

# Los derechos de las personas mayores

## 2

### Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional

- A. Los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas
- B. Otras normas internacionales de alcance universal
- C. Normas interamericanas de derechos humanos
- D. Avances recientes y más relevantes dirigidos a proteger los derechos de las personas mayores
- E. Bibliografía
- F. Evaluación

Sandra Huenchuan



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## Resumen

En este módulo se presenta una breve reseña de la evolución de las normas internacionales de derechos humanos en relación con las personas de edad. Se destacan específicamente algunas de las consideraciones más importantes que figuran en los tratados de las Naciones Unidas, en las resoluciones de la Asamblea General y en otros instrumentos y políticas internacionales, así como la jurisprudencia elaborada por los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. También se analiza el proceso llevado adelante en el ámbito interamericano para la protección de los derechos de las personas mayores. Finalmente, se presta especial atención al desarrollo que el tema ha tenido en los últimos cinco años a escala internacional.

Materiales avanzados de estudio y aprendizaje

# Los derechos de las personas mayores

## Módulo 2

Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional

Este documento fue elaborado por Sandra Huenchuan, Especialista en Envejecimiento del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Dirk Jaspers\_Faijjer, Director de la División. Contó con el apoyo financiero del Proyecto “Annual Work Plan 2013 UNFPA-CEPAL” (Project ID: RLA6U101).

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



NACIONES UNIDAS

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

Director: Dirk Jaspers  
Autora: Sandra Huenchuan  
Revisión: Fernanda Stang  
Diseño: Alejandro Vicuña

Contacto: [boletin.envejecimiento@cepal.org](mailto:boletin.envejecimiento@cepal.org)  
<http://www.cepal.org/celade/envejecimiento>

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2013  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

CEPAL

## A. Los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas

Han existido cuatro iniciativas para lograr una declaración sobre los derechos de las personas mayores, presentadas formalmente o discutidas como documentos en las Naciones Unidas.

La primera Declaración de los derechos de la vejez fue propuesta por la Argentina en 1948. El documento consideraba los derechos a la asistencia, la acomodación, los alimentos, el vestido, la salud física y mental, la salud moral, la recreación, el trabajo, la estabilidad y el respeto. La propuesta argentina fue presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, que luego encomendó al Consejo Económico y Social su examen y la preparación de un informe al respecto. Al año siguiente, el Consejo sugirió al Secretario General que elaborara una breve documentación sobre la materia y la sometiera a la Comisión de Asuntos Sociales y a la Comisión de los Derechos del Hombre, en su próximo período de sesiones. En respuesta, esta última Comisión, mediante un Memorándum del Secretario General, informó que debido al escaso tiempo transcurrido entre la sesión del Consejo Económico y Social y la de dicha Comisión no había sido posible preparar la información requerida, por lo que se propuso considerarlo nuevamente en su siguiente sesión. A partir de este momento, la iniciativa se diluyó y no se volvió a retomar el tema sino hasta varias décadas después.

El segundo intento fue en 1991, cuando la Federación Internacional de la Vejez y la República Dominicana presentaron la Declaración sobre los derechos y responsabilidades de las personas de edad, que constituyó la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, adoptados por resolución de la Asamblea General en 1991. La propuesta declaraba lo siguiente: “Los derechos humanos fundamentales

no disminuyen con la edad y convencidos de que, en razón de la marginación y los impedimentos que la vejez pueda traer consigo, las personas de edad corren peligro de perder sus derechos y de ser rechazadas por la sociedad a menos que estos derechos se reafirmen y respeten”. La principal diferencia entre la propuesta originariamente presentada y los Principios de las Naciones Unidas es que la primera promovía una declaración de derechos humanos; en cambio, los Principios constituyen una exposición de aspiraciones, y con ello se reduce el alcance de su contenido.

Unos años más tarde, en 1999, la República Dominicana presentó ante la Comisión de Desarrollo Social una nueva iniciativa denominada Declaración de Interdependencia, en la que se hacía un llamado a promover y respetar tanto los vínculos existentes entre los pueblos a escala internacional como aquellos que unen a las personas y los grupos a escala microsocial. Esta iniciativa tampoco avanzó. Por último, en 1999, a propósito del Año Internacional de las Personas de Edad, la American Association of Retired Persons (AARP) de los Estados Unidos puso a consideración de las Naciones Unidas la Carta por una sociedad para todas las edades. Se esperaba que esta iniciativa siguiera el mismo proceso que la propuesta promovida por la Federación Internacional de la Vejez en 1991, sin embargo no prosperó. La Carta ponía el acento en los asuntos comunes que preocupaban a distintos sectores de la sociedad y realizaba recomendaciones sobre la interdependencia de las personas y la sociedad; la interdependencia de las etapas de la vida —en los ámbitos de la educación y la capacitación, el empleo y la actividad productiva, la protección de los ingresos, la salud y los servicios sociales— y la interdependencia de las generaciones.

Ninguna de estas propuestas fue adoptada, y solo el proyecto de la Federación Internacional de la Vejez y la República Dominicana logró avanzar hacia su constitución final en la forma de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. Sin embargo, como demuestra el debate en curso, su adopción no ha sido suficiente para garantizar que las personas mayores disfruten plenamente de sus derechos humanos y, como se verá en los próximos apartados, el contexto actual de dispersión y fragmentación normativa genera dificultades prácticas que suelen limitar la capacidad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y de la comunidad internacional en su conjunto, para progresar a paso más firme en la protección de los derechos de las personas mayores.

### **1. Los tratados y sus órganos de supervisión**

Las primeras referencias a las personas de edad en los instrumentos internacionales de derechos humanos son solo indirectas y, generalmente, se limitan a la seguridad social y al derecho a un nivel de vida adecuado. Por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce el derecho a las prestaciones sociales en la vejez. De forma análoga, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se considera “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. El primer convenio de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en el que se prohibió explícitamente la edad como un motivo de discriminación fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en la que se proscribe la

discriminación en su acceso a la seguridad social en caso de vejez. El alcance de la prohibición de la discriminación por motivos de edad fue ampliado después en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y, posteriormente, en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en relación con cuestiones como la eliminación de los prejuicios, los estereotipos y las prácticas nocivas, el acceso a la justicia y la protección contra la explotación, la violencia y el abuso.

La protección limitada a los derechos de las personas de edad que proporcionan los tratados existentes se ha reforzado parcialmente gracias a la interpretación progresiva que han realizado los órganos encargados de su supervisión. Es el caso, por ejemplo, del Comité de Derechos Humanos, que ha desarrollado el principio de no discriminación por edad en determinados casos examinados en el marco de su procedimiento contencioso. La práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también es pertinente en este campo. En 1995 aprobó su Observación general N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, en la que se especifican las obligaciones que corresponden en este ámbito a los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase el cuadro 1). Más adelante, este Comité ha continuado desarrollando el contenido de los derechos establecidos en el Pacto, por medio de sus Observaciones generales 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, y N° 20, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2), de 2009.

**Cuadro 1**  
**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**  
**contenidos de la Observación general N° 6**

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

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

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha prestado particular atención a la situación de las mujeres de edad en sus observaciones finales sobre determinados Estados partes, incluidas cuestiones como la violencia contra ellas, la educación, el analfabetismo y el acceso a las prestaciones sociales. En 2002, como contribución a la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en Madrid, el Comité aprobó la Decisión 26/III, basada en la sistematización y el desarrollo de su propia jurisprudencia con respecto a las mujeres mayores, y en 2009 elaboró una nota conceptual relativa a la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos (CEDAW, 2009). En ella se reconoce que los cambios en la estructura por edades de la población tienen profundas consecuencias para los derechos humanos y aumentan la necesidad de que, por medio de la Convención, se trate de solucionar el problema de discriminación que sufre la mujer mayor, puesto que no existe ningún otro instrumento internacional de derechos humanos jurídicamente vinculante que se ocupe de estas cuestiones.

En octubre de 2010, este Comité adoptó la Recomendación general N° 27 sobre las mujeres mayores y la protección de sus derechos humanos. Su propósito es identificar las múltiples formas de

discriminación que ellas experimentan y entregar lineamientos acerca de las obligaciones de los Estados partes de la Convención, desde la perspectiva del envejecimiento con dignidad y los derechos de las mujeres. También se incluyen recomendaciones en materia de políticas, que apuntan a integrar sus preocupaciones en las estrategias nacionales, las iniciativas de desarrollo y de acción positiva, para que puedan participar plenamente, sin discriminación y en pie de igualdad con los hombres. Junto con ello, se entrega una guía para incluir la situación de las mujeres mayores en los informes que presentan los Estados partes de la Convención. En el cuadro 2 se ofrece una síntesis de los contenidos de la Recomendación en los diversos ámbitos que aborda.

Por último, otro comité que se ha ocupado de la cuestión de las personas mayores es el de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CAT), que en la Observación general número 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 que se incluye a las personas de edad. De esta manera, hizo una notable contribución a la comprensión de los malos tratos y su relación con las prácticas de tortura.

**Cuadro 2****Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer:  
algunos contenidos de la Recomendación general N° 27**

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

Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben proporcionar medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas y no transmisibles, atención social y de salud de largo plazo, incluyendo el cuidado que permita una vida independiente y aquel de tipo paliativo, entre otras acciones.</li> </ul>
Empoderamiento económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben remover las barreras en el acceso a créditos agrícolas basadas en la edad y el sexo, y asegurar el acceso de las mujeres mayores productoras y campesinas a la tecnología. También deben facilitar el transporte apropiado para que las mujeres mayores, incluyendo aquellas de áreas rurales, puedan participar en la vida económica y social.</li> </ul>
Beneficios sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben asegurar a las mujeres mayores el acceso a una vivienda adecuada acorde a sus necesidades y eliminar las barreras arquitectónicas y de movilidad que obstaculizan su vida. Tienen también que prestar servicios sociales que les permitan mantenerse en su hogar y vivir de manera independiente el mayor tiempo posible.</li> </ul>
Mujeres rurales y otras vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben facilitar a las mujeres mayores el acceso al agua, a la electricidad y otros servicios. También deben asegurar su protección con el estatus de refugiadas, apátridas, internamente desplazadas, trabajadoras migrantes, mediante la adopción de leyes y políticas sensibles al género y la edad.</li> </ul>
Matrimonio y vida familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes tienen que derogar la legislación que discrimine a las mujeres de edad en el matrimonio y su disolución, incluyendo la propiedad y la herencia. Junto con ello, deben derogar la legislación que discrimine a las mujeres mayores viudas con respecto a la propiedad y la herencia, y protegerlas contra la apropiación indebida de sus tierras.</li> </ul>

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

## 2. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos

Junto con las normas desarrolladas progresivamente por los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de la adopción de tratados, los procedimientos especiales de la antigua Comisión de Derechos Humanos, asumidos posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos, también han hecho aportes en el abordaje de la situación específica de las personas de edad, aunque todavía son limitados.

En algunas de las normas desarrolladas mediante procedimientos temáticos especiales se adoptó un enfoque específico sobre las personas de edad,

entre las que figuran la recomendación general del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura; los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; las Directrices sobre derechos humanos para las empresas farmacéuticas en relación con el acceso a los medicamentos y los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (CEPAL, 2010). 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 de edad, los Estados deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que proporcionen prestaciones a todas las personas mayores 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 presentó 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 envejecan 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.

### 3. Las resoluciones de las Naciones Unidas

Existen numerosas resoluciones de la Asamblea General sobre la situación de las personas de edad. Esas disposiciones, agrupadas a menudo bajo la denominación de "derecho blando" (*soft law*), tienen evidentemente un valor jurídico distinto al de los tratados; sin embargo, eso no significa que carezcan de relevancia en este mismo sentido. En la medida en que han sido aprobados por el órgano más representativo de las Naciones Unidas, con el propósito de expresar las preocupaciones, los

compromisos y las aspiraciones comunes de la comunidad internacional en relación a la atención de las personas de edad, estos instrumentos deben considerarse como un reflejo autorizado del consenso emergente en torno al bienestar en la vejez.

En 1973, la Asamblea General llamó la atención sobre la necesidad de proteger los derechos y el bienestar de las personas de edad. Más tarde, en 1990, "reconoció la complejidad y rapidez del fenómeno del envejecimiento de la población mundial y la necesidad de que existiera una base y un marco de referencia comunes para la protección y promoción de los derechos de las personas de edad" (Naciones Unidas, 1991). Un año después, la Asamblea General adoptó la resolución 46/91 sobre los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en cinco temas: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad (Naciones Unidas, 1991) (véase el cuadro 3).

La situación de las personas de edad también se ha desarrollado en otras resoluciones de la Asamblea General. Entre ellas se destaca la Proclamación sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas, así como algunas específicas relativas a las mujeres de edad. En otras resoluciones se incorporaron recomendaciones concretas vinculadas con las personas mayores, entre las que figuran el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (CEPAL, 2010).

**Cuadro 3**  
**Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad y aspectos implicados**

Principio	Recomendaciones
Independencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Acceso a alojamiento adecuado, comida, agua, vivienda, vestido y atención en salud.</li> <li>· Realización de trabajo remunerado.</li> <li>· Acceso a la educación y a la información.</li> </ul>
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Inclusión en la formulación y aplicación de las políticas que afectan su bienestar.</li> <li>· Posibilidad de compartir conocimientos y aptitudes con las generaciones más jóvenes.</li> <li>· Formación de movimientos y asociaciones.</li> </ul>
Cuidados	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Disfrute de la atención familiar y acceso a la asistencia médica.</li> <li>· Garantía de los derechos y libertades fundamentales cuando se encuentren en residencias o en instituciones de cuidado y tratamiento.</li> </ul>
Autorrealización	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Acceso a recursos educativos, espirituales y recreativos.</li> </ul>
Dignidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Vivir dignamente y con seguridad.</li> <li>· No sufrir explotación, malos tratos físicos y mentales.</li> <li>· Ser tratado decorosamente, con independencia de la edad, sexo, raza, etnia, discapacidad, situación socioeconómica o cualquier otra condición social.</li> <li>· Ser valorado con independencia de la situación económica.</li> </ul>

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

**Recuadro 1**  
**Los derechos de las personas mayores en el Consejo de Derechos Humanos**

En 2012, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución 21/23 referente a los derechos humanos de las personas de edad. En ella se exhorta a todos los Estados a garantizar el disfrute pleno y equitativo de los derechos de este grupo social, considerando para ello la adopción de medidas para luchar contra la discriminación por edad, la negligencia, el abuso y la violencia, y para abordar las cuestiones relacionadas con la integración social y la asistencia sanitaria adecuada. En esta resolución se acogen las iniciativas regionales y subregionales destinadas a promover y proteger estos derechos, incluso por medio del desarrollo de pautas normativas. En la misma resolución, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que organizara una consulta pública sobre la promoción y la protección de los derechos de las personas de edad. En enero de 2012, el ACNUDH dirigió a los Estados Miembros y observadores una nota verbal y les invitó a que presentaran sus comunicaciones por escrito.

En este proceso, se recibieron informes de 37 Estados, entre ellos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, México, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). También se realizó una consulta pública el 15 de abril en Ginebra, en la que participaron expertos de todo el mundo. Los temas abordados fueron: a) los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas mayores, b) la discriminación por motivo de edad y edadismo, c) la violencia, el maltrato y el abandono que sufren las personas de edad. Durante la inauguración de la reunión, la Alta Comisionada Adjunta recordó a los participantes que este proceso debía considerarse complementario del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, establecido por la resolución 65/182 de la Asamblea General.

Las conclusiones del informe presentado por el ACNUDH en el 24° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, celebrado del 9 al 27 de septiembre de 2013, indican que “a pesar de que la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos son aplicables a todos los grupos de edad, incluidas las personas mayores, ni en la redacción de los instrumentos de derechos humanos existentes ni en la práctica de los órganos y los mecanismos de derechos humanos se ha prestado la suficiente atención a una serie de cuestiones de derechos humanos que son particularmente importantes para las personas mayores. Estas incluyen, entre otras, la discriminación por motivo de edad, el acceso de las personas mayores al trabajo, los servicios de salud y la protección social adecuados, la protección contra el maltrato, la violencia y el abandono y los cuidados asistenciales a largo plazo”.

Fuente: Naciones Unidas, “Informe resumido de la consulta sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad” (A/HRC/24/25), Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 24° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 2013.

#### 4. Planes de acción internacional sobre el envejecimiento

En 1982, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron el Plan de Acción Internacional de Viena en la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en Austria. En él, los Estados que asistieron “reafirmaron su creencia en que los derechos fundamentales e inalienables consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se aplican plenamente y sin menoscabo a las personas de edad, y reconocieron que la calidad de vida no es menos importante que la longevidad y que, por consiguiente,

las personas de edad deben, en la medida de lo posible, disfrutar en el seno de sus propias familias y comunidades de una vida plena, saludable y satisfactoria y ser estimados como parte integrante de la sociedad” (Naciones Unidas, 1982).

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

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

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

El seguimiento del Plan de Acción de Madrid, en el que las comisiones regionales de las Naciones Unidas han desempeñado un papel fundamental, ha implicado un aporte para visibilizar a las personas mayores y sus derechos, pero por la naturaleza de sus recomendaciones, su

implementación ha sido muy limitada. El segundo ciclo de examen y evaluación del Plan de Madrid, finalizado en febrero de 2013, dejó en evidencia que “se ha logrado un progreso en los distintos sectores en los últimos cinco años, en particular en los países desarrollados y algunos países en desarrollo. Sin embargo, el progreso general en la implementación del Plan de Acción de Madrid se ha retrasado en muchos países, con deficiencias significativas entre las políticas y la práctica, como consecuencia de la insuficiencia de fondos y la carencia de recursos humanos y políticos” (Naciones Unidas, 2013a).

## B. Otras normas internacionales de alcance universal

La situación de las personas de edad también se ha considerado en algunos instrumentos jurídicos y políticas adoptadas por organizaciones y organismos internacionales, que generalmente se limitan a sus respectivos mandatos y esferas especializadas. Es el caso de los diversos convenios y recomendaciones aprobadas en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre ellos figuran, por ejemplo, el C 102 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima); el C 128 Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes y la R162 Recomendación sobre los trabajadores de edad. Las cuestiones relativas a las personas mayores también se tienen en cuenta en dos de los convenios de la OIT que regulan los derechos fundamentales

en el trabajo: el C 111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) y el C 87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Además, los Convenios Tercero y Cuarto de Ginebra sobre derecho internacional humanitario, relativos al trato debido a los prisioneros de guerra y a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, respectivamente, contienen disposiciones específicas sobre las personas de edad. El C 35 Convenio sobre Protección Internacional de los Adultos, aprobado por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado en 2000, regula cuestiones sobre la cooperación transnacional en relación con la protección de los adultos —por ejemplo, en situaciones de tutela (CEPAL, 2010).

## C. Normas interamericanas de derechos humanos

Los instrumentos esenciales de derechos humanos en el ámbito interamericano —la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos— no contienen ninguna referencia a los derechos de las personas de edad. No fue hasta 1988, con la aprobación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), que los derechos de las personas mayores se reconocieron explícitamente en este contexto, aunque limitados a la esfera del bienestar y las políticas asistenciales. De conformidad con el artículo 17 del Protocolo, toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad.

Los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular para:

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

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

papel relativamente limitado con respecto a los derechos de las personas de edad, lo que posiblemente se explica por la ausencia de referencias explícitas a ellas en los dos principales instrumentos interamericanos de derechos humanos. Constituyen excepciones a esta regla general las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Cinco pensionistas vs. Perú* (2003) y *Acevedo Buendía y otros vs. Perú* (2009). En ellas, la Corte interpretó el derecho de propiedad en un sentido que abarcaba la prohibición de modificar la prestación de jubilación mediante enmiendas a las regulaciones internas con posterioridad a la fecha del retiro<sup>1</sup>. En 2012, la CIDH declaró admisible el caso “*Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros (Sistema previsional), v. Argentina*”, que se refiere a presuntas violaciones al derecho a la preservación de la salud, al bienestar y a la seguridad social previstos en la Declaración Americana de Derechos del Hombre. En 2003 se inició un proceso de solución amistosa (CEPAL, 2010).

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso de ‘cinco pensionistas’ vs. Perú (méritos, reparaciones y costas), sentencia del 28 de febrero del 2003”, Series C, núm. 98, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso *Acevedo Buendía y otros* (‘Cesantes y Jubilados de la Contraloría’) vs. Perú (objeciones preliminares, méritos, costas y reparaciones), sentencia del 1 de julio de 2009”, Series C, núm. 198.

## D. Avances recientes y más relevantes dirigidos a proteger los derechos de las personas mayores

En los últimos años, la protección de las personas de edad desde una perspectiva de derechos humanos ha derivado en distintas iniciativas en el ámbito internacional y regional. Con el liderazgo de América Latina y el Caribe, se establecieron nuevos espacios de trabajo sobre sus derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas y de la OEA, todos dirigidos a incrementar su promoción y protección.

Este creciente interés por las personas mayores y las cada vez más frecuentes evidencias acerca de la vulneración de sus derechos han repercutido también en otras partes del orbe. África fue la región del mundo donde primero se gestó una iniciativa regional dirigida a la protección de los derechos de las personas de edad, en 2007, y recién en 2012 se sumó Europa, que luego de una rápida negociación, concluyó en septiembre de 2013 un novedoso proyecto de recomendación al respecto.

### 1. El Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas

Este Grupo de Trabajo fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 65/182 del 4 de febrero de 2011, con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad mediante un examen del marco internacional vigente en esta materia que permita determinar sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, incluso estudiando la viabilidad de crear nuevos instrumentos y medidas cuando corresponda.

El Grupo ha funcionado bajo el liderazgo de la Argentina, que actúa como su presidencia, y ha llevado a cabo cuatro

sesiones de trabajo. Durante 2011 se reunió en dos ocasiones. La primera se centró en la situación de los derechos de las personas mayores en el mundo e incluyó una discusión sobre la estructura internacional y regional para su protección. En la segunda se analizó el escenario de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, considerando además la discriminación múltiple, la violencia y el abuso en la vejez. En ambas oportunidades, el debate permitió identificar las posibles brechas de protección y las formas de superarlas. En las sesiones de 2012, el Grupo reafirmó el interés por fortalecer la protección de los derechos de las personas mayores, aunque se puso de manifiesto la discrepancia de puntos de vista acerca de las formas de lograrlo. Algunos Estados consideraron que había que concentrarse en la implementación de los actuales instrumentos de derechos humanos, mientras que otros opinaron que es necesaria la elaboración de un tratado internacional específico.

A pesar de que el Grupo de Trabajo no llegó a ningún consenso en el sentido de que la elaboración de un nuevo instrumento internacional fuese la mejor manera de proceder, en la 41ª sesión de la Tercera Comisión de la Asamblea General, celebrada el 20 de noviembre de 2012, el representante de El Salvador, en nombre de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Eritrea, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, Malí, México, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana, presentó el proyecto de resolución titulado "Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad".

Posteriormente, Belice, Costa Rica, Dominica, el Gabón, Haití, Panamá, el



Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Turkmenistán y Venezuela (República Bolivariana de) se sumaron a los patrocinadores del proyecto de resolución, que fue sometido a una revisión oral por parte de El Salvador en la sesión del 27 de noviembre de 2012, momento en que fue aprobado por medio de votación registrada, solicitada por los Estados Unidos, con 53 votos a favor, 3 en contra y 109 abstenciones. El 20 de diciembre de 2012, el proyecto fue sometido a votación registrada en la Asamblea General, y se aprobó con la signatura 67/139 por 54 votos a favor, 5 en contra y 118 abstenciones. Los países que votaron contrariamente fueron el Canadá, Israel, Seychelles, Sudán del Sur y los Estados Unidos.

La resolución 67/139 decidió, entre otras cosas, que el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, como parte de su mandato, y a partir de su cuarto período de sesiones —que se celebró del 12 al 15 de agosto de 2013—, examine propuestas relativas a un instrumento jurídico internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad, sobre la base del enfoque holístico adoptado en la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación, así como de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y de las contribuciones del segundo examen y evaluación mundial del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

En la resolución se solicitó también al Grupo de Trabajo que presente una propuesta que contenga, entre otras cosas, los principales elementos que debería reunir un instrumento jurídico internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad, que no estén suficientemente

contemplados en la actualidad en los mecanismos existentes y, por lo tanto, demanden una mayor protección internacional.

Para contribuir a este propósito, en marzo de 2013 el Secretariado de las Naciones Unidas realizó una consulta a todos los Estados Miembros, por medio de una Nota Verbal. En ella se les invitaba a brindar sus puntos de vista en relación con los siguientes aspectos relacionados con un nuevo instrumento de derechos humanos: a) propósito; b) principios generales; c) definiciones —en particular, de la vejez y las personas de edad—; d) igualdad y no discriminación aplicadas a las personas de edad; e) derechos humanos específicos que se incluirán, y f) mecanismos de supervisión nacionales e internacionales. Se recibieron 31 respuestas. De ellas, 16 provinieron de América Latina y el Caribe —Argentina, Bahamas, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

En sus respuestas, todos los Estados valoraron positivamente el interés por una mayor protección de los derechos de las personas mayores. Los países de América Latina y el Caribe entregaron insumos acerca de lo solicitado en la Nota Verbal, al igual que Turquía, Mauricio, Sri Lanka, Burkina Faso, Indonesia, Sudáfrica y Jordania. No ocurrió lo mismo con el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y los países de la Unión Europea, que coincidieron en que no existe todavía el consenso necesario entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas para emprender la elaboración de un nuevo tratado internacional, y argumentaron que el elevado número de abstenciones en la votación de la resolución 67/139 revelaba la falta de conformidad con esta iniciativa.



La respuesta de los Estados Unidos a la Nota Verbal fue concluyente y muestra su posición al respecto: “Las personas mayores se enfrentan a desafíos críticos relacionados con la violencia y el abuso, la seguridad económica y las necesidades de salud y nutrición. Las personas de edad, sin embargo, tienen los mismos derechos humanos que cualquier otra persona en el sistema internacional de derechos humanos. Un nuevo instrumento internacional como una convención no necesariamente proporcionaría protección adicional, e incluso una vez que tal instrumento entrara en vigor, no sería vinculante para los Estados Miembros que no la ratifiquen [...] Por otra parte, la negociación de un instrumento jurídico requeriría nuevos recursos humanos y monetarios. Los Estados Miembros deberían proporcionar equipos de expertos durante un proceso de negociación de varios años de trabajo intensivo y costoso, con el fin de llegar a un documento que pueda disfrutar de un amplio apoyo. Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias que las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las organizaciones de la sociedad civil enfrentan actualmente, embarcarse en este curso de acción desviaría inevitablemente los recursos de atención de las necesidades más inmediatas y concretas de las personas mayores. En lugar de financiar un proceso de negociación, los escasos recursos deben dedicarse a la ejecución del Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento, que ofrece un enfoque equilibrado y pragmático para mejorar la situación de las personas mayores” (Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, 2013, traducción propia).

Como se aprecia, la falta de consenso con respecto a la forma de actuar en relación al modo de proteger los derechos de las

personas mayores a escala internacional sigue vigente. Los países que se oponen a la creación de un nuevo instrumento internacional indican que hay medidas que se pueden poner en marcha en el corto plazo y mencionan entre ellas la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y la entrega de información específica sobre la situación de las personas mayores en los informes de los órganos de los tratados existentes. Asimismo, proponen que los actuales procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos examinen cuestiones relativas al envejecimiento en sus mandatos. Mencionan también el intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos y la sociedad civil para incrementar la protección de los derechos de las personas mayores.

En la cuarta reunión del Grupo de Trabajo, celebrada en agosto de 2012, su Presidente concluyó que, en virtud de la resolución 67/139 adoptada por la Asamblea General, el mandato del Grupo implicaba tareas adicionales, y que a pesar que durante la sesión se había avanzado en algunas de ellas, se necesitaban más tiempo y deliberaciones adicionales para construir un acuerdo más amplio. También puso de relieve en el informe de la reunión, entre otros, los siguientes puntos:

- Que los retos demográficos sin precedentes en todo el mundo indican que, como nunca antes en la historia de la humanidad, las personas de edad deben tener una mayor visibilidad en la sociedad.
- Que hay consenso en que los mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas mayores son insuficientes e inadecuados. En

opinión del Presidente, esto implica que la comunidad internacional está construyendo un nuevo contrato social para responder a la necesidad de una mayor protección de los derechos de las personas de edad, aunque todavía no hay acuerdo sobre la necesidad de un instrumento jurídico internacional.

- Que la comunidad internacional precisa llegar a un acuerdo sobre varias propuestas dirigidas a incrementar la protección de los derechos humanos de las personas mayores, incluyendo la sensibilización y el intercambio entre las distintas regiones del mundo, la actualización de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, con la finalidad de brindar nuevas directrices para promover la dignidad y el bienestar de este grupo social, así como reforzar la presencia de la sociedad civil en las reuniones del Grupo de Trabajo, incluyendo su consideración como miembros de las delegaciones nacionales (OEWG, 2013).

Otro resultado de la reunión fue la conformación del Grupo de Amigos de los Derechos Humanos para las Personas Mayores, cuyo objetivo es reforzar aún más y en forma concreta la protección internacional de los derechos de este grupo social. Esto implicará un trabajo constante en el sistema de las Naciones Unidas, incluidas sus agencias y órganos subsidiarios, en particular, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Desarrollo Social y ONU Mujeres, entre otros foros (Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas, 2013).

## **2. El Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la Organización de los Estados Americanos**

El compromiso de los países de América Latina y el Caribe de realizar esfuerzos encaminados a aprobar una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores se complementa con una iniciativa en el mismo sentido que se encuentra en curso en el sistema regional interamericano, con una trayectoria que también lleva varios años de trabajo sistemático.

El tema fue mencionado por primera vez en abril de 2009, por medio de la Declaración de Compromiso de Puerto España, en la que las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas se comprometieron a continuar trabajando para incorporar los asuntos de la vejez en las agendas de política pública y a promover un examen sobre la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores. A partir de ese momento, los Estados miembros de la OEA iniciaron un proceso de diálogo que se reflejó en sucesivas resoluciones de la Asamblea General adoptadas entre 2009 y 2013 (véase el recuadro 2).

A partir de 2011, la OEA cuenta con un Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores. Su primer objetivo fue la preparación de un informe, entregado a fines de ese año, en el que se analizó la situación de las personas de edad en el hemisferio, así como la efectividad de los instrumentos universales y regionales de derechos humanos vinculantes relacionados con este grupo social. Una vez alcanzado este primer objetivo, el Grupo de Trabajo se dio a la tarea de preparar un proyecto de convención interamericana para la promoción y protección de sus derechos.

## Recuadro 2

### La cronología del proceso interamericano

Un resumen cronológico del proceso que se ha desarrollado en la OEA en relación con los derechos humanos de las personas mayores abarca los siguientes hitos:

- 2009: La Asamblea General aprobó la resolución AG/RES. 2455 (XXXIX-O/09), en la que solicitaba al Consejo Permanente que convocara una reunión de expertos para examinar la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores.
- 2010: La Asamblea General, por medio de la resolución AG/RES 2562 (XL-O/10), reiteró el llamado a realizar una reunión de expertos, que se llevó a cabo en octubre del mismo año. La actividad convocó a expertos en el tema de los derechos humanos y las personas mayores que se congregaron en la sede principal del órgano hemisférico, en Washington, D.C., para discutir la posibilidad de elaborar una convención que proteja y promueva estos derechos.
- 2011: Por medio de la resolución AG/RES 2654 (XLI-O/11), la Asamblea General resolvió solicitar al Consejo Permanente que establezca un Grupo de Trabajo conformado por representantes nacionales y expertos provenientes del sector académico y de la sociedad civil, así como de organismos internacionales y agencias especializadas. El Grupo de Trabajo presentó un borrador de proyecto de convención a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, que fue elevado al Consejo Permanente a fines del primer semestre de 2012.
- 2012: La Asamblea General, mediante su resolución AG/RES. 2726 (XLII-O/12), solicitó al Consejo Permanente extender el mandato del Grupo de Trabajo, para que lleve a cabo el proceso de negociación formal del proyecto de convención interamericana sobre derechos humanos de las personas mayores y procure presentarlo para su adopción en su cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones, a celebrarse en 2013.  
A partir de esta resolución de 2012 el Grupo de Trabajo desarrolló una intensa labor, y llevó a cabo 19 reuniones formales y 8 informales. Durante el proceso de negociación, celebrado hasta mayo de 2013, consideró todos los párrafos del proyecto, muchos de los cuales están aprobados por la entidad o gozan del consenso de la mayoría de las delegaciones; sin embargo, aún estaban pendientes varios en los que no se había logrado acuerdo. En la reunión del 7 de mayo de 2013, luego de considerar los avances realizados en el proyecto de convención, el Grupo decidió solicitar la extensión de su mandato y acordó elevar a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos su tramitación (Pastorino, 2013).
- 2013: Por medio de la resolución AG/RES. 2792 (XLIII-O/13) de la Asamblea General se extendió el mandato del Grupo de Trabajo para que culmine el proceso de negociación formal del Proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores, preferiblemente en el segundo semestre de 2013, y procure presentarlo para su adopción en un período extraordinario de sesiones que se convocará para tal fin.

Fuente: Elaborado sobre la base de las Resoluciones de la Asamblea General de la OEA entre 2009 y 2013.

En la actualidad, el Grupo sigue desarrollando reuniones de negociación del proyecto de convención. De acuerdo con su plan de trabajo, aprobado el 5 de septiembre de 2013, se realizará otra ronda de negociaciones y se espera presentarlo ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos en enero de 2014 (Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA, 2013).

### **3. El Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad**

El avance más concreto dirigido a incrementar la protección de los derechos de las personas mayores ocurrió en Ginebra durante los últimos meses de 2013, cuando el Consejo de Derechos Humanos, durante su 24º período de sesiones, adoptó por consenso la resolución 24/20, por medio de la que se decidió nombrar a un Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad por un período de tres años. El proyecto de resolución fue presentado por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bosnia y Herzegovina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Djibouti, el Ecuador, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, Turquía, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Durante la exposición de motivos, el representante de Suiza acogió favorablemente la iniciativa y recordó que anteriormente ya había sugerido al Consejo que considere el establecimiento de un mandato de este tipo. Insistió, no obstante, en que la labor de esta nueva figura no debe superponerse con la del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, que debería esperar

las conclusiones finales del Experto para reanudar su trabajo. En un sentido similar, el representante de Estonia, hablando en nombre de la Unión Europea, llamó la atención acerca de la necesidad de evitar la duplicación de funciones y manifestó que el informe del Experto Independiente debe representar un aporte útil a la labor del Grupo de Trabajo sobre el envejecimiento, que debería hacer pleno uso del mismo antes de decidir el camino a seguir para promover y proteger los derechos humanos de las personas mayores. Por último, el representante de los Estados Unidos reforzó la posición y propuso que el Grupo de Trabajo suspenda sus operaciones durante el mandato del Experto Independiente (OHCHR, 2013).

La resolución adoptada el 27 de septiembre de 2013 indica sobre este punto en particular que, dentro de su mandato, el Experto debe desarrollar su labor en estrecha coordinación con el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, así como con otros procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y con los órganos de tratados, evitando las duplicaciones innecesarias. Le asigna, asimismo, las siguientes tareas:

- Evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes en lo relativo a las personas de edad, y determinar tanto las mejores prácticas como las deficiencias en la aplicación de la legislación vigente referida a la promoción y protección de los derechos de las personas mayores.
- Tener en cuenta las opiniones de las partes interesadas, como los Estados, los mecanismos regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas pertinentes.
- Crear conciencia sobre los problemas que enfrentan las personas de edad para el

ejercicio de todos los derechos humanos y velar por que reciban información sobre ellos.

- Trabajar, en cooperación con los Estados, para fomentar la aplicación de medidas que contribuyan a la promoción y protección de los derechos de las personas de edad.
- Integrar en su labor la perspectiva de género y de la discapacidad y prestar especial atención a las mujeres de edad, las personas con discapacidad, los afrodescendientes, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, las personas del medio rural, las que viven en la calle y los refugiados, entre otros grupos.
- Evaluar las consecuencias en materia de derechos humanos de la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (United Nations, 2013b).

La importancia de esta nueva figura reside en el hecho que su labor, en principio, se extiende a todos los Estados Miembros de la Organización. Asimismo, podría disponer de una flexibilidad peculiar en sus actividades, y permitir el intercambio de información y de buenas prácticas, así como la visualización de las barreras y desafíos para el cumplimiento de los derechos de las personas de edad en todas las regiones del mundo. Esta flexibilidad de acción podría continuar con independencia de la adopción de estándares internacionales específicos sobre los derechos de las personas mayores.

De esta forma, la figura del Experto contribuiría sin duda a elevar el nivel de protección actual de los derechos de las personas de edad, sirviendo como punto de referencia para la acción internacional a su favor —como bien han demostrado en el pasado el resto de los procedimientos especiales—, particularmente en ausencia de una convención internacional en este ámbito. Se espera que esta nueva figura del Consejo de Derechos Humanos —que ha formado parte de las recomendaciones de la Declaración de Brasilia y luego de la Carta de San José— haga un aporte sustancial a los

derechos de las personas mayores en todo el mundo.

#### 4. Otras iniciativas regionales en marcha en Europa y África

Otras regiones del mundo también han desplegado esfuerzos a favor de los derechos de las personas mayores. El Comité Directivo para los Derechos Humanos (CDDH) del Consejo de Europa decidió, en febrero de 2012, crear un nuevo grupo de redacción (CDDH-AGE) para la elaboración de un instrumento no vinculante sobre la promoción de los derechos humanos de las personas de edad. Hasta la fecha, el grupo llevó a cabo cuatro reuniones con la participación de expertos de los Estados miembros, otras organizaciones internacionales, la sociedad civil y las instituciones nacionales, así como de representantes de otros comités intergubernamentales del Consejo de Europa (CDDH-AGE, 2012).

En su última reunión, realizada del 23 al 25 de septiembre de 2013, el grupo finalizó el proyecto de Recomendación sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores, que contiene los compromisos consolidados en siete temas —principios generales, no discriminación, autonomía y participación, protección de la violencia y el abuso, protección social y empleo, cuidado, y administración de justicia. La mayoría de ellos se ilustran con ejemplos de buenas prácticas nacionales. El grupo también finalizó el proyecto de exposición de motivos de la Recomendación. Ambos instrumentos se someterán a la consideración del CDDH para su aprobación en su reunión de noviembre de 2013, y a continuación al Comité de Ministros del Consejo de Europa, para su adopción final (CDDH-AGE, 2013).

En África, el Grupo de trabajo sobre los derechos de las personas mayores y las personas con discapacidad, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los

Pueblos, inició en 2007 la elaboración de un proyecto de protocolo sobre los derechos de las personas mayores. Durante sus seis años de trayectoria ha realizado distintas acciones dirigidas a aprobarlo. En la 51ª sesión ordinaria de la Comisión, celebrada en Banjul en mayo de 2012, se distribuyó un avance del proyecto, pero aún no se llega a su adopción (Yeung Sik Yuen, 2012). De todos modos, algunos países africanos lo utilizaron como base para responder a la Nota Verbal del Secretariado de las Naciones Unidas, relativa a la resolución 67/139.

A partir de la información disponible, es posible establecer coincidencias entre el proyecto de protocolo de África y la

recomendación europea, por ejemplo, en relación a los derechos considerados: el derecho a tomar decisiones, al empleo, a la protección social, la protección contra el abuso y las prácticas tradicionales nocivas, al cuidado y al apoyo. Pero además el protocolo africano incorpora otros aspectos muy interesantes, entre ellos, la protección de las mujeres mayores, el apoyo para el cuidado de huérfanos y niños vulnerables, la protección de las personas con discapacidad, en situaciones de conflicto o desastres, la concienciación sobre el envejecimiento y las personas mayores y la preparación para la vejez (Permanent Mission of the South African to the United Nations, 2013).



## E. Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (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.
- CDDH-AGE (Steering Committee for Human Rights, Drafting Group on the Human Rights of Older Persons) (2013), "Meeting report. 4th meeting, Monday 23 September (9.30 a.m.) – Wednesday 25 September 2013 (1 p.m.), Council of Europe, Agora – Room G06" [CDDH-AGE(2013)R4], [en línea], <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/cddh-age/Document\\_CDDH\\_AGE/Web\\_CDDH-AGE%282013%29R4\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/Document_CDDH_AGE/Web_CDDH-AGE%282013%29R4_en.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Meeting report. 1st meeting, Wednesday 21 March (9:30 a.m.) – Friday 23 March 2012 (1.30 p.m.), Palais - Room 14, Council of Europe" [CDDH-AGE(2012)R1], [en línea], <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/cddh-age/Document\\_CDDH\\_AGE/CDDH-AGE\\_2012\\_RAP\\_1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/Document_CDDH_AGE/CDDH-AGE_2012_RAP_1_en.pdf)>.
- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (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), 44º período de sesiones, 20 de julio al 7 de agosto.
- Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA (2013), "Plan de trabajo del Grupo de trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (2013 - 2014)" (OEA.Ser.G CAJP/GT/DHPM-100/13 rev. 2), Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 25 de septiembre, [en línea], <<http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp>>.
- Huenchuan, S. y L. Rodríguez-Piñero (2010), *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*, serie *Documentos de proyectos*, N° 353 (LC/W.353), Santiago de Chile, CEPAL.
- Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas (2013), "Argentina anunció en Naciones Unidas la creación del Grupo de Amigos de los Derechos Humanos para las Personas Mayores", [en línea], <<http://enaun.mrecic.gov.ar/content/argentina-anunci%C3%B3-en-naciones-unidas-la-creaci%C3%B3n-del-grupo-de-amigos-de-los-derechos-humanos>>.
- Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas (2013), "Carta del 6 de mayo de 2013 enviada por la Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas a la Coordinadora de cuestiones relativas al envejecimiento de la División de Política Social y Desarrollo Social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas".
- Naciones Unidas (2013a), "Seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Informe del Secretario General" (A/68/167), Sexagésimo octavo período de sesiones, [en línea], <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/402/54/PDF/N1340254.pdf?OpenElement>>.
- \_\_\_\_\_ (2013b), "Informe resumido de la consulta sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad" (A/HRC/24/25),

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 24° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, julio, [en línea], <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/153/29/PDF/G1315329.pdf?OpenElement>>.

\_\_\_\_\_ (2002), "Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento", Madrid, 8 al 12 de abril.

\_\_\_\_\_ (1991), Resolución 46/91, "Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas", 16 de diciembre.

\_\_\_\_\_ (1982), Resolución 37/51, "Cuestión del envejecimiento", 3 de diciembre. OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) (2013), "Human Rights Council urges Syria to grant immediate access to the Commission of Inquiry", [en línea], <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13794&LangID=E>>.

OEWG (Open-ended Working Group on Ageing) (2013), "Chair's Summary. Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons (General Assembly resolutions 65/182 and 67/139), Fourth Working Session", New York, 12-15 August, [en línea], <<http://social.un.org/ageing-working-group/documents/Chairs-Summary-4thOEWGA-amended-25Sep2013.pdf>>.

Pastorino, Ana (2013), "Actividades del grupo de trabajo durante el período 2012-2013 (Informe de la Presidencia del Grupo de Trabajo a ser presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos)", Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA (CAJP/GT/DHPM-93/13), 15 de mayo.

Permanent Mission of the South African to the United Nations (2013), "Guidelines for the international convention to promote and protect the rights and dignity of older persons", Fourth Session of the Open-Ended Working Group on Ageing, 12/15 August.

United Nations (2013a), "Follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing, Report of the Secretary-General, Sixty-eighth session, Item 27 (c) of the provisional agenda, Social development: follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing", 19 July.

\_\_\_\_\_ (2013b), "The human rights of older persons" (A/HRC/24/L.37/Rev.1), Human Rights Council, Twenty-fourth session, 25 September.

Yeung Sik Yuen, Yeung Kam John (2012), "Report of the Chairperson of the Working Group on the Rights of Older Persons and People with Disabilities in Africa", presented during the 52nd Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Yamoussoukro, Cote d'Ivoire, 9-22 October.



## F. Evaluación

1. ¿Por qué razón cree usted que la atención y preocupación de la comunidad internacional por la situación de los derechos humanos de las personas de edad ha crecido en las últimas décadas? ¿Cuáles son los hitos más importantes de esta visibilización y tratamiento creciente del tema, de acuerdo a la información expuesta en este módulo de trabajo?

---

---

---

---

---

2. Tomando como referencia la Recomendación General N° 27 “Mujeres mayores y protección de sus derechos humanos”, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, provea y fundamente tres ejemplos en los que el proceso de envejecimiento podría tener implicancias en los derechos humanos de las mujeres.

---

---

---

---

---

3. Considerando los avances realizados en las Américas, África y Europa, analice las ventajas y limitaciones del hecho que la protección de los derechos de las personas mayores se circunscriba únicamente al ámbito regional.

---

---

---

---

---

4. En relación al Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, identifique aquellas áreas en las cuales usted considera que esta nueva figura puede realizar aportes importantes para incrementar la protección de los derechos de las personas de edad.

---

---

---

---

---

