Programa General de Desarrollo 2007-2012”, México, D. F. [en línea] http://www.icyt.df.gob.mx/documents/varios/ProgGralDesarrollo_0712.pdf [29/8/2012].
- ____ (2011), “Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, residentes en el Distrito Federal 2011”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, N° 1023 Bis TOMO I, México, D. F., 31 de enero [en línea] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo43478.pdf> [4/9/2012].
- ____ (2009), “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, N° 716, México,

D. F., 12 de noviembre [en línea] <http://www2.scjn.gob.mx/Reglamentos/Archivos/18633066.pdf> [6/9/2012].

____ (2003a), “Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, D. F., 18 de noviembre [en línea] <http://www.sds.df.gob.mx/pdf/LEY%20QUE%20ESTABLECE%20EL%20DERECHO%20A%20LA%20PENSION%20ALIMENTARIA%20PARA%20LOS%20ADULTOS%20MAYORES%20DE%20SETENTA.pdf> [5/9/2012].

____ (2003b), “Reglamento de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, D. F., 31 de diciembre [en línea] <http://www.sds.df.gob.mx/pdf/REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%20QUE%20ESTABLECE%20EL%20DERECHO%20A%20LA%20PENSION%20ALIMENTARIA%20PARA%20LOS%20ADULTOS%20MAYORES.pdf> [5/9/2012].

Direitos das pessoas idosas e previdência social no Brasil

Leonardo Guimaraes¹

Resumen

Este trabajo se concentra en la protección social de las personas mayores en el Brasil como un elemento fundamental del nivel de vida adecuado. En primer lugar, se describe el marco normativo sobre este colectivo en el país: la Ley 8.842, de 1994, que dispone la política nacional en esta materia y crea el Consejo Nacional de Derechos de las Personas Mayores —que funciona en los tres niveles de gobierno—, y la Ley 10.741, de 2003, que establece el Estatuto de las personas mayores. Se ocupa también de brindar un panorama general de la evolución de la protección social en el país en un lapso de 17 años, proveyendo información estadística actualizada al respecto, y analiza la forma en que ello ha contribuido a elevar la calidad de vida de las personas mayores, y en muchos casos les ha permitido salir de la pobreza. Se concluye haciendo un balance de los logros obtenidos en términos de cobertura y calidad de las prestaciones sociales que reciben quienes componen este grupo social.

Summary

This work concentrates on the social protection of older persons in Brazil as a fundamental component for an adequate standard of living. To begin with, it describes the normative framework on this population group: Law 8.842 (1994)

¹ Consultor de orçamento na Câmara dos Deputados, aprobado no concurso de 1999.

which provides a national policy on the issue and creates the National Council on the Rights of Older Persons —functioning at all three levels of government—, and Law 10.741 (2003) that establishes the Statute for Older Persons. It also offers a general overview of the evolution of social protection in the country over a 17-year span, affording updated statistical data and analysing the manner in which it has contributed to improve the quality of life of older persons. In many cases, this has allowed older persons to escape poverty. It concludes by making an account of the achievements gained in terms of coverage and quality of social provisions received by those comprising this social group.

A. Antecedentes

De acordo com dados do censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil conta com 191 milhões de habitantes, tendo 21 milhões de pessoas com 60 anos e mais de idade, o equivalente a 11% da população total. Segundo projeções demográficas, será o 6º país em população idosa do mundo, em números absolutos, no ano de 2025. As pessoas idosas brasileiras estão vivendo mais. Em 2010, a expectativa de vida era de 73,48 anos sendo, 77,32 para as mulheres e 69,73 para os homens.

O censo 2010 também mostra que são quase três milhões de idosos vivendo sozinho no Brasil, o que representa 14% do total de brasileiros com mais de 60 anos. Outro dado importante é que 53% dos domicílios brasileiros contam com a renda dos idosos para formar a renda total familiar.

B. Direitos assegurados na Constituição Federal Brasileira de 1988

A Constituição brasileira, também conhecida como Constituição Cidadã pela abertura política e pela participação da sociedade, em especial dos movimentos sociais, incluiu em seu texto proteção específica para a velhice.

Os artigos 203 e 204 da Constituição diz respeito à Assistência Social, que determina que toda assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo atender as necessidades básicas do indivíduo, como a proteção a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a pessoa deficiente e a velhice. As ações são desenvolvidas com recursos da Seguridade Social por meio de centros de dia, atenção domiciliar, instituições de longa permanência e centros de convivência.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7/12/1993, e demais alterações. No valor de um salário mínimo nacional, de caráter não contributivo, é destinado a pessoas com 65 anos e mais de idade, cuja renda per capita seja 1/4 do salário mínimo. Em abril de 2012, foram beneficiados cerca de 1,7 milhão de idosos. Outro benefício constitucional é a gratuidade nos transportes coletivos urbanos, aos maiores de 65 anos, de acordo com o artigo 230. Em alguns municípios brasileiros a gratuidade é garantida a pessoas com 60 anos e mais.

C. Legislação brasileira específica para pessoas idosas

A Lei nº 8.842, de janeiro de 1994, instituiu a Política Nacional do Idoso, assegurando direitos sociais, promovendo sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. É uma política intersetorial e descentralizada por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 2003, é uma lei que assegura os direitos às pessoas com 60 anos e mais de idade. Trata-se de uma grande conquista da sociedade, vez que sua proposta veio das bases e está em conformidade com o Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento. Dentre outros pontos relevantes, esta Lei tem mecanismos para punir as pessoas que maltrataram as pessoas idosas.

O Estatuto do idoso assegura aos maiores de 60 anos com renda de até dois salários mínimos duas vagas em transporte coletivo interestadual e desconto de 50% do valor da passagem que excederem as vagas gratuitas.

No Estatuto do Idoso também está previsto mecanismos que aplicam penalidades aqueles que discriminarem as pessoas idosas impedindo ou dificultando seu acesso: a operações bancárias; aos meios de transporte; ao direito de contratar ou por qualquer outro meio necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade e ainda, deixar de prestar assistência, retardar ou dificultar sua assistência a saúde ou não pedir ajuda a autoridade pública

O Ministério da Saúde instituiu a Política Nacional de Saúde do Idoso no Sistema Único de Saúde - SUS com o objetivo de efetivar as ações contidas no Estatuto do Idoso.

Para acompanhar e monitorar as políticas públicas destinadas às pessoas idosas foi instituído o Decreto de nº 5.109 que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa, órgão responsável de controle democrático, paritário e

deliberativo. Dentre as competências do Conselho destacam-se a formulação, supervisão, fiscalização e avaliação das políticas destinadas às pessoas idosas.

Outra Lei importante é a de nº 12.213, de janeiro de 2010, que cria o Fundo Nacional do Idoso, autorizando a dedução de imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas de doações efetuadas aos Fundos Nacionais, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, destinadas a financiar projetos e ações desenvolvidas por organizações não-governamentais, de acordo com as demandas das pessoas idosas.

D. Evolução recente da proteção previdenciária dos idosos, 1992 a 2009

Entre os idosos, aqui definidos como aqueles com idade igual ou superior a 60 anos, a proteção previdenciária foi estimada em 81,7% no ano de 2009, mantendo-se estável em relação ao ano anterior. Os idosos socialmente protegidos —que recebiam aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social ou contribuía para a Previdência Social— totalizavam 17,8 milhões de pessoas em 2009, sendo 8,3 milhões de homens e 9,5 milhões de mulheres. A proteção social entre os homens chegava a 86,6%, resultado superior ao observado entre as mulheres (77,9%).

TABELA 1
BRASIL: PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ENTRE OS IDOSOS
COM 60 ANOS OU MAIS, SEGUNDO O SEXO, 2009

Categorias	Homens	Mulheres	Total
Aposentados	7 227 271	5 350 707	12 577 978
Pensionistas	133 230	2 339 063	2 472 293
Aposentados e pensionistas	273 655	1 487 129	1 760 784
Contribuintes não beneficiários	692 134	261 732	953 866
Total protegidos (a)	8 326 290	9 438 631	17 764 921
Residentes (b)	9 614 645	12 121 659	21 736 304
Cobertura em % [(a)/(b)]	86,60	77,87	81,73

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009. Elaboração: SPS/MPS.

Os homens também eram maioria entre os não beneficiários que contribuía para a Previdência Social, fato explicado, principalmente, por se depararem com requisitos mais elevados de idade e tempo de contribuição para

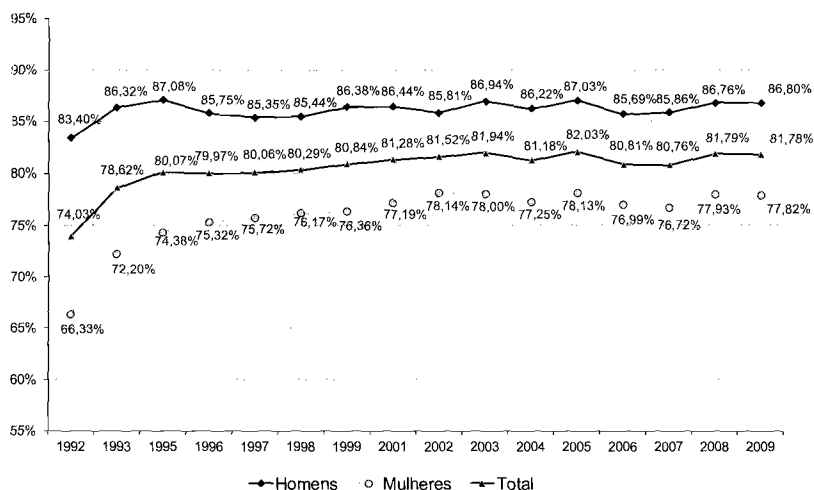
o requerimento de aposentadorias. Dentre os pensionistas e beneficiários que acumulavam pensão e aposentadoria, como era de se esperar, prevaleciam as mulheres, que em média possuem expectativa de vida mais elevada e tendem a mais freqüentemente usufruir de pensões deixadas por seus cônjuges.

Em relação aos idosos, em que pesem o desequilíbrio que ainda persiste na proteção de homens e mulheres com 60 anos ou mais e algumas oscilações em determinados anos da série, os dados da PNAD apontam para uma tendência de expansão da proteção previdenciária, ainda que nos anos mais recentes se observe uma relativa estabilidade do indicador (Gráfico 1). Na série harmonizada, a parcela da população idosa protegida socialmente passou de 74% em 1992 para 81,8% em 2009. O recorte de gênero, por sua vez, evidencia que tais melhoras, especialmente aquelas ocorridas nos últimos anos, resultam em grande medida do aumento da proteção de idosos do sexo feminino, uma vez que a série referente aos homens idosos encontra-se relativamente estável desde 1993.

O aumento da cobertura entre as idosas pode ser resultado do incremento na participação das mulheres na população ocupada, fenômeno intensificado nas últimas décadas. No longo prazo, com tudo mais constante, a confirmação desta tendência pode reduzir as disparidades na proteção de homens e mulheres idosos. A evolução destes indicadores de proteção previdenciária entre os idosos pode estar associada ainda à instituição da categoria de Segurado Especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural. Além disso, vale mencionar que o comportamento positivo observado no período 1994-2009 pode estar relacionado também ao aumento do número de beneficiários da Lei Orçamentária da Assistência Social - LOAS, alterada pelo Estatuto do Idoso².

² O Estatuto, vigente desde janeiro de 2004, reduziu a idade mínima para acesso ao benefício assistencial —de 67 para 65 anos—, além de ter flexibilizado o cálculo do limite máximo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de renda familiar per capita, também necessário para a concessão do benefício de prestação continuada previsto na LOAS (Lei 8.472, de 7 de dezembro de 1993).

GRÁFICO 1
BRASIL: IDOSOS DE 60 ANOS OU MAIS QUE RECEBEM
APOSENTADORIAE/OU PENSÃO OU QUE CONTRIBUEM
PARA ALGUM REGIME PREVIDENCIÁRIO, 1992 A 2009
(Em percentagem)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1992 a 2009. Elaboração: SPS/MPS.

E. Impactos da previdência social sobre o nível de pobreza

Ainda de acordo com a PNAD/IBGE, pode-se observar que os benefícios pagos pela Previdência Social produzem impactos significativos sobre o nível de pobreza da população brasileira³. Assumindo como condição de pobreza a percepção de rendimento domiciliar per cápita inferior a meio salário mínimo, estima-se em 55,13 milhões a quantidade de pessoas em condição de pobreza em 2009 (considerando rendas de todas as fontes). Caso sejam desconsideradas as rendas advindas do recebimento de benefícios previdenciários, a quantidade de pobres seria de 78,3 milhões, o que significa dizer que o pagamento de benefícios pela Previdência Social retira da condição de pobreza cerca de 23,1

³ Como a PNAD não permite que os benefícios assistenciais sejam dissociados dos benefícios previdenciários, ao longo desse artigo trataremos do impacto dos benefícios previdenciários e dos benefícios de prestação continuada pagos pela Assistência Social no grau de pobreza da população brasileira.

milhões de indivíduos —redução de 12,5 pontos percentuais na taxa de pobreza—.

TABELA 2
BRASIL: QUANTIDADE DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER
CAPITA INFERIOR A ½ SALÁRIO MÍNIMO (R\$ 232,50), CONFORME SE
INCLUI OU EXCLUI O RENDIMENTO DE BENEFÍCIOS, 2009

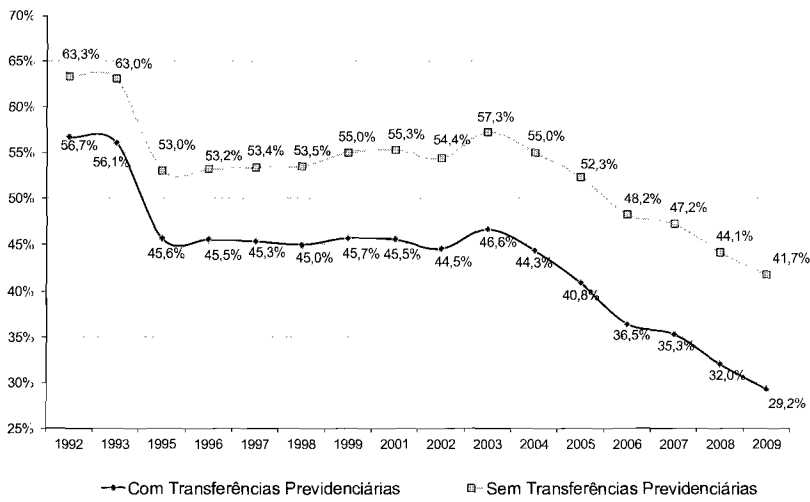
Descrição	Quantidade de Pessoas	Porcentagem do total
População de referência*	185 621 593	100,0
Renda Domiciliar per capita < R\$ 232,50	Incluindo a Renda Previdenciária (a)	29,7
	Excluindo a Renda Previdenciária (b)	42,2
Impacto dos Benefícios sobre a "Quantidade de Pobres" (b) - (a)	23 125 351	12,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009. Elaboração: SPS/MPS.

* População total, exclusive aqueles que habitam domicílios onde ao menos uma pessoa possui renda ignorada.

O Gráfico 2, baseado na série harmonizada, mostra a evolução proporcional do contingente de pobres desde 1992 até 2009, conforme se considera ou não a renda previdenciária —para permitir a comparação entre os anos, os valores foram atualizados com base nos preços de setembro de 2009, período de referência da PNAD—. Em 1992, o percentual de pobres em relação à população de referência, em se considerando a renda proveniente de benefícios previdenciários, era de 56,7%, contra 63,3% excluindo-se o impacto da previdência; em 2009, esses percentuais, respectivamente, passaram a ser de 29,2% e de 41,7%. A distância entre as duas linhas evidencia o impacto da Previdência sobre a pobreza no período de 1992 a 2009, impacto esse que, com base na evolução positiva dessa distância, tem sido crescente (Passos *et al.*, 2005).

GRÁFICO 2
BRASIL: PERCENTUAL DE PESSOAS COM MENOS DE ½ SALÁRIO
MÍNIMO DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA, COM E SEM
A RENDA PREVIDENCIÁRIA – LINHA DE POBREZA = 1/2 SALÁRIO
MÍNIMO DE SET/2009 (INPC), 1992 A 2009



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD) 1992 a 2009.
Elaboração: SPS/MPS.

O Gráfico 3, por sua vez, mostra que o impacto das transferências previdenciárias sobre a pobreza se concentra na população idosa, tendo em vista o foco da Previdência Social na garantia de renda para o trabalhador em idade avançada. Muito embora a redução da pobreza decorrente da expansão da Previdência seja percebida em todas as faixas etárias, a renda previdenciária favorece, sobretudo, aqueles com idade superior aos 55 anos —a partir dessa idade nota-se uma significativa expansão da diferença entre o percentual de pobres com e sem as transferências previdenciárias—. Portanto, a pobreza diminui com o aumento da idade (área mais escura), chegando ao limite inferior de 10% para a população com 70 anos de idade ou mais. Caso as transferências previdenciárias deixassem de ser realizadas, haveria um ponto a partir do qual a pobreza voltaria a aumentar, chegando a quase 70% para a população com idade acima de 70 anos.

QUADRO 1

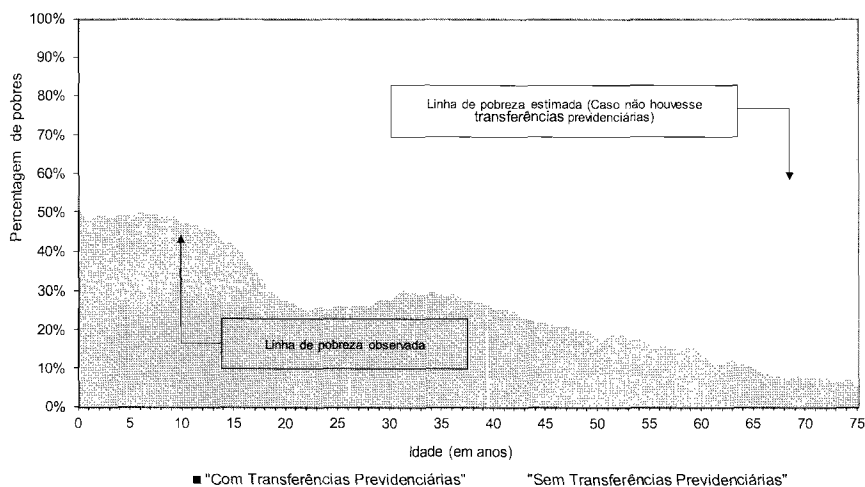
DESAFIOS DO BRASIL PARA REFORÇAR A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS IDOSAS

Destacamos os seguintes desafios do Brasil para os próximos anos: controlar e acompanhar a avaliação das políticas públicas destinadas as pessoas idosas; promover gestão qualificada, havendo não só direção de poder, mas da previsão de mecanismos de participação da sociedade; articular junto as organizações não governamentais com o objetivo de estabelecer as responsabilidades e o co-financiamento das ações da Rede Nacional de Proteção e Defesa das Pessoas Idosas; implantar Programa de formação contínua na área de gerontologia; estimular e apoiar a criação de centros de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social; potencializar por intermédio de seminários a capacidade de produzir mudanças, especialmente aos construídos a partir do saber e do poder compartilhado; transformar esforços isolados em movimentos articulados, com muito maior potencial de ação; trabalhar para que a pessoa idosa seja o protagonista da afirmação de seus próprios direitos; e executar políticas mais efetivas, possibilitando condições adequadas a sua vida.

Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 3

BRASIL: PERCENTUAL DE PESSOAS COM MENOS DE ½ SALÁRIO MÍNIMO DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA NO BRASIL POR IDADE, CONSIDERANDO E NÃO CONSIDERANDO A RENDA PREVIDENCIÁRIA, 2009



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009. Elaboração: SPS/MPS.

F. Considerações finais

Os dados da PNAD demonstram que o nível de proteção entre os idosos subiu, avançando de maneira consistente no período 2002-2009: partindo-se de 2002, ano em que se observou o pior resultado do período considerado, a cobertura social aumentou em 7,8 pontos percentuais, chegando a 81,8% em 2009. Esse resultado mensurado para 2009 é o melhor obtido no país desde 1992, ano inicial da série histórica harmonizada e levada em conta nesta análise.

Estes resultados se confirmam quando se toma por referência o impacto das transferências previdenciárias e assistenciais no nível de pobreza da população. A PNAD 2009 revela que, tudo mais constante, essas transferências são responsáveis por manter 23,1 milhões de pessoas acima da linha de pobreza. Mais do que isso, a série histórica deste indicador deixa evidente que este impacto tem sido crescente ao longo do tempo, fruto da expansão da quantidade de benefícios pagos pela Previdência Social —o que também produz beneficiários indiretos— e também da valorização real dos benefícios —principalmente em razão dos ganhos reais concedidos ao salário mínimo, que corresponde ao valor de grande parcela dos benefícios pagos—.

Todavia, ainda temos grandes desafios para garantir o envelhecimento ativo da nossa população com a qualidade de vida que almejamos. O Brasil tem se destacado em suas políticas de crescimento econômico, com distribuição de renda e na criação de oportunidades com políticas sociais, que incluem e que melhoram o poder de compra das pessoas. Com essas premissas pretendemos continuar avançando nas políticas para os idosos.

Literatura

- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2009), “Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2009 - V.30 – Brasil”, Brasília.
- Passos, Alessandro Ferreira *et al.* (2005), “Previdência Social e Pobreza”, *Informe de Previdência Social*, volume 17, Nº 09, Brasília, MPS, setembro.

MUJERES, CICLO DE VIDA Y DERECHOS HUMANOS

Women, lifecycle and human rights

***Ferdous Ara Begum*¹**

Resumen

Este trabajo examina el tema de los derechos humanos mediante un enfoque de ciclo de vida, con una atención especial en las mujeres mayores. El tema es discutido dentro del marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos, poniendo énfasis en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Se menciona específicamente la Recomendación General N° 27 de los derechos de las mujeres mayores —adoptada por el CEDAW en 2010—, que aborda los temas clave que enfrenta este segmento de la población, incluyendo la pobreza y la marginalización, la discriminación, los estereotipos y el abuso, entre otros. Dentro de este escenario, se elaboran recomendaciones para tratar los desafíos que enfrentan las mujeres mayores. También se destacan las brechas en la implementación de varios instrumentos internacionales elaborados para proteger los derechos humanos de las personas mayores. El artículo concluye con la necesidad de promoción de mecanismos de monitoreo exhaustivos para hacer frente a estas brechas.

Summary

The article examines the issue of human rights using a life-cycle approach with particular regard to older women. The issue is discussed within the framework of

¹ Gender Issues Specialist. The author was member of the UN CEDAW Committee (2007-2010) and led the working group as Chairperson of the General Recommendation on Older Women and Protection of their Human Rights at the CEDAW Committee.

international human rights instruments with special emphasis placed on the Committee on the Elimination of Discrimination of Women (CEDAW). Specific mention of General Recommendation N° 27 on the rights of older women—adopted by CEDAW in 2010—is made, which addresses key issues this population group faces including: poverty and marginalization, discrimination, stereotyping and abuse, among others. Recommendations are elaborated within this framework in order to deal with the challenges older women confront. Also highlighted are the gaps in the implementation of several international frameworks for the protection of human rights for older persons. It concludes by advocating for stronger monitoring mechanisms to tackle these gaps.

A. Introduction: concept of lifecycle

Today I will present my paper on the human rights issues of women of all ages from the lifecycle perspective including challenges and gaps in the responses and implementation strategies with particular emphasis on the rights of older women.

Gender relations structure the entire lifecycle of women, from birth to old age, which influence access to resources and opportunities and shape life choices at every stage. The marginalization of women in the world of human rights has been a reflection of gender inequality in the world at large and also has a formidable impact on women's lives.

The lifecycle of women from cradle to grave, (i.e. different stages of life), such as childhood, adolescent, adulthood and reproductive life including old age, may have indication of the human rights situation around them and their ability to have access to the basic needs and services. The CEDAW Committee places strong emphasis on the need for the Governments to implement gender sensitive policies with a lifecycle approach to ensure women's full and equal participation in the spheres of life including economic and social wellbeing and empowerment.

In many cultures discrimination against girls begins in infancy, which can affect their entire lifecourse. Sex selective abortion can be an example of the severe nature of discrimination which may occur even before the birth of a child. Socio-cultural practices of early marriage and frequent pregnancy of rural women tend to have adverse impacts on health in old age. Violence, neglect and abuse during childhood, adolescent or adult life may create mental illness in old age.

B. Demographic ageing

The world's population is ageing at a rate faster than it was expected in both developed and developing countries. At present, more than half of the world's women aged 60 years and over are living in developing regions. The percentage of older women living in developing regions will grow dramatically by 2050, since two-thirds of the women in the age group of 45-59 years currently live in developing countries as compared with only one third in developed countries. The number of older women living in less developed regions will rise by 600 million between the years 2010 and 2050.

The demographic transition underway in Latin American and the Caribbean countries reveals that the proportion of people over 60 years of age will triple between 2000 and 2050.

The UN Secretary General stated at the General Assembly in 2010 that, "at present almost 700 million people are over 60. In 2050, for the first time in human history, there will be more persons over 60 than children in the globe, who might face diverse human rights challenges depending on their context."

According to statistics provided by UNDESA, 80% men over 60 years of age are married compared to only 48% of older women. There are 82 men for every 100 women at the age of 60; there are only 55 for every 100 women at the age of 80. Older women continue to outnumber older men. Women's longer life expectancy than men worldwide leads to a situation where women are more likely to be widows than men, and being widowed puts older women at higher risk of being poor and alone.

This unprecedented demographic ageing due to the improvement of living conditions, basic health care systems as well as declines in fertility and rising longevity, makes the 21st century the century of ageing. These changes in population structures have profound human rights implications and increase the urgency of addressing the diverse challenges and discriminations experienced by them through adequate gender and age-sensitive policy formulation, budget allocation and strong political will by the Governments in both developed and developing countries.

C. Women's human rights

The human rights of women are an inherent, inalienable, integral and indivisible part of universal human rights. It belongs to them as a human being irrespective

of their sex, race, colour, religion or social origin or other status. The term “women’s human rights’ and the set of practices related to ‘gendered nature of ageing’” are the continuously evolving mechanism of an international standard based on Universal Declaration of Human Rights (1948), CEDAW Convention (1979), UN Principles for Older Persons (1991), Madrid International Plan of Action on Ageing (2002) and other human rights instruments to improve the status of women worldwide and strengthen the protection strategy related to age and gender.

During the United Nations Decade for Women (1976-1985) and world women’s conferences, which took place in Mexico City in 1975, Copenhagen in 1980, Nairobi in 1985, Beijing PFA 1995, and the International Conference on Population and Development in 1994 were convened to evaluate the status of women and to formulate strategies for women’s advancement. The revolutionary notion that *women’s rights are human rights* has emerged during this process.

D. Ageing with dignity

Good health, economic security, adequate housing and employment are important aspects of ageing with dignity. On the occasion of International Women’s Day, 8 March, 2012, Ms. Michelle Bachelet, the Executive Director of UN Women stated that, “I join women around the globe in solidarity for human rights, dignity and equality.”

Though older women often play a crucial role as caregivers and parental substitutes in families affected by economic migration or HIV and AIDS, these important contributions often go unrecognized and undervalued. The General Recommendation 27 of the CEDAW Convention put strong emphasis on the wisdom and experience which comes with age and which are vital assets for the society and should be acknowledged as such. Older persons are breaking new grounds every day and showing that age need be no barrier to success in their chosen fields.

The General Recommendation on older women also explains that older women are not a homogeneous group. They have a great diversity of experience, knowledge, ability and skills.

The needs and rights of women are different at different stages of life depending on the socio- economic and cultural environment, levels of poverty, prevailing illiteracy in the society. Policy makers need to acknowledge these realities.

E. Perceptions of “active ageing”

Perceptions of “active ageing” is gaining popularity among older populations and policy makers as well as through raising retirement age and job opportunities, policy support to improve the income security and participation in the decision making process including political and economic empowerment, regular health checks and respect and recognition for the lifelong contribution of older populations. General Recommendation 27 on older women recommends that State Parties should assist active and healthy ageing through a set of targeted services such as screening, treatment and follow-up for diabetes, hypertension and associated complications including long-term care and services.

The CEDAW Committee recommends that older women must not be viewed as victims but rather recognized for the positive economic and social contributions they have made throughout their lives both to their families and to society at large. They must also be valued independently for their economic contributions.

UN High Commissioner for Human Rights stated at the Expert Group Meeting on the rights of Older Persons in 2010 that “Let us not forget that many older persons remain positive and active members of their communities. UN Principles for older persons stress that opportunities should be provided for willing and capable older persons to participate in and contribute to the ongoing activities of society.”

F. International human rights instruments with State obligation: CEDAW Convention

The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) is a living instrument to protect the human rights of women as it is mandated to eliminate all forms of discrimination against women throughout their lifespan. At present 187 countries are parties to the Convention who are under the obligation to respect, protect, promote and fulfill these rights.

The Committee focuses on discrimination and gender inequality as women tend to suffer disproportionately from various forms of discrimination and lack of access to basic needs and services. The Committee has been increasingly addressing in its concluding observations, during constructive dialogue and list of issues and questions, as well as through its follow-up mechanism, the discrimination faced by older women in various countries in a wide range of

areas. The Optional Protocol of the Convention is also an important mechanism to protect women from discrimination and abuse.

In January 2010 at the 45th CEDAW Session in Geneva, older women's issues were raised by the Committee members for all eight reporting countries. Especially in case of Malawi, where the issues included witchcraft allegations, mob trials and killing of older widows in order to grab their property. In case of the Netherlands, health care systems for older women were an issue.

G. General Recommendation N° 27 on the rights of older women

The CEDAW Committee has adopted the General Recommendation Number 27 on the protection of the human rights of older women in 2010, which is considered to be a remarkable protection strategy with state obligation and addresses all aspects that affect the lives of older women, also incorporates the specificities of all groups of older women and their specific vulnerabilities.

It addresses all the key issues like universal access to all social services, increasing numbers and amount of social pension, enacting laws and policies that prevent age and gender-based discrimination in all walks of life including discrimination in the work place, access to health needs, housing and education. It also addresses feminization of poverty and ensuring their rights to have dignified productive and healthy life. The General Recommendation Number 27 of the CEDAW Convention also stresses the projection of the positive images of women, increased social participation and access to justice.

H. Challenges

Despite international human rights treaties and state obligations and commitments to protect the human rights of older women, very few countries have legislation prohibiting discrimination based on age and gender in all areas including employment, abuse or health care. National policies on gender equality and non-discrimination rarely include the issues of older women. In many countries ageism and age discrimination continue to be tolerated and accepted at the individual, institutional and policy level.

I. Poverty and marginalization of older women

As per the report of the Secretary General to the UN 2010, “the single most pressing challenge to the welfare of older persons is poverty, characterized by homelessness, malnutrition, unattended chronic diseases, lack of access to safe drinking water and sanitation, unaffordable medicines and treatments and income insecurity.”

Poor infrastructure, lack of access to education and basic healthcare, economic hardship and poverty along with the adverse effects of HIV and AIDS are among a few of the reasons why older women face severe human rights violations, mostly in rural areas.

In developing countries, the great majority of women work all their lives in the informal sector or in unpaid activities at home and consequently in old age their physical, financial, emotional and health rights are at most risk. In many countries, women have limited access to inherited property or land and other assets due to discriminatory property and inheritance legislation.

In developed countries too, women are more likely than men to be poor at old age. Women are less likely to receive a large contributory pension since they are more likely to have stopped work at some point of their lifetime to take on the burden of child-rearing and are also more likely to have received lesser wages for their work than men, which is responsible for their limited access to formal healthcare and hospital benefits in old age.

The UN Independent Expert on extreme poverty also raised her concern (2010) and said that non-contributory pensions are the most efficient way of ensuring protection for older women and compensating them for their years of unpaid and inadequately paid works. In absence of any non-contributory social pension and adequate safety net from the governments, women in rural settings and urban slums tend to face acute poverty in old age. Chronic poverty in old age impacts on a number of human rights issues including quality health care.

J. Discrimination

Ageism is too often tolerated in societies across the world. The General Recommendation number 27 acknowledged that the discrimination older women experience is often multidimensional, with age discrimination and compounding with other forms of discrimination, such as discrimination based on sex, gender, ethnic origin, disability, level of poverty and education and

other grounds, which negatively affect the enjoyment of the full range of human rights of older women.

Older women who are members of minority, ethnic or indigenous groups, or who are internally displaced or stateless, and refugee women often experience a disproportionately higher degree of discrimination. Furthermore, widowhood and divorce also exacerbate discrimination for older women. Older women in armed conflicts, affected by climate change or natural disaster, older women in prison, older sex workers, and older widows often face severe neglect and denial of their rights to basic services.

Both men and women face discrimination in old age. However, experiences of ageing vary greatly between men and women because of lifelong discrimination faced by women. Gender and age discrimination -accompanied by physical and emotional vulnerabilities, unsatisfactory arrangements for independent living and insufficient appreciation and estimation as members of their family or community- make the lives of older women more difficult, as their rights are often violated.

K. Stereotyping

The persistence of strong gender stereotyping affects women, especially in old age, which is significant across all regions. Violations of the rights of older women take many different forms, which are often based on negative stereotyping and deep rooted cultural and social bias. Older women are often considered no longer economically or reproductively useful, and often seen as a burden to their families.

The impact of gender inequalities, patriarchal attitudes and deep-rooted practices regarding the roles and responsibilities of women and men in family and the society, help legitimize discrimination against women. These inequalities underlie women's disadvantaged position in areas such as education, employment, access to health services and public and political life. These are also the root causes of violence and abuse against women, especially witchcraft accusation, land grabbing and death threat against older women, a problem that is significantly widespread in many African regions.

States parties have an obligation to eliminate negative stereotyping of older women from the society at large and modify social and cultural patterns to reduce the physical, psychological, verbal and financial abuse and prejudices against older women that can result from harmful practices. For example, in 2008 the CEDAW Committee raised concerns over the witchcraft allegations against older women in Tanzania. States Parties have the obligation to promote positive images of older

women through media and that their wisdom and experience and past contributions are appreciated as important for the progress of the society.

L. Violence and abuse

Apart from age and gender-based discrimination against older women, abuse and sexual assault has a serious consequence on women's physical and mental health and wellbeing in later life. Researchers have identified domestic violence as the most common form of abuse against older women, and many of them who suffered at the hands of their partners or husbands when they were young continue to be abused in their old age. Another study carried out by a Canadian Network for the prevention of abuse reveals that older women are more likely to be the victims of abuse than older men. Older women often represent two-thirds of victims in the abuse or neglect cases in the hospitals and clinics.

The cost of the human sufferings caused by abuse and sexual violence is immense, as it greatly affects women's body and minds. Abuse of older persons, like all other forms of family or interpersonal violence, has become recognized as a universal phenomenon that cuts across cultural and socioeconomic lines. Public awareness and research, as well as public professional understanding about the issues, are important to address. Financial exploitation, too, is not infrequent and goes under-reported as well as under-documented.

The CEDAW Committee expressed its concern about the lack of information regarding the sexual, mental and physical abuse, neglect and violence against older women, as well as their insecurity in respect of their financial, medical and housing needs, discrimination in the work place including their exclusion from national ID networks, which cumulatively exposes them to multiple forms of discrimination and discomfort.

M. Lack of data and policy initiatives

There are not enough resources and facilities to cope with growing demand, particularly for specialized services such as residential centers or old-age homes, and long-term home or institutional care programmes or geriatric services, necessary to guarantee the human rights of older persons.

The Committee placed strong emphasis on the need for Governments to collect and analyze statistical data disaggregated by sex and age as a way to more effectively assess older women's living conditions, incidence of poverty and violence. More importantly, statistical data would provide clear information

about the level of enjoyment of their rights, represented in the civil, political, economic, social and cultural rights.

N. Recommendations: General Recommendation number 27 on the Rights of Older Women and Economic, Social, Political and Cultural Rights of Older Women

All rights as enshrined in the CEDAW Convention, Beijing PFA, Committee on the Economic, Social and Cultural Rights 1995, General Comment No. 6 on the economic, social and cultural rights of older persons and General Comment No. 19 on the rights to social security and the Convention on the Rights of Person with Disabilities are central to the General Recommendation Number 27 on the rights of older women. In the following paragraphs, the recommendations with respect to the protection of human rights of older women as well as the elimination of discrimination against them as they age in context of their lifecycle, have been elaborated in great length.

O. Non-discrimination and recognition before the law

State parties have the obligation under article 2 of the CEDAW Convention to abolish or modify existing laws, regulations and customs which discriminate against older women. Prohibition of discrimination is one of the pillars of International Human Rights law. State parties should adopt gender-sensitive and age-specific policies and measures to ensure that older women participate fully and effectively in the political, social, economic, cultural, civil and all other fields in their societies.

The “Declaration of Mexico people and their work at the Heart of globalization” declares that equality and non-discrimination in employment extends to older persons, and special attention must be paid to decent work for them as a vulnerable group.

P. Lifecycle approach

The CEDAW General Recommendation Number 27 acknowledged that the full development and advancement of women cannot be achieved without taking a

lifecycle approach, recognizing and addressing the different stages of women's lives —childhood, adolescence, adulthood and old age— and their impact on enjoyment of human rights by older women, and should include the situation of older women both in peace and conflict as well as in other man-made and natural disasters. States Parties have an obligation to ensure these rights, also to ensure that older women must be regarded as an important resource in the society as well.

Q. Protection from violence and abuse

States Parties have an obligation to enact laws on domestic violence, sexual violence and violence in institutional settings (as the older women in need of long term health care tend to suffer abuse in the institutional settings) against older women including women with disabilities and prosecute and punish all acts of violence against them as per General Recommendation 19 of the Convention. When considering sexual violence, States Parties should give due consideration to older women in armed conflict, stateless women, refugee women and asylum seekers and provide assistance and support as per UN Security Council Resolution 1325 and 1820.

At the 47th CEDAW Session HelpAge International submitted parallel reports on the discrimination against older women in Uganda and Burkina Faso which generated great concern among Committee members regarding the act of violence and witchcraft allegation against older women in Burkina Faso and displaced older women in Northern Uganda.

R. Collection of data

States Parties should collect, analyze and disseminate data disaggregated by age and sex, including data on violence and other forms of abuse against older women as well as the issues of poverty, illiteracy, unpaid work, including care-giving to migrant families or those living with or affected by HIV/AIDS and access to health care, housing, social and economic benefits and employment. Governments should utilize this information in the programmes and policies for the benefit of older women.

S. Right to have health care

Older women are rarely included in sexual health care programmes and budget allocation for long-term health care is a challenge for the Governments as well. There is no research on the long-term effect of the impact of early marriage, multiple births and exposure to harmful traditional practices such as female genital circumcision on the physical and mental health of older women.

States Parties should adopt a comprehensive health policy for the protection of health needs of older women as stated in General Recommendation 24 of the CEDAW Convention. This should ensure affordable and accessible health care and include interventions promoting behavioral and lifestyle changes to delay onset of health problems. In China, morning exercise with music in parks and gardens are very popular among older people.

Again women from different age groups beyond 70 years have different kinds of health needs and preferences, which vary depending on their health condition and economic and social situation. Long-term care is often inadequate, affected by low-quality services. The situation is worsened by lack of legal frameworks to monitor human rights violations in long-term care facilities.

Policy actions and resource allocation are important in the area of long-term health and social care, training of health care workers in geriatric illness and palliative care. For example, France has a separate ministry for older people and long-term health care is a priority area of intervention for the ministry. China is offering incentives through tax breaks for investment relating to older person industries such as hospitals, homes, etc. for senior citizens.

T. Right to housing

Regarding the right to adequate housing, priority in the allocation of housing and land should be ensured to disadvantaged groups such as older people, children and persons with disabilities. States parties should also protect older women against forced evictions and homelessness.

U. Right to work and social security

States parties have an obligation to facilitate the participation of older women in paid work without facing any discrimination based on their age and sex. States

parties should ensure that they are not forced into early retirement or similar solutions and do not discriminate against pension benefits. States parties should also monitor the impact of gender pay gaps on older women.

V. Poverty and marginalization of older women

Poverty of older women in rural areas has been a major issue of concern for the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women.

States Parties should provide support systems and collateral-free microcredit financing to older women and provide affordable transportation to enable older women to participate in economic and social life, including community activities. States Parties should also provide affordable water, electricity and other utilities to older women so that they may have a better life.

The CEDAW committee, in its concluding observations in 2006, incorporated recommendations on the shadow report of Bolivia on the extreme poverty and discrimination faced by older women.

W. Right to education and participation in the decision-making process

States parties have an obligation to ensure equality of opportunity in the field of education for women of all ages and to ensure that older women have access to adult education and lifelong learning opportunities

States parties have an obligation to ensure that older women have the opportunity to participate in public, as well as political life and hold public office at all levels in the decision-making positions and that older women have the necessary ID documentation to register to vote and run as candidates for election.

X. Marriage and family life

Older persons continue to face multiple threats of financial exploitation including fraud, arbitrary deprivation of their property.

As per the CEDAW Convention and General Recommendation Number 27, States parties have the obligation to repeal all legislation that discriminate against older women in marriage and its dissolution including older widows in respect of ownership of property, inheritance and protect them from property grabbing and forced marriage.

Y. Human rights of older persons in the Latin American and Caribbean region

It is remarkable that there are several Latin American and Caribbean countries such as Brazil, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay and Venezuela that have adopted specific legislation for the protection of the rights of older persons and recognize that older persons need protection by the State and family. Age discrimination is incorporated in constitutions. Most of the countries in the region identified that older persons are a vulnerable group and need special attention in the health care sector, including long-term health care.

The Inter-American human rights instruments, especially the Convention of “Belem Do Para,” are important tools to eradicate any kind of violence against older women that may occur within the family or institutional facilities.

However, half of the older population in Latin America has no access to retirement or other pensions to mitigate the risks arising from loss of income in old age. Many countries tend to focus primary health care services on other sectors of the population, in particular pregnant women and children, with no special attention paid to older persons. In most countries, inadequate budget allocation and policy measures and lack of commitment from the authorities prevent older women from enjoying their human rights fully and equally with men. Poverty and illiteracy are considerable barriers for older persons when attempting to realize their rights. Also, older ethnic and racial minorities are neglected in most countries in Latin America.

In Brazil, the National Law for the Protection of the Rights of Older Persons of 2003 has improved the respect of older persons, as it is now mandatory to report violations of their rights. Yet, there is a lack of awareness of existing programmes for the protection of the rights of older persons, especially in rural areas.

Z. Significant gaps in the process of implementation of the various international frameworks for the protection of human rights of older persons

Over the past two decades, ageing has surfaced as a policy issue in various international instruments, mostly of non-binding nature. The UN concerns on ageing was first recognized in the First World Assembly on Ageing in Vienna

in 1982 where an International Plan of Action on Ageing was adopted outlining the rights of older persons.

In 1992, the UN adopted the Madrid Plan of Action on Ageing. But this plan does not have a binding commitment on Governments for implementation as well as providing additional resources. It also lacks mechanisms for monitoring and implementation.

The Second World Assembly on Ageing, which took place in Madrid in 2002, adopted the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA), with an aim of promoting and protecting the human rights and fundamental freedoms of all older persons, including the rights to development. 159 States parties have signed the document.

MIPAA has developed new social protection mechanisms, such as old age allowances, free medical services with limited coverage, but many of the signatory States parties have not developed any policy approach integrating ageing into the development agenda or the allocation of budget for empowerment of older persons. It also lacks strong monitoring mechanism with binding obligation.

CEDAW Convention and its General Recommendation number 27 with state obligation are effective international instruments to establish internal accountability process for prioritizing the rights of older women in the national strategies and policies. The general recommendation 27 includes all aspects and issues that affect older women's life. It also covers all groups of older women from age 60 and above.

However, effective implementation of the General Recommendation depends mostly on the political will and commitments towards the elimination of discrimination against older women through incorporating international standards into domestic legislation and practices. NGO reports and State reports should adequately reflect the issues of older women. Constructive dialogue and concluding observations should also include country-specific concerns for older women.

Lack of adequate data on ageing issues is an important gap that needs to be addressed by the Governments in order to develop effective policy mechanisms.

Finally, it is needless to say that the General Recommendation number 27 under CEDAW convention created a blanket protection strategy for older women if implemented properly through strong determination and political will.

Conclusion

In conclusion, I would like to say that in recent years there have been significant advocacy efforts calling for enhanced national, regional and international thinking and action on the human rights of older women. Various stakeholders have called for more visibility and increased use of international human rights standards to address the dire situation of millions of older women around the world. Greater understanding of gender, ageing and empowerment would certainly help elevate the status of women in rural communities as their contribution is linked to production for consumption.

Strong Monitoring Mechanism

A strong monitoring mechanism on the implementation of the International Human Rights Treaties in the States Parties could enhance and strengthen the overall protection strategies of older persons. From this point of view, the appointment of a Special Rapporteur on the rights of older persons may enhance the capability for more effective implementation of all international and regional frameworks, including CEDAW General Recommendation No 27 and the Madrid International Plan of Action on Ageing. A Special Rapporteur must prepare a comprehensive guideline for the implementation of the international instruments, as well as will initiate steps for the improvement of the internal accountability process for prioritizing the rights of older persons. At this point, this mechanism seems to be more politically feasible. Also this process will provide sufficient grounds to enact a Convention on Older Persons, which is our ultimate goal.

Bibliography

- Ara Begum, Ferdous (2011a), “Effective Protection of the Human Rights of Older Women through the CEDAW Convention and the General Recommendation Number 27”, first substantive session of the Open Ended Working Group on Strengthening the Human Rights of Older People, New York, 18-21 april [online] <http://social.un.org/ageing-working-group/documents/Ferdous%20Begum%20CEDAW%20GR27%20revised.pdf> [September 9, 2012].
- ____ (2011b), “Elder Abuse and Sexual Violence: It’s Nature and Extent and How to Protect the Potential Victims”, World Elder Abuse Awareness Day, Toronto [online] <http://www.ifa-fiv.org/images/news/SexualViolenceBegum.pdf> [September 3, 2012].

- Bachelet, Michelle (2012), "Message of Michelle Bachelet, Executive Director of UN Women on International Women's Day 2012" [online] <http://www.unwomen.org/2012/03/message-of-michelle-bachelet-executive-director-of-un-women-on-international-womens-day-2012/> [August 31, 2012].
- Bunch, Charlotte and Samantha Frost (2000), *Women's Human Rights: An Introduction*, Routledge International Encyclopedia of Women: Global Women's Issues and Knowledge, Routledge.
- HelpAge International (2010a), "Discrimination against older women in Burkina Faso", Parallel report submitted to the 47th session of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in relation to Burkina Faso's Sixth periodic report of States parties (CEDAW/C/BFA/6), October 2009 [online] http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/JointNGOReport_BurkinaFaso47.pdf [September 2, 2012].
- _____ (2010b), "Discrimination against older women in Uganda", Parallel report submitted to the 47th session of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in relation to Uganda's Combined fourth, fifth, sixth and seventh periodic report of States Parties (CEDAW/C/UGA/7), May 2009 [online] http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/Joint_NGO_Uganda_Older_Women_CEDAW47.pdf [September 2, 2012].
- _____ (2007), "NGO Thematic Shadow report on older women in Bolivia", Submitted to the 40th session of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), in relation to Bolivia's Combined second, third and fourth periodic reports of States parties (CEDAW/C/Bol/2-4), 27 March 2006 [online] http://www.iwraw-ap.org/resources/pdf/40_shadow_reports/Bolivia_SR_HAI.pdf [August 28, 2012].
- Ki-Moon, Ban (2010), "Address of UN Secretary General Ban Ki-Moon on the occasion of Older Person's Day" [online] http://www.globalaging.org/elderrights/world/2010/SG_IDOP.htm [September 9, 2012].
- Morlachetti, Alejandro (2010), "National and Regional trends in the Latin American and Caribbean region regarding the Human Rights of Older Persons", background paper.
- Pilly, Navanethem (2010), "Statement of the United Nations High Commissioner for Human Rights at the Expert Group Meeting on Human Rights of Older persons", Geneva [online] <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10164&LangID=E> [September 9, 2012].

- Sleap, Bridget (2009), *Using Human Rights Accountability Mechanisms to promote and protect older women's human rights*, Routledge.
- United Nations (2011), "Human rights of older persons: Summary report of the Secretary General to UN General Assembly" [online] <http://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/OlderPersonsIndex.aspx> [August 25, 2012].
- _____. (2010a), "General recommendation No. 27 on older women and protection of their human rights" (CEDAW/C/2010/47/GC.1), Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Forty-seventh session, 4 – 22 October.
- _____. (2010b), "Human Rights of Older Persons: International human rights principles and standards", background paper, New York.
- _____. (2010c), "Population Ageing and Development, 2009, Wall Chart", [online] <http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm> [August 23, 2012].
- _____. (2010d), "Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty" (A/65/259), Sixty-fifth session [online] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/478/79/PDF/N1047879.pdf?OpenElement> [August 25, 2012].
- _____. (2019), "Report of the Expert Group Meeting 'Rights of Older Persons'", convened in preparation for the report of the Secretary-General to the 64th session of the General Assembly, Bonn, Germany, 5-7 May.
- _____. (1991), "United Nations Principles for Older Persons. To add life to the years that have been added to life" (A/RES/46/91), adopted by General Assembly of 16 December.
- _____. (1979), "Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women" (CEDAW) [online] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> [August 23, 2012].
- _____. (s/f), "CEDAW Concluding Observations of the 45th session, 47th session and 48th session" [online] <http://www.iwraw-ap.org/committee/list.htm> [September 2, 2012].

Gender dimensions of ageing: a global perspective

Aparna Mehrotra and Hannah Peaker¹

Resumen

El trabajo examina la situación de las mujeres mayores. Se utiliza información estadística para demostrar el argumento según el cual el envejecimiento se ha feminizado, y se insta a abordar este fenómeno. Se presentan el género y el envejecimiento como dimensiones intrínsecamente conectadas y se describen las experiencias de las mujeres mayores en áreas tales como la alfabetización, la salud, el trabajo, la discriminación por razón de edad y el abuso. Se postula que el enfoque de ciclo de vida sobre el envejecimiento y el género puede ofrecer las herramientas para la comprensión y el tratamiento del tema. El artículo describe la forma en que el abordaje desde la relación entre el género y el envejecimiento se ha instalado sistemáticamente, pero también se mencionan los obstáculos que debe afrontar: la falta de información desagregada por edad y el “mainstreaming” de la perspectiva de género dentro de los temas de envejecimiento. Se propone el enfoque de derechos humanos como una posible respuesta para proteger a las mujeres mayores. El trabajo concluye aludiendo al apoyo de ONU Mujeres al desarrollo de este tipo de trabajo.

¹ Aparna Mehrotra is Senior Advisor on Coordination and Focal Point for Women in the UN, and Hannah Peaker is System Expert Consultant on Gender Equality and Women's Empowerment.

Summary

The article examines the situation of older women. Through the use of statistical data, it promotes the argument that ageing has become feminized and therefore must be addressed. Gender and ageing are presented as intrinsically linked and the experiences of older women with regards to literacy, health, work, age discrimination and abuse are also described. It posits that the life-cycle approach on ageing and gender may offer tools and insight to deal with the issue. The article describes how the bridging of gender and ageing has systemically taken hold, but has also encountered obstacles in its path, including the lack of age disaggregated data and the mainstreaming of gender perspectives into ageing issues. The human rights approach is offered as a possible answer to protect older women. It concludes by stating that the United Nations organization for women's issues, UN Women, is supporting the development of this line of work.

A. Introduction

Since its inception in 2010 UN Women has strived to support the development of global standards and policies on gender equality, and to help Member States and civil society meet those standards. Population ageing is part of this work, and Executive Director Michelle Bachelet has stressed that it “presents a serious economic and development challenge...that must be addressed as a priority.”²

UN Women has recently collaborated on the State of the World's Older Persons Report³ as part of the 10-year review of the Madrid International Plan of Action on Ageing (United Nations, 2002a). Our research on the status of older women has led to some important conclusions and recommendations, which informed our contribution to the International Forum on the Rights of Older Persons.

This chapter aims to position gender and ageing within the global development agenda and raise awareness about the experience of older women worldwide. Specifically, we will explore the feminization of ageing and the need to approach ageing through a life-course perspective on gender.

² In her address to the Commission for Social Development in February 2011.

³ This report is due to be published by UNFPA in October 2012.

B. The feminization of ageing

In 1980, just prior to the First World Assembly on Ageing, 378 million older people inhabited our planet. Currently, that figure is estimated to be closer to 759 million, having more than doubled in 30 years. By 2050, it is expected that the elderly population will increase to 2 billion, constituting 21% of the global population (United Nations, 2011a).

Women's share of that population has increased exponentially over time, and older women currently outnumber older men by an estimated 66 million (United Nations, 2011b). The feminization of ageing is an unprecedented phenomenon and, without targeted action from governments, it has the potential to become one of the *biggest challenges to gender equality of this century*.

Life expectancy is higher for women. From age 50 onwards they make up a bigger proportion of the population, with their share increasing for every age group thereafter. At age 80 and over there are estimated to be over 10 women for every 6 men. Even though the life expectancy for men is increasing at a faster rate than women, women will continue to make up a larger share of the population aged 60 and over in 2050 (United Nations, 2011c).

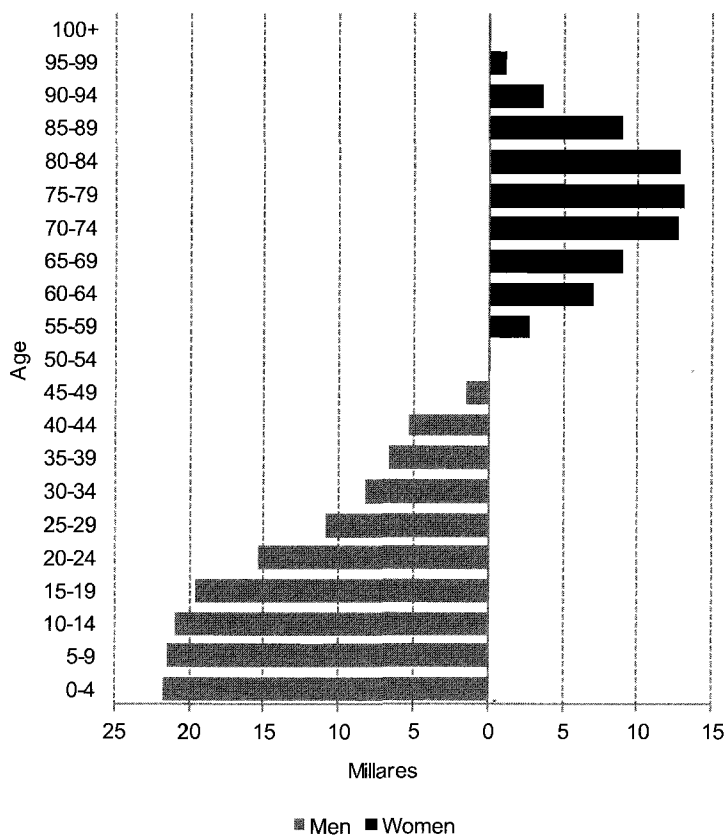
These trends are not limited to the developed world either. The number of older women living in less developed regions is expected to increase by 600 million between 2010 and 2050 (Begum, 2010).

Across the world, progress has been made in addressing the many challenges and opportunities associated with population ageing. Following the adoption of the Madrid International Plan of Action on Ageing in 2002, every region has put into effect an implementation plan to improve the quality of life for older persons, and many countries have begun to take positive action.

Data collection and analysis has improved in some regions, and efforts have been made to raise awareness about the importance of this issue. Innovation has also been seen at the community level in a number of countries, with a range of civil society organizations piloting new approaches to achieving positive outcomes for older people.

In spite of these gains, older women have not benefited equally from the progress that has been made. Older women continue to experience poorer outcomes than older men in education, health, financial security and employment, and are more likely to experience poverty, abuse, violence and decreased mobility. The result is that, while life expectancy is higher for women, many women are unable to enjoy their later years, instead finding it a struggle to meet their basic needs.

FIGURE 1
WORLD POPULATION: SURPLUS OF WOMEN AND MEN BY AGE, 2010



Source: United Nations, “World Population Prospects: The 2010 Revision”, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs [online] <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> [October 8, 2011].

C. Between gender and ageing

Gender and ageing are intrinsically connected. If we peer through the lens of education, health, employment, poverty or abuse we can see that growing old is a different experience for men and women. The cumulative effect of gender discrimination across the life course means that women’s experiences in old age are often coloured by the challenges and constraints of their youth (United Nations, 2002b). In order to benefit from the many contributions that older women make, we must understand these different dimensions.

“Illiteracy rates for older women are almost double the rates for older men in less developed regions”.

a. Older women experience some of the lowest literacy rates in the world

Many improvements have been made in access to education for girls, but older women have often been left behind. Average levels of illiteracy for women aged 65 or over are as high as 78% in Africa⁴ and 53% in Asia,⁵ compared to 58% and 29% respectively for men in these regions (United Nations, 2010a). Even in developed regions, such as southern Europe, individual countries continue to record high levels of illiteracy for older women, in particular older women in rural areas and those of indigenous ethnic origin (United Nations, 2010a). This seriously impacts upon the lives of older women, preventing them from accessing health services, securing decent incomes and moving out of poverty. This should be of great concern to policy-makers given the increasing need for higher literacy levels in the labour force, owing to the decline in low-skill and manual jobs.

“Although women live for more years than men on average, more of these years are generally spent in ill-health”.

b. Gender is a powerful determinant of health and older women suffer significant inequities in health

Women’s increased life expectancy puts them at greater risk of age-related health issues, such as disability. The growing older population and higher numbers of elderly women in the oldest age groups, suggests that the overall prevalence and severity of disability in older women will continue to increase. For example, older women are more likely to suffer from blindness than older men, especially in low-income countries, and 44% of cases worldwide are caused by cataracts which can be cured at relatively low cost (WHO, 2009, pp. 61-66). We need to improve the affordability and accessibility of healthcare, which is often contingent on employment in the formal sector, leaving many older women without coverage.

“In many developing countries, retirement is considered a luxury that many older women cannot afford”.

⁴ Based on data from 47 countries in Africa.

⁵ Based on data from 44 countries in Asia.

c. The different working patterns that many women pursue can render them less financially secure than men in old age

Women's participation in the labour market is lower than men's at every stage, but the gender gap is greatest between ages 50 and 64 years (ILO, 2011). The different working patterns that many women pursue can render them less financially secure than men in old age. Part-time work and the option to take time off are essential in enabling women to provide care, but women must not be penalized for their domestic contributions in old age. The contributions that many women make throughout their lifetime in caring and domestic roles lessen the demands on state and society and benefit the whole family. Therefore, policies should aim to recognize the role that women play in caring for others without reinforcing age or gender discrimination and stereotypes.

"At least 245 million women around the world have been widowed and almost half of them live in poverty".

d. The cumulative effect of gender and age discrimination renders many older women vulnerable to poverty

Inequalities in income, education, and employment across the life-course expose many women to poverty in old age. For example, the OECD estimated that women's risk of relative poverty increases substantially from age 41, at a steeper rate than men in the same age groups (OECD, 2008). Households of lone mothers and single women have higher poverty rates in some areas of the world (United Nations, 2010b), which is a particular concern given that many more older women than older men live alone (United Nations, 2005, p. 21). The number of older women living in rural areas in 2005 has also increased for every age group, where they often suffer a severe lack of basic resources for subsistence, income security, and access to healthcare (United Nations, 2008).

"A recent study in 5 European countries found that an average of 28.1% of older women had experienced some form of abuse or violence in their homes in the last 12 months".

e. Older women have not benefited equally from the progress that has been made in tackling violence and abuse, often failing to be accounted for in both gender and ageing research and policies in this area

Despite increased awareness of abuse, discrimination and violence against women, concerns over the situation of *older* women have largely been ignored. Research focusing on abuse of older women tends to be confined to high income countries and based on small sample sizes (HelpAge, 2011). Lower and more variable levels of reported domestic violence amongst older women is a consequence of poor diagnosis by professionals, confusion over the distinction between domestic violence and elder abuse, varied methodologies and definitions, a lack of consensus on methods of validation for abuse, and underreporting by older women (Blood²⁰⁰⁴; Cooper *et al.*, 2008¹). Together, this points to the fact that work on abuse and violence against older women is in the very early stages, and a great deal remains to be done before the situation can be properly assessed and responded to.

Collectively, these findings show that many women face significant challenges in old age. Most importantly they highlight the cumulative effect of gender discrimination across the life-course.

The following section will build on these findings by summarizing three key lessons that emerged through our research: firstly, that a life-cycle approach is necessary to both our understanding of, and response to, the needs of older women; secondly, that a life-cycle approach requires us to bridge the gap between gender and ageing; thirdly, that this has significant implications for the human rights of older women.

D. Learning from the life-cycle approach

“The dual jeopardy of being old and female” is a phrase that is often used to describe the many challenges that differentially impact on the lives of older women. But what lies beneath these words is a much deeper conviction: that the gender discrimination, which girls and women experience across their life-course determines their social and economic outcomes in old age.

Consider, for example, post-menopausal health. We know that changes in hormones during the menopause can lead to serious health conditions such as osteoporosis. The result is that the lifetime risk of osteoporotic fractures in women is 40%, compared to only 13% in men (WHO, 2002). Therefore, it is essential that health policies target menopausal

and postmenopausal women, supporting them to build bone mass through exercise and medicine where necessary.

But this is only half the story. Women's health outcomes post-menopause are dependent on their health *prior* to the menopause. A diet lacking in vitamin D, smoking, and lack of exercise can all exacerbate problems in post-menopausal health.

This is just one example of the ways in which a life-cycle approach helps us to understand and respond to the needs of older women. In our research, we found that in order to quantify the status of older women it was essential to look at the data from infancy through to old age.

The life-cycle approach is particularly important in the case of older *women*, because of the disproportionate burdens they face throughout their lifetime as a consequence of sex discrimination. Consider, for example, the relationship between older women's financial security and: access to education, income inequalities, and the lower value attributed to caring responsibilities.

E. Bridging the gaps between gender and ageing

Great progress has been made in moving towards a life-cycle approach. For example, the World Health Organization has set out a "framework for action" on older women's health, which calls on policy-makers to invest in key transition points across the life course —when both risks and opportunities are greatest (WHO, 2007).

These include in utero, the first 6 years of a child's life, adolescence, transition from school to the workforce, motherhood, menopause, the onset of chronic illness and widowhood. Despite this progress, there are a number of obstacles to the successful deployment of a life-cycle approach.

The lack of available data disaggregated by age and sex makes it difficult to map the interactions between these key variables across the life-course. Country data tends to focus on the economically active population or women of reproductive age. The UN Regional Economic Commissions have suggested that this is a key problem in the implementation of MIPAA, and a range of UN agencies and NGOs have advocated for improved data collection⁶.

Recognizing that countries have different statistical capacities, and that initial financial investments are very high for data collection, it is essential that

⁶ See, for example, Global Action on Ageing's Data Disaggregation Project', [online] http://www.globalaging.org/elderrights/disaggregation_project/index.htm#why

countries are supported to build and improve their statistical capabilities. A good example of this comes from Latin America and the Caribbean. The Sistema Regional de Indicadores sobre Envejecimiento (SISE), supported by ECLAC, contains statistical information for the region on ageing and older persons, and *all* indicators within the database are disaggregated by sex.

A second issue is that gender perspectives are not being effectively mainstreamed into ageing policies and programmes. For example, policies designed to enhance labour-force participation among older cohorts are not based on proper analysis of informal sector activity, where women constitute a higher proportion of workers.

Equally, in many *gender* policies there is a failure to mainstream ageing perspectives. This can be seen in policies on violence against women, where there is a failure to account for the experiences of older women, thereby limiting the effectiveness of such policies for this group.

The result is that older women are too often left in the normative gap between gender and ageing, from where they remain invisible to the policy-making process. This prevents policies from accounting for the cumulative effect of gender discrimination across the life-course.

F. Human rights as a possible solution

Human rights ensure that all people are respected as equal members of society, and are able to live secure and dignified lives, free from discrimination. They are universally accepted and every person is entitled to the protection they provide, regardless of age, citizenship, nationality, race, ethnicity, language, gender, sexuality or abilities.

Human rights shape our understanding of humanity, and guide the development of our legal and ethical frameworks. Crucially, they enable everyone to participate in, and contribute to, their own development and the development of their society (INPEA *et al.*, 2010).

Much of the evidence that we found in our research points to an infringement on older women's human rights. This includes: denying older women access to jobs, healthcare, basic income, social security and the right to own and/or inherit property. We discovered that many older women continue to experience multiple discrimination based on a range of factors, including sexism and ageism.

The universality of human rights means that they have the potential to bridge the gap between gender and ageing, ensuring that women are protected

from birth to old age. Human rights, by their very nature, offer a life-cycle approach to our understanding of the rights of individuals.

But, we have already seen in the case of the International Bill of Human Rights that women's humanity does not necessarily guarantee them the enjoyment of their human rights. It is for this reason that the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) was established.

Similarly, the adoption of General Recommendation 27 by the CEDAW Committee showed that the original Convention was not sufficient to guarantee the rights of *older* women. So it is essential that any future human rights mechanism for older persons includes obligations for States to incorporate a gender perspective in their legislation and policy actions on ageing—that is, an obligation to reinforce the life-cycle approach to gender and ageing.

G. Conclusion

UN Women has supported the development of this work because we strongly believe that older women are part of the “foundations on which our societies are built and sustained.” In our work on violence against women, peace and security, leadership and participation, and economic empowerment—we will prioritize older women as both agents and beneficiaries of progress. In supporting governments with their national planning and budgeting, we hope to ensure that the needs of older women are fully met.

We are particularly concerned with breaking the cycle of poverty and the cumulative effects of discrimination across a woman's life-course that render her vulnerable to discrimination, violence and marginalization in old age. The life-cycle approach presents a real opportunity to do this, because it increases the number of opportunities and intervention points from which we can change the lives of older women.

We must do what we can, whether it implies raising awareness through formal advocacy or informal conversations, or dedicating our lives to this issue as many people do. We must work to honour them, and us, as we age, and in fact with every passing moment.

For these reasons we are delighted to have shared in the development of this chapter with so many of you. We hope that its publication will mark a step change for gender and ageing—in which they are no longer seen as a “dual jeopardy” and instead are considered “a more perfect union.”

Bibliography

- Begum, F. (2010), "Ageing, Discrimination and Older Women's Human Rights from the Perspectives of the CEDAW Convention" in Special Report: Women Leading Change", Wellesley Centers for Women.
- Blood, I. (2004), "Older Women and Domestic Violence: a report for Help the Age/hact", London.
- Cooper, C. *et al.* (2008), "The Prevalence of Elder Abuse and Neglect: a systematic review", *Age and Ageing* 2008: 151–160, Oxford (United Kingdom), Oxford University Press.
- HelpAge (2011), Briefing on violence against older women, August.
- ILO (International Labour Organization) (2011), "LABORSTA Labour Statistics Database, 1998-2011", Selection: Years 2002-2012; Group of topics: Economically Active Population Estimates and Projections; Table: E5; Geneva [October 12, 2011].
- INPEA *et al.* (International Network for the Prevention of Elder Abuse) (2010), "Strengthening Older People's Rights: towards a UN convention", [online] www.inpea.net/images/Strengthening_Rights_2010.pdf [July 23, 2012].
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2008), "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries", Computations from OECD income distribution questionnaire, Version 1, last updated 12 September 2008 [online] <http://dx.doi.org/10.1787/422171622463> [November 8, 2011].
- United Nations (2011a), *Current Status of the Social Situation, Well-being, Participation in Development, and Rights of Older Persons Worldwide*, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- (2011b), "Follow-up to the Second World Assembly on Ageing; Item 27(c) of the provisional agenda at the Sixty-sixth session of the United Nations General Assembly" (A/66/173), 22 July.
- (2011c), "World Population Prospects: The 2010 Revision", Population Division of the Department of Economic and Social Affairs [online] <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> [October 8, 2011].
- (2010a), *World Population Ageing 2009* (ST/ESA/SER.A/295), Department of Economic and Social Affairs, New York.
- (2010b), *The World's Women 2010: trends and statistics* (ST/ESA/STAT/SER.K/19), Department of Economic and Social Affairs, New York.

- _____ (2008), *Urban and Rural Population by Age and Sex 1950-2005* (POP/DB/PD/URPAS/2008), Department of Economic and Social Affairs, Population Division [CD-ROM].
- _____ (2005), *Living Arrangements of Older Persons Around the World* (ST/ESA/SER.A/240), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.
- _____ (2002a), *Report of the Second World Assembly on Ageing* (A/CONF.197/9), Chapter I, Resolution I, Annexes I and II, New York.
- _____ (2002b), *Women 2000: Gender Dimensions of Ageing*, Division for the Advancement of Women/DESA, New York.
- WHO (World Health Organization) (2009), *Women and Health: Today's Evidence, Tomorrow's Agenda*, Geneva.
- _____ (2007), *Women, Ageing and Health: A Framework for Action*, Geneva.
- _____ (2002), "WHO calls for strong focus on Health Promotion for Women" [online] <http://www.who.int/mediacentre/news/notes/note02/en/> [July 23, 2012].

Las mujeres mayores y el envejecimiento con dignidad en América Latina

Sonia Montaña Virreira¹

Resumen

En este artículo se realiza una aproximación al envejecimiento desde una perspectiva de género. Se analizan algunos problemas que afectan a las mujeres mayores: la débil atención de su salud; la desigualdad en el acceso a la herencia y la distribución inequitativa de las tareas de reproducción social. También se comentan situaciones que inciden en la desigualdad de género en la vejez: menor autonomía e independencia, menor nivel de educación formal respecto de los hombres, inclusión ineficaz en las políticas sociales, entre otras. Se sostiene que para abordar los problemas de las mujeres mayores se deben generar un marco jurídico propicio y políticas públicas estructurales, que impliquen un cambio en el modelo de desarrollo y erradiquen las desigualdades de género.

Summary

The article provides an approach to ageing from a gender perspective. Some problems that affect older women are analyzed: low provision of health care; unequal access to inheritance and the inequitable distribution of social reproduction tasks. It also comments on the situations that promote gender inequality in old age: less autonomy and independence, lower levels of formal

¹ Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

education in comparison to men, inefficient inclusion in social policy, among others. It argues that to address the problems of older women, a favourable legal framework and structural public policies should be created, which imply a change in the development model and elimination of gender inequalities.

A. El marco normativo internacional

Las mujeres, como las personas mayores, tienen una larga experiencia respecto de la invisibilidad de sus derechos y de su carga de trabajo no remunerado. En este sentido, la recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, implicó un esfuerzo importante por traducir sus derechos humanos fundamentales.

En América Latina, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer —aprobada en 1979— y sus recomendaciones, en la mayoría de los casos, ya forman parte de la legislación nacional y tienen rango constitucional. Se trata de una convención vinculante, firmada por todos los países de la región.

Los acuerdos y compromisos regionales, interregionales e internacionales que los países asumen son fundamentales para el diseño de planes de igualdad en sus jurisdicciones. Estos compromisos, particularmente esta Convención, establecieron el marco jurídico para los acuerdos internacionales como la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing; el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo, y los consensos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

B. Mujeres, ciclo de vida y reproducción de la desigualdad de género

La atención prestada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a las mujeres mayores revela una preocupación por las condiciones de los servicios de atención médica, no solo porque a menudo ellas viven más que los hombres y son proclives a padecer más enfermedades crónico-degenerativas que causan discapacidades —como la osteoporosis y la demencia—, sino también porque suelen tener la responsabilidad de atender a sus cónyuges de edad avanzada. Por consiguiente, los Estados partes de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra

la mujer deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar el acceso de las mujeres de edad a los servicios de salud que se ocupan de atender a las personas que sufren discapacidades que son consecuencia del envejecimiento fisiológico.

Otra problemática que afecta a las mujeres mayores es la desigualdad en términos de acceso a los bienes hereditarios. Evidentemente, no tiene asidero ninguna discriminación en la repartición de la tierra basada en la premisa de que solamente el hombre tiene la obligación de sostener a las mujeres y a los niños de su familia y además va cumplir con tal obligación. En consecuencia, toda ley o costumbre que conceda al hombre el derecho a una mayor parte del patrimonio al extinguirse el matrimonio o el amancebamiento, o al fallecer un pariente, es discriminatoria y tendrá graves repercusiones en la capacidad práctica de la mujer para divorciarse, mantenerse, sostener a su familia o vivir dignamente como persona independiente.

La relevancia de las relaciones de género en la construcción de la igualdad es crucial para entender la problemática de las mujeres mayores. En 2040 habremos llegado a un escenario poblacional en el que habrá tantos niños como personas mayores que atender. Desde una perspectiva de género, esta situación demográfica tiene una arista específicamente preocupante, porque hay un supuesto que le subyace, y es que siempre hay alguien que está cuidando a los niños, niñas y personas mayores. Y ese alguien, según las investigaciones realizadas desde la División de Asuntos de Género de la CEPAL y en varios otros espacios, es en general una mujer. Aunque el cuidado tiende a involucrar también a los hombres mayores, son las mujeres quienes realizan mayoritariamente las tareas de cuidado.

El bono demográfico, es decir, la situación poblacional en que la proporción de personas económicamente activas es mayor que la de las dependientes —niños, adolescentes y personas mayores— es efectivamente una oportunidad. Pero se trata de una oportunidad endeble mientras no se reconozca que el trabajo remunerado de las mujeres es una necesidad estratégica para que los países puedan enfrentar los distintos desafíos que implica el desarrollo.

Se vive un momento de inflexión histórica, puesto que las políticas públicas deben asumir las consecuencias y los beneficios de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. Por una parte, se han reformado los sistemas de pensiones, los programas de subsidios e incluso se ha renovado la legislación laboral para incluir más derechos para las mujeres, situación que constituye un aliciente; pero por la otra, existe una gran carencia en los sistemas de cuidado, que dejan en manos del trabajo no remunerado femenino la atención cotidiana de las personas. En efecto, cuando el mercado requiere de la fuerza de trabajo de las mujeres, las instituciones empiezan a otorgar

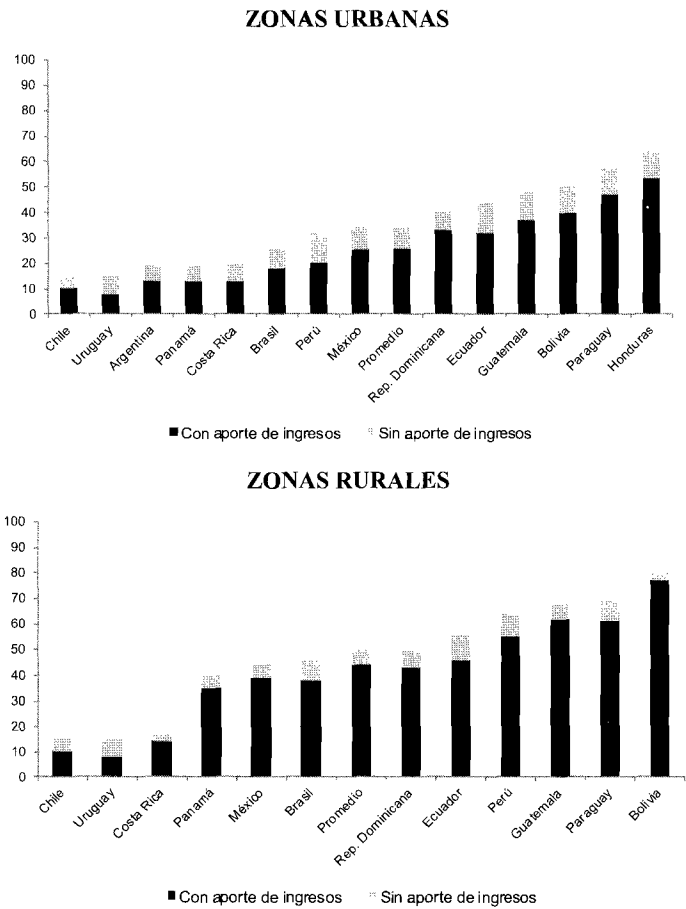
algunos derechos, que luego se restringen cuando el mercado aparentemente ya no las necesita como fuerza laboral.

En América Latina, las mujeres se han incorporado al trabajo remunerado en buena medida para salir de la pobreza, porque actualmente se necesitan dos ingresos en los hogares para poder subsistir. Sin embargo, las tareas de cuidado no se han redistribuido de la misma manera que el trabajo remunerado. Los datos de las encuestas de uso del tiempo demuestran que son las mujeres quienes más trabajan, si se suma la carga de las labores remuneradas y las no remuneradas. Esto es algo que ocurre en todos los países de la región y con las mujeres de todas las edades, incluidas las mayores.

En general, la reducción de la pobreza en los países de la región ha sido posible gracias al trabajo de las mujeres. Esto se constata al observar que, sin su trabajo remunerado, el nivel de pobreza de los hogares biparentales se habría incrementado en promedio en 10 puntos porcentuales en los hogares pobres urbanos y 6 puntos en los rurales (véase el gráfico 1).

Como explica Graciela Hierro, las mujeres llegan a ser mayores en una situación de especial desventaja, vinculada con su trayectoria de vida. La vulnerabilidad y la desigualdad que experimentan las mujeres en la vejez es una construcción cultural que empieza en la cuna, ya que a lo largo de su ciclo vital “existen” para los otros, para cuidar a los hijos y a los esposos. El valor femenino más apreciado en nuestra cultura es la cualidad de cuidadora, es el ser para otros, la abnegación, el renunciamiento. Mientras que en el caso de los hombres los valores estimados giran en torno a la ambición personal y la capacidad de mando, en las mujeres es el ser para otros lo que las valida como buenas mujeres y madres. En ese sentido, la autora sostiene que al llegar a la vejez finalmente las mujeres dejan de ser para esos otros, que ya se marcharon del hogar, para poder ser para sí mismas (Hierro, 1998).

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): MAGNITUD DE LA POBREZA EN
HOGARES BIPARENTALES CON Y SIN APOORTE DE LAS CÓNYUGES AL
INGRESO FAMILIAR, ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 2005
(En porcentaje de hogares pobres)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Al pensar en la situación de las mujeres mayores es necesario referirse a la autonomía femenina, que debe fomentarse y habilitarse desde la temprana edad. Esta noción general comprende la autonomía económica y física, el manejo de la sexualidad y el uso del tiempo. También abarca la autonomía política, como un proceso de construcción político-cultural desde las políticas públicas, que si no se empieza a realizar desde la niñez, termina reduciendo las posibilidades de acción de los gobiernos respecto de las mujeres mayores al diseño de programas asistenciales.

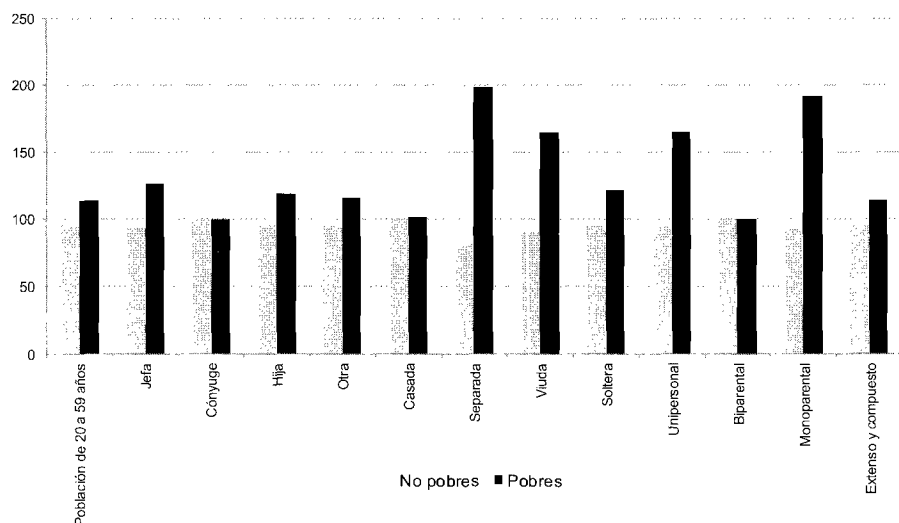
Las políticas dirigidas a las personas mayores tienen que ser parte de un cambio de paradigma en el desarrollo, que integre la búsqueda de la igualdad desde el nacimiento hasta el final de la vida y elimine toda forma de discriminación a lo largo del ciclo vital de las personas.

Una mirada rápida a la situación de las mujeres de la región muestra que por cada 100 hombres pobres hay 118 mujeres en esa condición, y en el caso de la indigencia esta proporción es incluso mayor. El índice de feminidad de la pobreza² muestra la desproporción de mujeres pobres entre aquellas separadas, viudas, solteras y de hogares monoparentales (véase el gráfico 2). En la mayoría de los países de la región hay una proporción significativa de mujeres solteras o divorciadas que pueden tener la obligación exclusiva de sostener a una familia. Cuando están casadas o viven en pareja, muchas de ellas se dedican exclusiva o prioritariamente a las labores del hogar y a la crianza de los hijos, por lo que carecen de ingresos propios y, por lo tanto, de autonomía económica, con lo que su vulnerabilidad es mayor frente a cualquier cambio. A menudo ellas son dependientes económicamente de sus parejas tanto durante su etapa reproductiva como cuando llegan a la edad mayor.

La intensidad de la pobreza es mayor en los hogares encabezados por mujeres, que poseen menos ingresos per cápita que los de jefatura masculina, es decir, tienen menos dinero para adquirir los elementos necesarios para satisfacer las necesidades básicas.

² Este índice mide la relación entre el número de mujeres y hombres después de ser ajustado por la estructura demográfica, y corrige el efecto de un número mayor de mujeres en la población, permitiendo un cálculo no sesgado. Se refiere a las mujeres de entre 20 años y 59 años que residen en zonas urbanas. Es superior a 100 cuando hay una sobrerepresentación de las mujeres dentro del conjunto de hogares pobres.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE FEMINIDAD SEGÚN LA CONDICIÓN
DE POBREZA DE LA POBLACIÓN DE 20 A 59 AÑOS,
ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



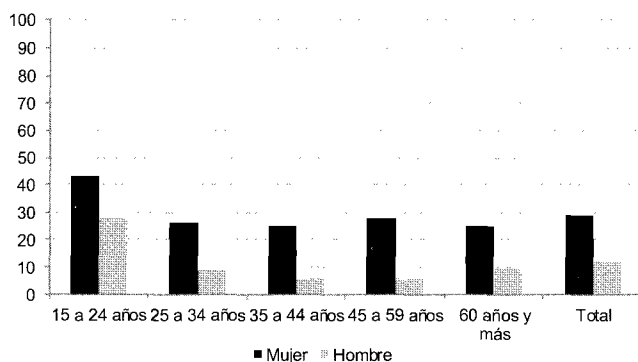
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

La feminización de la pobreza no es un eslogan, es una realidad, que además se advierte en el caso de las personas mayores: el 38% de las mujeres mayores de la región no tienen ingresos propios, o sea, sus medios de subsistencia provienen en general de ayudas familiares. Esta situación es aún más grave si se considera la población latinoamericana en todos los grupos de edad (véase el gráfico 3).

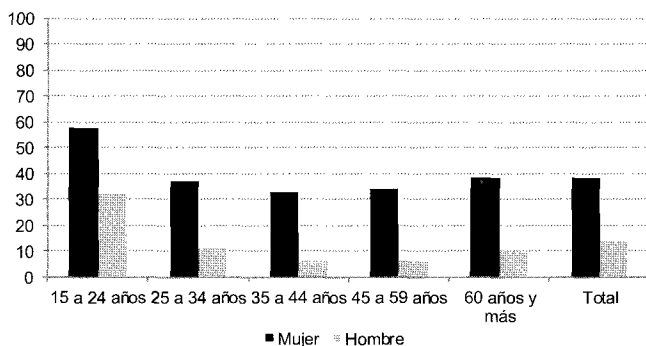
Se trata de una fuente de vulnerabilidad muy importante, que implica además otras situaciones de desventaja, porque la autonomía económica está relacionada con la autonomía física y política. Por ejemplo, una mujer que no tiene independencia económica se encontrará en situación de especial vulnerabilidad frente al maltrato de su pareja. La posibilidad de tener ingresos propios provee la oportunidad potencial de tener una vida con dignidad, como señalaba Graciela Hierro (1998).

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, ZONAS URBANAS DE 14 PAÍSES Y
ZONAS RURALES DE 13 PAÍSES): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS POR
SEXO, GRUPOS DE EDAD Y ÁREA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010
(Porcentajes con respecto al total de cada sexo)

ZONA URBANA



ZONA RURAL

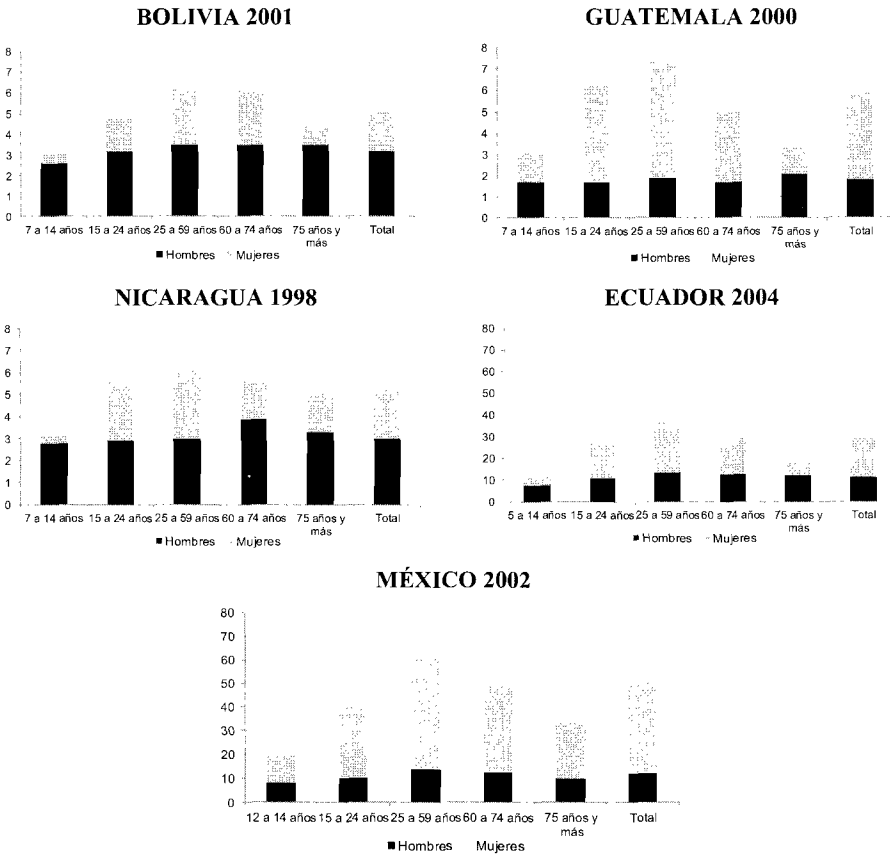


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Parte de la carencia de ingresos propios de las mujeres se explica por el hecho que, tanto en la infancia como en la juventud y la vida adulta, han tenido que dedicar más tiempo a las labores domésticas, lo que reduce sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral, o de capacitarse para acceder a puestos de trabajo en mejores condiciones.

En México, por ejemplo, el tiempo que las mujeres de entre 60 y 74 años dedican semanalmente al trabajo no remunerado es de 48 horas, frente a 12 horas de los hombres del mismo rango etario (véase el gráfico 4). Esta situación es similar en prácticamente todos los países donde se han hecho encuestas de uso del tiempo.

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PROMEDIO DE HORAS DIARIAS DEDICADAS A ACTIVIDADES RELACIONADAS A LOS QUEHACERES DEL HOGAR, SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Es un desafío de las políticas públicas incentivar la inserción de las mujeres en el mercado laboral, ya que de ese modo podrán adquirir ingresos

propios y capacidad de acción, y ello redundará en una contribución para el desarrollo de los países.

Si bien los países de la región han invertido mucho en la educación de las mujeres —de hecho, hoy ellas tienen mayor nivel de educación formal que los hombres—, en la actualidad aún no han logrado igualar la presencia de los varones en el mercado laboral. Esto es un problema para la eficiencia económica de los países. Sin duda, esta constatación no obedece a una elección, sino al hecho que el mercado discrimina a las mujeres, y a que tanto desde las políticas públicas como desde las instituciones no existen servicios de cuidado suficientes que puedan suplir el trabajo que histórica y culturalmente realizan las mujeres en este ámbito. Aún el 70% del cuidado infantil en América Latina está en manos de las familias, o más precisamente, de las mujeres de las familias.

La trayectoria laboral de las mujeres se ve reflejada a lo largo de su ciclo de vida. Inclusive teniendo similar calificación que los hombres, las mujeres ganan menos, tienen más brechas en sus cotizaciones al sistema previsional, están sobrerrepresentadas en el sector informal de la economía, en los trabajos peor pagados, en las situaciones de precariedad y, por lo tanto, cuando llegan a la jubilación, aunque hayan cotizado durante toda su vida laboral, terminan recibiendo la pensión mínima. El ejemplo más notable de esta realidad desigual lo constituye el caso de Chile, corregido con la reforma previsional realizada durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010). Es por esto que la perspectiva de género se torna tan importante en el análisis de las políticas públicas, y en particular en aquellas dirigidas a las personas mayores.

En Chile, cuando comenzó a operar el sistema privado de pensiones, la promesa fue que todos podrían acceder a una jubilación mejor que la que el Estado les proporcionaba, porque se suponía que los ahorros individuales conformarían una cuenta privada que se reflejaría después en el bolsillo de los jubilados. Sin embargo, después de 30 años en que el país constituyó el ejemplo mundial del sistema de aseguradoras de fondos de pensiones (AFP), se terminó apelando a una política compensatoria basada en el pilar solidario, porque la mayoría de las mujeres, incluidas aquellas que habían cotizado, debieron recurrir al sistema de pensiones no contributivas.

La vulnerabilidad de las mujeres mayores no ha sido considerada como un aspecto estructural de las políticas laborales, y de las políticas sociales en general. Los estudios realizados por muchos organismos internacionales, investigadores y especialistas muestran que los esfuerzos por entregar bonos, subsidios y ventajas de diverso tipo al final del ciclo de vida no son suficientes. Lo que se debe hacer, en realidad, es empezar a resolver los problemas de corto plazo, materializados en las políticas asistenciales hacia las personas mayores, y a la vez propiciar un cambio estructural en la división sexual del trabajo, es

decir, en las responsabilidades frente a las tareas de cuidado. Es preciso cambiar el eje del debate: el tema central no debe ser la lucha entre el hombre y la mujer —sobre quién cocina, quién lleva al niño a la escuela o quién cuida a los enfermos—, sino convertir la distribución de las actividades sociales reproductivas en un pacto social. Parte de este pacto implica invertir en servicios de cuidado, capacitación de cuidadores, generar horarios adecuados para compatibilizar la vida familiar y laboral; es decir, un conjunto de políticas públicas que no se pueden improvisar cuando las personas llegan a la vejez, y que tienen que representar una estrategia permanente.

Las condiciones para el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las mujeres han progresado de manera notable en los últimos años, pese a que en la mayoría de los países existe una baja representación femenina en los puestos de adopción de decisiones. La obediencia “inauténtica”, como llaman algunas especialistas a la idea según la cual las mujeres hemos sido educadas para decir que sí aunque realmente pensamos que no, ha hecho muy difícil la participación de la mujer en la vida pública.

De todos modos, el impacto de las cuotas por género en la distribución de cargos políticos en la década de 1990 no solo ha sido cuantitativo, sino también simbólico. Este hecho se refleja en la elección de seis mujeres para ocupar el más alto cargo de sus países en los últimos años³. Actualmente, cinco países de la región son presididos por mujeres —cada una con un perfil distinto, fruto de su fuerza política—; el 40% de la población regional está gobernado por una mujer.

A pesar de eso, el embarazo adolescente y muchas otras problemáticas vinculadas muestran que la maternidad se sigue viviendo como un destino fatal. A ese escenario se suma la maternalización de las mujeres en las políticas públicas, que es un fenómeno significativo en la región. Por ejemplo, muchos programas ignoran a las mujeres que no se han casado o que no han tenido hijos —aunque algunos gobiernos están corrigiendo estas situaciones—. Es decir, la política social premia a la madre pobre, pero no toma en cuenta que muchas mujeres solteras han quedado a cargo de hermanos, tíos, cuñados, o que han asumido una maternidad social de la que el Estado se ha desentendido. En muchos casos, estas mujeres ni siquiera califican para ser beneficiarias de políticas asistenciales.

La sociedad refuerza estas ideas y conductas ligadas a la maternalización de la figura femenina. Un ejemplo claro de ello es la

³ Michelle Bachelet en Chile en 2006; Portia Simpson-Miller en Jamaica en 2006, reelegida en 2012; Cristina Fernández en Argentina en 2007, reelegida en 2011; Laura Chinchilla Miranda en Costa Rica en 2010; Kamla Persad-Bissessar en Trinidad y Tabago en 2010 y Dilma Rousseff en el Brasil en 2010.

construcción de estereotipos sobre las madres buenas y las madres malas en los medios de comunicación. No se ha logrado eliminar estas configuraciones ni desde el imaginario social, ni desde la cultura, ni desde la literatura. Aún prevalece esta idea de que la madre buena es la abnegada que sufre y que es capaz de sacrificarse hasta el límite por los hijos, frente a la madre mala que pone por encima sus intereses individuales. Desde luego, la actitud social no es nunca equivalente respecto de un hombre que abandona a sus hijos; a pesar de que se considera un comportamiento erróneo, la sociedad no lo condena de la misma manera que a la mujer que hace algo semejante.

También se ha hablado mucho acerca de que el miedo a la soledad y el miedo a la sociedad tienen que ver, en gran parte, con otro de los destinos culturales que ha impuesto la tradición cultural y religiosa mestiza de la región a la mujer, según la cual para resolver la soledad hay que buscar el amor. Esta búsqueda ha evitado que las mujeres procuremos la independencia y la autonomía del mismo modo que lo hacemos con el amor; es decir, no hemos puesto ni en la educación, ni en la cultura, ni en la literatura la misma fuerza, la misma pasión que en la búsqueda del amor. Y esta búsqueda del amor sin autonomía conduce, normalmente, a situaciones que ya se han descrito y que no son las que las mujeres quisieran experimentar en su vida.

C. Reflexiones finales

Las mujeres mayores no son todas iguales, hay que tener en cuenta su heterogeneidad construida históricamente en el diseño de las políticas que apunten a solucionar sus problemáticas. En este sentido, las mujeres de este grupo etario no solamente requieren políticas asistenciales o compensatorias, necesitan un reconocimiento social y cultural. Los municipios, por ejemplo, tienen que hacer un esfuerzo importante para fortalecer las redes de apoyo entre las mujeres mayores, para recuperar ciertos elementos de una vieja tradición, previa al patriarcado, que depositaba en las mujeres la sabiduría y la divinidad. También es importante fomentar su autonomía, para recuperar de las mujeres lo mejor que ellas tienen.

Se debe pensar en un marco jurídico propicio y en políticas públicas estructurales que impliquen un cambio en el modelo de desarrollo y que no partan solamente de reconocer al grupo vulnerable de las personas mayores, al grupo vulnerable de los indígenas, de los niños de la calle, de los afrodescendientes, porque en el fondo, si se suman todos los grupos vulnerables, terminan representando buena parte de la sociedad.

Vivimos en una sociedad profundamente injusta en la que la discriminación es el rasgo más característico. Atendiendo a las especificidades

de cada grupo poblacional, el gran desafío está representado por la forma de construir una sociedad sostenible de derechos, que no solo produzca más, sino que consuma menos y distribuya mejor.

Bibliografía

- Durán, María Ángeles (2007), *El valor del tiempo. ¿Cuántas horas te faltan al día?*, Madrid, Espasa Calpe.
- Hierro, Graciela (1998), *Ética y feminismo*, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montaño, Sonia (2010), “El cuidado en acción”, en S. Montaño Virreira y C. Calderón Magaña (coords.), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo, Cuadernos de la CEPAL*, N° 94, Santiago de Chile, CEPAL.
- Montaño, Sonia y Mariana Sanz (2009), “Movimientos sociales de mujeres. El feminismo”, en Fernando Calderón (coord.), *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial, Cuadernos de Gobernabilidad democrática*, N° 4, Buenos Aires, PNUD y Siglo XXI.
- Montaño, Sonia (2004), “Camino hacia la igualdad: logros y desafíos”, en *Camino a la equidad de género en América Latina y el Caribe*, Unidad de la Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile.

La vida en femenino. ¿Construyendo fortaleza o fragilidad para la vejez?

María Dolores Puga¹

Resumen

Este artículo aborda la condición de vulnerabilidad e invisibilidad que afecta a las mujeres en la edad avanzada. Al respecto, se afirma que las mujeres viven mayor número de años con alguna dificultad de salud que limita su movilidad, perciben menos ingresos económicos, generalmente no cuentan con patrimonio propio y suelen recibir menos cuidados que los hombres de su grupo etario. Su falta de ingreso las lleva a la dependencia económica y con frecuencia a la pérdida de autonomía. Se abordan las condiciones en que se desarrollan sus etapas biográficas y se analiza su incidencia directa en la fragilización de las mujeres en la vejez. Se hace especial referencia a las mujeres cuidadoras que prestan ayuda a sus antecesores y sucesores. Se propone elaborar políticas que faciliten la construcción de fortalezas a lo largo del curso de vida femenino, las que deberían incluir, entre otros elementos, el acceso a la educación, al trabajo, la seguridad familiar, la conciliación de los tiempos de trabajo con la vida familiar, la universalización del sistema de pensiones no contributivas y la atención de la salud.

¹ Grupo de Investigación sobre Envejecimiento, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España.

Summary

The article addresses the vulnerable and invisible state that affects women in old age. It affirms that women live a greater number of years with some health difficulty that limits their mobility, receive less economic income, generally do not count on their own assets and receive less care than men of their age group. Their lack of income leads to economic dependence and often a loss of autonomy. The conditions that affect women in old age during their life stages are addressed and their direct impact on their brittleness is analyzed. Special mention is made regarding older women careers that provide help to the previous and subsequent generations. It proposes creating policies that facilitate the construction of strengths throughout the female life-course which should include, among other aspects: access to education, access to work, family security, work-family life balance, the universalization of non-contributory pension systems and health care.

A. Presentación

Cuando se trata de la vejez, el enfoque de género adquiere una especial relevancia, dado que esta es una etapa biográfica poblada mayoritariamente por mujeres, debido a una mortalidad más temprana entre los varones. La feminización de la vejez es especialmente significativa en las edades más avanzadas, en las que aumentan las necesidades de apoyo. En los países más envejecidos de la región existen casi dos mujeres de 75 años y más por cada hombre de la misma edad (véase el anexo). Por lo tanto, cuando se habla de vejez se alude mayoritariamente a mujeres, con la doble condición de vulnerabilidad que ello implica: de género y etaria. Los problemas de las mujeres mayores están sujetos a una doble invisibilidad (Durán, 1999), bajo una cortina de género y otra de edad.

Los recursos con los que se enfrenta la vejez son aquellos que se ha logrado acumular a lo largo del curso de vida, junto con los que se pudieron mantener hasta ese momento. Pero el curso de vida femenino y el masculino no son idénticos, por lo tanto, surge la pregunta acerca de los recursos con que llegan a la vejez las mujeres y los hombres, y la interrogante sobre si son o no diferentes.

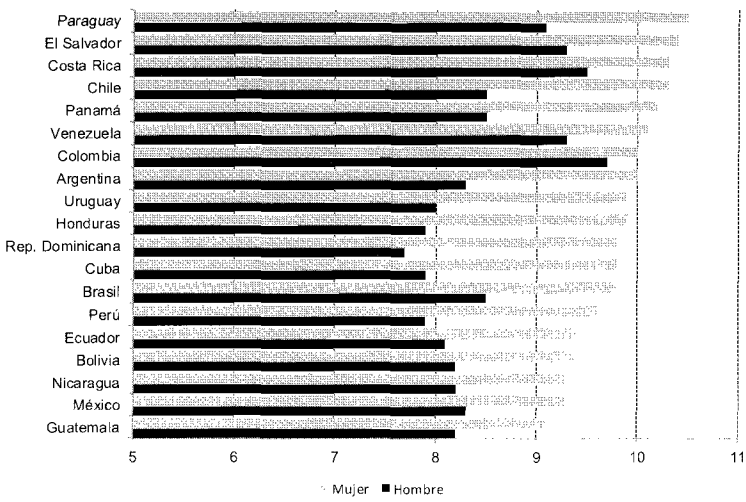
B. Los recursos acumulados a lo largo del curso de vida de las mujeres

Hay algunos datos que permiten responder estos cuestionamientos. Respecto de los recursos de salud, por ejemplo, se sabe que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida que los varones (UNDP, 2010; Gómez-Redondo y Boe, 2005; Palloni y Pinto-Aguirre, 2002). Sin embargo, cuando se introduce la calidad en el cálculo y se lo convierte en esperanza de vida saludable, se iguala la condición de hombres y mujeres e incluso en algunos países se invierte, y la esperanza de vida saludable femenina resulta menor que la masculina (Jagger, *et al.* 2007; Murray, 1997; Robine, 1991). La OMS calcula los años perdidos de vida saludable (WHO, 2004), que equivale a la diferencia entre ambos conceptos: la esperanza de vida y la esperanza de vida en salud. Si se usan estos datos, se puede observar que en la mayoría de los países de América Latina las mujeres pierden alrededor de 10 años de vida saludable, mientras que los hombres aproximadamente ocho (véase el gráfico 1).

Estos años perdidos se acumulan al final de la vida, ocupando la mayor parte de la vejez femenina, puesto que ellas llegan a esa etapa con más problemas osteoarticulares que conducen, de forma bastante directa, a situaciones de discapacidad para la movilidad. Este es el tipo de discapacidad no letal más temprana, y que por lo tanto tiene una larga duración en toda la trayectoria vital por la vejez (Miszkurka *et al.*, 2012; Puga, 2001). De esta forma, ellas viven más años, pero buena parte de ellos condicionadas por una movilidad reducida y limitadas por problemas funcionales y de discapacidad, sobre todo durante la vejez.

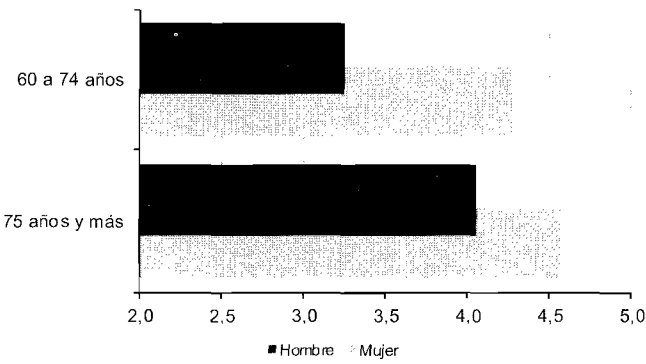
Las mujeres, por lo tanto, llegan a la vejez con menos recursos de salud que los varones, pero no solo de salud física y funcional. La prevalencia femenina de depresión y de problemas de ansiedad en la primera etapa de la vejez —entre los 60 y los 75 años— duplica en muchos países la masculina a esas mismas edades (Zunzunegui *et al.*, 2009). Entonces, ellas también llegan a esta etapa de la vida con menos recursos de salud emocional (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA: AÑOS PERDIDOS DE VIDA
SALUDABLE SEGÚN SEXO, 2002



Fuente: World Health Organization, *World Health Report*, Geneva, 2004.

GRÁFICO 2
MÉXICO: PUNTUACIÓN MEDIA EN LA ESCALA DE DEPRESIÓN
GERIÁTRICA (0-9) SEGÚN SEXO, 2001

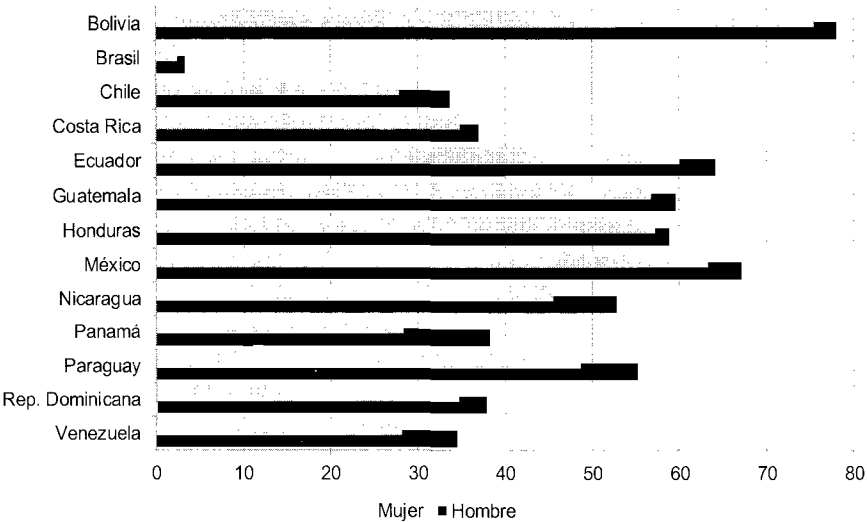


Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM), 2001.

En cuanto a los recursos económicos, las diferencias de género en materia de pobreza en los hogares son menos marcadas en la vejez (véase el gráfico 3). Esto ocurre porque las mujeres reciben más apoyo económico

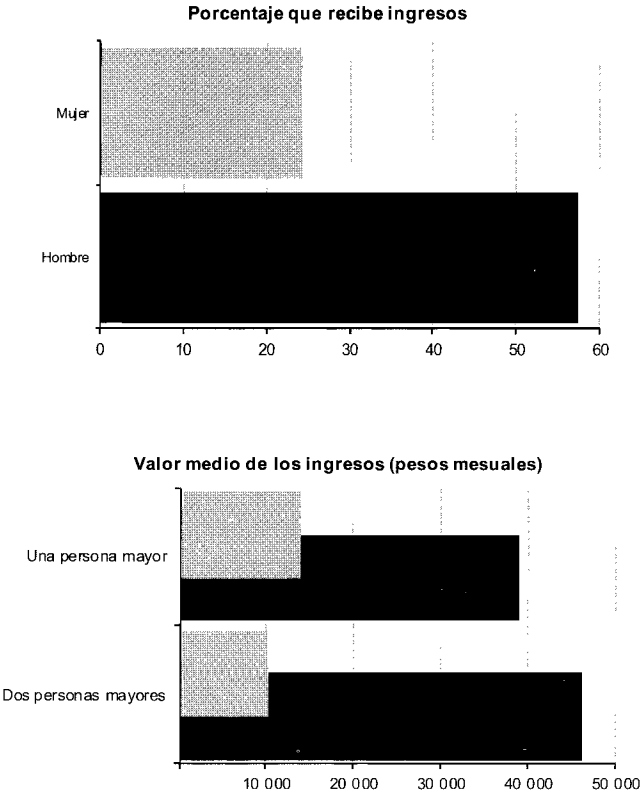
informal en el seno de la familia (Rivero y Puga, 2010). Sin embargo, perciben menos ingresos propios de cualquier tipo, ya sea salario, renta o pensión (véase el gráfico 4), y cuando lo hacen, su cuantía es mucho menor que en el caso de los hombres, incluso cuando ellas son la única persona mayor que ha quedado en el hogar, tras la pérdida del cónyuge. Esta situación las conduce a una dependencia económica familiar que no solo afecta su autonomía, también su posición en el seno del hogar y en la familia (Montaño y Milosavljevic, 2010; Rabell, 2009).

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PORCENTAJE DE
HOGARES CON ALGUNA PERSONA MAYOR CON NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS, SEGÚN SEXO, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: CELADE, Censos de 2000.

GRÁFICO 4
MÉXICO: PERCEPCIÓN DE INGRESOS ENTRE LAS PERSONAS
MAYORES SEGÚN SEXO, 2001*



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM), 2001 (microdatos).

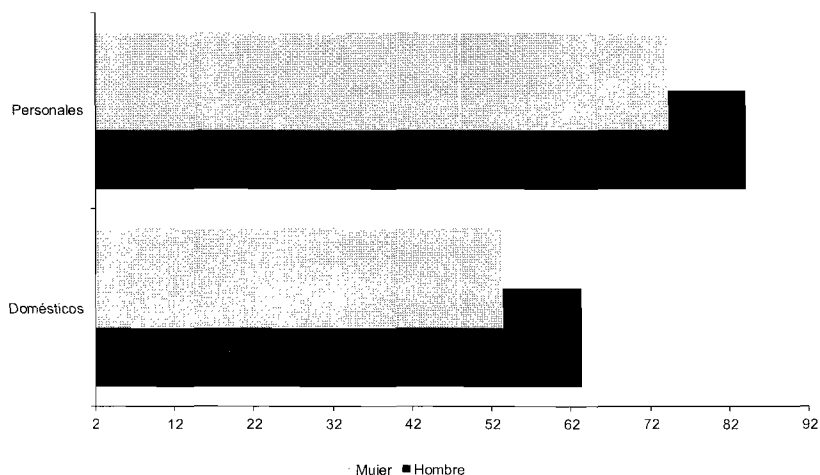
* Para una equivalencia del valor de los ingresos, considérese una conversión de aproximadamente 13 pesos mexicanos por cada dólar estadounidense (según cotización del 7 de septiembre de 2012).

Podría pensarse que un curso de vida muy marcado por la dedicación al cuidado de otros conduce a las mujeres a una vejez en condiciones de mayor fragilidad física y emocional y de mayor vulnerabilidad económica, pero que ese hecho debería tener, al menos, consecuencias positivas en términos de solidaridad intergeneracional. Si bien se presentan datos de México (véase el gráfico 5), los hallazgos son similares en otros países de América Latina y en España (Roger, 2009; Tomás *et al.*, 2003) y muestran que, cuando las mujeres mayores necesitan apoyo, reciben menos cuidados familiares que los hombres

de su edad con el mismo nivel de discapacidad. Si bien estos son datos descriptivos, los análisis con modelos estadísticos más complejos revelan que, aun incluyendo otras variables que pueden condicionar la recepción de cuidados —como la gravedad de la discapacidad o el estrato socioeconómico de pertenencia, el nivel de ingreso, entre otras—, el género sigue siendo significativo (Rivero y Puga, 2010; Glaser *et al.*, 2007), lo que supone que ellas reciben menos cuidados por el hecho de ser mujeres, independientemente de otros factores que puedan condicionar esta provisión.

Una de las razones posiblemente sea que, después de un curso de vida a cargo del cuidado del hogar y de los otros miembros de la familia, su entorno social tiende a percibirlos como más capaces de seguir cuidando tanto del hogar como de sí mismas, y tarda más en reconocer su situación de necesidad de atención en este sentido (Puga, 2005). De esta forma, el umbral de necesidad de cuidados —es decir, el nivel de gravedad de la discapacidad— en el que las mujeres empiezan a recibirlos es más alto que el de los hombres, lo que genera la presencia de muchas más mujeres mayores que necesitan cuidados y no los reciben que hombres de ese grupo etario en la misma situación.

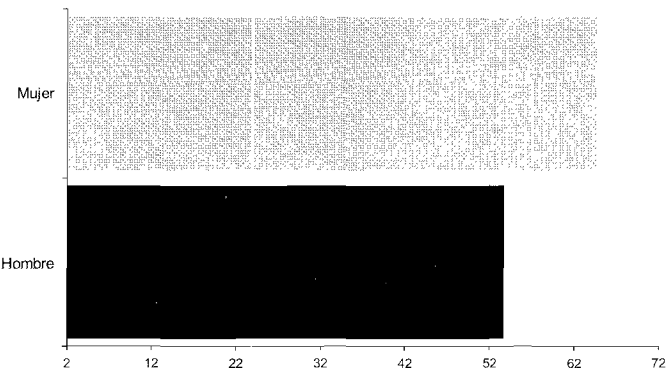
GRÁFICO 5
MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES CON
ALGUNA DISCAPACIDAD QUE RECIBEN CUIDADOS
FAMILIARES, SEGÚN SEXO Y TIPO DE AYUDA, 2001



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM), 2001 (microdatos).

Sin embargo, también hay buenas perspectivas en términos de solidaridad intergeneracional, puesto que efectivamente se produce una cierta reciprocidad en este sentido, y el apoyo que reciben en mayor medida las mujeres de este grupo etario es el de tipo económico (véase el gráfico 6). Ciertamente, ellas son más vulnerables en este ámbito, pues reciben ingresos en menor proporción y, cuando lo hacen, estos son de menor cuantía. Al igual que en el caso anterior, se trata de datos descriptivos, pero los análisis con modelos estadísticos más complejos muestran que, aun incluyendo otros factores que pueden determinar la recepción de apoyo económico, el género sigue siendo significativo (Rivero y Puga, 2010). Es decir, independientemente de otros factores, reciben mayor apoyo económico por el hecho de ser mujeres. Por lo tanto, se puede suponer que se produce una relación de reciprocidad respecto de los cuidados recibidos por otras generaciones de la familia a lo largo del curso de vida.

GRÁFICO 6
MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES QUE RECIBEN
APOYO ECONÓMICO SEGÚN SEXO, 2001



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM), 2001 (microdatos).

C. Momentos biográficos en los que se fragiliza el curso de vida femenino

Las mujeres, entonces, llegan a la vejez más frágiles física y emocionalmente, más vulnerables económicamente y con una situación ambivalente en términos de solidaridad intergeneracional: ¿cuál es la característica del curso de vida femenino que las diferencia en mayor medida del masculino para

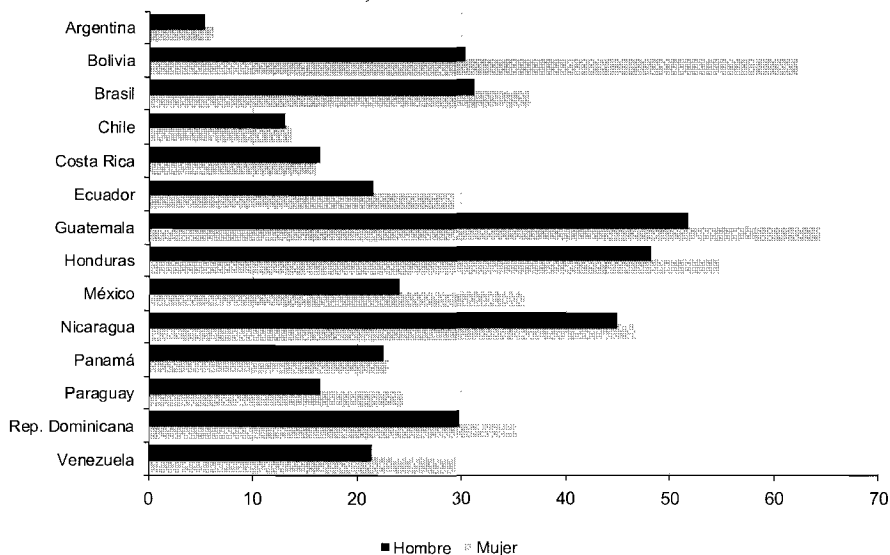
llegar a la vejez con este déficit de recursos? La principal diferencia biográfica es la dedicación femenina, prácticamente durante todo su curso de vida, a cuidar de los demás.

Si se hace un repaso de los momentos biográficos en los que se fragilizan las trayectorias femeninas hacia la vejez en mayor medida, surge como primera transición clave el acceso a la educación, que condiciona la capacidad de generar recursos económicos propios y llegar a esa etapa de la vida contando con ellos. Pero también está muy relacionada con las condiciones de salud emocional y funcional a largo plazo, a 50 o 60 años vista. En análisis realizados en países muy diferentes sobre los riesgos de discapacidad, el nivel educativo es siempre uno de los factores más significativos, junto con la comorbilidad crónica (Escobar *et al.*, 2011; Manton, 2008; Seeman *et al.*, 2005; Otero *et al.*, 2004; Puga, 2001; Verbrugge *et al.*, 1991).

En España, durante la última década, ha llegado a la vejez la primera generación de mujeres que lograron completar de forma mayoritaria seis años de educación formal, lo que equivale a una escolaridad primaria. No han cambiado otras condiciones importantes, como los hábitos de vida, ciertos comportamientos nocivos y conductas ligadas al envejecimiento activo o la actividad física. En cambio, ha habido otra modificación muy significativa: la dignificación de las pensiones no contributivas, que en este país son universales desde la década de 1980, pero durante el último decenio han aumentado lo suficiente para permitir realmente la autonomía de la persona mayor. En paralelo a los cambios en estos dos factores —recursos educativos y dignificación de las pensiones mínimas—, se redujo la tasa de discapacidad femenina entre los 60 y los 80 años en más de un tercio (Puga, 2011; Puga *et al.*, 2007; Otero *et al.*, 2004).

La educación tiene una importancia a muy largo plazo en el curso de vida. Se sabe que la tasa de analfabetismo es más alta entre las actuales mujeres mayores que entre los varones de las mismas edades (véase el gráfico 7), pero el punto crucial de transformación reside en los recursos formativos con los que alcanzarán la vejez las próximas generaciones de mujeres. En la región se ha realizado un esfuerzo muy importante para aumentar su acceso y permanencia en el sistema educativo (véase el gráfico 8), pero todavía hay países en los que siguen siendo menores que entre los hombres. La asignatura pendiente en materia educativa se concentra sobre todo en el ámbito rural, donde aún queda mucho por hacer en este campo.

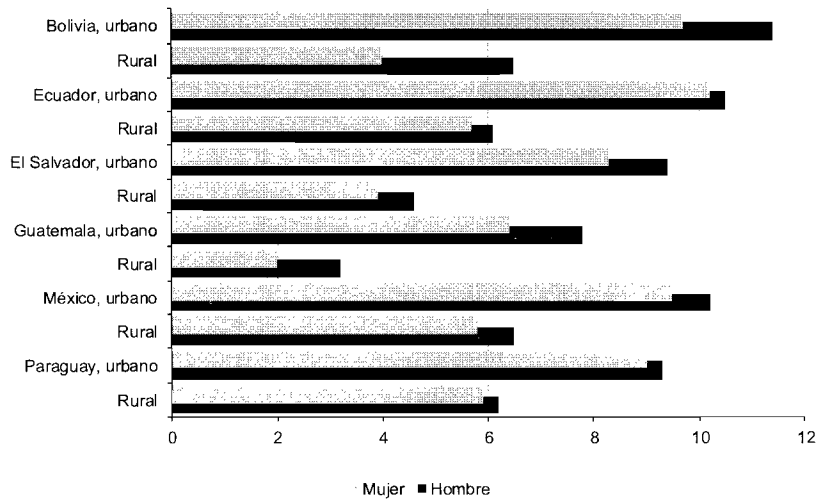
GRÁFICO 7
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PORCENTAJE
DE ANALFABETISMO ENTRE LA POBLACIÓN DE 60 AÑOS
Y MÁS SEGÚN SEXO, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: CELADE, Censos de 2000.

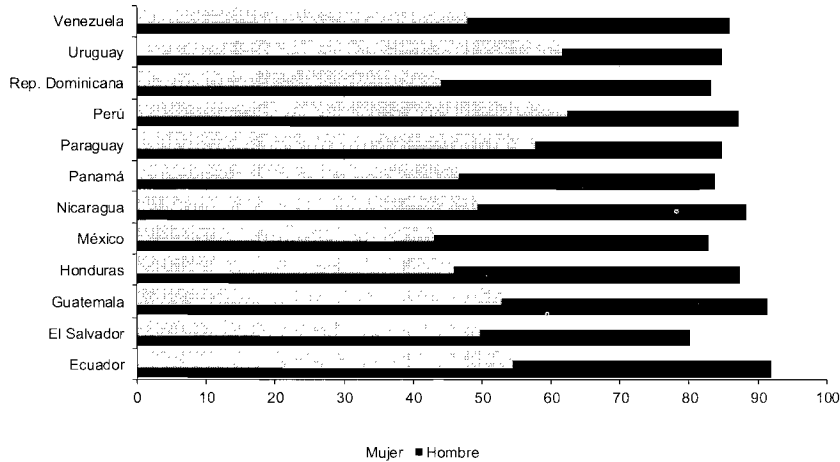
Otra transición clave en el curso de vida es el acceso al mercado laboral remunerado. Las mujeres que ahora están en el umbral de la vejez presentan una tasa de actividad económica que es, aproximadamente, la mitad de la masculina (véase el gráfico 9). La próxima generación de mujeres registra ya una tasa más elevada, pero que aún sigue siendo menor que la de los hombres (véase el gráfico 10). La inserción en el mercado laboral no solo tiene importancia de cara a la generación de recursos económicos propios para la vejez, que es la consecuencia más evidente, sino que también determina el espacio de vida femenino, su participación, sus relaciones sociales y su salud emocional en la vejez (Escobar *et al.*, 2011; Guzmán *et al.*, 2003; Kawachi y Berkman, 2001; House *et al.*, 1988).

GRÁFICO 8
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DURACIÓN MEDIA DE LA
ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE ENTRE 25 Y 59 AÑOS SEGÚN
SEXO Y ZONA DE RESIDENCIA, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



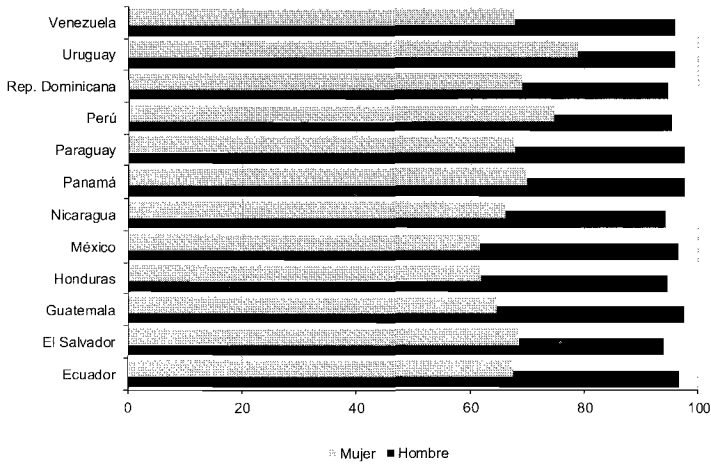
Fuente: CELADE, Censos de 2000.

GRÁFICO 9
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 50 A 64 AÑOS
SEGÚN SEXO, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: CELADE, Censos de 2000.

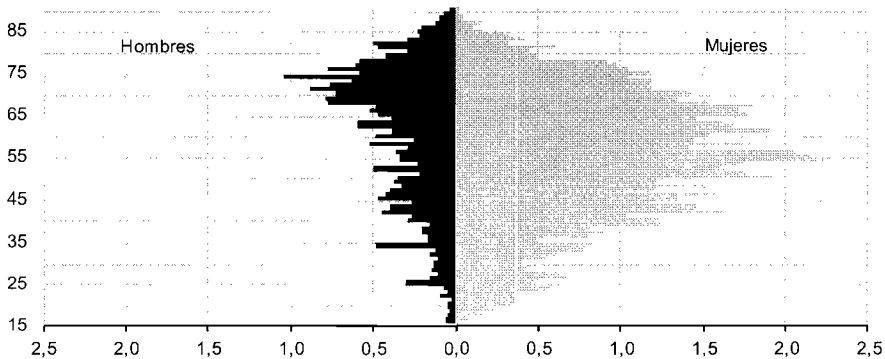
GRÁFICO 10
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 25 A 49 AÑOS SEGÚN
SEXO, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: CELADE, Censos de 2000.

Este mayor esfuerzo que están haciendo las generaciones femeninas más jóvenes en su implicación y permanencia en el trabajo remunerado se solapa con la dedicación al cuidado de la familia durante las edades centrales de su curso de vida (Durán, 1999). La pirámide que se muestra en el gráfico 11, correspondiente a datos de España, únicamente recoge el cuidado de personas mayores, es decir, faltaría considerar el cuidado de los niños, que engrosaría todavía más la pirámide en el lado femenino (gris) y en las edades un poco más jóvenes. De todos modos, se puede observar con claridad la gran diferencia por género que existe en este ámbito de la realidad social. Los únicos varones que se implican de forma un poco significativa en las tareas de cuidado son los hombres mayores respecto de sus cónyuges. Pero se recortan nítidamente los tres perfiles del cuidador: la esposa, la hija y la nieta de la persona mayor con necesidad, o sea, el cuidado femenino a lo largo de todo el curso de vida.

GRÁFICO 11
ESPAÑA: PIRÁMIDE DE CUIDADORES INFORMALES, 2008



Fuente: INE, Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía personal y Dependencia (EDAD) 2008.

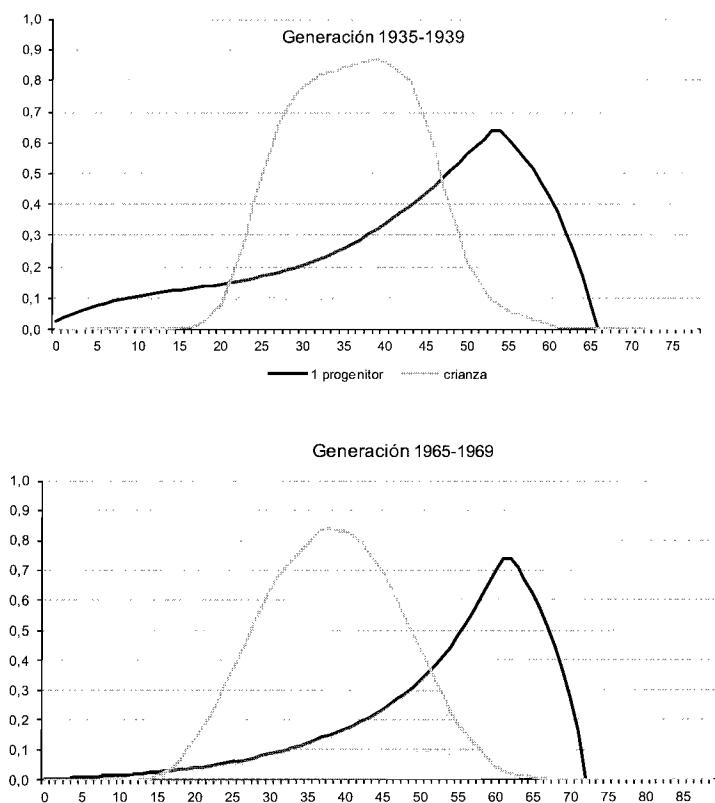
A pesar de que el cuidado se extiende por todo el ciclo de vida femenino, hay una etapa en la que la sobrecarga de estas tareas es especialmente significativa: en las edades centrales. En ellas confluye el cuidado hacia los hijos y hacia los padres —lo que se ha llamado la “generación sándwich” (Grundy y Henretta, 2006; Brody, 1981), es decir, las mujeres son demandadas de forma simultánea por las generaciones anteriores y las posteriores. Esta sobrecarga de cuidados en la etapa central del curso de vida las fragiliza mucho, tanto en términos físicos como emocionales, y las sitúa en una posición de mayor debilidad para afrontar las etapas posteriores de su trayectoria vital.

En el gráfico 12 se hizo el ejercicio de dibujar esa sobrecarga de cuidados en el curso de vida femenino. La probabilidad de tener un hijo en etapa de crianza (curva gris) se ha calculado a partir de la permanencia en el sistema educativo. La probabilidad de tener un progenitor a cargo (curva negra) se corresponde con la etapa biográfica en la que se coexiste con tan solo un progenitor superviviente —una madre viuda en la mayor parte de los casos. La probabilidad de estar ofreciendo cuidados a los padres se ha representado mediante la coexistencia con un solo progenitor superviviente porque cuando todavía existe la pareja el cuidador principal es el cónyuge, mientras que cuando ya solo sobrevive una persona mayor, el cuidador principal suele ser la hija (Puga, 2001). La zona sombreada es el área del curso de vida en la que estas mujeres proveen a la vez cuidados hacia generaciones anteriores y posteriores, es decir, están cuidando a sus hijos y a sus padres simultáneamente.

El primer gráfico corresponde a la trayectoria de vida de la generación nacida a finales de la década de 1930, que son las actuales personas mayores. El cálculo se realizó para México y España, y el resultado fue muy similar para

ambos países (Quilodrán y Puga, 2011). Para la siguiente generación estudiada, nacida 30 años después —y que se correspondería aproximadamente con las hijas de la generación que se acaba de comentar—, los resultados para el caso de México mostraron que la presión intergeneracional en las etapas centrales del curso de vida es muy similar a la experimentada por sus madres, apenas ha cambiado entre ambas generaciones. Por ello, se expone el gráfico correspondiente a las generaciones españolas, en las que se puede observar que ha disminuido muy notablemente el solapamiento biográfico entre los cuidados a la generación anterior y posterior —se ha reducido el área ensombrecida, que es la de sobrecarga—.

GRÁFICO 12
ESPAÑA: COEXISTENCIA DE VÍNCULOS INTERGENERACIONALES
A LO LARGO DEL CURSO DE VIDA DE DOS GENERACIONES



Fuente: J. Quilodrán y D. Puga, “Relaciones intergeneracionales en el seno de la familia: escenarios posibles en México y España”, *Revista Latinoamericana de Población* 5 (8), 2011, pp. 63-85.

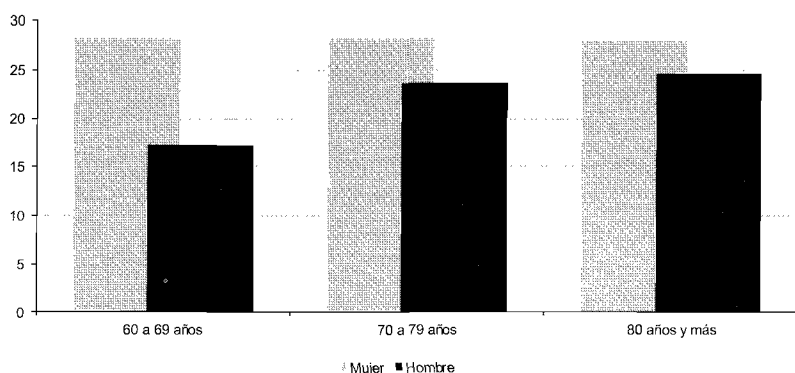
Este análisis plantea una interrogante sobre lo que está ocurriendo en México —y probablemente también en otros países de la región— para que no se esté produciendo esa disminución del solapamiento del cuidado intergeneracional. Una primera razón está relacionada con la rapidez de la transición demográfica. Los países de transición lenta han cambiado los calendarios al tiempo que se modificaban las intensidades; en los países de transición acelerada, en cambio, han bajado rápidamente las intensidades de los fenómenos demográficos —como la fecundidad—, pero apenas han cambiado los calendarios. Sin embargo, uno de los principales factores que no ha permitido reducir ese solapamiento de cuidados en la etapa central de las biografías femeninas es la fragilidad institucional en la provisión de apoyo formal (Huenchuan, 2010; Huenchuan y Morlachetti, 2007). En consecuencia, tanto los niños como las personas de edad siguen dependiendo mayoritariamente de los cuidados familiares, personalizados en las mujeres adultas jóvenes (Rivero, 2011; Pedrero y Rendón, 2008). En el caso de las personas mayores, existe un momento en el curso de la vida en el que se pasa de ser fundamentalmente un apoyo para los hijos a ser, principalmente, un receptor del apoyo de los mismos (CEPAL, 2010; Lee y Mason, 2011; Mason y Lee, 2011; Reher, 2011; Rosero-Bixby, 2011; Turra y Queiroz, 2006). Esa transición ocurre más temprano cuanto menor es el apoyo institucional que se recibe. Por ello, el cuidado de padres e hijos en las edades centrales de las biografías femeninas se solapa mucho más cuando en el entorno no existe un apoyo formal importante, especialmente para la población adulta mayor.

D. Transiciones que influyen en la vulnerabilidad de las mujeres mayores

Pero en la adultez femenina existe todavía otra transición que aumenta su vulnerabilidad para enfrentar la vejez. La menopausia es una de las etapas más invisibles en el curso de vida de las mujeres y es una de las que más las fragiliza de cara a ese momento, en términos de salud física y emocional. Al comienzo del texto se mostraban los años de salud en la vejez perdidos por las mujeres debido a problemas tempranos de discapacidad por movilidad. La mayoría de esos problemas tienen su origen en este momento biográfico. Las políticas de prevención centradas en la menopausia podrían reducir de forma muy significativa los problemas osteoarticulares (véase el gráfico 13), ganando muchos años de vida femenina libres de discapacidad en la vejez, y a la vez reducir los problemas emocionales, pues como se ha visto, la prevalencia de depresión en las mujeres mayores, sobre todo las de 60 a 75 años, dobla a la de los varones (Bernís y Reher, 2007; Bernís, 1999). También contribuirían a reducir el riesgo cardiovascular y los problemas de continencia, que son muy

importantes de cara a la participación social de las mujeres, el envejecimiento activo femenino, sus relaciones sociales y su salud emocional (Escobar *et al.*, 2011, Zunzunegui *et al.*, 2007). El gran número de años de vida saludable que se podrían ganar poniendo en práctica políticas de salud pública centradas en la prevención en estas edades deberían haber convertido este momento de las biografías femeninas en un objetivo prioritario de salud pública en sociedades que están envejeciendo. Solamente el hecho de que se trate un problema exclusivamente femenino explica que no sea así y que siga constituyendo un asunto privado de las mujeres.

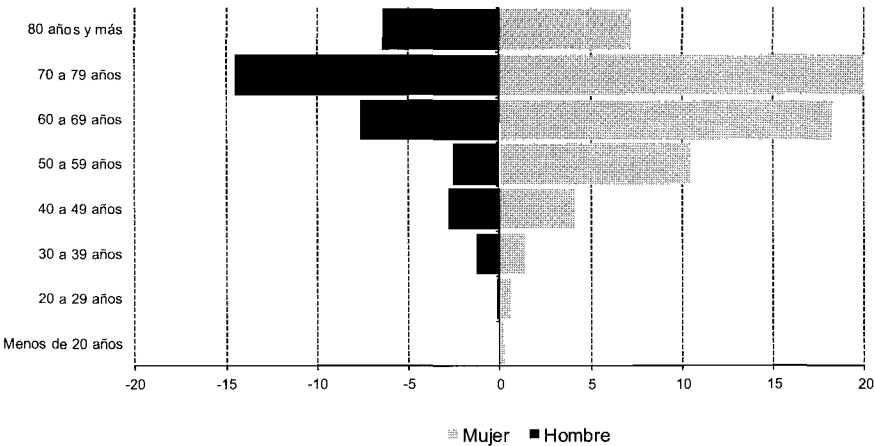
GRÁFICO 13
MÉXICO: PREVALENCIA DE PROBLEMAS OSTEOARTICULARES EN LAS PERSONAS MAYORES, SEGÚN SEXO Y SUBGRUPOS ETARIOS, 2001



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM), 2001 (microdatos).

Todavía existe otro momento biográfico que aumenta la fragilidad femenina ya en la vejez, y que se correspondería con una segunda etapa “sándwich” o de solapamiento de cuidados simultáneos a distintas generaciones. En muchos casos las mujeres mayores se ven presionadas entre el cuidado del cónyuge y de los nietos. Una cuestión muy delicada en este momento del curso de vida en que muchas de estas mujeres que siguen siendo cuidadoras ya necesitarían estar recibiendo cuidado ellas, es decir, son cuidadoras con discapacidad, como lo muestran los datos de España que se exponen en el gráfico 14.

GRÁFICO 14
ESPAÑA: TASA DE DISCAPACIDAD ENTRE CUIDADORES
INFORMALES, 2008



Fuente: INE, Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía personal y Dependencia (EDAD) 2008.

D. Conclusión

De todo lo expuesto se deriva la importancia de promover políticas que faciliten la construcción de fortalezas a lo largo de todo el curso vital, para que las mujeres lleguen a la vejez con más recursos y disminuya esa acumulación de fragilidad y vulnerabilidad.

Hay que facilitar la acumulación de recursos para afrontar la vejez desde el comienzo de la vida, desde el acceso y la permanencia en el sistema educativo, especialmente en los ámbitos rurales. También trabajando en las condiciones de acceso y estabilidad en el mercado laboral remunerado; en la creación de condiciones favorables para la formación y la estabilidad familiar; en la promoción de políticas de salud reproductiva, por supuesto, pero también de paternidad responsable y continuada a lo largo del curso de vida masculino que mitigue la sobrecarga de cuidado, especialmente en aquellos hogares monoparentales con jefatura femenina; en políticas de seguridad frente a la violencia doméstica e intrafamiliar, y en la promoción de la conciliación entre la vida familiar y la laboral.

Es de singular relevancia la implementación de servicios de apoyo formal para los niños y, muy especialmente, para las personas mayores, que faciliten el mantenimiento de su autonomía y retrasen el comienzo de una situación de dependencia respecto de otras generaciones familiares. Es

necesario, asimismo, avanzar en la promoción de políticas preventivas de salud femenina centradas en la década etaria de los 50 años. Finalmente, es de gran importancia para el bienestar femenino en la vejez la universalización y dignificación de los sistemas de pensiones no contributivas.

Cuando las mujeres mayores tienen recursos y se encuentran en una situación de bienestar, ese bienestar llega a todas las generaciones de su familia y se transmite al conjunto de la sociedad. Ellas son el mejor motor de redistribución de bienestar.

Bibliografía

- Bernís, C. (1999), "Health of women. Changing lifestyles and reproductive health", en M. Honari and T. Boleyn (eds.), *Health Ecology*, London, Routledge, pp. 154-174.
- Bernís, C. and D. Reher (2007), "Environmental contexts of menopause in Spain: comparative results from recent research", *Menopause* 14 (4), pp. 777-787.
- Brody, E. (1981), "Women in the middle and family help to older people", *The Gerontologist* 21, pp. 471-480.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile.
- Durán, M. A. (1999), *Los costes invisibles de la enfermedad*, Bilbao, Fundación BBVA.
- Escobar, M. A.; D. Puga and M. Martin (2011), "Protective effects of social networks on disability among older adults in Spain", *Archives of Gerontology and Geriatrics* 54 (1), pp. 109-116.
- Glaser, K.; L. Rosero-Bixby and D. Puga (2007), "Determinants of Support among Older People: A Comparative Study of Costa Rica, Spain and England", paper presented at the 2007 Annual Meeting of Population Association of America (PAA).
- Gómez-Redondo, R. and C. Boe (2005), "Decomposition analysis of Spanish life expectancy at birth", *Demographic Research* 13 (20), pp. 521-546.
- Grundy, E. and J. C. Henretta (2006), "Between elderly parents and adult children: a new look at the intergenerational care provided by the 'sandwich generation'", *Ageing & Society* 26, pp. 707-722.
- Guzmán, J. M.; S. Huenchuan y M. V. Montes de Oca (2003), "Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual", *Notas de Población* 77, pp. 35-70.
- House, J. S.; K. R. Landis and D. Umberson (1988), "Social relationships and health", *Science* 241 (4865), pp. 540-545.

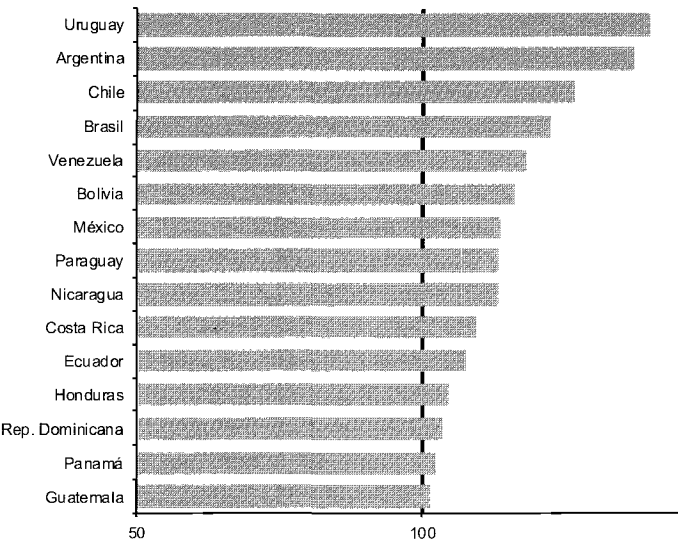
- Huenchuan, S. (2010), *Ageing, Human Rights and Public Policies*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Huenchuan, S. y A. Morlachetti (2007), "Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina", *Notas de Población* 85, pp. 145-180.
- Jagger, C. et al. (2007), "The Burden of Diseases on Disability-Free Life Expectancy in Later Life", *Journal of Gerontology: Medical Sciences* 62 (4), pp. 408-414.
- Kawachi, I. and L. F. Berkman (2001), "Social ties and mental health", *Journal of Urban Health* 78 (3), pp. 458-467.
- Lee, R. D. and A. Mason (2011), "Generational Economics in a Changing World", *Population and Development Review* 37 (Supplement), pp. 115-142.
- Manton, K. G. (2008), "Recent Declines in Chronic Disability in the Elderly U.S. Population: Risk Factors and Future Dynamics", *Annual Review of Public Health* 29, pp. 91-113.
- Mason, A. and R. D. Lee (2011), "Population aging and the generational economy: key findings", in R. Lee and A. Mason (eds.), *Population aging and the generational economy: A global perspective*, Oxon, Marston Book, pp. 1-24.
- Miszkurka, M. et al. (2012), "Gender differences in mobility disability during young, middle and older age in West African adults", *Global Public Health* 7 (5), pp. 495-508.
- Montaño, S. y V. Milosavljevic (2010), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres*, Serie Mujer y Desarrollo N° 98, Santiago de Chile, CEPAL.
- Murray, C. J. L. (1997), "Regional patterns of disability-free life expectancy and disability-adjusted life expectancy: Global Burden of Disease Study", *The Lancet* 349 (9062), pp. 1347-1352.
- Otero, A. et al. (2004), "Volumen y tendencias de la dependencia asociada al envejecimiento en la población española", *Revista Española de Salud Pública* 78 (2), pp. 201-213.
- Palloni, A. and G. Pinto-Aguirre (2002), "Demographic and health conditions of ageing in Latin America and the Caribbean", *International Journal of Epidemiology*, 31 (4), pp. 762-771.
- Pedrero, M. y T. Rendón (2008), "Asignación de tiempo al trabajo doméstico y al extradoméstico en España y México", *Revista de Economía Crítica* 6, pp. 145-170.
- Puga, D. (2011), "Familia, hogar y vejez. Redes intergeneracionales y flujos de apoyo", en Gómez-Redondo (coord.), *Salud, Demografía y Sociedad en la Población Anciana*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 231-256.

- _____ (2005), "La dependencia de las personas con discapacidad: entre lo sanitario y lo social, entre lo privado y lo público", *Revista Española de Salud Pública* 79 (3), pp. 327-330.
- _____ (2001), *Dependencia y necesidades asistenciales de los mayores en España, una previsión a 2010*, Madrid, Fundación Pfizer, segunda edición.
- Puga, D. et al. (2007), "Red social y salud del adulto mayor en perspectiva comparada", *Población y Salud en Mesoamérica* 5 (1), pp. 1-21.
- Quilodrán, J. y D. Puga (2011), "Relaciones intergeneracionales en el seno de la familia: escenarios posibles en México y España", *Revista Latinoamericana de Población* 5 (8), pp. 63-85.
- Rabell, C. (coord.) (2009), *Tramas familiares en el México contemporáneo. Una perspectiva sociodemográfica*, México, D. F., Universidad Autónoma de México.
- Reher, D. S. (2011), "Economic and Social Implications of the Demographic Transition", *Population and Development Review* 37 (Supplement), pp. 11-33.
- Rivero, E. (2011), "Gender and Intra-household Organization for the Care of People with Disabilities in Mexico", *International Journal of Sociology* 41 (1), pp. 48-66.
- Rivero, E. y D. Puga (2010), "Estructura de hogar y jerarquía de cuidados a adultos mayores con discapacidad en México", ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, La Habana, noviembre.
- Robine, J. M. (1991), "Healthy life expectancy: evaluation of global indicator of change in population health", *British Medical Journal* 302 (6774), pp. 457-460.
- Rogero, J. (2009), "Distribución en España del cuidado formal e informal a las personas de 65 y más años en situación de dependencia", *Revista Española de Salud Pública* 83 (3), pp. 393-405.
- Rosero-Bixby, L. (2011), "Generational Transfers and Population Aging in Latin America", *Population and Development Review* 37 (Supplement), pp. 143-157.
- Seeman, T. E. et al. (2005), "Education and APOE-e4 in Longitudinal Cognitive Decline: macArthur Studies of Successful Aging", *Journal of Gerontology: Psychological Sciences* 60b (2), pp. 74-83.
- Tomás, C. et al. (2003), "Dependencia evitable para las actividades de la vida diaria: una perspectiva de género", *Revista Española de Geriatria y Gerontología* 38 (6), p. 327-333.
- Turra, C. M. y B. L. Queiroz (2006), "Las transferencias intergeneracionales y la desigualdad socioeconómica en Brasil: un análisis inicial", *Notas de Población* 80, pp. 65-98.

- UNDP (United Nations Development Programme) (2010), *Human Development Report*, New York.
- Verbrugge, L. M.; D. M. Gates and R. W. Ike (1991), "Risk factors for disability among U.S. adults with arthritis", *Journal of Clinical Epidemiology* 44 (2), pp. 167-182.
- WHO (World Health Organization) (2004), *World Health Report*, Geneva.
- Zunzunegui, M. V.; B. E. Alvarado and F. Béland (2009), "Explaining health differences between men and women in later life: A cross-city comparison in Latin America and the Caribbean", *Social Science & Medicine* 68 (2), pp. 235-3-242.
- Zunzunegui, M. V. *et al.* (2007), "Gender differences in depressive symptoms among older adults: a cross-national comparison", *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 42 (3), pp. 198-207.

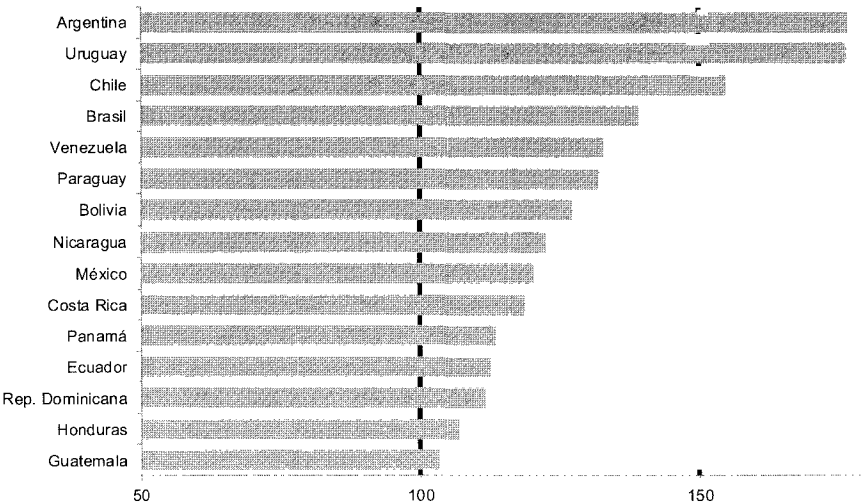
Anexo

GRÁFICO A
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): RELACIÓN
DE FEMINIDAD* EN LA POBLACIÓN DE 60 AÑOS
Y MÁS, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: CELADE, Censos de 2000.
* Cantidad de mujeres por cada 100 hombres.

GRÁFICO B
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): RELACIÓN
DE FEMINIDAD EN LA POBLACIÓN DE 75 AÑOS Y MÁS,
CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: CELADE, Censos de 2000.

PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA

Participation of older persons in political and public life

Alexandre Sidorenko¹

Resumen

El trabajo brinda un panorama general de la participación en la vida política y pública de las personas mayores. Se definen estos conceptos y se describen los modos en que este grupo social participa en el proceso político por medio de distintas asociaciones, como organizaciones no gubernamentales, sindicatos y partidos políticos. Se proveen ejemplos de varios países sobre la forma en que las personas mayores participan en el proceso de adopción de decisiones en los niveles nacional e internacional. También se describe la manera en que la participación de este grupo social y sus temas se han incluido en los marcos internacionales de políticas de envejecimiento, entre ellos el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982), los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (1991) y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Además, se ofrece una breve revisión instrumental de documentos nacionales de política. En conclusión, el artículo argumenta que aunque se ha realizado un importante progreso en materia de participación, sigue siendo insuficiente si se consideran las muchas brechas que quedan por superar.

¹ Senior Advisor, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna, Austria. The author was the Chief of the Population Unit, UN Economic Commission for Europe (2010), and Head of the United Nations Programme on Ageing (1988-2009).

Summary

The article provides a general overview of the participation of older persons in political and public life. While establishing the definition for these concepts, it outlines the manner in which older persons participate in the political process through various organizations, including: non-governmental organizations, trade unions and older persons' political parties. Examples from various countries are also given of older persons participating in the decision-making policy process both at the national and international levels. Also described is the manner in which political and public participation of this population group and its issues have been included in international policy frameworks on ageing; among which the Vienna International Plan of Action on Ageing (1982), the United Nations Principles for Older Persons (1991) and the Madrid International Plan of Action on Ageing (2002) are highlighted. A brief instrumental review of national policy documents is also offered. In conclusion, the article argues that while significant progress in participation has been achieved, it is still insufficient due to the many gaps remaining to be overcome.

A. Introduction. Basic definitions

The terms political life and public life are synonymous, while the term public life has more inclusive meaning encompassing the notion of "political life." In this article these two terms are used interchangeably.

Political participation can be defined as the ways in which individuals attempt to influence or take part in political, usually governmental, activities (Hudson and Strate, 1985). The political participation envisages the active involvement —"taking part"— in the political processes, including the selection (election) of political leaders and determining or influencing public policy (Abercrombie, Hill and Turner, 1988).

It is necessary to distinguish *political participation* from *political orientation*, which, in turn, can be described as the "content, intensity and stability of the *attachments* individuals have to political objects" (Hudson and Strate, 1985). Thus, political orientation fits primarily in the sphere of attitudes rather than in the sphere of actions, although the reciprocity of these two spheres seems to be obvious. The aspects of the political orientation may include the following (Hudson and Strate, 1985):

- political interest (expressed interest in political affairs);
- attitudes toward politics and political institutions;

- political values and political ideology (beliefs that individuals hold about government's proper place in society);
- party attachment (in terms of direction —right, left, centrist, etc.—; and in terms of strength —strong, not very strong—);
- positions on specific social, economic, and political issues.

It is significant that in terms of political orientation older persons are more notable for their similarities to other age groups than their differences. In other words, chronological age and life-course are less important in defining political orientation than effects associated with birth cohorts and historical periods (Hudson and Strate, 1985).

Participation, including political participation, can take different forms (The World Bank, 2002):

- direct;
- representational (by selecting representatives from membership-based groups and associations);
- political (through elected representatives); and
- information-based (with data aggregated and reported directly or through intermediaries to local and national decision makers).

The latter form of participation directly echoes the central mechanism of the bottom-up participatory approach to the review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing (United Nations, 2003 and 2006). The above listing can be supplemented by a relatively new form of political participation —virtual social movement networks (Diani, 2000)—, which has emerged in the recent years and manifested itself as a significant force in an anti-globalization movement and also during the political events of the Arab Spring 2011, and civil protest rallies against vote rigging in various countries.

Political participation may vary in its *degree*, from the highest one of *citizen control* of policy and politics to the lowest, when it actually does not exist and is substituted by the *manipulation* of public consciousness (Arnstein, 1969).

The notion of participation is closely related to the notion of *empowerment*. In a sense, these two notions, and policy approaches, are indivisible: people are empowered through participation, while people participate as they gain power enabling them to exercise this basic right (Sidorenko, 2006). Both empowerment and participation can be economic, social, political, etc. They both are applicable at different *levels*: from individual to family to community to national and up to global level.

B. Means of political participation of older persons

There are several means by which older persons can exert their influence on the political and policy processes in their countries and internationally (box 1): through organizations of (with) older persons; in political campaigns; and through participation in decision making. These means, or channels, exist in institutionalized form (organizations, bodies, etc.) or non-institutionalized form (e.g., various regular or ad hoc campaigns and events). In this article, the focus is on the two groups of participatory means: organizations of (with) older persons and participation of older persons in decision-making.

BOX 1

MEANS OF POLITICAL PARTICIPATION OF OLDER PERSONS

- A. Organizations of (with) older persons (*institutionalized participation*)
 - 1. Civil society organizations – NGOs
 - 2. Labour Unions
 - 3. Political parties
- B. Political campaigns (*non-institutionalized participation*)
 - 1. Voting
 - 2. Campaigning
 - 3. Protesting
- C. Participation in decision making (*institutionalized & non-institutionalized participation*)
 - 1. Coordinating bodies
 - 2. Consultative bodies
 - 3. Ad hoc consultations

Source: Adopted from Peggy L. Kelly, “Integration and participation of older persons in development”, online publication, New York, United Nations, 2007, and Seán Hanley, “The emergence of pensioners’ parties in contemporary Europe”, in: Joerg Chet Tremmel (ed.), *Young Generation Under Pressure? The Financial Situation and the “Rush Hour” of the Cohorts 1970-1985 in a Generational Comparison*, Berlin, Springer Verlag, 2010, pp. 225-244.

1. Organizations of older persons and organizations with participation of older persons

As noted by Peggy Kelly, “Organizations of older persons provide an important means of enabling participation through advocacy and promotion of multigenerational interactions, particularly for older women, who as individuals often remain voiceless. Furthermore, these groups can help to harness the political influence of older persons and ensure that they can effectively participate in decision-making processes at all levels of government” (Kelly, 2007).

a. Non-governmental organizations

Organizations of older persons are usually of a non-governmental nature. A non-governmental organization (NGO) can be defined as a “non-profit organization which is independent from government” (World Bank, 2001). NGOs are typically value-based organizations which depend, in whole or in part, on charitable donations and voluntary service. Thus, two key principles of NGO’s functioning are *altruism* and *voluntarism* (World Bank, 2001). Not every NGO addressing the issues of concern to older persons does actually consist exclusively of older persons; there are also numerous organizations that are tackling the issues of ageing along with the issues to which an organization is dedicated to or integrate the issues of ageing into the mainstream activities of an organization. Similarly, older persons may constitute a majority in an NGO focusing entirely on “non-ageing” issues. Functionally, NGOs can be defined as *operational* (designing and implementing projects/programmes in the field); *advocacy* (promoting a specific cause and lobbying for a particular public policy solution); and *research* (non-governmental not-for-profit research institutions). Very often, however, NGOs, including the NGOs working in the field of ageing, are of multifunctional nature.

There are numerous NGOs addressing the issues of population and individual ageing in various countries of the world. One of the most powerful national NGO is the US-based AARP (AARP, 2012). Founded in 1958, AARP, formerly the American Association of Retired Persons, is “a non-profit, nonpartisan membership organization for people age 50 and over... dedicated to enhancing quality of life for all as we age.” AARP provides a wide range of benefits, special products, and services for its near 40 million members. It is also one of the most powerful lobbying groups in the United States.

The Swedish National Pensioners’ Organisation (*Pensionärernas riksförbund*, PRO) is the largest pensioners' organisation in Sweden with

almost 400,000 members (Pensionärernas riksorganisation, 2012). More than half of all older persons in Sweden belong to this advocacy group.

HelpAge India was set up in 1978, and since then has been raising resources to protect the rights of India's elderly and provide relief to them through various interventions. The motto of HelpAge India is "Fighting isolation, poverty, neglect" (HelpAge India, 2012).

CooperAcción, a Peruvian NGO, while not being an "ageing NGO," is committed to older people. Founded in 1997, this organization is primarily an advocacy NGO working in areas of farming, mining and fishery; its goal is to balance environmental, economic and social development with the exploitation of national resources (CooperAcción, 2012). Another NGO in Latin American region, *Provida Columbia*, has had almost forty years of experience in developing the welfare programmes for older Columbians (Provida Columbia, 2012).

Age-in-Action, South Africa, was founded in 1956 as "The South African Council for the Aged." It represents more than 2.7 million older people and has over 800 member NGOs, which provide services to more than 150 000 older persons in need of care (Age-in-Action, 2012).

This list of national NGOs of (with) older persons can be significantly enlarged, with examples coming from all world regions. Besides national NGOs and local, community-based organizations (CBOs), there are several international—regional and global—organizations concerned with ageing and older persons.

HelpAge International is a unique global network of NGOs whose mission is to "help older people claim their rights, challenge discrimination and overcome poverty, so that they can lead dignified, secure, active and healthy lives" (HelpAge International, 2012). The projects and services of HelpAge International strive to involve older persons in dealing with climate change, get older people included in humanitarian relief efforts, improve older people's health, protect their rights, secure income in old age, and provide access to dissent work. The author of this article proudly declares his involvement in the work of HelpAge International as one of its *global ambassadors*.

Founded in 1950, *the International Association of Gerontology and Geriatrics* (IAGG) is the largest global network of researchers and practitioners in the area of ageing with the mission to promote the highest levels of achievement in gerontological research and training worldwide (International Association of Gerontology and Geriatrics, 2012).

The International Federation on Ageing (IFA) is an international non-governmental organization with a membership base of NGOs, the corporate sector, academia, government, and individuals. IFA aims at "generating positive

change for older people throughout the world by stimulating, collecting, analyzing, and disseminating information on rights, policies, and practices that improve the quality of life of people as they age” (International Federation on Ageing, 2012).

The International Federation of Associations for Elderly People (FIAPA) brings together non-governmental organizations of older persons, comprising about 300 million older persons from five continents (Fédération Internationale des Associations de Personnes Agées, 2012).

The areas of work of *the International Network for Prevention of Elder Abuse (INPEA)* are advocacy, education and research for the protection of the rights of older Persons (International Network for Prevention of Elder Abuse, 2012). INPEA was founded in 1997, and in recent years has become a steadfast advocate for developing a legally binding international document for protecting the rights of older persons.

As an example of regional NGOs, *the European Federation of Older Persons (EURAG)* has its member organizations in twenty-eight European countries. The focus of EURAG work is to “promote coordination, collaboration and exchange of opinions by its members with experts, service organisations and self-help groups, as well as with individuals possessing special expertise” (European Federation of Older Persons, 2012).

In concluding this sub-section, it is worth noting that both national and international NGOs have been increasingly recognized as valuable partners by major inter-governmental organizations, such as the United Nations (United Nations, 2012d; UN Non-Governmental Liaison Service, 2012).

b. Labour (trade) unions and older persons’ membership

Labour unions, strongly speaking, belong to a category of non-governmental organizations, or, in broader terms, to civil society organizations (The World Bank, 2001). At the same time, labour unions play a very specific role in society as one of three *social partners* (workers, employers, and government) by participating in social dialogue and fostering social and economic progress (International Labour Organization, 2012). As an essential social partner, labour unions provide an important source of representation for older persons, particularly in Europe where most retired workers remain active members (Peterson, 2002). Among the functions of labour unions, are provision of information, advocacy and resources, organization of activities and support for older persons, and participation in policymaking. There is also an important reciprocal relationship between labour unions and its older members, as the labour unions are interested in keeping retirees as members, for several reasons (Kohli, 2002):

- the union's strength in the bargaining process depends on the number of union's members;
- older members may be of help during industrial conflict as volunteers and supporters (retirees cannot be fired); and
- older persons can help in recruiting new members.

There are numerous labour (trade) unions in various countries of the world, which include older persons among their members. In Europe, there is also a regional retired peoples' trade union: *the European Federation of Retired and Older Persons – FERPA*. It was founded in 1993 “by pensioners who wanted to carry on their trade union struggle for a fairer, more democratic, more civic-minded and inclusive society with young people and active workers,” and currently has about 10 million members (European Federation of Retired and Older Persons, 2012). FERPA is a member of *the European Trade Union Confederation (ETUC)* and it coordinates its policy with that of the ETUC in such areas as social security and social protection, with a particular focus on pensions; health care; and action against social exclusion and poverty.

c. Political parties of older persons

Within the context of this article, two trends in party politics in contemporary Europe are of interest: first, the “greying” of “*traditional*” political parties; and, second, the emergence of *new* parties of pensioners and retirees (“grey interest parties”) (Hanley, 2010). The first tendency is directly related to the increase in absolute and relative numbers of older persons in the population owing to demographic ageing. Equally important is that older persons are politically active; moreover, they consistently show a higher propensity to vote, compared to younger fellow citizens, because they have habituated voting over their lifetime and feel a stronger subjective norm to vote (Goerres, 2007). Taking together, these two factors —demographic and psycho-social— can influence the priority choices of political parties shifting them towards reflecting the interests of older cohorts.

The emergence of new “grey interest parties” can reflect the advent of new issues brought by the growing number of voters willing to re-define and re-negotiate socio-political identities or seeking vehicles for protest (Herzog, 1987). A recent wave of emergence of such parties begun across Western Europe from 1970s in the context of the “new politics of old age” (Walker, 1998): shifting the welfare policy from expanding welfare state to its retrenchment and reform (Pierson, 1996; Vanhuysse, 2001).

Many new “grey interest parties” are relatively small and not the strong political survivors and competitors, yet some parties have enjoyed

sufficient electoral success by delegating their members into parliament and even entering government (table 1; Hanley, 2010). As noted by Hanley (2010), only three countries in Western Europe had no grey interest parties formed: Ireland, Iceland and France; moreover, in general, pensioner parties in the post-communist Central and Eastern Europe appeared to perform somewhat more successfully than in West European democracies (see table 1 in the Annex).

The emergence of political organizations of older persons and their active political participation (e.g., voting) in some countries does not necessarily mean that older people will in the near future dominate all political processes and influence outcomes in their favour. As argued elsewhere, chronological age is only a proxy variable for many other characteristics and does not have a simple social meaning (Jennings and Markus, 1988). Moreover, older persons are not a homogeneous group from all possible perspectives, including a political one.

2. Participation of older persons in policy process (decision-making)

Ideally, older persons should be involved in *all* phases of the policy process on ageing: from assessing the needs to designing the measures, to monitoring and evaluation. The United Nations has determined the principal approach for monitoring, reviewing and appraising the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing: a bottom-up participatory approach (United Nations, 2003). The bottom-up participatory approach envisages the involvement of older persons in determining the progress in implementing the Madrid Plan of Action at the grass root level —the principal site of any policy action. The structural arrangements for the bottom-up assessment are usually of *ad hoc* nature: focus groups, interviews, and other forms of participatory engagement of older persons and other members of the community (United Nations, 2006). Meanwhile, more formal institutions for the participation of various stakeholders in the policy process on ageing exist in some countries. Such institutions, or bodies, usually have consultative and, on rare occasions, also coordinating functions.

In Austria, *the Federal Senior Citizens Advisory Council* has the following tasks:

- making proposals for social, economic, health, housing and cultural aspects of senior citizens' policy;
- drawing up of a long-term senior citizens' plan, including proposals for financing its implementation;

- making statements on draft bills and regulations which might affect the interests of senior citizens.

Thus, the Council serves as an institutionalized discussion forum for the dialogue between political decision-makers and the representatives of the senior citizens' organisations on issues specific to senior citizens (Austria, 2012).

The State Council of Older Persons in Spain is an advisory and consultative body for the government of Spain on issues related to policy measures affecting older citizens. It is functioning under the auspices of the Ministry of Labour and Social Affairs, with representatives of older persons' organizations serving on its board (Spain, 2012). In India, the government constituted *the National Council for Older Persons* under the chairmanship of Minister for Social Justice and Empowerment to advise and aid the government on policies and programmes for older persons and also to provide feedback to the government on the implementation of the *National Policy on Older Persons*, as well as on specific programme initiatives for older persons (India, 2007).

The China National Working Commission on Ageing (CNWCA) is an advisory and *coordinating* organization of the State Council with twenty-six member entities, including various committees of the Central Committee of the China Communist Party, ministries, and public organizations. The main functions of CNWCA include the following (China, 2012):

- formulating development strategies and major policies on ageing;
- coordinating and facilitating the relevant government departments to implement the development plans on ageing, protect the rights and interests of older citizens, strengthen macro-level guidance and comprehensive management of the state work on ageing;
- promoting various kinds of activities for the physical and psychological wellbeing of older persons;
- guiding, monitoring and supervising the work on ageing of the provinces, autonomous regions and municipalities; and
- organizing and coordinating important activities on ageing in China initiated and sponsored by UN and the other international organizations.

Various advisory bodies exist in many other countries of different world regions (Kelly, 2007). However, it is worth mentioning a unique multi-level consultative process involving government, service management, older persons and their relatives that exists in Denmark (Denmark, 2007). The Danish consultative process is a two-way, bottom-up to top-down, process with the

consultative bodies existing at various levels: national (*AgeForum*; *Council on Housing for the Elderly*), local (*Senior Citizens Councils*; *Complaints Councils*), and care institutions (*Committees of Users and Relatives*). The national body, *AgeForum*, is an independent council set up by the Danish Ministry of Social Affairs to monitor and assess the conditions of older people in Denmark on all relevant fronts (Denmark, 2012).

At the international level, older persons, through the representatives of their organizations, participate in the consultative processes related to developing, implementing and monitoring the international policy documents on ageing. For example, the representatives of national and international NGOs took part in the preparatory activities of the Second World Assembly on Ageing, as well as in the work of the Assembly in April 2002 in Madrid, Spain (United Nations, 2002). More recently, NGO representatives have taken part in the deliberations of the *United Nations Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons* (United Nations, 2012d). The *UN-NGO Committees on Ageing* exist in the United Nations offices in Geneva (United Nations, 2012b), New York (NGO Committee on Ageing New York, 2012) and Vienna (United Nations, 2012c), thus facilitating the participation of civil society organizations in the global and regional inter-governmental deliberations on ageing.

C. The issues of political and public participation in the international policy frameworks on ageing

The Vienna International Plan of Action on Ageing adopted at the *World Assembly on Ageing* in Vienna, Austria, in 1982, was the first international policy framework on ageing (United Nations, 1982). The Vienna Plan of Action offered recommendations for action in seven *areas of concern to ageing individuals*:

- health and nutrition;
- protection of elderly consumers;
- housing and environment;
- family;
- social welfare;
- income security and employment; and
- education.

While not organized in a separate *area of concern*, the issues of *participation*, including political participation of older persons, were addressed in several sections of the Vienna Plan of Action.

In the *General Policy Recommendations* aimed at providing guidelines for the consideration of policies and specific actions, the Vienna Plan emphasizes that “older people find personal satisfaction through, *inter alia*, participation in community organizations and organizations of older people [...] and participation in the political process as informed citizens” (Vienna Plan of Action, paragraph 31).

More specific recommendations could be found in the section of the Vienna Plan of Action devoted to the “areas of concern to aging individuals”:

“Area (a) Health and nutrition

Recommendation 9

Participation of the aged in the development of health care and the functioning of health services should be encouraged.”

“Area (d) Family

Recommendation 28

...Older persons should be included in the governmental and other decision-making processes in the political, social, cultural and educational areas among others” (United Nations, 1982).

Among the recommendations for implementation (section IV of the Vienna Plan of Action), “governments are urged to devote more attention to the question of ageing and to utilize fully the support provided by intergovernmental and non-governmental organizations, including retirees' and elderly people's organizations” (paragraph 86). The Vienna Plan also recommends that “the co-ordination [of national implementation actions] must flow from co-operation between those in positions of responsibility in all sectors and the representatives of pensioners and the aged, in order to ensure the participation of the latter when decisions of direct concern to them are being taken.”

The United Nations Principles for Older Persons (United Nations, 1991) contain, among its five clusters, the cluster entitled “Participation.” One of the three principles tackling the issue of participation states: “Older persons should remain integrated in society, participate actively in the formulation and implementation of policies that directly affect their well-being and share their knowledge and skills with younger generations.”

The issues of participation of older persons in public and political life have been further elaborated and detailed within the new, developmental, policy framework promoted by *the Madrid International Plan of Action on Ageing* (Sidorenko, 2007). *The Political Declaration*, adopted together with the Madrid Plan of Action by *the Second World Assembly on Ageing*, contains *commitments* of world governments to implement the recommendations of the Madrid Plan of Action. As stated in the Declaration, the government representatives “recognize that persons, as they age, should enjoy a life of fulfilment, health, security and active participation in the economic, social, cultural and political life of their societies” (article 5 of the Political Declaration).

The issues of political participation of older persons are also mentioned among the eleven *central themes* of the Madrid Plan (paragraph 12): “(c) Empowerment of older persons to fully and effectively participate in the economic, political and social lives of their societies, including through income generating and voluntary work.”

The most specific references to public and political participation of older persons can be found among the recommendations of the Madrid Plan of Action (box 2).

D. Political and public participation of older persons in national policy documents on ageing (instrumental review)

In this sub-section, a brief overview of the national policy documents and legislative provisions regarding the political and public participation of older persons is presented. Further information on the implementation of the national documents on ageing, including the information on the national actions to promote public and political participation of older persons, can be found, among other sources, in the national country reports on the implementation of the Madrid Plan of Action presented by the governments during the first cycle of the review and appraisal of the Plan’s implementation in 2007 (United Nations, 2007). Some information from the 2007 national reports has been included into the section 2 of this article.

One of the goals of *the National Strategy for an Ageing Australia* (Australia, 2002) stipulates “that public, private and community infrastructure is available to support older Australians and their participation in society.” Action suggested to meet this goal is “increasing the focus on older Australians and an ageing population in public policy development.”

BOX 2

RECOMMENDATIONS OF THE MADRID INTERNATIONAL PLAN OF ACTION ON AGEING REGARDING POLITICAL AND PUBLIC PARTICIPATION

A. Priority direction I: Older persons and development

Issue 1: Active participation in society and development

21. Objective 1: Recognition of the social, cultural, economic and political contribution of older persons.

Actions

[...] (c) Provide opportunities, programmes and support to encourage older persons to participate or continue to participate in cultural, economic, political, social life and lifelong learning; [...]

22. Objective 2: Participation of older persons in decision-making processes at all levels.

Actions

(a) Take into account the needs and concerns of older persons in decision-making at all levels;

(b) Encourage, when they do not already exist, the establishment of organizations of older persons at all levels to, inter alia, represent older persons in decision-making;

(c) Take measures to enable the full and equal participation of older persons, in particular older women, in decision-making at all levels.

Source: United Nations, "Report of the Second World Assembly on Ageing. Madrid, 8-12 April 2002", New York, 2002.

As stated by the Austrian Federal Ministry of Labour, Social Welfare and Consumer Protection, Austria pursues the policy principle which is "not *for*, but *with* older people" (Austria, 2012). The already mentioned Federal Senior Citizens Advisory Council has been established in accordance with the provisions of the *Federal Act on the Promotion of the Interests of the Older Generation* (Federal Senior Citizens Act, Federal Law Gazette No. 84/1998 of 21.6.1998).

The Czech Republic adopted in 2008 the *National Programme of Preparation for Ageing for 2008 – 2012 "Quality of Life in Old Age"* (Czech Republic, 2008). One of the basic principles of the Programme is "dialogue with civil society and social partners." Within the strategic priority "Participation and human rights" several measures are proposed, including the following:

“8. A. Support the participation of older people in decision-making on issues that have significant impact on their lives, including through organizations of older persons, organizations working with and for older persons and local and regional advisory councils of older persons. Put emphasis on the involvement in decision-making of disadvantaged groups of older persons, including older persons from ethnic and other minorities.”

The National Policy on Ageing of the Republic of Mauritius is entitled “Ageing with Dignity, Respect and Smile” (Mauritius, 2008). Under one of the General Policy Orientations (“Partnership”), it is specified that “for the effective implementation of the National Policy on Ageing, there is a need to evolve a broad base partnership comprising Government, the Corporate Sector, NGOs, Community-Based Organizations, International and Regional Actors.” Organizations of the civil society and corporate sector, in cooperation with other stakeholders, are expected to play a vital role in the realization of the goals of the National Policy on Ageing; this role has been defined as “executive, catalyst and enabling.”

In 2011, the Indian government adopted *the National Policy on Older Persons* (India, 2011). The new policy document delegates to national and local organizations of older persons several responsibilities with regard to the implementation process:

- function as a watchdog;
- stimulate continuing action;
- mobilize public opinion; and
- generate pressure for implementation.

The National Policy also envisages setting up an autonomous *National Council for Older Persons* headed by the Minister for Social Justice and Empowerment to promote and co-ordinate the concerns of older persons. The Council is to include, along with the government officials, the representatives of NGOs, academic bodies, media and experts on ageing issues from different fields.

E. Conclusion

The year 2012 is a big anniversary year for international actions on ageing: it marks the thirtieth anniversary of the first World Assembly on Ageing (1982; Vienna, Austria) and the tenth anniversary of the Second World Assembly on Ageing (2002, Madrid, Spain). The Vienna International Plan of Action on Ageing, adopted in 1982, addressed the issues of ageing from the “needs” perspective, as reflected in its sixty-seven recommendations within the seven areas of concern to ageing individuals. The importance of participation was

declared, but not promoted in a concrete policy framework. The UN Principles for Older Persons have partially filled the “participatory gap” in a strong statement promoting the right of older persons to participate in various spheres of societal life.

The Madrid Plan of Action has brought a developmental content to the policy action on ageing with the participatory approach at its core. During the first five years (2002-2007) of the implementation process, the policy measures aimed at promoting the participation of older persons in various areas of society, including the labour market, had been among the major priorities in implementing the Madrid Plan at national level. The progress had been noticeable, yet insufficient, particularly in the area of participation by older persons in evaluating policies and programmes on ageing (Sidorenko, 2009).

2012, in addition to being an anniversary year, is also a year of the second review and appraisal of the implementation of the Madrid Plan of Action during the period of 2008-2012. At the concluding stage of the second review and appraisal exercise, to be conducted by the UN Commission for Social Development in February 2013, there will be an opportunity to assess the progress in the participatory dimension of the national and international action on ageing.

Since 2010, the international actions on ageing have gained a new important pillar: the above mentioned *United Nations Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons*. The main mandate of the Working Group is to “consider the existing international framework of the human rights of older persons and identify possible gaps and how best to address them, including by considering, as appropriate, the feasibility of further instruments and measures” (United Nations, 2012a). This new UN initiative has been informed and encouraged by a global process and patiently supported by various governments, particularly the governments in the Latin America and the Caribbean region, as well as by numerous organizations of civil society. It would be premature to predict whether the deliberations of the Working Group would eventually lead to the elaboration of an international *legally binding* document on ageing. But the Working Group has already proven to be an important forum for participation of older persons in global policy and political debate on issues of their immediate concern.

Bibliography

AARP (2012), Public website [online] <http://www.aarp.org/> [June 20, 2012].

- Abercrombie, Nikolas; Stephen Hill and Bryan S. Turner (1988), *The Penguin Dictionary of Sociology*, London, Penguin Books, Second Edition.
- Age-in-Action (2012), Public website [online] <http://www.age-in-action.co.za/new/> [July 25, 2012].
- Arnstein, S. R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association* 35 (4): 216–224.
- Australia (2002), "National Strategy for an Ageing Australia", Canberra [online] <http://www.longevity-international.com/assets/National%20Strategy%20for%20an%20Ageing%20Australia.pdf> [June 28, 2012].
- Austria (2012), "Political participation", Public website of the Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection", Austria [online] http://www.bmask.gv.at/siteEN/Specialist_public/Senior_Citizens/Political_participation/ [June 28, 2012].
- China (2012), "China National Working Commission on Ageing", Public website of China National Committee on Ageing [online] <http://www.cncaprc.gov.cn/en/iroot1007010000/4028c47d18a6b95c0118b05f581f0204.html> [June 28, 2012].
- CooperAcción (2012), Public website [online] <http://www.cooperaccion.org.pe/> [June 26, 2012].
- Czech Republic (2008), "Quality of Life in Old Age. National Programme of Preparation for Ageing for 2008 – 2012", Prague [online] http://www.mpsv.cz/files/clanky/5607/starnuti_en_web.pdf [June 29, 2012].
- Denmark (2012), Public website of AgeForum [online] <http://www.aeldreforum.dk/ageforum> [June 28, 2012].
- (2007), *Report on national follow-up on UNECE's regional implementation strategy (RIS)* [online] http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/_docs/age/2007/AGE_2007_MiCA07_CntrRpptDNK_e.pdf [June 28, 2012].
- Diani, Mario (2000), "Social movement networks virtual and real", *Information, Communication & Society*, 3: 3, 386–401.
- European Federation of Older Persons (2012), Public website [online] http://eurageurope.org/?page_id=253 [June 24, 2012].
- European Federation of Retired and Older Persons (2012), Public website [online] <http://ferpa.etuc.org/spip.php?page=sommaire&lang=en> [June 27, 2012].
- Fédération Internationale des Associations de Personnes Agées (2012), Public website [online] http://www.fiapa.net/pg_acc_pres.php [June 27, 2012].
- Goerres, Achim (2007), "Why are Older People More Likely to Vote? The Impact of Ageing on Electoral Turnout in Europe", *BJPIR*: 2007 vol. 9, 90–121.

- Hanley, Seán (2010), "The emergence of pensioners' parties in contemporary Europe", in: Joerg Chet Tremmel (ed.), *Young Generation Under Pressure? The Financial Situation and the "Rush Hour" of the Cohorts 1970-1985 in a Generational Comparison*, Berlin, Springer Verlag, pp. 225-244.
- HelpAge India (2012), Public website [online] <http://www.helpageindia.org/> [June 26, 2012].
- HelpAge International (2012), Public website [online] <http://www.helpage.org/> [June 27, 2012].
- Herzog, H. (1987), "Minor Parties: The Relevancy Perspective", *Comparative Politics*, 19: 3, 317-29.
- Hudson, Robert B. and John Strate (1985), "Aging and Political Systems", in: Robert H. Binstock and Ethel Shanas (eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*, New York, Van Nostrand Reinholds Company.
- India (2011), "The National Policy on Older Persons", Ministry of Social Justice and Empowerment, Government of India, Shastri Bhawan, New Delhi, [online] <http://socialjustice.nic.in/hindi/pdf/npopcomplete.pdf> [June 29, 2012].
- (2007), "The National Council for older Persons to meet tomorrow", Public website of the Press Information Bureau, Government of India [online] <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=27844> [June 28, 2012].
- International Association of Gerontology and Geriatrics (2012), Public website [online] <http://www.iagg.info/> [June 27, 2012].
- International Federation on Ageing (2012), Public website [online] <http://www.ifa-fiv.org/> [June 27, 2012].
- International Labour Organization (2012), "How the ILO works, Tripartism and social dialogue", Public website of IL [online] <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/lang--en/index.htm> [June 28, 2012].
- International Network for Prevention of Elder Abuse (2012), Public website [online] <http://www.inpea.net/> [June 29, 2012].
- Jennings, M. & G. Markus (1988), "Political Involvement in the Later Years: A Longitudinal Survey", *American Journal of Political Science*, 32, 2, 302-317.
- Kelly, Peggy L. (2007), "Integration and participation of older persons in development", *On-line publication*, New York, United Nations [online] http://www.un.org/ageing/documents/papers/Integration_participation.pdf [June 24, 2012].
- Kohli, Martin (2002), "Interview with Martin Kohli by Mathieu Schmitt", in: *Action Research on Ageing. Grey Power? Les Cahiers de la RIAPA, vol. 1: Political Power and Influence*, N° 2, December, pp. 115-117.

- NGO Committee on Ageing New York (2012), Public website [online] <http://www.ngocoa-ny.org/> [June 28, 2012].
- Peterson, P. (2002), "The challenge of global ageing", in: *Action Research on Ageing. Grey Power? Les Cahiers de la RIAPA*, vol. 1: *Political Power and Influence*, N° 2, December, pp.16-26.
- Pierson, P. (1996), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48 (2), pp. 143-179.
- Pensionärernas Riksorganisation (2012), Public website [online] <http://www.pro.se/> [June 26, 2012].
- Provida Columbia (2012), Public website [online] <http://www.providacolombia.org/> [June 27, 2012].
- Republic of Mauritius (2008), "National Policy on Ageing. Ageing with Dignity, Respect and Smile", Ministry of Social Security, National Solidarity and Senior Citizens Welfare & Reform Institutions.
- Sidorenko, Alexandre (2009), "Advancing Global Action on Aging", *The Journal, AARP International*, Winter 2009, 94-97.
- _____ (2007), "World Policies on Aging and the United Nations", in: Mary Robinson *et al.* (eds.), *Global Health & Global Aging*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 3-14.
- _____ (2006), "Empowerment & Participation in Policy Action on Ageing", in: *International Design for All Conference 2006, Rovaniemi, Finland - Full papers, Keynotes* [online] <https://dfasuomi.stakes.fi/NR/rdonlyres/ABF1AF26-5D33-458A-ABAD-3E4E284FD85D/0/Sidorenko.pdf> [June 28, 2012].
- Spain (2012), "State Council of Older Persons", Public website of Imserso [online] http://www.imserso.es/imserso_06/el_imserso/relaciones_institucionales/consejo_estatal_personas_mayores/index.htm [June 28, 2012].
- United Nations (2012a), "Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons" [online] <http://social.un.org/ageing-working-group/> [June 28, 2012].
- _____ (2012b), "NGO Committee on Ageing – Geneva" [online] <http://social.un.org/index/Ageing/Stakeholders/StakeholdersNGOs/NGOCommitteeonAgeingGeneva.aspx> [June 28, 2012].
- _____ (2012c), "NGO Committee on Ageing – Vienna", [online] <http://social.un.org/index/Ageing/takeholders/StakeholdersNGOs/NGOCommitteeonAgeingVienna.aspx> [June 28, 2012].
- _____ (2012d), "UN and civil society" [online] <http://www.un.org/en/civilsociety/index.shtml> [June 28, 2012].

- _____ (2007), "First Review and Appraisal. National review and Appraisal Reports", [online] <http://social.un.org/index/Ageing/MadridPlanofActionanditsImplementation/ReviewandAppraisaloftheMIPAA/FirstReviewandAppraisal.aspx> [June 23, 2012].
- _____ (2006), "Guidelines for review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing. Bottom-up participatory approach", New York [online] <http://social.un.org/index/LinkClick.aspx?fileticket=yBeXlt-ApZ8%3D&tabid=502> [June 27, 2012].
- _____ (2003), "Modalities for the review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002, ECOSOC Resolution 2003/14" [online] <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2003/resolution%202003-14.pdf> [June 25, 2012].
- _____ (2002), "Report of the Second World Assembly on Ageing. Madrid, 8-12 April 2002", New York [online] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/51/PDF/N0239751.pdf?OpenElement> [June 28, 2012].
- _____ (1991), "The United Nations Principles for Older Persons" [online] <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm> [June 28, 2012].
- _____ (1982), "Vienna International Plan of Action on Ageing", New York [online] <http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf> [June 15, 2012].
- United Nations Non-Governmental Liaison Service (2012), Public website [online] <http://www.un-ngls.org/spip.php?page=sommaire> [June 20, 2012].
- Vanhuyse, Pieter (2001), "Review Article: The Political Economy of Pensions: Western Theories, Eastern Facts", *Journal of European Public Policy*, 8 (5): 853-861.
- Walker, Alan (1998), "Speaking for themselves: the new politics of old age in Europe", *Education and Ageing*, 13 (1): 13-36.
- World Bank (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington, D. C. [online] http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2002/09/27/000094946_02091704130632/Rendered/PDF/multi0page.pdf [June 20, 2012].
- _____ (2001), *NGO Research Guide. World Bank and NGOs*, Duke University Libraries [online] http://library.duke.edu/research/subject/guides/ngo_guide/igo_ngo_coop/ngo_wb.html [June 20, 2012].

Annex

TABLE 1
PARTIES OF PENSIONERS AND RETIREES:
SUCCESS STORIES FROM EUROPE

Country	Name of Party	Founda- tion date	Entering Parliament	Participa- tion in Go- vernment	Web Reference
Croatia	Croatian Pensioners' Party (Hrvatska stranka umirovljenika, HSU)	1996	2003: 4%, 3 seats (of 151) 2007: 4.1%, 1 seat (of 153)	-	http://www.hsu.hr/
Italy	Pensioners' Party (Partito Pensionati)	1987	2004: European Parliament, 1.1%, 1 seat	-	http://www.partitopensionati.it/
Luxemburg	Alternative Democratic Reform party (ADR)	1987	1989: 7.3%, 4 seats (of 60) 1994: 9.0%, 5 seats 1999: 11.3%, 7 seats 2004: 9.9%, 5 seats 2009: 8.1%, 4 seats	-	http://www.adr.lu/
The Netherlands	General Elderly Alliance (Algemeen Ouderen Verbond, AOV)	1993	1994: 3.6%, 6 seats (of 150)	-	http://www.a-o-v.nl/
Serbia	Party of United Pensioners of Serbia (Partija ujedinjenich pensionera Srbije, PUPS)	2005	2007: (in coalition with Social Democratic Party) 3.91%, 5 seats (of 250)	-	http://www.pups.org.rs/
Slovenia	Democratic Party of Pensioners of Slovenia (Demokratska stranka upokojencev Slovenije, DeSUS)	1992 (?)	1992: 1 seat 1996: 4.32%, 5 seats (of 90) 2000: 5.17%, 4 seats 2004: 4.0%, 4 seats 2008: 7.47%, 7 seats 2011: 6.97%, 6 seats	2004-2008: member of coalition government; one ministerial portfolio (defense) 2008-2011: member of coalition government	http://desus.si/

Source: Adapted from Seán Hanley, "The emergence of pensioners' parties in contemporary Europe", in: Joerg Chet Tremmel (ed.), *Young Generation Under Pressure? The Financial Situation and the "Rush Hour" of the Cohorts 1970-1985 in a Generational Comparison*, Berlin, Springer Verlag, 2010, pp. 225-244, amended.

El movimiento de las personas mayores: emergencia y demandas

Susanne Paul¹

Resumen

El artículo se ocupa del movimiento social de las personas mayores a nivel mundial, que ha ido cobrando fuerza progresivamente y consolidando sus modos de acción. A partir de experiencias concretas, y desde la mirada de un actor de este movimiento, se da cuenta de la capacidad de presión que puede lograr este grupo social mediante la participación activa y mancomunada en la esfera pública a través de la acción política en sus diversas formas. Se describen los rasgos más salientes de los movimientos ligados al envejecimiento en las principales regiones del mundo, sobre todo en relación con la coyuntura socioeconómica actual. Finalmente, se alude al rol de este movimiento en las acciones dirigidas a lograr la elaboración de una convención que proteja los derechos de las personas mayores en el ámbito de las Naciones Unidas.

¹ Fundadora y miembro de Global Action on Aging (1994), organización que desde 1998 ha abogado por una convención de derechos humanos para las personas mayores.

Summary

The article deals with the progressively growing social movement of older persons at the global level that has been strengthening its efforts. Through the point of view and experience of a movement participant, the article recounts the advocacy pressure this social group may achieve through active participation and its ties to the public sphere through political action in all its forms. The most outstanding features of the movements tied to ageing in the main regions of the world are described, above all in relation to the current economic climate. Lastly, the movement's efforts to achieve the creation of a United Nations conventions to protect the rights of older persons is discussed.

A. El valor de la movilización mundial por los derechos de las personas mayores

Las organizaciones no gubernamentales de carácter mundial ya han aprendido lecciones valiosas derivadas de luchas anteriores por los derechos humanos. Aproximadamente diez años atrás, algunas organizaciones de mujeres denunciaron que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer nunca había investigado sobre los derechos de las mujeres mayores. Ante esta situación una de sus miembros, Ferdous Begum, estimó que el organismo no debería excluirlas de su quehacer. En su apoyo, la organización no gubernamental Global Action on Aging documentó con informes y estadísticas las formas de discriminación que las mujeres mayores enfrentaban en razón de su edad, y se presionó a los expertos del Comité para emprender acciones concretas en su trabajo.

Después de varios años de presión, cuando la aprobación de la Recomendación N° 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer estaba próxima, se advirtió que algunos gobiernos europeos pretendían bloquear su adopción. En el lapso de unas semanas, miembros de Global Action on Aging y sus socios contactaron a organizaciones de mujeres de todo el mundo y se inició una campaña mundial para revertir esta situación. Se dialogó con los gobiernos, se saturaron con mensajes las casillas de correo electrónico de los encargados de elaborar políticas públicas y se mantuvo la presión. Semanas después, el Comité se reunió y sus miembros votaron abrumadoramente en su apoyo.

Ahora, las mujeres mayores están incluidas en el proceso de examen de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La importancia de este hecho, más allá de la posibilidad de contar con un instrumento para proteger a las personas mayores, reside en que

es producto de una movilización mundial. Los gobiernos tuvieron que respetar el movimiento de mujeres y escuchar sus ideas. Estas mismas tácticas de acción de las organizaciones no gubernamentales se han aplicado a los procesos que se están desarrollando en el ámbito de la OEA y el de las Naciones Unidas para lograr un instrumento internacional de derechos humanos para las personas mayores. Todos están de acuerdo en que la movilización y la presión que ejercen por esa vía las organizaciones no gubernamentales es esencial para llevar estos procesos adelante.

B. La diversidad y riqueza del movimiento

El movimiento de derechos humanos de las personas mayores no está limitado a agrupaciones vinculadas al envejecimiento, sino que es una coalición compuesta por muchas organizaciones con preocupaciones diversas, pero convergentes. Debido a que la mayoría de las personas mayores son mujeres, precisamente el movimiento de mujeres es un aliado importante en el trabajo de movilización sobre el envejecimiento. Lo mismo sucede respecto de las organizaciones ligadas a las personas con discapacidad. Muchas de ellas están trabajando juntas para promover una convención regional sobre los derechos de las personas mayores en el seno de la OEA.

Las personas mayores enfrentan un estigma conocido como discriminación por edad, que debilita su confianza y capacidad de realizar tareas. A pesar de ello, existen cientos de miles, o quizás millones de personas mayores que forman parte de distintas organizaciones que trabajan por erradicar la discriminación de la que son objeto.

Actualmente, las personas mayores están rechazando el trato diferenciado que surge de la “discriminación por edad” y hablando en público sobre sus necesidades y esperanzas de una sociedad mejor. El 9 de noviembre de 2011, las cinco organizaciones más grandes de personas mayores de Francia se manifestaron frente a la Asamblea Nacional para lamentar la situación de la población adulta mayor vulnerable de su país. Anteriormente, en octubre, miles de jubilados franceses habían protestado por las políticas del gobierno que redujeron el poder adquisitivo de los pensionados. En España, el 9 de febrero de 2012, cientos de miles de manifestantes, incluyendo una gran proporción de personas mayores, marcharon en varias ciudades para protestar por la reducción de las indemnizaciones y la austeridad económica. Después, los jubilados griegos tomaron las calles cuando su gobierno decidió bajar las pensiones. Estos casos demuestran la forma en que las personas mayores se pueden movilizar masivamente por su propio interés y el de amplios movimientos populares. Los

Europeos mayores están preparados para desafiar las políticas gubernamentales que reducen sus pensiones y los beneficios adquiridos.

Los grupos relacionados al envejecimiento adoptan diversos enfoques para enfrentar a los gobiernos. Algunas organizaciones de personas mayores de gran magnitud y financiamiento, como la AARP en los Estados Unidos o Age UK en Gran Bretaña, tienen lazos cercanos con los gobiernos y pueden presionar “por dentro”. Sin embargo, a pesar de su tamaño, no podrían tener éxito sin un movimiento popular con demandas fundamentales y de largo alcance que las sustenten. Afortunadamente, hay millones de personas mayores comprometidas y aliados activos en pequeñas organizaciones no gubernamentales ligadas al envejecimiento, organizaciones informales y movimientos populares que ya están trabajando en ciudades y pueblos alrededor del mundo. Sus protestas y logros no llegan a la prensa, pero tienen un impacto profundo y hacen que la discusión avance.

Las personas mayores son parte de organizaciones locales de beneficencia y proveen servicios a otras personas de su grupo etario, tanto por medio de programas nutricionales como de transporte a establecimientos médicos o provisión de cuidados de largo plazo. Otras se especializan en eventos recreacionales, celebraciones de historia de los pueblos, hasta programas de danza en espacios públicos y otras actividades. Hay algunas que se enfocan en la movilización política y el combate contra las políticas negativas.

¿Quién ayuda a organizar estas iniciativas? A veces la colaboración proviene de oficinas locales de gobierno, grupos religiosos, sindicatos, grupos de veteranos, sociedades de mujeres y otras agrupaciones, que se transforman en aliados de la lucha política. En otras ocasiones, estos grupos se unen para manifestarse en contra de recortes que realizan los gobiernos a la cobertura médica o las pensiones. Por ejemplo, la União Geral dos Trabalhadores (UGT) del Brasil es una confederación de sindicatos que apoya los derechos de las personas mayores y está muy interesada en los debates que se generan en el espacio de las Naciones Unidas.

En los últimos cinco años, la organización HelpAge Internacional, con sede en Londres, ha trabajado regionalmente en la movilización de las personas mayores para manifestarse por las pensiones sociales, exigir la acción de los gobiernos y promover un instrumento de derechos humanos. Estos ejemplos demuestran que grupos grandes y pequeños han estado uniendo programas de acción en forma regional y mundial. Están intercambiando información, articulando ideas y realizando tareas de presión. Global Action on Aging contribuye en este proceso por medio su sitio web², donde recoge las noticias

² Véase [en línea] www.globalaging.org

sobre los derechos y las políticas de envejecimiento del mundo y publica informes en los seis idiomas de las Naciones Unidas. Además, promueve la cooperación entre las organizaciones no gubernamentales y difunde las quejas de las personas mayores para que todos puedan conocerlas.

C. Las movilizaciones de las personas mayores en el mundo

Debido a que la economía mundial afronta actualmente dificultades significativas, muchas personas mayores temen que sus gobiernos recorten las pensiones, reduzcan o eliminen la cobertura médica, cancelen programas de alimentación para aquellas más necesitadas y las que residen en el ámbito rural, y en general debiliten las medidas de protección social dirigidas a este grupo. Se trata de otra avanzada en las luchas que empezaron en la década de 1980 en torno a los ajustes estructurales y que no se han detenido. El neoliberalismo está atacando los beneficios que provee el Estado. Cuando la pobreza se incrementa, como está ocurriendo hoy ampliamente, las personas mayores son muchas veces las primeras en sufrir sus efectos.

Si se realiza una mirada a las principales regiones del mundo, se observa que en Asia la mayoría de las economías han estado creciendo intensamente, pero los beneficios de este crecimiento no han alcanzado a las personas mayores. De hecho, los sistemas tradicionales y familiares de protección se han erosionado notablemente, dejando a muchas de ellas en peores condiciones. Durante la década de 1990, el gobierno de China creó el Comité Nacional de Envejecimiento (National Committee on Ageing), que apoya a miles de grupos locales de personas mayores y provee viviendas, pensiones y servicios de educación. Pero muchas otras, especialmente las que viven en localidades rurales, están indignadas porque no están compartiendo los beneficios de la gran prosperidad nacional. Existen cientos de denuncias de personas mayores en pueblos y ciudades de todo el país, actos que han sorprendido a los oficiales locales y los líderes nacionales. Ha habido algunas victorias locales, y las personas mayores han exigido más visibilidad y el derecho a decidir sobre sus propias vidas. Este es un movimiento que debe observarse en el futuro.

La población de África es la más joven del mundo, pero actualmente existe un grupo grande y creciente de personas mayores que están adquiriendo conciencia de sus derechos y encontrando sus voces. Muchas economías africanas están desarrollándose rápidamente con dinero proveniente de la actividad petrolera y los acuerdos agrícolas, pero el ingreso está concentrado en unas pocas manos y la pobreza está extendida. Pocos países tienen programas

serios para sus ciudadanos mayores. Metand Paulette, fundadora de ACAMAGE (Association Camerounaise pour le Bien-être des Personnes Agées), con base en el Camerún, explicó recientemente que su organización de personas mayores, aunque muy activa, es tan pobre que no puede comprar afiches y lápices para hacer carteles para sus manifestaciones.

Por todo el planeta, las personas mayores están movilizándose, y como se advirtió en los informes de los movimientos de Egipto y Túnez, tuvieron el coraje para unirse con personas de todas las edades en la lucha por la democracia y una vida mejor. Por todo el continente, están involucradas en protestas en contra de la apropiación de la tierra y la destrucción de la pequeña agricultura que realizan los grandes inversores internacionales. Sus organizaciones y movimientos están surgiendo, por ejemplo, en Etiopía, Mauricio, Sierra Leona, Mozambique y muchos otros países. Algunas, como Age in Action de Sudáfrica, son muy grandes y están establecidas. África tiene mucho con lo que contribuir al movimiento global del envejecimiento.

En América Latina existe un movimiento fuerte y diverso de personas mayores que ha existido por mucho tiempo. ¿Quién se puede olvidar de las amplias movilizaciones en contra de los recortes a las pensiones de la década de 1980? En la Argentina, un grupo de mujeres pensionadas realizaron protestas semanales en el centro de Buenos Aires para llamar la atención sobre su situación y para expresar sus demandas por justicia. Desde entonces, ha existido un movimiento poderoso para revertir las tendencias negativas que las afectan y para implementar pensiones sociales que cubran a las personas más pobres. El Estado Plurinacional de Bolivia estableció una de las primeras pensiones sociales del mundo, denominada Renta Dignidad. Su distribución anual es un evento público masivo con personas mayores de cada montaña y valle marchando a recoger su pago. En la Ciudad de México también están exigiendo activamente sus derechos. Es claro que debe hacerse mucho más para proteger a la población adulta mayor del continente, y el movimiento social ligado al envejecimiento está llevando su trabajo adelante, junto con sus aliados.

En América del Norte, y en particular en los Estados Unidos, existe un gran número de organizaciones de envejecimiento a nivel nacional y local. Algunas trabajan exclusivamente en la provisión de servicios y otras se preocupan de los temas políticos. En una economía que se está debilitando, con reducciones en los presupuestos gubernamentales, los gobiernos de cada nivel administrativo han recortado los programas para las personas mayores y amenazan con reducciones futuras a los beneficios clave de salud y pensiones públicas. En Nueva York, la ciudad más rica del mundo, una de cada tres personas mayores vive en la pobreza, sin embargo, existe bastante activismo político. Los candidatos que se presentan para acceder a cargos públicos dudan en recortar beneficios ante la gran cantidad de votantes mayores y sus altos

niveles de actividad política. Impulsados por el movimiento Occupy Wall Street, ciudadanos mayores estadounidenses están protestando contra la pobreza en la vejez y exigiendo su derecho a la protección social. Recientemente, se manifestaron frente de la sede global de la gigantesca compañía farmacéutica Pfizer, criticando sus altos precios para medicamentos clave y en general el sistema de salud centrado en el lucro.

D. El movimiento de personas mayores y el impulso de una convención internacional

Desde cada región llega el mensaje de que es necesaria una convención específica en el seno de las Naciones Unidas para definir, defender y apoyar los derechos humanos de las personas mayores. Para lograr esta meta, los ciudadanos mayores se deben organizar de manera estratégica. Se necesitan aliados con experiencia que se unan a este movimiento y provean un apoyo muy necesario. Por ejemplo, se debe recurrir a los sindicatos por sus habilidades de organización, negociación y mantenimiento de grupos enfocados en el objetivo. Ellos tienen además la experiencia de estar “en la oposición”. Las organizaciones religiosas de cada fe también pueden ser de ayuda, especialmente en la intervención popular. Los cuidadores son un grupo de aliados que entienden los temas ligados al envejecimiento y simpatizan con las metas del movimiento. Asimismo, es preciso establecer alianzas multigeneracionales, por ejemplo, con grupos informales de gente joven y con los “casi mayores”, quienes pueden ser importantes socios en esta tarea.

Se viven tiempos decisivos. El creciente número de personas mayores en el mundo puede ser un recurso significativo para cada país si se comparten sus habilidades con las familias y las comunidades. Se debe hacer posible este intercambio con un instrumento de derechos humanos que garantice el bienestar de las personas mayores. Grupos como los movimientos de campesinos, las asociaciones de las comunidades y todos quienes trabajan a nivel popular serán cada vez más partidarios y defensores de esta causa.

Más recientemente, nuevas organizaciones no gubernamentales con un “alcance global” formaron la Alianza Global para los Derechos de las Personas Mayores (Global Alliance for the Rights of Older People), compuesta por Global Action on Aging, AARP, Age UK, HelpAge International, la International Association of Geriatrics and Gerontology, el International Longevity Center, la International Network for the Prevention of Elder Abuse, la International Federation on Aging y la International Association of Homes and Services for the Aging. Otros grupos están surgiendo alrededor del mundo. En India, Agewell Foundation conformó una organización en 2011 con los grandes grupos de

envejecimiento de su región, que fue reconocida como SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation). Esto demuestra cómo pueden construirse coaliciones eficaces, aun entre divisiones nacionales hostiles.

Ahora es el tiempo de actuar. Los sudamericanos, centroamericanos y caribeños han llegado bastante lejos en este camino. Sus propuestas ante la OEA demuestran que su región está a la vanguardia en esta materia. Ya en otras regiones están respondiendo a su liderazgo y avanzan en sus propias ideas para un documento de derechos humanos destinado a las personas mayores. Es importante que mantengan su liderazgo y demuestren con ejemplos lo que han logrado, que cuenten su historia al mundo, enseñen sus métodos y difundan sus ideas. En todas partes, las personas mayores y sus aliados se alentarán para seguir adelante, y tendrán éxito en la construcción de un futuro mejor si avanzan unidos.

Bibliografía

Naciones Unidas (2010), “Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos” (CEDAW/C/GC/27), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16 de diciembre.

Educación en derechos humanos y organización de las personas mayores en Costa Rica

Zulema Villalta Bolaños¹

*"Ignoramos nuestra verdadera estatura,
hasta que nos ponemos de pie".*

Emily Dickinson

Resumen

El artículo se ocupa de la participación de las personas mayores en la vida política y pública como un mecanismo efectivo de incidencia en las acciones estatales dirigidas a proteger y garantizar el ejercicio de sus derechos. Se pone el acento en la relevancia de la labor educativa sobre los derechos humanos para generar procesos de participación social. A partir de ese énfasis, se describe una experiencia concreta de formación para la participación de las personas mayores en Costa Rica: un curso sobre los derechos humanos y el marco normativo nacional implementado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), a instancias del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), que derivó en el desarrollo de algunas líneas de acción concretas destinadas a proteger algunos derechos específicos de este grupo

¹ Consultora desde 1994 en materia de derechos humanos aplicados a colectivos en situación de vulnerabilidad social, entre ellos niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y mujeres agredidas.

social. También se alude al Foro Consultivo de las Personas Adultas Mayores como un espacio de participación de la población adulta mayor costarricense.

Summary

The article deals with the participation of older persons in public and political life as an enforcement mechanism to influence State actions aimed at protecting and guaranteeing the exercise of their rights. Emphasis is placed on the relevance of educational efforts on human rights to create social participation. From this, a concrete example on training for the participation of older persons in Costa Rica is described: a course on human rights and the national normative framework implemented for the Council on Pensions and Retirement of the National Magistrate (JUPEMA) at the behest of the National Council for Older Persons (CONAPAM), which led to the development of some concrete guidelines directed to protect some specific rights of this social group. Also deliberated is the Older Person Advisory Board as a participatory space for older Costa Ricans.

A. Presentación

Hoy en día, las personas mayores se están transformando en actores significativo en un mundo que reclama nuevos enfoques para la interacción social, en el que la pasividad tradicional que caracterizó a la vejez ha cedido espacio a una realidad cambiante y marcada por una serie de elementos que la instituyen como un reto de alta complejidad y de urgente abordaje. Esta interpelación es especialmente relevante cuando se cierne sobre las personas mayores una nueva realidad social, la soledad impuesta, producto de la falta de compañía familiar derivada de las demandas de un mundo globalizado y cada vez menos solidario.

Proporcionalmente siguen siendo pocas las personas mayores que han aceptado el reto de relacionarse activamente con sus pares y construir nuevos escenarios en los que retomar las riendas de su vida. En cambio, son muchas las que no han aceptado la vejez, que han optado por apartarse al sentir que ya no son tan útiles como antes, o al no poder convivir en un ambiente en el cual la ayuda recibida para la realización de las actividades de la vida diaria es percibida y sentida como sinónimo de discapacidad y soledad, pero no de solidaridad.

Más allá de las complicaciones que surgen durante la vejez, generalmente derivadas de una sociedad que se resiste a aceptar los desafíos del acelerado envejecimiento poblacional —un tema de atención prioritaria—, es preciso buscar mecanismos inmediatos que promuevan la participación de las

personas mayores en la vida política y pública de forma activa y constante, y que además involucren a la sociedad en general.

En Costa Rica existe una tendencia a promover la vinculación entre las personas mayores mediante entidades cuya administración está a cargo personas jóvenes y presentar esas acciones como una participación activa de este grupo social, cuando en realidad se trata de estrategias que fomentan una asociación pasiva, orientada a la recreación; a la congregación en grupos religiosos; a la reunión motivada por la invitación de los grupos organizados, entre ellos las y los pensionados y jubilados —especialmente los pertenecientes al magisterio nacional— para escuchar charlas promocionales sobre un envejecimiento con calidad de vida; para hacer ejercicios o poner en práctica nuevas terapias ocupacionales.

Pero participar implica entender esta nueva faceta de la interacción social más allá del ejercicio del derecho al voto, o de la pertenencia a un partido político, un grupo religioso o social. Participar implica involucrarse de manera activa y consciente con la eliminación de los obstáculos para obtener la igualdad real para todas las personas, y hacerse cargo del desafío que supone el proceso de envejecimiento en términos sociales y la vejez en una dimensión personal. Esta tarea demanda voluntades institucionales, personales y profesionales, supone romper esquemas tradicionalmente asistencialistas e invocar los derechos humanos, ejercidos plenamente por sus titulares.

El derecho de participación de las personas mayores en la vida política y pública es uno de los ejes primordiales para un envejecimiento activo, un derecho constitucional y una oportunidad de cambio. Por lo tanto, es hora de involucrar a más personas mayores en los diferentes puestos de poder, porque su experiencia lo reclama y la sociedad merece la estabilidad que los años suelen traer consigo.

Además, la participación activa conlleva el deber de capacitar y capacitarse en la temática de los derechos humanos y de la vida en democracia. Para garantizar la plena vigencia de todo ese conglomerado de derechos que asisten a las personas mayores y que le brindan una protección integral, tanto en el ámbito internacional como en la normativa nacional, es imperativo adoptar un enfoque de derechos, porque: “Los derechos humanos son para liberar a la humanidad del miedo” (Mayor Zaragoza, s/f). Para ello, es preciso capacitar y empoderar a las personas mayores a partir de la demanda de respeto a la dignidad humana. Las acciones educativas son esenciales en este sentido, puesto que los derechos humanos son respetados en la medida en que son conocidos, pero son conocidos en la medida en que son enseñados (Naciones Unidas, 2008).

Lograr las condiciones para una vida digna implica grandes cambios, y para generarlos el camino es y seguirá siendo la educación. Bajo esta premisa,

en este artículo se relata una experiencia concreta de formación para la participación en la vida política y pública de las personas mayores en Costa Rica: un curso sobre los derechos humanos y el marco normativo nacional implementado por la JUPEMA, a instancias del CONAPAM, que derivó en el desarrollo de algunas líneas de acción concretas para la protección efectiva de las personas mayores y la garantía del ejercicio de sus derechos. También se alude a un espacio de participación de la población adulta mayor costarricense que se articula activamente con el accionar del Estado: el Foro Consultivo de las Personas Adultas Mayores.

B. Formación para la participación de las personas mayores

La palabra “participar” proviene del vocablo del latín *parten capere*, que significa tomar parte o tomar una parte. En este caso, la participación supone que las personas mayores asuman un rol activo para *tomar esa parte* del bien común que les pertenece. Y este rol activo implica la construcción social de un cambio de paradigma respecto del proceso de envejecimiento y vejez, en el que la condición de espectador sea superada por la de actor.

Para que este cambio de paradigma se materialice y la participación activa de las personas mayores en la vida política y pública de su sociedad sea una realidad deben generarse ciertas condiciones. Una de ellas es que sean oídas y cuenten con la oportunidad de hacer prevalecer sus intereses sociales y sus derechos colectivos. Es conocido que la ausencia de información acerca de los derechos de las personas mayores ha sido un factor crucial para permitir su violación por aquellos que ejercen roles de poder. Por lo tanto, es preciso cerrar la brecha del desconocimiento a través de la educación en esta materia.

Las personas mayores deben formarse acerca de los principios que sustentan su derecho de participación: la transparencia, la comunicación, la responsabilidad, el respeto a la diversidad y, ante todo, la integración de todas y todos a los procesos de participación ciudadana sin exclusiones de ningún tipo. Estas instancias de formación deben realizarse en escenarios lúdicos, con un lenguaje claro y desde su propio entender.

Deben ser capacitadas en el ejercicio de este rol social y deben aprender que participación significa además actuar con libertad, intervenir en la adopción de decisiones y respetar a los demás, porque muchas veces se asume ese papel imponiendo las ideas propias, y eso es contrario a la esencia de la participación. La meta que se impone es formar personas libres y responsables para actuar en virtud de sus propias reflexiones. También es importante que quienes diseñan

los programas de formación en todos los niveles del sistema educativo se preocupen por sensibilizar a la población en general acerca del proceso de envejecimiento y vejez.

Otra condición necesaria para promover procesos participativos es la disponibilidad de información. En ese sentido, la institución gubernamental rectora en este campo de la realidad social y todas aquellas organizaciones públicas y privadas vinculadas con el tema deben consolidar sistemas de información de calidad, clara, precisa, pertinente y oportuna, para que esa participación sea democrática, inclusiva, plena, autónoma, continua y dinámica, y para que las personas mayores se puedan manifestar libremente, de manera responsable, independiente y sin ataduras.

La participación de las personas mayores debe promocionarse como un principio, un derecho y un deber, y requiere necesariamente del apoyo del Estado y de sus instituciones desde una perspectiva positiva, para garantizar la integración de este colectivo. Todas las personas son iguales en derechos y en dignidad, responsables de sus propias elecciones y sus consecuencias. Por lo tanto, cada programa de capacitación y participación que se implemente a favor de las personas mayores debe propiciar el diálogo, el consenso, el respeto, la tolerancia y la igualdad.

C. Las estrategias para la participación en Costa Rica

Ser y sentirse parte de la sociedad en un Estado social de derecho supone aceptar que es mediante la política social integral del gobierno que se puede lograr el disfrute pleno de los derechos. Sin embargo, el proceso para alcanzar esta meta general es complejo y no está libre de obstáculos. Para superarlos, es necesaria, entre otros elementos, la existencia de una institucionalidad apropiada, entendida como “el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales” (Franco y Székely Pardo, 2010).

Sin embargo, el Estado no está en capacidad de realizar esta tarea solo, por más articulada y eficiente que sea la institucionalidad que está en su base. Por lo tanto, la labor que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil, en este caso puntual, las asociaciones de personas mayores, puede desempeñar un rol complementario muy significativo. Las organizaciones tienen la posibilidad de jugar un papel muy relevante si están cimentadas en el conocimiento pleno de las necesidades, sensibilidades y demandas del grupo que representan.

De todas maneras, en el caso específico de la población adulta mayor, los programas que se lleven a cabo para fomentar su agrupación y facilitar su participación activa requieren del financiamiento principal del Estado y sus instituciones, puesto que muchas personas mayores apenas pueden cubrir sus necesidades básicas con sus pensiones, y en su mayoría dependen de ingresos inestables provenientes de parientes.

1. El Foro Consultivo de Personas Adultas Mayores

En Costa Rica, el Foro Consultivo de las Personas Adultas Mayores es un ejemplo de consolidación de un ámbito de participación para las personas mayores mediante el trabajo articulado entre el gobierno, que brindó el espacio institucional apropiado para que esta experiencia prosperara, y la sociedad civil.

Se trata de un mecanismo de participación plena de las personas mayores en tanto únicas y verdaderas actoras en la consolidación de las políticas públicas que las tienen como destinatarias. Se ha considerado la fórmula idónea para la conformación y el fortalecimiento de espacios de participación, asignación de roles y de poder directo a este grupo social en el país.

El Foro reúne a personas pertenecientes a la JUPEMA, que cuenta con 42.000 afiliados vinculados a diversas entidades gremiales de impacto en el país —APSE (Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza), ADEP (Asociación de Educadores Pensionados), SEC (Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense), AFUP (Asociación de Funcionarios Universitarios Pensionados), ANDE (Asociación Nacional de Educadores), entre otras—. De todos modos, las personas convergen en este espacio individualmente, aunque estén organizadas en entidades.

El Foro Consultivo es un órgano autónomo de consulta permanente y de base local, constituido para luchar por consolidar los programas y alcanzar las metas de cada organización. Se ocupa de cinco temas prioritarios en materia de derechos humanos de las personas mayores: ingreso; abuso y maltrato; participación social e intergeneracional; consolidación de derechos y salud integral.

Esta organización propone y opina sobre las políticas nacionales y los programas sectoriales o especiales de apoyo a las personas mayores en el proceso de vejez y envejecimiento; sugiere áreas y acciones prioritarias de gasto que demanden atención y ayuda especial en materia de investigación, capacitación, desarrollo tecnológico y formación de investigadores. También trabaja en temas específicos en coordinación con las entidades del Estado que de forma directa o indirecta se ocupan de la población adulta mayor. Pero ante todo, se dedica a analizar, opinar, proponer y difundir las disposiciones legales y las reformas o adiciones que se les realizan.

Desde el Foro se trabaja estableciendo alianzas, creando puentes efectivos entre los diferentes actores nacionales y regionales, propiciando el protagonismo y el liderazgo de las personas mayores, favoreciendo las más diversas expresiones asociativas que permitan fortalecer su capacidad de influir en la adopción de decisiones.

El Foro Consultivo de Personas Adultas Mayores fue partícipe único y activo en la formulación de las políticas de envejecimiento y vejez en Costa Rica y su respectivo Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. De este modo, han sido las propias personas mayores quienes formularon la política pública institucional para la defensa de sus derechos por primera vez en el país.

Además, el Foro realizó un aporte en la consulta acerca de la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas mayores, y fue miembro organizador de la Reunión Regional de la Sociedad Civil sobre Envejecimiento: del Plan a la Acción, realizada en San José de Costa Rica durante los días 6, 7 y 8 de mayo de 2012, y promotor de la redacción de la Declaración de Tres Ríos, surgida de este encuentro y presentada a los gobiernos de los países en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en la misma ciudad del 8 al 12 de mayo de este año.

El Foro Consultivo procura la participación vinculante de las personas mayores en la vida política y pública, un derecho que es exigible, posible y viable. De la mano del Estado, pero con independencia y autonomía, esa participación debe instalarse como deber y garantizarse como un espacio de interacción. Además, se debe capacitar a las persona mayores en materia de derechos humanos, legislación nacional y formas prácticas de acceder a ellos. Esas acciones educativas pueden materializarse mediante programas lúdicos a cargo de entidades representativas de la población, las universidades y otras entidades de educación formal, la radio y la prensa en cualquiera de sus manifestaciones, que pueden convertirse en un instrumento de ayuda para reforzar pautas culturales que inciden poderosamente sobre los comportamientos en materia de derechos humanos.

2. La formación de las personas mayores en derechos humanos

Fue ante la necesidad de afrontar esta tarea de capacitar efectiva y afectivamente a las personas mayores en la búsqueda del cumplimiento de la ley que las ampara y sobre su derecho a participar en la vida política y pública del país que la oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Costa Rica, la JUPEMA y el CONAPAM —ente rector en materia de

envejecimiento y vejez en Costa Rica— convocaron a diferentes sectores sociales, entre ellos, pensionados y pensionadas, jubilados y jubiladas de diferentes oficios, miembros del magisterio nacional, organizaciones comunales y religiosas, amas de casa y la sociedad en general.

El primer paso de esta labor lo efectuó el CONAPAM en 2009, cuando decidió dar un salto cualitativo y generar instancias educativas para la población adulta mayor que vivía en residencias de corta y larga estancia² en temas vinculados a los derechos humanos, la dignidad y los contenidos de la Ley N° 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. Este programa tuvo un éxito sin precedentes y abrió un espacio de reflexión sobre la necesidad de alcanzar con esta formación a la mayoría de las personas mayores no institucionalizadas. Para ello se involucró a los integrantes de la JUPEMA, en especial a las y los maestros y profesores pensionados, quienes por su formación académica se convirtieron en la principal herramienta para lograr una cobertura masiva de este programa educativo tanto para el resto de la población adulta mayor como para los conductores del servicio público de transporte por autobús, que son quienes brindan el servicio de transporte gratuito o con descuento a la población derechohabiente en forma directa.

Para su implementación, el programa de divulgación de derechos humanos dividió las 81 jurisdicciones que componen el país en 16 regiones. Cada jurisdicción nombró un representante, que forma parte del gran foro ampliado nombrado por el CONAPAM como órgano encargado de la rendición de cuentas del Estado: el Comité de Seguimiento y Vigilancia Ciudadana.

La experiencia desarrollada a través de la JUPEMA y sus juntas provinciales ha marcado un antes y un después en la vida de sus afiliados, que mediante su labor han encontrado nuevas oportunidades de vida activa y han comprendido que son parte de la solución de los problemas que los afectan.

Al inicio del programa de capacitación en derechos humanos y dignidad implementado por esta institución se generó un fenómeno participativo no vinculante, que no tuvo mayor impacto en los programas destinados a las personas mayores. Sin embargo, se abrió un importante espacio para la concientización sobre la necesidad de asumir las responsabilidades que supone ser sujetos de derechos.

En este marco, y luego de al menos cuatro sesiones de inducción, emergió la necesidad de intercambiar experiencias entre los afiliados de diferentes provincias, conocer programas desarrollados a nivel nacional e internacional, y así se inició un proceso participativo vinculante. Cuando las personas comprendieron e interiorizaron la importancia de la ley que las ampara

² Esta terminología reemplazó la antigua denominación de “hogares de ancianos”.

se produjo un cambio de actitud y aptitud, que supuso la demanda de una adopción de decisiones consensuada con las diferentes organizaciones e instituciones públicas. Es decir, esta instancia formativa terminó por generar un espacio participativo en pos de la exigencia de sus derechos.

3. Algunas experiencias gestadas desde instancias de participación

Debido a la dificultad burocrática del Foro Consultivo de ejecutar programas directos, sus integrantes decidieron impulsar dos importantes programas a partir de la JUPEMA: i) el Programa de Ciudades Amigables con los Mayores, y ii) la Declaración de los Derechos y Responsabilidades de los Derechohabientes. Ambas acciones constituyen ejemplos concretos de los modos en que es posible trabajar en favor de los derechos de las personas mayores desde instancias de participación en la vida pública.

a. Programa de Ciudades Globales Amigables con las personas mayores

Inspirados en el programa de la OMS que procura lograr ciudades amigables con la población adulta mayor para un envejecimiento activo, se formaron las Juntas Provinciales de las y los Pensionados y Jubilados del Magisterio Nacional, para abordar la tarea de realizar un inventario de las condiciones reales de las personas mayores en las principales cabeceras provinciales del país.

Previamente se llevó a cabo una capacitación respecto de este programa de la OMS y acerca de los derechos humanos, así como sobre la relación de este programa con la Ley N° 7935, para que se conocieran los alcances que podría tener el pliego de necesidades inventariadas en cada provincia.

Acompañados por profesionales del Departamento de Prestaciones Sociales de la JUPEMA, las personas mayores recorrieron los “cuadrantes” de cada barrio, fotografiaron y evidenciaron las carencias de accesibilidad y medio ambiente que presentaba su entorno, generando los insumos para que cada municipio iniciara los programas pertinentes para tornar su ciudad más amigable con las personas mayores. Los resultados de este relevamiento se han ido presentando a los alcaldes de cada jurisdicción, que son en definitiva los que tienen en sus manos el éxito de estos programas.

El trabajo está en marcha y se pretende involucrar a los jóvenes que cursan carreras profesionales ligadas a la accesibilidad y el medio ambiente, para buscar mediante un trabajo intergeneracional soluciones sustentables y sostenibles estructural y financieramente.

b. Declaración de Derechos y Responsabilidades de los Derechohabientes³

En un documento titulado “Declaración de Derechos y Responsabilidades de los Derechohabientes”, los afiliados de la JUPEMA, integrantes de la Red de Pensionados y Jubilados de cada provincia —siete en total— e integrantes del Foro Consultivo de Personas Adultas Mayores reiteraron el trabajo que vienen realizando desde 2011 para adoptar una serie de acciones correctivas y afirmativas motivadas en diferentes eventos adversos que diariamente ocurren, especialmente en tres escenarios fundamentales: i) justicia, ii) salud y iii) pensiones y sostenibilidad del régimen de seguridad social.

Actuando en defensa de los derechos humanos de las personas mayores de todo el país, y conscientes de que a pesar de las solemnes declaraciones sobre el derecho al acceso universal a los cuidados de salud que tiene la población adulta mayor, siguen produciéndose restricciones que ponen en tela de juicio la vigencia real de esta prerrogativa, reiteraron su disconformidad por el escaso avance en la implementación de programas que tiendan a eliminar la falta de compromiso institucional y la invisibilidad social existente respecto del abuso, el maltrato, la negligencia y el abandono contra las personas mayores.

Manifestaron además en ese documento que no pueden aceptar que los derechos de las personas mayores, en especial el de acceso a la salud, se sigan formulando solo en términos teóricos y que en la práctica tiendan a ser denegados por razones financieras, con un serio compromiso de la integridad de las y los pacientes.

Llegaron a estas y muchas otras conclusiones a partir de la implementación de un programa de capacitación sobre el derecho humano a la salud, con énfasis en la práctica de la discriminación por edad y la discriminación múltiple, que les permitió entender en toda su extensión el significado y los efectos de un trato diferente, a pesar de gozar de un derecho legítimo a la igualdad —salvaguardando los efectos de la discriminación positiva—.

En los módulos de capacitación e inducción de este programa se abordaron dos documentos gestados en reuniones de carácter internacional realizadas en Costa Rica del 6 al 11 de mayo de este año, tanto de la sociedad civil como de los gobiernos: la Declaración de Tres Ríos, que condensó el trabajo llevado a cabo por las organizaciones de la sociedad civil en la

³ Programa nacional desarrollado con la Red Provincial de Pensionados y Jubilados del Magisterio Nacional (JUPEMA) que se enfoca en el derecho a la salud, por medio de la aplicación de la técnica del cuestionario o de grupos focales para dar a conocer la percepción de la calidad del servicio brindado por las principales instituciones nacionales adscritas a cada área de salud.

Reunión Regional de la Sociedad Civil sobre Envejecimiento: del Plan a la Acción, y la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, surgida de la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe.

El trabajo de equipo llevado a cabo por los integrantes de la red provincial asumió también el compromiso de dar a conocer a la población adulta mayor los derechos vinculados con la salud contenidos en instrumentos internacionales, leyes nacionales, decretos, políticas públicas, planes de acción, declaraciones de derechos, cartas de intenciones, directrices institucionales y recomendaciones públicas del Estado costarricense, de la OMS y la OPS, tendientes a garantizar el derecho a medidas preventivas; el acceso a la información contenida en el expediente; el consentimiento informado; la libre elección; el derecho a la privacidad y la confidencialidad; el respeto al tiempo del paciente; el cumplimiento de estándares de calidad, seguridad e innovación; el derecho a que se evite mediante medidas paliativas eficientes y afectivas el sufrimiento y dolor innecesarios; a recibir un tratamiento personalizado y a reclamar y recibir indemnización en caso de ser necesario. Todos estos derechos demandan acciones que requieren de la participación en la vida política y pública de la población adulta mayor involucrada.

Se abordó también el derecho a un trato digno de parte del personal sanitario, reafirmando que la inviolabilidad de la dignidad humana, el derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad de la persona son derechos humanos que deben ser reconocidos, protegidos y respetados en el ejercicio pleno del derecho a la salud.

Se trabajó arduamente en una plantilla de recomendaciones surgidas de los cuestionarios aplicados, y finalmente se presentaron los resultados a las principales autoridades de salud de cada provincia, que en conjunto con la población involucrada, asumieron el compromiso de solucionar los problemas encontrados y expuestos en el documento.

D. Conclusiones

La participación en la vida política y pública de las personas mayores está influenciada por sus propias historias de vida, de ahí la importancia de estimularlas reforzando los motivos por los que lucharon durante su vida, o de quebrar el estado de dependencia emocional en que eventualmente se encuentren y que les impida su integración pública activa. Otro elemento crucial en este sentido es la educación permanente en todos los niveles, especialmente en el acceso a las nuevas tecnologías, que va de la mano con el éxito de cualquier programa de participación de la población adulta mayor.

Para las personas mayores, la participación en la vida política y pública supone también tomar conciencia de su pertenencia a un grupo etario, superar el temor a la vejez, recuperar el nivel de confianza respecto de las instituciones y sus funcionarios y recomponer la imagen del quehacer estatal mediante la construcción de este nuevo discurso social.

Desde un enfoque de derechos, la participación plena de las personas mayores requiere su capacitación constante en materia de derechos humanos, leyes, decretos y reglamentos vigentes; la formación sobre las formas prácticas de hacer valer sus derechos; de organizar reuniones con grupos interesados en diversos temas; la contratación de consultores; el acceso a publicaciones, útiles, materiales de trabajo, presentaciones gráficas y audiovisuales, y el contacto directo con las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, públicas y privadas, y con organizaciones no gubernamentales afines a su lucha.

Al Estado, en tanto, le corresponde garantizar la igualdad y una vida digna, propiciando formas de organización y participación activa en la formulación y ejecución de las políticas que afectan directamente el bienestar de las personas mayores; asegurar su participación directa en el proceso productivo del país; garantizar esa participación de acuerdo con sus prioridades, capacidades, condición, vocación y deseos, fomentando ante todo la unión con otros miembros de su grupo etario, que le permita al país aprovechar la experiencia y el conocimiento de esta población.

La participación activa exige el concurso del Estado mediante la financiación responsable del proceso de organización de las personas mayores. Se requiere que facilite los medios que este tipo de organización requiere, por ejemplo, a través del préstamo o construcción de espacios en los que reunirse, la provisión de materiales, la ejecución de capacitaciones, entre otras varias formas.

Por lo tanto, es preciso fortalecer las relaciones entre el gobierno y las personas mayores, facilitando el acceso a la información y promoviendo la organización. Se necesitan mecanismos eficientes, efectivos y afectivos para las acciones concretas implicadas en la formulación, ejecución y control de la gestión pública, de modo que sean las propias personas mayores las depositarias de los programas de rendición de cuentas institucionales.

Pero por sobre todas las cosas, se debe afianzar el valor de la dignidad de la persona mayor, base de los derechos humanos, y ello puede lograrse en forma individual, pero especialmente mediante la participación activa en grupos organizados.

Bibliografía

- Franco, Rolando y Miguel Székely Pardo (coords.) (2010), *Institucionalidad social en América Latina*, colección *Documentos de proyecto* N° 312, Santiago de Chile, CEPAL.
- Mayor Zaragoza, Federico (s/f), “Mayor Zaragoza: ‘Los derechos humanos son para liberar a la humanidad del miedo’”, periódico digital *Iniciativa Debate* [en línea] <http://iniciativadebate.org/2012/03/01/mayor-zaragoza-los-derechos-humanos-son-para-liberar-a-la-humanidad-del-miedo/> [2/9/2012].
- Naciones Unidas (2008), “Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Un manual para la sociedad civil”, Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

LAS PERSPECTIVAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

De la necesidad y fundamento de un tratado internacional sobre personas mayores

Mónica Roqué¹

Resumen

Este artículo brinda argumentos de distinto orden que fundamentan la necesidad de ampliar la protección de los derechos de las personas mayores por medio de un tratado internacional jurídicamente vinculante. Se analizan los instrumentos de derechos humanos disponibles para amparar algunas dimensiones de su realidad, así como las recomendaciones de derecho blando existentes y que apuntan en el mismo sentido. Si bien se valoran sus aportes, se declara que son insuficientes, puesto que no abordan la discriminación por edad —con la excepción de dos tratados de las Naciones Unidas—. Se informa acerca de los progresos que se han logrado en la actualidad en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA y el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas.

¹ Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.

Summary

The article provides various arguments that argue for the need of broadening the protection of the rights of older persons through an international legally-binding treaty. Current human rights instruments are analyzed to cover some dimensions of the reality of older persons, as well as the recommendations of existing soft law with the same aim. Although it values their contributions, they are declared insufficient given that they do not address age discrimination—with the exception of two United Nations treaties—. Information is provided regarding the progress being achieved currently within the framework of the Working Group for the Protection of the Human Rights of Older Persons of the Organization of American States and the United Nations Open-Ended Working Group on Ageing.

A. El contexto demográfico de los derechos

El envejecimiento de la población es un fenómeno que carece de precedentes y que se profundizará en el tiempo. Durante el siglo XX la proporción de personas mayores aumentó y se espera que esta tendencia se mantenga en la centuria actual. Según estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas, en 2007 el 10,7% de la población mundial tenía 60 años o más. En 2025 se proyecta que el porcentaje de personas mayores alcanzará el 15,1% y en 2050 el 21,7%.

Todos los países del mundo han experimentado cambios en la distribución por edades de su población, no obstante, las diferencias regionales en la magnitud del proceso de envejecimiento son considerables, habida cuenta de que los países se encuentran en distintas etapas de la transición demográfica. En 2007, el 5,3% de la población de África y el 9,6% de la de Asia y el Pacífico tenía 60 años o más. En América Latina y el Caribe esta proporción alcanzaba el 9,1% de la población para esa fecha; en Oceanía, el 14,4% y en Europa el 21,1% (United Nations, 2004 y 2005).

Aunque en la actualidad la población adulta mayor de África, Asia, América Latina y el Caribe y Oceanía es más joven que la de Europa, según las proyecciones, estas regiones experimentarán un vertiginoso crecimiento de su población de edad avanzada en el futuro, producto de la alta tasa de crecimiento de este segmento etario. A nivel mundial, la población de 60 años y más tiene una tasa de crecimiento del 2,6%, valor que es más elevado en las regiones de África (2,8%), Asia (3%) y América Latina y el Caribe (3,4%) (United Nations, 2004 y 2005).

En consecuencia, si bien a mediados del siglo XX el envejecimiento era un fenómeno de los países desarrollados, a futuro se espera que sea más acelerado en los países en desarrollo, lo que implica menos tiempo para adaptarse a las consecuencias de este fenómeno demográfico y en un contexto de menor desarrollo socioeconómico.

B. El problema y las razones para una convención

Las razones por las que es necesario proteger los derechos de las personas mayores de manera expresa y manifiesta son muchas. Algunos datos concretos lo ilustran con contundencia:

- La pobreza es una problemática que las afecta particularmente. En el informe del Parlamento Europeo “sobre el papel de la mujer en una sociedad que envejece” se manifiesta que la pobreza ha aumentado entre las personas mayores más que en la población general (Parlamento Europeo, 2010, punto D). En junio de 2010, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) indicó en su informe anual que a raíz de la crisis económica actual la situación de muchas personas mayores empeoró en todo el mundo. Otro aporte importante fue el “Informe europeo sobre la prevención del maltrato a las personas mayores”, que mostró que el 24% de los mayores de 65 años fueron víctimas de violencia (WHO, 2011).
- En América Latina y el Caribe se duplicará la cantidad de personas con dependencia moderada-severa en el período 2000-2050, pasando de 23 a 50 millones. Actualmente, el 80% de la población mundial mayor de 60 años no tiene cobertura de seguridad social y se prevé que, de no haber un cambio en este sentido, unos 1.200 millones de personas mayores pueden enfrentar inseguridad de ingresos en 2050. En la región apenas el 40% de la población adulta mayor tiene cobertura previsional (Mora, 2009).
- Durante las catástrofes, las personas mayores son las últimas en recibir ayuda humanitaria. En Haití, la encuesta aplicada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y el gobierno mostró que las personas mayores están particularmente en riesgo durante las emergencias, porque les resulta más difícil salir a buscar ayuda. En Chile, del total de fallecidos por el terremoto informados por el Ministerio del Interior, casi el 60% correspondió a personas mayores y menores de edad (Jaspers, 2011).

- El flagelo de la pobreza reduce la expectativa de vida de una población. La diferencia de la esperanza de vida entre la población mayor de 60 años indígena y no indígena es un ejemplo claro de ello: en Guatemala esa brecha era de 13 años, en Panamá, de 10 años, y en México, de seis años (Huenchuan, 2009).
- Un problema que preocupa mucho en la vejez son las demencias, y a medida que la expectativa de vida se incrementa, aumentará su prevalencia. Se estima que 35,6 millones de personas vivían con demencia en todo el mundo en 2010, cifra que aumentará a 65,7 millones en 2030 y a 115,4 millones en 2050. Sin embargo, solo hay siete países con planes nacionales para la atención del Alzheimer (Alzheimer's Disease International, 2009).

Hasta la fecha no existe un instrumento único jurídicamente vinculante que estandarice y proteja los derechos de las personas mayores (Rodríguez-Piñero Royo, 2010). Una convención específica las protegería de la marginación, la exclusión, la pobreza, la discriminación, la falta de acceso a la salud y a los servicios sociales, evitaría los estereotipos negativos, el abuso y el maltrato, la falta de atención en situaciones de dependencia y la carencia de recursos para favorecer su autonomía, y además influiría en los países para generar nuevas políticas públicas y multiplicar las existentes, enmarcadas en el paradigma de los derechos humanos.

A pesar de esta realidad desventajosa y de los potenciales beneficios de una convención específica, la consideración de las personas mayores en los instrumentos de derecho internacional es difusa y además bastante reciente. En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 no se hacía referencia a ellas explícitamente, aunque sus disposiciones se deberían aplicar a todos los miembros de la sociedad, incluyendo al grupo de 60 años y más. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, tampoco contiene ninguna referencia explícita a sus derechos, excepto en el artículo 9, que trata sobre la seguridad social. Es por ello que en 1995 el Comité del Pacto preparó la Observación General N° 6, en la que indica: “Los Estados Parte en el Pacto deben prestar atención especial a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad” (Naciones Unidas, 1995).

Otra cuestión importante en este sentido es determinar si la discriminación por razón de edad está prohibida en los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes. Al respecto, y como afirmó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1995: “ni en el Pacto ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como uno de los factores prohibidos”

(Naciones Unidas, 1995). Es probable que esto no fuera una exclusión intencional, y que la omisión se explique por el hecho de que el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o tan urgente como en la actualidad cuando se adoptaron estos instrumentos.

C. Progresos importantes, pero insuficientes

El avance en la protección de los derechos de las personas mayores ha sido más significativo en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los planes de acción internacional elaborados desde la Organización, pero este tipo de instrumentos no son obligatorios para los Estados, más bien son normas generales o principios, pero no reglas; por lo tanto, los Estados pueden observar su cumplimiento, aunque no están legalmente obligados a hacerlo.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es uno de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas que se refiere explícitamente a la discriminación por la edad en el ámbito del empleo, al sostener que debe garantizarse: “e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas” (Naciones Unidas, 1979, artículo 11).

El 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En este instrumento las referencias expresas a la persona mayor son escasas, a diferencia del tratamiento que reciben los niños y niñas, en quienes la autonomía y la independencia asumen un especial protagonismo y aparecen vinculadas a cuestiones relacionadas con la salud y la protección, precisamente los ámbitos en los que la discapacidad era motivo de preocupación desde el paradigma rehabilitador y sanitarista que esta convención pretende superar. Además, la mayoría de las personas mayores, que no presentan ninguna discapacidad, quedan fuera de su protección.

En 2007, los países de América Latina y el Caribe se reunieron en el Brasil para evaluar el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Madrid+5) y proclamaron la Declaración de Brasilia, en cuyo artículo 25 se menciona la intención de solicitar ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un relator especial para los asuntos vinculados con las personas mayores, y se asume el compromiso de impulsar una convención internacional específica para este grupo social.

A partir de allí, los países de la región realizaron tres reuniones clave: una en Río de Janeiro, una en Buenos Aires y otra en Santiago de Chile, en las que se pusieron de acuerdo en la importancia que tenía la formación de un grupo de trabajo en el ámbito de las Naciones Unidas y también en el de la OEA, dado que también consideraron necesario contar con una convención interamericana que respondiera a la problemática regional relativa al envejecimiento de la población.

En este entendido, fue fundamental el apoyo que brindaron a los países el CELADE-División de Población de la CEPAL y la OPS, y que ayudó a entender en profundidad los alcances de un instrumento jurídicamente vinculante y a que estos argumentos fueran escuchados tanto en la OEA como en las Naciones Unidas.

D. La contribución de la Declaración de Brasilia

Si bien antes de 2007 casi no se mencionaba a las personas mayores en los instrumentos jurídicamente vinculantes, luego de consensuada la Declaración de Brasilia se empezó a observar una creciente preocupación por la situación de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos en que se encuentra la población adulta mayor en el mundo. Tras este hito regional, hay cada vez mayor conciencia del valor que tendría un instrumento internacional jurídicamente vinculante que estandarice los derechos de las personas mayores y que establezca los mecanismos y el órgano para hacerlos exigibles, toda vez que se trata de un grupo vulnerable que es objeto de prácticas y de un tratamiento discriminatorio.

Los avances posteriores a la reunión de Brasilia de 2007 han sido muy significativos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ocupó de los contenidos normativos del derecho a la seguridad social en su Observación General N° 19, de 2008, y en la Observación General N° 20, al año siguiente, abordó los motivos prohibidos de discriminación (Naciones Unidas, 2008b y 2009b).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también se ha ocupado del tema a partir de 2009, cuando elaboró una nota conceptual sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos (Naciones Unidas, 2009a). En 2010 desarrolló la Recomendación General N° 27, identificando las formas múltiples de discriminación que sufren las mujeres mayores y realizando recomendaciones en materia de políticas (Naciones Unidas, 2010).

En 2008, el Comité de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes estableció los grupos que corren mayor riesgo de ser torturados en la Observación General N° 2, y entre ellos señaló a las personas mayores (Naciones Unidas, 2008a).

También se han abordado algunos aspectos de la realidad de las personas mayores mediante los procedimientos especiales, como los informes de los relatores y expertos independientes. En esa línea, la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza presentó en 2010 un informe acerca de las pensiones no contributivas, y en 2011 el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental elaboró un informe sobre la salud de las personas mayores.

E. Los progresos actuales en las Naciones Unidas y la OEA

De esta manera, se ha ido posicionando en la agenda internacional la importancia de avanzar hacia el logro de un único instrumento jurídicamente vinculante en este ámbito. Es así que el 21 de diciembre de 2010, en su resolución 65/182, la Asamblea General estableció el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas, que tiene como propósito aumentar la protección de los derechos de las personas mayores.

En el ámbito interamericano existe el Protocolo de San Salvador, que solo contiene un artículo referido a la protección de la población adulta mayor. Por ello, los Estados Miembros de la OEA han destacado la importancia de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores y encomendaron al Consejo Permanente la organización de una Sesión especial sobre derechos humanos y personas adultas mayores. Esta reunión se efectuó en 2010 y contó con la participación de especialistas de la Secretaría General de la OEA, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la OPS, el UNFPA, la CEPAL y representantes de la sociedad civil. Todos ellos realizaron un complejo análisis de la situación del envejecimiento en la región y remarcaron la importancia de reforzar los lazos de cooperación regional para impulsar la implementación de las políticas necesarias a lo largo del continente.

Estos compromisos se han reafirmado recientemente mediante el impulso de los esfuerzos que se realizan en el ámbito de la OEA, y que se enfocaron en la creación de un grupo de trabajo con el mandato de preparar un informe que analizara la situación de las personas mayores en el hemisferio y la efectividad de los instrumentos internacionales y regionales en esta materia. El informe

resultante destacó la necesidad de cumplir con el mandato del grupo de trabajo, consistente en elaborar “un proyecto de Convención Interamericana para la Promoción y Protección de los derechos de las personas mayores antes que finalice el primer semestre de 2012”. Justamente en abril de este año se comenzó con la instancia de negociación del texto de la convención.

F. Conclusión

Abordar el envejecimiento como una cuestión de derechos humanos no es un asunto meramente semántico, sino que tiene importantes consecuencias tanto en el diseño e implementación de políticas públicas como en la adopción de leyes o, en un sentido más general, en las respuestas sociales frente al tema.

El envejecimiento debe enfocarse desde una perspectiva social y teniendo en cuenta la dimensión humana y no factores como la edad, la productividad laboral o la incapacidad de la persona. Se asiste a un cambio de paradigma a partir del cual las personas mayores deben ser consideradas como sujetos de derecho.

El fin de la elaboración de una convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para las personas mayores con la fuerza de un instrumento vinculante.

Bibliografía

- Alzheimer's Disease International (2009), *World Alzheimer Report 2009*, London.
- Barahona Riera, Rocío (2011), “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. Enfoques. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC)”, Nueva York, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), “Contribución de la CEPAL en la implementación regional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2008-2010”, Santiago de Chile, enero.
- CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) (2010), *Informe de actividad 2010*, Londres.
- Huenchuan, Sandra (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, colección *Libros de la CEPAL* N° 100, Santiago de Chile, CEPAL.

- Huenchuan, Sandra y Luis Rodríguez-Piñero (2010), *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*, colección *Documentos de proyecto* N° 353, Santiago de Chile, CEPAL.
- Jaspers, Dirk (2011) “La situación de los derechos humanos de las personas mayores y sus formas de protección” (OEA.Ser.GCAJP/GT/DHPM/INF. 3/11), presentación en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 4 de noviembre [en línea] <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CAJP/GT/DHPM/INF&classNum=3&lang=t>.
- Mora, Luis (2009), “Discurso de apertura”, II Reunión de seguimiento de la Declaración de Brasilia “Hacia una convención sobre los derechos de las personas mayores”, Buenos Aires, 21 y 22 de mayo.
- Naciones Unidas (2010), “Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos” (CEDAW/C/GC/27), Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- _____ (2009a), “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), Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- _____ (2009b), Observación General N° 20: “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)” (E/C.12/GC/20), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- _____ (2008a), “Observación general N° 2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes”, Comité de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, 39° período de sesiones.
- _____ (2008b), Observación General N° 19: “El derecho a la seguridad social (artículo 9)” (E/C.12/GC/19), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- _____ (2007), *Estudio Económico y Social Mundial 2007. El desarrollo en un mundo que envejece*, Nueva York.
- _____ (1995), “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”, Observación general N° 6 (E/C.12/1995/16/Rev.1), Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- _____ (1979), “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptada por resolución 34/180 de la Asamblea General, 18 de diciembre.
- _____ (1966), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, adoptado por la resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General, 16 de diciembre.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2011), *Informe mundial sobre la discapacidad*, Malta, OMS y Banco Mundial.
- Parlamento Europeo (2010), “Informe sobre el papel de la mujer en una sociedad que envejece (2009/2205(INI))”, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, documento de sesión.
- Rodríguez-Piñero Royo, Luis (2010), *Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad*, colección *Documentos de proyecto* N° 305, Santiago de Chile, CEPAL.
- United Nations (2005), *World Population Prospects: The 2004 revision*, New York.
- _____ (2004), *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*, New York.
- WHO (World Health Organization) (2011), *European report on preventing elder maltreatment*, Copenhagen.

Una perspectiva internacional basada en el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas

Sergio Vieira¹

Resumen

Este trabajo brinda un panorama general de la trayectoria que han seguido los asuntos de las personas mayores en el ámbito de las Naciones Unidas, hasta llegar a la conformación del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento en 2010. En este marco, se analizan los principales temas que han abordado los Estados Miembros de las Naciones Unidas durante dos de sus sesiones. Se pone el acento en el diagnóstico sobre la protección de los derechos de las personas mayores que se ha construido, y en las conclusiones que han emanado de este debate internacional. Frente a la detección de brechas de protección, se sostiene la necesidad de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante y de establecer un nuevo titular de mandato en el marco del Consejo de Derechos Humanos, entre otras opciones. Una tercera sugerencia es poner una mayor atención en la labor que realizan los actuales órganos de vigilancia de los tratados, para que incorporen de manera más efectiva la indagación sobre los derechos de las personas mayores.

¹ Oficial de Asuntos Sociales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Summary

The article provides a general overview of the trajectory that issues regarding older persons within the United Nations have followed, up to the creation of the Open-Ended Working Group on Ageing in 2010. Under this framework, the article analyzes the main themes addressed by United Nations member States during its two sessions. Emphasis is placed on the analysis of the protection of the rights of older persons that has been constructed and the conclusions that have originated from this international debate. Given the detection of protection gaps, it argues the need to elaborate a legally-binding international instrument and to establish a new mandate holder within the framework of the Human Rights Council, among other options. A third suggestion places greater attention on the work being done by current treaty monitoring bodies so that they may more effectively incorporate the rights of older persons.

A. Los derechos de las personas mayores: de Viena a Madrid

En 1982 se celebró en Viena la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. El plan resultante de ese encuentro se centró en cuestiones relacionadas con el proceso de envejecimiento en los países desarrollados, en los que este fenómeno demográfico ya estaba avanzado y era eminente; en la mayoría de los países en desarrollo, en cambio, el tema se mantenía en un horizonte lejano. Este plan refleja esa situación demográfica y el enfoque de la política social prevaleciente en ese período, que privilegiaba los temas del empleo y el bienestar material, así como la salud, la vivienda y la educación.

Muchas cosas han cambiado durante los 20 años que transcurrieron entre la aprobación del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en 1982 y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, en 2002 —entre ellas, el envejecimiento de la población se volvió mucho más evidente en los países en desarrollo—. Ambos instrumentos han contribuido a un avance en la protección de los derechos de las personas mayores a nivel internacional.

En este contexto, se propuso un enfoque más participativo en el marco de las políticas de desarrollo. Además, en 1991 la Asamblea General adoptó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, un documento que, aunque no era vinculante, apuntaba a promover los derechos de las personas mayores. Los principios se centraron en cinco dimensiones: i) independencia, ii) participación; iii) atención, iv) realización personal, y v) dignidad.

En 1995 se realizó la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que promovió el concepto de una sociedad para todas las edades. Esta noción volvió a enfatizarse en 1999, durante el Año Internacional de las Personas de Edad.

Todos estos cambios influyeron en la preparación de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptado en esa ocasión. Este plan supuso un cambio importante en comparación con el acordado en Viena, vinculado con las perspectivas modernas del envejecimiento y las personas mayores, que las conciben como agentes de cambio en lugar de sujetos pasivos, y las reconocen como contribuyentes y no solo como beneficiarias del desarrollo económico y social.

El objetivo del Plan de Acción de Madrid es garantizar que las personas de todas partes del mundo sean capaces de envejecer con seguridad, dignidad y continuar participando en sus sociedades como ciudadanos con plenos derechos. En otras palabras, el enfoque de este plan está en consonancia con los principios de los derechos humanos.

B. Creación del Grupo de Trabajo de composición abierta

La primera evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid, realizada en 2007, puso de relieve una serie de obstáculos comunes para su aplicación.

Aunque ha habido algunos logros, la existencia de deficiencias importantes en el progreso de los derechos de las personas mayores es evidente. Se han identificado dos tipos de retos principales: las personas mayores siguen siendo excluidas de la participación plena en las esferas política, social, cultural y económica, y sigue habiendo una necesidad imperiosa de capacitarlas para que reclamen sus derechos como ciudadanos.

Las personas mayores siguieron experimentando violaciones a sus derechos en muchos países, en gran parte debido a la discriminación por edad y la mayor vulnerabilidad física y emocional que puede acompañar al envejecimiento. Estas violaciones podían ir desde una falta de información o consulta por parte de los políticos en las decisiones que tendrán un impacto en sus vidas, hasta actos de maltrato psicológico o violencia física llevados a cabo por integrantes de la familia, cuidadores y otros miembros de la sociedad.

Dadas las dificultades en la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid, en febrero de 2009, durante la 47ª reunión de la Comisión de Desarrollo Social, el informe del Secretario General le recomendó pedir a los

Estados Miembros que adopten medidas legislativas para garantizar los derechos fundamentales de las personas mayores.

Así, los Estados Miembros decidieron en diciembre de 2010, en la sesión 65ª de la Asamblea General, establecer el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento. Este grupo está abierto a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, con el propósito de discutir y fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas mayores teniendo en cuenta el marco internacional de los derechos humanos actual. Para eso, el Grupo de Trabajo tiene que detectar las posibles deficiencias y la mejor forma de abordarlas, considerando la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas.

C. Los principales desafíos para los derechos de las personas mayores

Durante 2011 hubo dos sesiones del Grupo de Trabajo, una en abril y otra en agosto. Las principales conclusiones y observaciones que aquí se presentan se basan en los resultados de ambas. En general, hubo consenso entre los Estados Miembros en la naturaleza particular de los desafíos que enfrentan las personas mayores en relación a sus derechos humanos, que hasta ahora no han sido abordados adecuadamente.

La discriminación por edad fue identificada como uno de los obstáculos más frecuentes que enfrentan las personas mayores en todo el mundo, puesto que impacta negativamente en el ejercicio de los derechos humanos en cualquier ámbito. De hecho, solo dos tratados internacionales especifican claramente la edad como motivo prohibido de discriminación: la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

También se aludió a la discriminación múltiple, pues las personas mayores son más propensas que la mayoría de la población a sufrirla. Ese es particularmente el caso de las mujeres mayores. En este contexto, se discutieron las obligaciones positivas de los Estados, especialmente en el ámbito de las políticas sociales y los servicios para hacer frente a esa problemática.

Otro tema fue el de la violencia y el abuso contra las personas mayores, pues esas situaciones son sistemáticas y no constituyen casos aislados, y además el principal desafío en esta materia es que no se denuncian ni son suficientemente documentadas. Sobre este asunto, se concluyó que la legislación es insuficiente y los mecanismos para prevenir, investigar y ofrecer soluciones frente a la violencia y el abuso contra las personas mayores son inadecuados.

Diversas delegaciones se refirieron también a los instrumentos internacionales que protegen el derecho a la salud de las personas mayores, señalando que los existentes no proporcionan información específica sobre la calidad, la accesibilidad y el cuidado de largo plazo. Por ejemplo, se habló de la enfermedad de Alzheimer y las demencias, que pueden ser diagnosticadas con anticipación para tomar medidas adecuadas; sin embargo, solo siete Estados Miembros han elaborado un plan nacional sobre estas patologías. Este ejemplo y muchos otros ilustran la poca conciencia y la falta de una formación adecuada en esta materia, pues hay profesionales de la salud que consideran que la enfermedad de Alzheimer es una fase normal del envejecimiento, lo que agrava la vulnerabilidad de las personas mayores a la discriminación, el abuso y el aislamiento.

El derecho a la protección social también fue un tema central y ha servido para ilustrar que algunos tratados que se aplican a todos los miembros de la sociedad, en la práctica no garantizan la protección adecuada para las personas mayores. Diversas delegaciones mencionaron en este contexto la necesidad de un marco específico directamente dirigido a la protección del derecho a la seguridad social de la población adulta mayor.

D. Identificación de las brechas de protección

Todos los temas discutidos confirmaron la existencia de varias brechas en la protección de los derechos humanos de las personas mayores: normativas, de aplicación, de monitoreo y de información. Aunque esas brechas sean evidentes a nivel nacional e internacional, los Estados Miembros han revelado interpretaciones diversas de la situación actual y han puesto énfasis diferentes.

Algunas delegaciones señalaron que las normas internacionales disponibles son suficientes, pero han sido subutilizadas. Para estas delegaciones no hay vacíos normativos, sino más bien lagunas en la aplicación de los instrumentos existentes a las particularidades de las personas mayores. Para quienes sostienen este punto de vista, los órganos de los tratados, con sus mecanismos de vigilancia, y los titulares de mandatos de procedimientos, deberían ser animados a incorporar de manera más sistemática la situación de las personas mayores en sus áreas de trabajo. Los Estados Miembros también deberían hacerlo en sus informes para el examen periódico universal en el marco del Consejo de Derechos Humanos, y utilizar esas oportunidades para hacer el monitoreo con más profundidad.

Con un punto de vista diferente, otras delegaciones sostuvieron que los instrumentos internacionales existentes, aunque a veces son aplicables a las personas mayores, no les han ofrecido una protección, visibilidad y

especificidad adecuadas. Varias disposiciones de los tratados de derechos humanos se aplican a las personas mayores, ya que son universales, pero no existe ningún instrumento específico dedicado a este segmento de la población, y hay pocas referencias a la edad en ellos. Además, muchos expertos, delegaciones y organizaciones no gubernamentales señalaron que el régimen de protección a nivel internacional está demasiado fragmentado para cubrir la especificidad de los derechos de las personas mayores. La población adulta mayor enfrenta barreras y desafíos específicos que ameritan una atención especial. Por otra parte, existen brechas normativas particulares que merecen marcos universales. El sistema actual tampoco proporciona un enfoque sistemático y un canal claro para el monitoreo.

E. Opciones para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos de las personas mayores

De acuerdo con las diversas perspectivas sobre las brechas detectadas, los Estados han hecho sugerencias diferentes para fortalecer el sistema internacional de protección de los derechos de las personas mayores, algunas de las cuales podrían implementarse paralelamente.

La primera sugerencia sería la elaboración de un instrumento internacional vinculante sobre los derechos humanos, como una convención. Esto aclararía la responsabilidad de los Estados hacia las personas mayores, también proporcionaría un marco para la política y la adopción de decisiones y ofrecería un mecanismo de supervisión con un enfoque específico.

Una segunda sugerencia es el establecimiento de un nuevo titular de mandato, ya sea un experto independiente o un relator especial con mandato de derechos humanos. Esta opción podría resolver en parte la brecha de monitoreo y aumentaría la sensibilización hacia los derechos de las personas mayores. Un experto independiente podría estudiar e informar sobre la situación de la población adulta mayor y hacer recomendaciones sobre la mejor manera de abordar estas cuestiones, incluyendo la opción futura de desarrollar un nuevo instrumento.

Como una tercera sugerencia, los Estados Miembros argumentaron a favor de un mayor uso de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de los órganos de tratados existentes y los titulares de mandatos de procedimientos. Los defensores de esta opción consideran que una mayor atención de parte de los actuales órganos permitiría investigar de manera más sistemática la situación de los derechos y las

cuestiones relacionadas específicamente con las personas mayores en el examen periódico universal.

Una cuarta sugerencia sería poner más énfasis en la gobernabilidad, en las políticas y la coordinación para abordar los problemas de las personas mayores, incluyendo una aplicación más efectiva y el seguimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento en el ámbito regional.

Bibliografía

Naciones Unidas (s/f), “Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons” [online] <http://social.un.org/ageing-working-group/index.shtml> [August 7, 2012].

Situación y desafíos para tutelar los derechos de las personas mayores y superar la dispersión normativa en el derecho internacional

Ava Evelyn Jacir de Lovo¹

Resumen

Este trabajo describe el contexto de cambio demográfico y el diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas mayores en el continente americano realizado por las organizaciones especializadas más reconocidas en el tema, para luego enfocarse en los principales desafíos que se detectan para la protección y promoción de sus derechos. Se plantean cuestiones relacionadas con las limitaciones y oportunidades para que las personas mayores alcancen su integración e inclusión social activa, así como las alternativas que se pueden poner en marcha para combatir los estereotipos asociados a una imagen negativa de la vejez. Se describen también los pasos que se están dando en el marco de la OEA para consensuar un instrumento interamericano en la materia, y se analizan las perspectivas futuras para avanzar en la protección de los derechos de las personas mayores.

¹ Directora del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA.

Summary

The article describes the context of demographic change and the assessment on the vulnerability confronting older persons in the Americas created by the most notable specialized organizations on the topic; it focuses on the main challenges that can be found for the protection and promotion of their rights. Issues related to limitations and opportunities that older persons face in order to achieve active social inclusion and integration, as well as alternatives that may be put into place to fight stereotypes associated to negative imagery of old age are presented. Also described are the steps being taken in the framework of the Organization of American States (OAS) to find consensus on an inter-American instrument on the matter. Finally, future pathways for advancing the protection of the rights of older persons are analysed.

A. Introducción

La población mundial se enfrenta en la actualidad a un inminente cambio de su estructura demográfica que no tiene precedentes. Las personas cada vez alcanzan una mayor longevidad, lo que se traduce en un envejecimiento gradual que en unas pocas décadas implicará necesariamente transformaciones en los requerimientos de servicios sociales que los países deberán atender mediante una revisión de sus políticas públicas y recursos.

Por otra parte, y sin perjuicio de esa perspectiva a mediano plazo, existe una situación actual y tangible de discriminación y vulnerabilidad de las personas mayores que amerita la adopción impostergable de medidas que permitan a este grupo social cada vez más grande continuar desarrollando sus capacidades, aportando a la sociedad y disfrutando con dignidad sus libertades y derechos durante todo su ciclo de vida.

Este trabajo describe el contexto de cambio demográfico y el diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas mayores en el continente americano realizado por las organizaciones especializadas más reconocidas en el tema, para luego enfocarse en los principales desafíos que se detectan para la protección y promoción de sus derechos. Finalmente, describe los pasos que se están dando en el marco de la OEA para consensuar un instrumento internacional en la materia.

B. El estado de situación

En líneas generales, se ha comprobado la existencia de una situación de transición demográfica, con una población que tiende a envejecer (Vega, 2010). En la actualidad, las personas mayores de 60 años constituyen cerca del 8% de la población de América Latina y el Caribe, y se estima que antes de la mitad del siglo superarían el 22% (Chackiel, 2004). Esto tendrá un impacto significativo en la estructura económica de las sociedades, ya que una masa cada vez menor de población activa deberá soportar la demanda de seguridad social y de servicios básicos de una población inactiva —en términos laborales— en crecimiento. Este escenario se agrava si se tiene en cuenta que en la región el 50% de la población económicamente activa trabaja con niveles de remuneración y productividad muy bajos, en un marco de alta informalidad y sin protección ni seguridad social redistributiva.

Mientras se sigue de cerca y se analizan alternativas para atender el impacto económico de este crecimiento demográfico, es necesario estudiar la situación de desprotección de derechos de este grupo etario. Las personas mayores viven en la actualidad en un contexto social que, en muchos casos, no les permite desarrollar con libertad y dignidad sus capacidades, es decir, se trata de un grupo social en condición vulnerable. En ese sentido, se constata que están afectadas por una profunda desigualdad y discriminación, situación que conduce a la violencia, el abandono, los malos tratos, la falta de oportunidades, la provisión de servicios básicos inadecuados y deficientes, una limitada participación en la vida pública, entre otras problemáticas.

Estas situaciones desfavorables son síntomas de una realidad alarmante en las Américas, región en la que, por ejemplo, los hombres mayores de 80 años tienen tasas de mortalidad por suicidio de más del doble que las de cualquier otro grupo etario. Además, el mismo indicador pero respecto de las mujeres mayores de 80 años sobrepasa los valores que registran los otros segmentos de edad. Estas cifras son una muestra de la importancia creciente de asegurar la salud mental y el bienestar de las personas mayores (Morales Garza, 2012).

En definitiva, la discriminación es la piedra fundamental con la que topa el logro de una mejor tutela de los derechos de las personas mayores, como lo ha sido y lo es para los diversos movimientos de derechos humanos ligados a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Gran parte del reto al que hay que hacer frente reside en fortalecer el marco jurídico de protección de los derechos de las personas mayores, que en la actualidad se encuentra fragmentado y en muchos casos es deficiente.

C. Los desafíos

En este complejo contexto, y con un panorama de crecimiento de este grupo social de cara a las próximas décadas, ¿cuáles son los principales retos a los que deben hacer frente los Estados?

Se desarrollarán tres desafíos que deberían guiar las acciones de las agencias públicas pertinentes en los próximos años, formulados al modo de interrogantes: ¿cómo lograr el pleno goce de los derechos humanos y las libertades para las personas mayores, y alcanzar así su integración e inclusión social activa?, ¿cómo combatir los estereotipos culturales en el marco de sociedades más justas e inclusivas?, ¿cómo eliminar o disminuir lo que se ha llamado la “dispersión normativa” (OEA, 2011) que existe respecto de los derechos humanos de las personas mayores?

1. ¿Cómo lograr el pleno goce de los derechos humanos y las libertades para las personas mayores, y alcanzar así su integración e inclusión social activa?

Toda persona, por su condición de ser humano, tiene el derecho a vivir plenamente como tal. En ese sentido, es importante que el primer gran desafío de la política pública sea definir la forma de transversalizar este enfoque de inclusión social de modo que permita a los seres humanos, en su diversidad, vivir plenamente y disfrutar sus derechos y libertades. Cuando se hace política pública, tiene que tenerse presente la diversidad de intereses y necesidades de todos los sectores de la población, como los de las personas con discapacidad, las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, los afrodescendientes, los indígenas, las personas de todas las orientaciones sexuales y las personas mayores, entre otros.

En lo que se refiere particularmente a las personas mayores, resulta paradójico que la mayor longevidad, que representa uno de los logros más importantes de la humanidad, expresado desde los Objetivos del Milenio, se transformara en un escenario problemático. A pesar de que los avances científicos, tecnológicos y el desarrollo social en general han permitido mayores niveles de bienestar, resulta que las personas, sobre todo las que están en situaciones de especial vulnerabilidad, por distintos factores enfrentan dificultades crecientes para vivir con calidad y dignidad durante la vejez.

Por lo tanto, el primer reto es reconocer la necesidad de transversalizar este tema y definir la forma en que la política pública debe adoptar este enfoque

de inclusión social, comprendiendo que en su definición debe considerar respuestas específicas a las necesidades concretas de todos los sectores sociales en su diversidad, en especial las personas mayores.

Este desafío tiene que ver, sobre todo, con la adecuación de los servicios sociales a las necesidades especiales de las personas mayores. Es preciso romper la perspectiva asistencialista y sustituirla por un enfoque de derechos, que no es solo una dificultad de la atención a la población adulta mayor, sino que es uno de los problemas más importantes que se afronta en general en la política social. Esto es clave para que la persona mayor logre un goce pleno de sus derechos y libertades.

La accesibilidad a los establecimientos y la asistencia necesaria para fortalecer una autonomía que permita a las personas mayores atenderse o trasladarse para recibir el servicio social que requiere es fundamental. Todos los esfuerzos en este sentido deben partir de la base de que el trato que se les brinde para fomentar su integración e inclusión activa no debe parecerse a la tutela que se proporciona a las niñas y niños, sino que deben ser tratadas y respetadas como personas mayores.

También se requiere una valorización de su rol social, materializado por ejemplo en el hecho que muchas veces tienen que hacerse cargo de la educación en el hogar, y para ello se necesita la provisión de un apoyo significativo a las personas mayores. Es importante revalorizar su contribución a la sociedad, para lograr su efectiva participación, inclusión e integración comunitaria con equidad y justicia social, mediante un envejecimiento activo.

En El Salvador se desarrolló con muy buenos resultados una iniciativa que se vincula con esta necesidad de revalorización. En determinado momento, el Estado recurrió al apoyo de docentes pensionados para realizar una compleja evaluación de los centros educativos. Estos docentes retirados tenían una experiencia muy rica en la docencia en particular y la educación en general, además de la disponibilidad para ir y visitar las instituciones educativas. Lo hacían sin pasiones ni intereses, en un compromiso legítimo con su profesión, logrando una evaluación objetiva y compartiendo su experiencia con los docentes en ejercicio. Este es un ejemplo de un exitoso encuentro generacional de profesionales.

Este tipo de actividades se debe potenciar y propiciar en un marco de respeto al ejercicio pleno de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la dignidad y la independencia, e incluyendo también la libertad de tomar decisiones y conservar la propia autonomía individual. Cuando se veda la posibilidad de trabajar después de cierta edad, se está minando también la posibilidad de la autonomía y de un envejecimiento

activo, más aún cuando la gran mayoría de esta población no tiene cobertura de seguridad social contributiva.

Otro elemento que es importante visibilizar es la desprotección a la que pueden estar sometidas las personas mayores, y en consecuencia asegurar las herramientas de tutela correspondientes mediante acciones positivas de los Estados, que garanticen la no discriminación por edad en todos los planos de la sociedad. La integración social activa de las personas es posible en la medida en que el Estado contribuya a que se vea claramente que son un sector de la sociedad que tiene mucho que aportar desde su experiencia y su propia visión.

2. ¿Cómo combatir los estereotipos culturales en el marco de sociedades más justas e inclusivas?

En nuestras sociedades se constata una gran cantidad de prejuicios y situaciones de estigmatización por razón de edad que tienen impacto a la hora de elaborar políticas públicas, además de incidir en la vida diaria de las personas mayores, que lo sienten en carne propia y hasta a veces se identifican con esos prejuicios.

Un ejemplo de los problemas que existen en este sentido lo constituye la visión según la cual el retiro laboral implica que la persona deja de aportar a la sociedad, como si el empleo remunerado fuera la única forma de contribución social que existe. Y se enfatiza aquí, de paso, la diferencia entre tener un trabajo remunerado y un trabajo productivo, porque una persona puede ser productiva aunque no reciba dinero por su tarea. Por ejemplo, todas las actividades que desde la sociedad civil se hacen sin fines de lucro representan un aporte muy productivo y de mucha utilidad social, sin embargo, generalmente no son pagas.

Este gran estereotipo, que asimila retiro laboral con culminación del aporte a la sociedad, es lo primero que se tiene que vencer. Esto es algo que se constata permanentemente en todos los foros y actividades en los que se encuentra a una sociedad civil activa y pujante por los derechos de las personas mayores, que pone en evidencia con su vigor y entusiasmo el hecho de que tiene muchísimo que aportar a la sociedad y su desarrollo. También existen numerosos ejemplos de personas que realizan una actividad remunerada hasta una muy avanzada edad, es decir, que además contribuyen de forma importante al desarrollo económico de las sociedades. En este sentido, la edad de retiro debe ser un derecho, no una obligación.

Este preconcepto según el cual es necesario fomentar la vida económica de la persona mayor es algo que se tiene que repensar, más ahora que existe en los países de la región una presión muy fuerte por generar empleos para la población joven. Allí reside otro reto: las personas jóvenes registran cifras de desempleo que pueden alcanzar hasta el doble de los valores de la población

adulta (Rodríguez Vignoli, 2001), lo que en algunos países está conduciendo incluso a políticas públicas o programas que corren el riesgo de profundizar la discriminación contra las personas mayores, pues se produce la percepción de que a los 60 años, o incluso a los 55 años, las personas deben salir del mercado laboral para que pueda ingresar la gente joven.

Estos son balances que deben lograrse y que plantean una situación que no es fácil de resolver mediante la política pública. Son tensiones que es preciso encarar, sobre las que se debe dialogar francamente entre todos los actores involucrados, para encontrar una solución que en el fondo pasa por generar más y mejores oportunidades de empleo que permitan que todos trabajen hasta cuando quieran retirarse.

Cuando se señala que es preciso combatir estereotipos culturales en el marco de sociedades más justas e inclusivas, se habla de que existen prejuicios sociales y culturales que identifican el envejecimiento con la discapacidad, vinculando el hecho de ser mayor con la enfermedad. Dentro de nuestro propio trabajo en el Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA se advierte que en el ámbito temático ligado a las personas con discapacidad ocurre algo similar, ya que muchas veces se asocia el hecho de tener una discapacidad con una enfermedad, incluso en el lenguaje de los instrumentos normativos. Es cierto que muchas veces pueden disminuirse algunas capacidades, pero eso no significa que se trate de personas inhabilitadas, discapacitadas o enfermas. Sin embargo, cuando se produce la pérdida o la limitación de ciertas capacidades de la persona se tiende al aislamiento y al abandono, lo que indefectiblemente impacta de forma negativa en la salud física y mental de cualquier persona (OEA, 2012a).

Todos estos son prejuicios poderosos que se tienen que ir rompiendo. Las propias personas mayores muchas veces tienden a identificarse con estos estereotipos por la fuerza que adquieren dentro de la sociedad. Una persona mayor no pierde la fuerza vital para aportar a la sociedad, sino que pasa por un proceso natural en el que, como es normal para todas las etapas de la vida, va redefiniendo la forma y las características del ámbito desde el cual realiza su aporte. Los Estados, por su parte, deben promover e implementar acciones afirmativas y de concientización para contrarrestar estos estereotipos culturales. Esto necesariamente impactará en todos los niveles de la sociedad y provocará una mayor integración social y una mejora en el trato hacia las personas mayores y en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

En esta redefinición y ruptura de estereotipos, que tiene que ver con otro de los retos planteados por estos desafíos —lograr una integración e inclusión social activa de las personas mayores—, es interesante advertir la forma en que se van redefiniendo ciertos roles. Por ejemplo, en El Salvador y en

muchos países de la región donde la emigración ha adquirido un peso significativo, una gran proporción de hogares tiene por jefes a personas mayores. Con la migración de los padres, los abuelos tienden a hacerse cargo de los nietos y a asumir nuevamente las tareas de crianza y educación. El desempeño de este rol activo en la sociedad requiere un esfuerzo del Estado, además de aquel que debe realizarse para incluir a ambos padres en el mercado laboral. Es preciso prever en la política pública sistemas de cuidado o servicios que antes se encontraban principalmente en el ámbito privado, pero que ahora requieren un apoyo estatal mayor para permitir a los hijos de estos migrantes, y en general a los niños cuyos padres están insertos en el mercado laboral, contar con condiciones dignas para crecer.

3. ¿Cómo eliminar o disminuir lo que se ha llamado la “dispersión normativa” que existe respecto de los derechos humanos de las personas mayores?

El tercer desafío identificado tiene que ver con la eliminación de la llamada “dispersión normativa” que existe en el marco internacional de los derechos humanos de este grupo social.

En este sentido, y atendiendo a la especificidad del tipo de protección que requiere la persona mayor, es preciso lograr un instrumento internacional de derechos humanos que permita atender las necesidades especiales de este segmento de la población. Existen instrumentos vinculantes específicos para grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, los niños y adolescentes, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, entre otros, pero no existe ninguno dedicado a la persona mayor.

La normativa sobre los derechos de las personas mayores no es clara y está dispersa en algunos instrumentos de diversa naturaleza, por lo que un reto importante para el desarrollo de sus derechos humanos reside en la tarea de concentrar la legislación para potenciar una protección más amplia y efectiva. Por lo tanto, es imprescindible un esfuerzo de codificación específica que pueda asegurar la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas mayores.

A propósito de este desafío, se describen a continuación los esfuerzos recientes realizados en el sistema interamericano, que buscan concentrar en un instrumento internacional la normativa relevante en materia de derechos humanos de las personas mayores.

D. Esfuerzos realizados en el marco de la OEA

La Asamblea General de la OEA emitió en 2009 su primer mandato para profundizar los estudios sobre este tema, revisar los marcos normativos existentes e incluso valorar la necesidad de una convención. También la OPS tiene una resolución al respecto en su programa de acción, desde la perspectiva de los derechos humanos y de los determinantes sociales de la salud.

En este contexto la OEA, en conjunto con la OPS, la CEPAL y algunos otros órganos del sistema de las Naciones Unidas, están avanzando en este sentido en el ámbito interamericano. De hecho, en 2010 se celebró una sesión especial del Consejo Permanente sobre los derechos humanos de las personas mayores, que contó con la participación de representantes de la sociedad civil, organismos internacionales como los mencionados y autoridades de gobierno. Esta actividad dio un gran impulso a la temática en el marco de la OEA y generó una mayor conciencia en el seno de los Estados Miembros sobre la importancia de valorar seriamente la posibilidad de contar con un instrumento jurídico vinculante que tutelara de mejor manera los derechos de la persona mayor.

En esa línea, y tras la reafirmación del mandato que realizó la Asamblea General en 2010 y 2011, se constituyó en la órbita de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente el Grupo de Trabajo sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y se eligió como Presidenta a la Consejera Ana Pastorino, quien está liderando este grupo, mientras el Departamento de Desarrollo Social y Empleo ejerce la Secretaría Técnica.

De esta forma, en 2011 la Asamblea General le encomendó al grupo de trabajo —que cuenta con la participación de expertos de organismos internacionales especializados en el tema— dos mandatos específicos: el primero, hacer un informe de diagnóstico sobre la situación de las personas mayores en el hemisferio y sobre la efectividad de los instrumentos vinculantes de derechos humanos para la protección de sus derechos, y el segundo, elaborar un borrador de convención interamericana sobre derechos humanos de las personas mayores de considerarlo pertinente.

En el informe de diagnóstico se reconoció el envejecimiento poblacional como un fenómeno sin precedentes y su posible impacto en el ejercicio de los derechos humanos, al mismo tiempo que se identificó a las personas mayores como un grupo social en situación de vulnerabilidad, destacando la fragmentación del marco jurídico vigente y la ausencia de una guía para la adopción de políticas públicas que proporcionen una tutela efectiva de sus derechos. Finalmente, el informe reafirmó la necesidad de establecer, mediante un instrumento vinculante, la obligación de los Estados de adoptar medidas específicas de protección de los

derechos humanos de las personas mayores. Sobre esta base, se trabajó en el primer borrador de convención, con la participación y aportes clave de un número considerable de expertos en el tema. Este proyecto es la base para el proceso de negociación formal de la convención que comenzó finalmente tras el nuevo mandato de la Asamblea General celebrada en 2012, en Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) (OEA, 2012b).

Los elementos clave que se han incorporado en el Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores son la definición de los deberes generales del Estado, los derechos especialmente protegidos, la situación especial de algunos grupos de personas mayores, la toma de conciencia, mecanismos específicos de acceso a la justicia y de seguimiento de la convención.

Con todo esto, es preciso enfatizar que, por encima de lo acabado que pueda ser el instrumento que se está concibiendo en el seno de la OEA, es importante aprovechar el momento que su elaboración y acuerdo generan. En ese sentido, la sociedad civil, autoridades nacionales y organismos internacionales deben unir esfuerzos para avanzar en el tema, creando un instrumento que, aunque no responda de forma perfecta, por lo menos permita consolidar y ponderar políticamente el gran reto que afrontan los Estados de los países de la región para lograr una tutela efectiva de los derechos de las personas mayores, que no están siendo atendidos ni con la dispersión jurídica actual ni con la atención que las necesidades específicas de este grupo social demandan.

E. Perspectivas futuras y reflexiones finales

Las personas mayores constituyen un grupo social en crecimiento, que cumple un rol fundamental en la sociedad y en muchos casos sufre una situación de desventaja, vulnerabilidad y discriminación. Ellas representan el presente y, con esto en mente, se debe avanzar rápidamente para enfrentar los desafíos descritos y estar preparados para atender los retos futuros.

El movimiento de los derechos humanos de las personas mayores, impulsado fuertemente desde la sociedad civil y por los Estados de la región, se refleja en el trabajo institucional que se está desarrollando en los diversos organismos internacionales y seguramente se profundizará en los próximos años. Todas las regiones del mundo están dando pasos para mejorar la tutela de los derechos de este grupo social, pero es la región americana la primera que está negociando en términos concretos una convención específica sobre el tema.

Las diversas iniciativas que existen en este sentido comparten sus objetivos y finalidades, y no son excluyentes sino complementarias. Cada región

tiene sus prioridades y necesidades específicas, así como un marco jurídico e institucional que reafirma la necesidad de instrumentos regionales. Del mismo modo, la existencia de un marco normativo universal es de fundamental importancia para fijar los parámetros globales deseados en la materia.

En vista de la importancia que los Estados Miembros le han otorgado a este tema, la Secretaría General de la OEA acompañará el proceso político mediante la profundización de las actividades de promoción y difusión, creando conciencia sobre la necesidad de combatir la discriminación en la región, contribuyendo a una mayor tutela de los derechos humanos de las personas mayores en el plano nacional e internacional.

En suma, de la mano de las organizaciones internacionales referentes en el tema y con la activa participación e inclusión de la sociedad civil, es fundamental trabajar para generar políticas públicas y ajustar las prácticas administrativas de los Estados a la perspectiva de los derechos; para capacitar a los operadores de la administración pública, los empresarios y los miembros de la sociedad civil, y para alcanzar consenso sobre el proyecto de convención y lograr coherencia entre las normas y los marcos de referencia nacionales y el internacional. Las personas mayores son el presente: ¡avancemos sin esperar!

Bibliografía

- Chackiel, Juan (2004), *La dinámica demográfica en America Latina*, serie *Población y desarrollo* N° 52, Santiago de Chile, CEPAL.
- Morales Garza, Sofíaleticia (2012), “Presentation on Violence Prevention, Health Promotion and Social Determinants of Health. Abuse of the Elderly”, *Promoción de la Salud y Determinantes Sociales de la Salud*, OPS, 10 de junio.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2012a), “Promoción de los derechos humanos de las personas mayores en lo social y en la salud”, presentación del sr. Javier Vázquez, asesor regional en derechos humanos, OPS (CAJP/GT/DHPM/INF-8/12), Consejo Permanente, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores [en línea] <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp> [13/8/2012].
- ____ (2012b), “Protección de los Derechos de las Personas Mayores”, 42 período ordinario de sesiones de la Asamblea General, Cochabamba (Bolivia), 4 de junio [en línea] <http://www.oas.org/es/42ag/> [13/8/2012].
- ____ (2011), “Informe sobre la situación de las personas mayores en el hemisferio y la efectividad de los instrumentos universales y regionales vinculantes de derechos humanos con relación a la protección de los

derechos de las personas mayores” (CAJP/GT/DHPM 14/11 rev. 1), Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Washington, D. C. [en línea] <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp> [13/8/2012].

Rodríguez Vignoli, Jorge (2001), *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*, serie *Población y desarrollo* N° 17, Santiago de Chile, CEPAL.

Vega, Enrique (2010), “Salud, bienestar y envejecimiento: un reto ineludible” (CP/INF. 6128/10), presentación realizada en la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, 28 de octubre.

Anexos

Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe

Nosotros, los representantes de los gobiernos reunidos en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en San José de Costa Rica, del 8 al 11 de mayo de 2012,

Con el propósito de identificar las acciones clave en materia de derechos humanos y protección social de las personas mayores en América Latina y el Caribe,

Conscientes de que la edad sigue siendo un motivo explícito y simbólico de discriminación que afecta el ejercicio de todos los derechos humanos en la vejez, y que las personas mayores requieren atención especial del Estado,

Expresando preocupación por la dispersión de las medidas de protección de los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional, lo que dificulta su aplicación y genera desprotección en el ámbito nacional,

Convencidos de que es imprescindible tomar medidas adicionales para proteger los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas mayores, incluida la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos internacionales,

Reconociendo que, pese a los esfuerzos realizados por varios países de la región por incorporar mayor solidaridad a los sistemas de protección social y ampliar la protección de los derechos humanos de las personas mayores, las limitaciones y exclusiones persisten, lo que afecta la calidad y dignidad de la vida de estas personas,

Habiendo examinado los informes de los mecanismos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; en particular, el estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores¹ y el Informe sobre los derechos humanos y la extrema pobreza²,

Guiados por las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se abordan los asuntos de especial interés de las personas mayores³, la Recomendación general núm. 27 del

¹ A/HRC/18/37, 2011.

² A/HRC/17/34, 2011.

³ Observación General N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, de 1995; N° 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), de 2000; N° 19 sobre el derecho a la seguridad social (artículo 9), de 2008,

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Observación núm. 2 del Comité contra la Tortura,

Haciendo suyas las conclusiones y recomendaciones de las reuniones de seguimiento de la Declaración de Brasilia, celebradas entre 2008 y 2010; el Encuentro Internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y promoción de los derechos de las personas mayores de 2011 y el Foro Internacional sobre los derechos de las personas mayores de 2012,

Expresando satisfacción por la creación del Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en virtud de su resolución 65/182 de 21 de diciembre de 2010, y tomando en consideración las conclusiones de su primera y segunda reuniones de 2011,

Reconociendo el trabajo sistemático que realiza la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por conducto del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, para apoyar a los países de la región en la incorporación del envejecimiento en las agendas de desarrollo y agradeciendo el apoyo que brindan el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS),

Con la firme determinación de adoptar medidas a todo nivel para ampliar de manera progresiva la cobertura y calidad de los sistemas de protección social, incluidos los servicios sociales para una población que envejece, y poner en práctica acciones dirigidas a reforzar la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, sin discriminación de ningún tipo,

Habiendo examinado la documentación preparada por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en ocasión de esta Conferencia y acogiendo con satisfacción las conclusiones y propuestas del documento titulado *Envejecimiento, solidaridad y protección social: La hora de avanzar hacia la igualdad*⁴,

1. *Reafirmamos* el compromiso expresado en la Declaración de Brasilia de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas mayores, trabajar en la

y N° 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2), de 2009.

⁴ LC/L.3451(CRE.3/3), abril de 2012.

erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas mayores para hacer efectivos sus derechos,

2. *Respaldamos* la labor del Grupo de trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento y lo exhortamos a estudiar la viabilidad de una convención internacional de los derechos de las personas mayores y apoyamos al Grupo de trabajo de la Organización de los Estados Americanos sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores para que avance en la elaboración de una convención interamericana,
3. *Reiteramos una vez más* a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen, con la mayor celeridad, la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas mayores,
4. *Reconocemos* que el acceso a la justicia es un derecho humano esencial y el instrumento fundamental por medio del cual se garantiza a las personas mayores el ejercicio y la defensa efectiva de sus derechos,
5. *Afirmamos* que la participación política, pública y social de las personas mayores es un derecho humano fundamental y exhortamos al respeto de su autonomía e independencia en la toma de las decisiones,
6. *Reforzaremos* las acciones dirigidas a incrementar la protección de los derechos humanos en el ámbito nacional y nos comprometemos a:
 - a. Adoptar medidas adecuadas, legislativas, administrativas y de otra índole, que garanticen a las personas mayores un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos y prohíban todos los tipos de discriminación en su contra,
 - b. Fortalecer la protección de los derechos de las personas mayores por medio de la adopción de leyes especiales de protección o la actualización de las ya existentes, incluidas medidas institucionales y ciudadanas que garanticen su plena ejecución,
 - c. Brindar atención prioritaria y trato preferencial a las personas mayores en la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en los procesos administrativos y judiciales, así como en los servicios, beneficios y prestaciones que brinda el Estado,
 - d. Adoptar medidas de acción afirmativa que complementen el ordenamiento jurídico y que promuevan la integración social y el desarrollo de las personas mayores,
 - e. Desarrollar políticas públicas y programas dirigidos a aumentar la conciencia sobre los derechos de las personas mayores, incluida la

promoción de su trato digno y respetuoso y de una imagen positiva y realista del envejecimiento,

- f. Garantizar y proveer los recursos necesarios para el acceso de las personas mayores a la información y a la divulgación de sus derechos,
 - g. Garantizar además el derecho a la participación de las personas mayores en las organizaciones de la sociedad civil y en los consejos, así como en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas que les conciernen,
7. *Acordamos* mejorar los sistemas de protección social para que respondan efectivamente a las necesidades de las personas mayores, mediante el impulso de las siguientes acciones:

Seguridad social

- a. Promover la universalización del derecho a la seguridad social, teniendo en cuenta las posibilidades de los diferentes países,
- b. Garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones contributivas y no contributivas, teniendo en cuenta las posibilidades de los diferentes países,
- c. Asegurar que los programas de seguridad social se complementen con otras políticas sociales, en particular la prestación de atención en salud y vivienda,

Salud

- d. Promover la universalización del derecho a la salud de las personas mayores,
- e. Diseñar e implementar políticas de atención integral de la salud preventiva, con enfoque gerontológico e interdisciplinario, en particular mediante la atención primaria y con inclusión de servicios de rehabilitación,
- f. Implementar modelos de atención multi e interdisciplinarios en geriatría y gerontología, en los diferentes niveles de atención en salud, para responder a las necesidades de las personas mayores,
- g. Facilitar el acceso preferencial a los medicamentos, equipamientos, ayudas técnicas y servicios integrales de rehabilitación para favorecer la independencia de las personas mayores, teniendo en cuenta las posibilidades de los diferentes países,
- h. Asegurar el derecho a un consentimiento previo, libre e informado para toda intervención médica, con independencia de la edad, condición de

salud y tratamiento previsto, para favorecer la autonomía de las personas mayores,

- i. Favorecer el desarrollo y acceso a cuidados paliativos, para asegurar una muerte digna y sin dolor a las personas mayores con enfermedades terminales,
- j. Proteger, mediante mecanismos de supervisión y control periódicos, los derechos y la dignidad de las personas mayores que residen en instituciones públicas y privadas y en establecimientos médicos,
- k. Promover la formación de recursos humanos en geriatría y gerontología, en todos los niveles de atención,
- l. Implementar programas de capacitación, con un enfoque de derechos humanos, para los equipos de salud en todos los niveles de atención, cuidadores y personal de instituciones que trabajan con personas mayores,
- m. Diseñar políticas para implementar programas que traten eficazmente enfermedades transmisibles y no transmisibles,
- n. Formular y adaptar los marcos legales, protocolos y mecanismos a los instrumentos de derechos humanos, para proteger la dignidad de las personas mayores que residen en instituciones públicas o privadas y establecimientos médicos,

Servicios sociales

- o. Crear y garantizar los servicios sociales necesarios para brindar cuidado a las personas mayores en consideración de sus necesidades y características específicas, promoviendo su independencia, autonomía y dignidad,
- p. Desarrollar la atención a domicilio como forma complementaria de la institucional, promoviendo que las personas mayores puedan permanecer en sus propios hogares y mantener su independencia, teniendo en cuenta las posibilidades de los diferentes países,
- q. Diseñar de manera permanente medidas de apoyo a las familias mediante la introducción de servicios especiales, en particular para quienes brindan atención a las personas mayores,
- r. Favorecer las iniciativas de conciliación de la vida laboral y personal como estrategia dedicada a mejorar la capacidad de las familias para prestar cuidado,
- s. Garantizar que las personas mayores que viven solas tengan acceso al apoyo formal, complementado a través de las redes informales,

- t. Generar espacios de coordinación intersectorial mediante la inclusión de trabajos en redes integradas que generen planes de atención integral y progresiva a las personas mayores,
 - u. Incluir en los planes operativos de las instituciones estatales actividades de coordinación y cooperación con las organizaciones de personas mayores,
 - v. Garantizar que las personas mayores tengan todas las facilidades para obtener sus documentos de identidad,
 - w. Garantizar también el trato diferenciado y preferencial de las personas mayores con enfermedades neurodegenerativas en las instituciones públicas y privadas, como los centros de día, especializados y de larga estadía,
 - x. Promover acciones dirigidas a prestar atención especial a la situación de las personas mayores migrantes para facilitar el acceso a servicios, beneficios y prestaciones en las comunidades de origen, tránsito y destino,
 - y. Garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas mayores privadas de libertad,
8. *Fomentamos* el cumplimiento del derecho de las personas mayores a trabajar y tener acceso a actividades que generen ingresos, mediante las siguientes acciones:
- a. Promover el desarrollo de medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades, en particular la igualdad en materia de condiciones de trabajo, orientación, capacitación y formación en todos los niveles, en especial la formación profesional, y colocación laboral,
 - b. Adoptar políticas activas de empleo que promuevan la participación y la reincorporación en el mercado laboral de los trabajadores mayores, teniendo en cuenta las posibilidades de los diferentes países,
 - c. Promover reformas jurídicas e incentivos económicos que permitan el empleo de las personas mayores después de la edad de jubilación, de conformidad con su capacidad, experiencia y preferencias, incluidas medidas como la reducción gradual de la jornada laboral, los empleos a tiempo parcial y los horarios flexibles, entre otras,
 - d. Difundir la información sobre el derecho a la jubilación, su preparación y ventajas, así como sobre las posibilidades de otras actividades profesionales o de voluntariado,
 - e. Estimular el emprendimiento y facilitar el acceso al crédito,

9. *Rechazamos* todo tipo de maltrato contra las personas mayores y nos comprometemos a trabajar por su erradicación, para lo cual debemos:
 - a. Aplicar políticas y procedimientos para prevenir, sancionar y erradicar todo tipo de maltrato y abuso contra las personas mayores, incluida la penalización de los responsables,
 - b. Establecer mecanismos de prevención y supervisión, así como el fortalecimiento de los mecanismos judiciales, a fin de prevenir todo tipo de violencia en contra de las personas mayores,
 - c. Garantizar la protección especial de las personas mayores que, por su identidad de género, orientación sexual, estado de salud o discapacidad, religión, origen étnico, situación de calle u otras condiciones de vulnerabilidad, corren mayor peligro de ser maltratadas,
 - d. Poner a disposición de las personas mayores los recursos judiciales para protegerlas frente a la explotación patrimonial,
10. *Trabajaremos* por mejorar las condiciones de vivienda y del entorno de las personas mayores para fortalecer su autonomía e independencia, a través de:
 - a. Realizar los mayores esfuerzos para que las personas mayores disfruten de una vivienda adecuada y tengan alta prioridad en la asignación de viviendas o tierras, en especial en situaciones derivadas de crisis, emergencia, desplazamiento o desalojo forzado,
 - b. Propiciar que las personas mayores vivan en un entorno seguro y saludable, incluido el acceso a servicios y facilidades de transporte,
 - c. Crear y reacondicionar espacios públicos amigables y seguros, garantizando, mediante la eliminación de barreras arquitectónicas, la accesibilidad de las personas mayores,
11. *Reiteramos* nuestro convencimiento de que las personas mayores deben disfrutar del derecho a la educación, desde la perspectiva del aprendizaje permanente, para lo cual se debe:
 - a. Promover políticas activas de lucha contra el analfabetismo entre las mujeres y hombres mayores,
 - b. Facilitar el acceso y la participación activa de las personas mayores en las actividades recreativas, culturales y deportivas promovidas por las organizaciones, las asociaciones y las instituciones, tanto públicas como privadas,

- c. Implementar programas de educación que permitan a las personas mayores de diferentes grupos y etnias compartir sus conocimientos, cultura y valores, teniendo en cuenta el enfoque intercultural,
 - d. Promover la incorporación del tema del envejecimiento y la vejez en los planes de estudio en todos los niveles, desde las edades más tempranas,
 - e. Impulsar acciones para garantizar el acceso de las personas mayores a las tecnologías de la información y las comunicaciones, a fin de reducir la brecha tecnológica,
12. *Hacemos hincapié* en las obligaciones de los Estados con respecto a un envejecimiento con dignidad y derechos, sobre todo la obligación de erradicar las múltiples formas de discriminación que afectan a las personas mayores, con especial énfasis en la discriminación basada en el género, por medio de:
- a. Prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres mayores, incluida la violencia sexual,
 - b. Promover el reconocimiento del papel que desempeñan las personas mayores en el desarrollo político, social, económico y cultural de sus comunidades, con especial énfasis en las mujeres mayores,
 - c. Asegurar la incorporación y participación equitativa de las mujeres y hombres mayores en el diseño y la aplicación de las políticas, programas y planes que les conciernen,
 - d. Garantizar el acceso equitativo de las mujeres y hombres mayores a la seguridad social y otras medidas de protección social, en particular cuando no gocen de los beneficios de la jubilación,
 - e. Proteger los derechos sucesorios, en especial los de propiedad y posesión de las mujeres mayores viudas,
13. *Llamamos la atención* acerca de la vulnerabilidad de las personas mayores en situaciones de emergencia o desastres naturales y nos comprometemos a trabajar por:
- a. Incluir la asistencia prioritaria y preferencial a las personas mayores en los planes de socorro para casos de desastre,
 - b. Elaborar directrices nacionales que incluyan a las personas mayores como un grupo prioritario y de atención preferencial en la preparación para los casos de desastre, la capacitación de trabajadores de socorro y la disponibilidad de bienes y servicios,

- c. Prestar una atención prioritaria y preferencial a las necesidades de las personas mayores en situaciones de reconstrucción después de emergencias o conflictos,
14. *Proponemos*, con la finalidad de fortalecer las instituciones públicas dirigidas a las personas mayores, adoptar las siguientes medidas:
- a. Revisar las políticas existentes para garantizar que promuevan la solidaridad entre las generaciones y fomenten de este modo la cohesión social,
 - b. Fortalecer las atribuciones y competencias administrativas y de vinculación interinstitucional de los organismos públicos dirigidos a las personas mayores,
 - c. Promover el diseño e implementación de políticas públicas y programas para fortalecer las instituciones a cargo de las personas mayores,
 - d. Elaborar planes quinquenales o decenales para definir prioridades de intervención y estrategias de acción,
 - e. Garantizar la efectiva provisión de los recursos y presupuestos necesarios para desarrollar las acciones que deben emprender las instituciones a favor de las personas mayores,
 - f. Fortalecer la capacidad técnica de las instituciones públicas dirigidas a las personas mayores por medio de la formación y actualización de sus equipos de trabajo y facilitar la sostenibilidad y permanencia de los recursos humanos especializados,
 - g. Realizar evaluaciones periódicas de los programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas mayores, que sean ejecutados por las instituciones,
 - h. Garantizar la participación de las personas mayores en los procesos de consulta y rendición de cuentas institucionales,
 - i. Favorecer la cooperación horizontal por medio del intercambio de experiencias entre las instituciones de los países de la región,
 - j. Implementar un sistema de información e indicadores específicos que sirva de referencia en el seguimiento y evaluación de la situación de las personas mayores a nivel nacional,
15. *Solicitamos* que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL continúe promoviendo la adopción de medidas para intensificar las actividades que realizan las Naciones Unidas en materia de envejecimiento, y que la CEPAL siga prestando apoyo técnico a los países de la región en sus esfuerzos por

ampliar la protección de los derechos humanos de las personas mayores y fortalecer los sistemas de protección social,

16. *Pedimos* a la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Conferencia que convoque a una próxima sesión de trabajo para revisar los avances de esta Carta, y que presente los resultados de esta Conferencia y su seguimiento en las sesiones del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo,
17. *Resolvemos* que esta Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe constituye la contribución de América Latina y el Caribe al 51º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que se celebrará en febrero de 2013,
18. *Decidimos* que la próxima conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento se denominará conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento y los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe,
19. *Felicitamos* al Gobierno de Costa Rica por su notable contribución en la realización de esta tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe.

San José Charter on the Rights of Older Persons in Latin America and the Caribbean

We, the representatives of the Governments gathered in San José, Costa Rica, from 8 to 11 May 2012 at the Third Regional Intergovernmental Conference on Ageing in Latin America and the Caribbean,

Determined to identify the key actions relating to the human rights and social protection of older persons in Latin America and the Caribbean,

Aware that age continues to be an explicit and symbolic basis for discrimination which affects the exercise of all human rights in old age and that older persons require special attention from the State,

Expressing concern over the dispersion of measures to protect the rights of older persons at the international level, which hinders their implementation and results in a lack of protection at the national level,

Convinced that it is essential to take additional steps to protect the civil, political, economic, social and cultural rights of older persons, including the possibility of developing new international instruments,

Recognizing that, despite the efforts made by several countries in the region to incorporate greater solidarity into their social protection systems and expand the protection of the human rights of older persons, limitations and exclusions persist, which affects the quality of life and dignity of these persons,

Having examined the reports of the special mechanisms of the United Nations Human Rights Council, in particular the thematic study on the realization of the right to health of older persons¹ and the Report on the question of human rights and extreme poverty,²

Guided by the general comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, which cover issues of special concern to older persons,³ General Recommendation No. 27 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and General Comment No. 2 of the Committee against Torture,

¹ See document A/HRC/18/37, 2011.

² See document A/HRC/17/34, 2011.

³ General Comment No. 6 on the economic, social and cultural rights of older persons, 1995; No. 14 on the right to the highest attainable standard of health (art. 12), 2000; No. 19 on the right to social security (art. 9), 2008; and No. 20 on non-discrimination and economic, social and cultural rights (art. 2), 2009.

Endorsing the conclusions and recommendations arising from the meetings held in follow-up to the Brasilia Declaration between 2008 and 2010; the International meeting to monitor implementation of the Brasilia Declaration and promote the rights of older persons held in 2011; and the International Forum on the rights of older persons held in 2012,

Expressing satisfaction at the creation of the Open-ended Working Group on Ageing, which was established by the United Nations General Assembly under resolution 65/182 of 21 December 2010, and bearing in mind the conclusions of its first and second meetings held in 2011,

Recognizing the systematic work carried out by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), through the Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE)-Population Division of ECLAC, to support the countries of the region in incorporating ageing into their development agendas, and expressing appreciation for the support provided by the United Nations Population Fund (UNFPA) and the Pan American Health Organization (PAHO),

With the firm determination to adopt measures at every level to gradually expand the coverage and quality of social protection systems, including social services for an ageing population, and implement actions designed to strengthen protection of the human rights and fundamental freedoms of older persons, without any discrimination,

Having considered the documentation prepared by the secretariat of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean for this Conference, and welcoming the conclusions and proposals presented in the document entitled *Ageing, solidarity and social protection: time for progress towards equality*,⁴

1. *Reaffirm* the commitment expressed in the Brasilia Declaration to spare no effort to promote and protect the human rights and fundamental freedoms of all older persons, to work to eradicate all forms of discrimination and violence and to create networks for the protection of older persons with a view to the effective exercise of their rights;
2. *Support* the work of the Open-ended Working Group on Ageing and urge it to consider the feasibility of an international convention on the rights of older persons, and support the Working Group on Protecting the Human Rights of Older Persons of the Organization of American States so that it can make progress in developing an inter-American convention;

⁴ See document LC/L.3451(CRE.3/3), April 2012.

3. *Request once again* that the member countries of the United Nations Human Rights Council consider, at the earliest opportunity, the possibility of appointing a special rapporteur responsible for the promotion and protection of the human rights of older persons;
4. *Recognize* that access to justice is an essential human right and the fundamental instrument for guaranteeing that older persons are able to exercise and effectively defend their rights;
5. *Affirm* that the political, public and social participation of older persons is a fundamental human right, as well as respect for their autonomy and independence in decision-making;
6. *Declare* that we will strengthen actions designed to increase the protection of human rights at the national level and undertake to:
 - (a) Adopt appropriate legislative, administrative and other measures which guarantee differential, preferential treatment of older persons in all spheres and prohibit all forms of discrimination against them;
 - (b) Strengthen the protection of the rights of older persons by enacting special laws for the protection of such rights or updating existing laws, including institutional and civic measures which guarantee their full implementation;
 - (c) Give priority and preferential treatment to older persons in the processing, resolution and implementation of decisions taken in administrative and legal proceedings, as well as in the services and benefits provided by the State;
 - (d) Adopt affirmative action which complements the legal system and promotes the social integration and development of older persons;
 - (e) Develop public policies and programmes designed to raise awareness of the rights of older persons, including the promotion of their treatment with dignity and respect and a positive, realistic image of ageing;
 - (f) Guarantee and provide the necessary resources to ensure access to information by older persons and the dissemination of their rights;
 - (g) Guarantee also the right of older persons to participate in civil society organizations and in councils, as well as in the formulation, implementation and monitoring of policies which affect them;
7. *Agree* to improve social protection systems so that they effectively meet the needs of older persons by promoting the following actions:

Social security

- (a) Promote the universalization of the right to social security, based on country-specific opportunities;
- (b) Guarantee the long-term sustainability of contributory and non-contributory pension schemes, based on country-specific opportunities;
- (c) Ensure that social security programmes are complemented with other social policies, in particular the provision of health care and housing;

Health

- (d) Promote the universalization of the right of older persons to health;
- (e) Design and implement policies on comprehensive preventive health care, with emphasis on gerontology and an interdisciplinary approach, in particular by means of primary care including rehabilitation services;
- (f) Implement models of multi- and interdisciplinary care in geriatrics and gerontology at different levels of health care in order to meet the needs of older persons;
- (g) Facilitate preferential access to medicines, equipment, assistive devices and comprehensive rehabilitation services to promote the independence of older persons, based on country-specific opportunities;
- (h) Ensure the right to free and informed prior consent for any medical intervention, regardless of age, health or treatment, in order to promote the autonomy of older persons;
- (i) Promote the development of and access to palliative care to ensure that older persons with terminal illnesses die with dignity and free of pain;
- (j) Protect, by means of mechanisms for regular monitoring and supervision, the rights and dignity of older persons who live in public or private care institutions or medical facilities;
- (k) Promote the training of human resources in geriatrics and gerontology at all levels of care;
- (l) Implement human-rights based training programmes for health teams at all levels of care, carers and persons working in institutions which work with older persons;
- (m) Design policies to implement programmes which deal effectively with communicable and non-communicable diseases;

(n) Formulate and adapt the legal frameworks, protocols and mechanisms to human rights instruments in order to protect the dignity of older persons living in public or private institutions or medical facilities;

Social services

(o) Create and guarantee the necessary social services to provide care for older persons taking into account their specific characteristics and needs and to promote their independence, autonomy and dignity;

(p) Develop home-care services to complement institutional care and enable older persons to remain in their own homes and retain their independence, based on country-specific opportunities;

(q) Design permanent measures to provide support for families by introducing special services, especially for people who care for older persons;

(r) Promote initiatives to achieve a work-life balance as a strategy for improving the capacity of families to provide care;

(s) Guarantee that older persons living alone have access to formal support which is complemented by means of informal networks;

(t) Create forums for intersectoral coordination by including work in integrated networks which generate comprehensive, progressive care plans for older persons;

(u) Include in the operational plans of State institutions activities involving coordination and cooperation with organizations for older persons;

(v) Guarantee that older persons are given every facility to obtain their identity documents;

(w) Guarantee also differentiated, preferential treatment of older persons with neurodegenerative diseases in both public and private institutions, including day, specialized and long-stay centres;

(x) Promote actions designed to pay particular attention to the situation of migrant older persons to facilitate access to services and benefits in communities of origin, transit and destination;

(y) Guarantee respect for the human rights of older persons who are deprived of liberty;

8. *Promote* fulfilment of the right of older persons to work and have access to income-generating activities by means of the following actions:

- (a) Promote the development of measures designed to ensure equal treatment and equal opportunities, especially with regard to working conditions, guidance and training at all levels, in particular equality in vocational training and job placement;
 - (b) Adopt active employment policies that promote the participation or re-entry of older workers in the labour market, based on country-specific opportunities;
 - (c) Promote legal reforms and economic incentives to enable older persons to continue working beyond the retirement age, in accordance with their capacity, experience and preferences, including measures such as gradually reducing the working day, part-time employment and flexible hours;
 - (d) Disseminate information on the right to retire, preparations for retirement and its advantages, as well as on the possibilities of other vocational or voluntary activities;
 - (e) Promote entrepreneurship and access to credit;
9. *Reject* any type of abuse of older persons and undertake to work to eradicate it by:
- (a) Implementing policies and procedures to prevent, punish and eradicate any type of abuse or ill-treatment of older persons, including penalizing those responsible;
 - (b) Establishing mechanisms for prevention and supervision and strengthening legal mechanisms in order to prevent any type of violence against older persons;
 - (c) Guaranteeing special protection of older persons who, because of their gender identity, sexual orientation, state of health or disability, religion, ethnic origin, homelessness or other conditions of vulnerability, are at greater risk of being abused;
 - (d) Providing older persons with access to legal remedies to protect them against property exploitation;
10. *Seek* to improve the living conditions and environment of older persons to strengthen their autonomy and independence by:
- (a) Making every effort to ensure that older persons enjoy adequate housing and are given high priority in the assignment of housing or land, particularly in situations of crisis, emergency, displacement or development-based evictions;

- (b) Ensuring that older persons live in a secure, healthy environment and have access to transport facilities and services;
 - (c) Creating and retrofitting age-friendly, safe public spaces thereby guaranteeing accessibility for older persons by eliminating architectural barriers;
11. *Reiterate* our conviction that older persons should enjoy the right to education and continuous learning and therefore undertake to:
- (a) Promote active policies to combat illiteracy among older women and men;
 - (b) Facilitate older persons' access to and active participation in recreational, cultural and sporting activities promoted by public or private organizations, associations and institutions;
 - (c) Implement educational programmes which enable older persons of different ethnic and other groups to share their knowledge, culture and values, taking into account the intercultural approach;
 - (d) Promote the incorporation of the issue of ageing and old age in curricula at all levels, from the earliest age;
 - (e) Promote actions to guarantee access by older persons to information and communications technologies, in order to reduce the technological divide;
12. *Emphasize* the obligations of States relating to ageing with dignity and rights, especially their duty to eradicate the multiple forms of discrimination which affect older persons, with particular emphasis on gender-based discrimination, by:
- (a) Preventing, punishing and eradicating all forms of violence against older women, including sexual violence;
 - (b) Promoting recognition of the role that older persons play in the political, social, economic and cultural development of their communities, with special emphasis on older women;
 - (c) Ensuring the involvement and equal participation of older women and men in the design and implementation of policies, programmes and plans concerning them;
 - (d) Guaranteeing equal access of older women and men to social security and other social protection measures, particularly when they do not enjoy retirement benefits;

- (e) Protecting the inheritance rights of older widows, especially rights relating to property and possession;
13. *Draw attention* to the vulnerability of older persons in emergency situations and following natural disasters and undertake to work to:
- (a) Include priority, preferential assistance for older persons in disaster relief plans;
 - (b) Prepare national guidelines that include older persons as a priority group given preferential treatment in disaster preparedness, relief worker training and the availability of goods and services;
 - (c) Give priority and preferential treatment to the needs of older persons during post-emergency or post-conflict reconstruction;
14. *Propose* the following measures with the aim of strengthening public institutions working on behalf of older persons:
- (a) Revise existing policies to ensure that they promote intergenerational solidarity and social cohesion;
 - (b) Strengthen the administrative powers and competencies of and inter-agency links between public bodies working on behalf of older persons;
 - (c) Promote the design and implementation of public policies and programmes to strengthen institutions responsible for older persons;
 - (d) Prepare five- or ten-year plans to define priorities and strategies for action;
 - (e) Guarantee the effective provision of the necessary resources and budgets to carry out the activities that should be undertaken by institutions working on behalf of older persons;
 - (f) Strengthen the technical capacity of public institutions responsible for older persons by providing training for their teams and bringing them up to date and facilitate the sustainability and permanence of specialized human resources;
 - (g) Carry out regular evaluations of programmes, projects and services for older persons which are implemented by institutions;
 - (h) Guarantee the participation of older persons in institutional consultation and accountability processes;
 - (i) Promote horizontal cooperation through the sharing of experiences among institutions in the countries of the region;

- (j) Implement a system of specific indicators and information to serve as a frame of reference for the follow-up and evaluation of the situation of older persons at the national level;
15. *Request* the Executive Secretary of ECLAC to continue promoting the adoption of measures to intensify the activities carried out by the United Nations in the area of ageing; request also that the Commission continue providing technical support to the countries of the region in their efforts to increase human rights protection for older persons and strengthen social protection systems;
 16. *Request* the Chair of the Presiding Officers of this Conference to convene a future working session to review the progress made concerning this Charter and to present the outcomes of this Conference and its follow-up to the ECLAC sessional Ad Hoc Committee on Population and Development;
 17. *Resolve* that this San José Charter on the rights of older persons in Latin America and the Caribbean will constitute the contribution of Latin America and the Caribbean to the fifty-first session of the Commission for Social Development of the United Nations Economic and Social Council, which will be held in February 2013;
 18. *Decide* that the next Regional Intergovernmental Conference on Ageing will be called the Regional Intergovernmental Conference on Ageing and the Rights of Older Persons in Latin America and the Caribbean;
 19. *Commend* the Government of Costa Rica for its invaluable contribution to this Third Regional Intergovernmental Conference on Ageing in Latin America and the Caribbean.

