

TEMAS EMERGENTES

Derechos de las personas mayores: Un nuevo reto para el siglo XXI en el sistema universal de Naciones Unidas

*Human rights of older persons: A new challenge for the 21st century
in the universal system of the United Nations*

María Soledad Cisternas Reyes

Universidad San Sebastián, Chile

RESUMEN Este artículo se introduce en aspectos específicos sobre la igualdad y no discriminación de las personas mayores, como también en las formas de negligencia, violencia y abuso que experimentan. Se definen categorías y niveles, contando con una nutrida casuística proveniente de evidencias empíricas en cada uno de los temas solicitados como *inputs* para el Grupo de Trabajo de Composición Abierta de Naciones Unidas sobre Envejecimiento. A continuación, se revisa exhaustivamente el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos de Naciones Unidas, para identificar de qué forma se ha considerado a las personas mayores en las prescripciones de los distintos pactos y convenciones de Naciones Unidas en las materias de igualdad, no discriminación y protección contra la negligencia, violencia y abuso, y en general, los contenidos aplicables a personas mayores. Así también, se analizan la Agenda 2030 y su relación con los derechos humanos de las personas mayores. Finalmente, se efectúan reflexiones y conclusiones en orden al estatus jurídico de las personas mayores en el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos vigente. Terminamos preguntándonos si existen ventajas concretas y específicas para los Estados de consagrar el modelo de derechos humanos para las personas mayores.

PALABRAS CLAVE Personas mayores, tratados, Agenda 2030.

ABSTRACT This monography focuses on specific aspects of equality and non-discrimination relating to older persons as well as on the forms of negligence, violence and abuse they may experience. Categories and levels are defined, accompanied by a wide range of cases taken from empiric evidence in each of the themes requested as inputs for the United Nations Open-Ended Working Group on Ageing. An extensive revision is also carried out of the United Nations international system for human rights promotion and

protection, by identifying how older persons have been considered in the provisions of the United Nations different covenants and conventions, regarding matters such as equality, non-discrimination and protection against any form of negligence, violence and abuse, and, in general, in its contents applicable to older people. This article also discusses the 2030 Agenda and its relation to the human rights of older persons. Lastly, reflections and conclusions are included regarding the legal status of older persons within the current international system for the promotion and protection of human rights. At the end, the question is raised on whether there are concrete and specific advantages in place for States to enshrine the human rights model for older persons.

KEYWORDS Older persons, treaties, 2030 Agenda.

Introducción

El rol de la cultura en la manera en que se vive y se otorga significado al envejecimiento es fundamental para conformar la identidad societal. Si la vivencia social contiene estereotipos y prejuicios relacionados al envejecimiento, éstos influirán negativamente en la manera en que el entorno social interactúa con esta realidad, particularizada en seres humanos que llegan a la adultez mayor.

Butler describe el «viejismo» como el conjunto de actitudes negativas, socialmente estereotipadas y prejuicios mantenidos por la población en detrimento de la vejez y las personas mayores por el hecho de ser mayor (Butler, 1969: 243-246). Algunos de los adjetivos que se asocian erróneamente a las personas mayores son ser limitado, infantil, pobre, asexual, inactivo, conservador, pasivo y patológico. Estos calificativos distan y son fundamentalmente contrarios de la realidad (Losada, 2004).

¿Por qué entonces habría una brecha tan grande entre ciertas visiones sociales y su contrapartida en la realidad? Butler responde a esta pregunta señalando que estos estereotipos, prejuicios y discriminaciones tienen relación con un rechazo al envejecimiento, por temor a éste (Butler, 1969: 243).

Aparece entonces la pregunta sobre el porqué de este temor. ¿Será un miedo fundamentado en el cambio natural del organismo y las restricciones asociadas? ¿O se verá intensificado por las mismas políticas públicas y un entorno adverso o indiferente? La transformación orgánica en el cuerpo podría explicar este temor hasta cierto punto. Sin embargo, resulta importante notar que hay factores sociales que no necesariamente van de la mano con el envejecimiento como proceso de la vida. Sin duda, hay factores del entorno que tienen una significación negativa en la vida de las personas, que contribuyen a intensificar el temor.

Entre las consecuencias asociadas al viejismo está la discriminación, que se manifiesta en un trato diferenciado perjudicial hacia una persona mayor. Un ejemplo de esto son las conductas sociales «infantilizadoras» hacia la persona mayor. Si el estereotipo y prejuicio es considerar a la persona mayor como niño pequeño, existe

la tendencia a no incentivar su toma de decisiones de manera personal y directa, lo cual pierde de vista la esencia del ser humano y es una fuerte base de discriminación por la limitación a la expresión de su voluntad y preferencias. En lo cotidiano, esta infantilización se traduce muchas veces en imponerle una forma de vida que la persona mayor no ha elegido, como cuando terceros deciden las películas que deben ver o las actividades en que deben participar, por ejemplo. Hablamos entonces de un impacto directo en la calidad de vida de esa persona, ya que su dignidad se pone en juego.

Otro de los prejuicios prevalentes es que las personas mayores se deprimen más que personas de otros rangos etarios, además de que son más rígidos y resistentes al cambio. Hay un enfoque predominante hacia carencias y no a las capacidades y habilidades. Estos prejuicios han llegado incluso al ámbito de la atención en salud. En este contexto, el vejeísmo fomentaría la utilización de pautas terapéuticas distintas con las personas mayores producto de su edad (Losada, 2004). En salud mental hay una actitud más resistente desde los terapeutas a practicar psicoterapia en este grupo, pues los profesionales creen que este tipo de intervenciones no es útil, debido a una supuesta rigidez e imposibilidad de cambio. De este modo, persiste una tendencia dentro de los profesionales de la salud a medicar a las personas mayores, en detrimento de la derivación a psicoterapia (Sánchez, 2004). Las personas mayores en un importante número tienen redes sociales y afectivas y no se encuentran deprimidos (Sánchez, 2004); por lo tanto, la correlación que se hace entre depresión y vejez es un solo un mito (Kabanchick y otros, 2001). Estereotipos y prejuicios como éstos, que no tienen base empírica, dan cuenta de un impacto pernicioso en la calidad de vida de la persona mayor.

De lo señalado, se llega a otras conductas discriminatorias, como hablarle al acompañante de una persona mayor y no a la misma persona de edad cuando está haciendo un trámite en oficinas públicas o privadas. En el ámbito de la salud, se registra el reclamo de las personas mayores en cuanto a que no se les entrega una información suficiente sobre sus tratamientos médicos ni una explicación adecuada para otorgar el consentimiento libre e informado para cirugías o tratamientos. Incluso hay personas mayores a quienes no se les solicita firmar documentos de consentimiento para algún procedimiento quirúrgico. A veces se registra la decisión de un equipo médico en cuanto a no proseguir con un tratamiento en consideración a que la persona es mayor, sin consultar su opinión. Por otro lado, no hay una toma de conciencia apropiada sobre mínimas adecuaciones que pueda requerir una persona mayor para comprender la información, por ejemplo, hablarle más fuerte si la persona mayor tiene alguna dificultad de audición.¹

1. Rosa Kornfeld-Matte, «Informe de la experta independiente de Naciones Unidas sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad», Naciones Unidas, A/HRC/30/43, 13 de agosto de 2015, disponible en <http://bit.ly/2OUNC6G>.

En otro plano, existen algunos tabúes sobre las personas mayores, como considerar que ellos no tendrán relación de pareja y por lo tanto no habrá para ellos espacio de intimidad. La persona mayor también enfrentará discriminación si desea ingresar al sistema educativo para completar estudios o cursar alguna carrera o grado en la educación superior. Si hay algún curso sobre envejecimiento, probablemente en él sí podrían participar las personas mayores, como si fuera su único tema de interés. En otras palabras, su participación está restringida en otras disciplinas que puedan elegir en una modalidad inclusiva. Sin duda, esto también es discriminación. Si desean postular a becas, hay límites de edad que muchas veces les impiden aplicar. Si la persona de edad desea presentarse a un trabajo, en la mayoría de las ocasiones experimentará el descarte en la sola recepción de su currículum que indica su fecha de nacimiento. También enfrentará reticencia en las entrevistas personales, en las que en general se prefiere a quienes no son personas mayores. A nivel de capacitaciones públicas, la oferta también se limita por la edad, pues generalmente las personas mayores estarán fuera del límite para acceder a estos procesos de aprendizaje.

En aquellos países en que existe el sistema de salud a través de compañías privadas, las cotizaciones o pagos del seguro de salud aumentarán por el solo hecho de ser mayor. En materia de protección social, en muchos países del mundo las pensiones para las personas mayores son bajas, lo que impacta fuertemente en su calidad de vida, incluso para comprar los medicamentos que puedan necesitar. Generalmente, el sistema de protección social no contempla subsidios para el pago de los servicios básicos en el hogar de la persona mayor, especialmente en condición de pobreza, como agua, electricidad, gas, extracción de basura, gastos comunes en el sistema de copropiedad o comunidad, impuesto territorial si tiene un bien raíz, etcétera.

Las instituciones bancarias y financieras dificultan y limitan los créditos para personas mayores. Lo mismo puede ocurrir en la postulación a fondos públicos para iniciar un emprendimiento de trabajo. En general, tampoco hay figuras jurídicas que les permitan aumentar su liquidez económica durante la adultez mayor, como podría ser la opción de la hipoteca inversa. Esto quiere decir que, si la persona mayor tiene un bien raíz, podría ir a alguna institución financiera para hipotecar su inmueble y recibir de manera vitalicia una cantidad de dinero mensual que se suma a su pensión. Si la persona fallece, los herederos pueden optar a conservar el bien raíz pagando una cantidad convenida con la institución. Esta figura también puede aplicarse a parejas de personas mayores que cuentan con un bien raíz, para que puedan gozar de una cantidad de dinero mensual mientras vivan. La fecha de vencimiento debería ser la fecha de fallecimiento del último de ellos.

Como se aprecia, la adultez mayor conlleva diversos factores hacia el empobrecimiento, lo que genera otras formas de discriminación múltiple e interseccional si se combinan con condiciones de género, origen indígena, discapacidad, ruralidad, situaciones de emergencias humanitarias, etcétera.

Por otro lado, muchas personas mayores pueden experimentar situaciones de negligencia, violencia, y abuso en diversas formas. Por ejemplo, la persona mayor a quien no se considera su opinión, que queda ajena a las conversaciones familiares y sociales, o es víctima de hostilidad y abandono, está sufriendo maltrato.

En situaciones de hospitalización y estando en perfectas condiciones cognitivas, en ocasiones se registran contenciones mecánicas (inmovilizar en la cama), solo por tratarse de una persona mayor. A su vez, algunas personas mayores han sido víctimas de violencia física y psicológica por parte de otros, que a veces pueden ser familiares. Por ejemplo, en ciertas comunidades, puede darse el maltrato a la persona mayor por terceros, que desean dinero para drogas o alcohol.

También se registra abuso económico por quienes se apropian de la pensión de la persona mayor, en ocasiones a través de un poder para percibir el dinero y que luego se gasta en diversas cosas que no llegan a la persona mayor. Incluso, esto puede derivar en la falta de alimentación, desnutrición y falencia en las condiciones sanitarias. Se han observado casos en que un vecino le da algún alimento a la persona mayor que se encuentra en estas condiciones de negligencia, abandono y abuso.

Por otro lado, a veces se produce la internación de la persona mayor en residencias de larga estadía legales o ilegales sin consultar su opinión. Muchas de estas residencias no son debidamente fiscalizadas, lo que hace correr el grave riesgo de que la persona mayor no sea bien alimentada ni bien atendida. Se registran casos en que el establecimiento de larga estadía se transforma «solo en un negocio más», sin cuidar las condiciones éticas de la atención para la persona mayor. Por ejemplo, hay casos en que se deja a la persona mayor acostada todo el día, sin acceso a la luz solar. Si la persona no puede reclamar o denunciar esta forma de maltrato, la falta de movilidad le puede ocasionar escaras y una mala condición de vida. Nadie conversa con la persona de edad ni sale a algún espacio al aire libre. Además, en algunos de estos lugares se utiliza un sistema de ropa en común o comunitaria, al igual que otros artículos, lo que no deja lugar a la pertenencia y propiedad. Esto es muy duro para las personas mayores, especialmente cuando han sido personas independientes en su vida previa. Si reclaman por alguna situación, se los trata como «conflictivos». En ocasiones, estos establecimientos no se preocupan de la mantención de las estructuras en buenas condiciones. Como ejemplo verídico de esto es el caso de una adulta mayor que falleció porque una pesada puerta en mal estado le cayó encima.² En algunas residencias de este tipo falta personal para cubrir una buena atención hacia los residentes mayores.

Desde otro ángulo, se ha dado el caso de personas mayores que, al contar con su espacio personal para vivir de forma independiente, se van haciendo cargo de sus nietos en ausencia de los padres. Muchas veces esto requiere un esfuerzo económico

2. Claudia Urquieta, «Fiscalía investiga asilo de ancianos: Abuelo habría muerto de hambre y viejitos no reciben sus pensiones», *El Mostrador*, 7 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/2EYUR9o>.

que la persona mayor no está en condiciones de enfrentar, además de la demanda física y el estrés. Pero la persona mayor se ve sometida al dilema ético que implica no desear que sus nietos queden «a la deriva» o que ingresen a los sistemas estatales para la vivienda de niños y niñas sin familia. No hay soportes para la persona mayor en esta situación.

También se verifica abuso económico cuando se presiona a la persona mayor a efectuar la transferencia de su casa u otros bienes a algún familiar o tercero, a pretexto del cuidado que supuestamente se le está brindando. Lo mismo ocurre en caso de testamentos.

Incluso hay legislaciones nacionales sobre violencia doméstica, que no contemplan estas formas de maltrato y abuso hacia las personas mayores. Frecuentemente no hay políticas públicas preventivas de la violencia y discriminación contra las personas mayores.

Existe un tipo de violencia llamada estructural, la que se verifica cuando se genera un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas, como la supervivencia, el bienestar, la identidad o la libertad, sin necesidad de formas de violencia directa, por lo que la violencia estructural sería un tipo de violencia indirecta. Para ejemplificarla, se puede señalar que las acciones que producen el hambre en el mundo no están diseñadas con ese propósito, sino que serían derivaciones indirectas de una política económica y de la desigualdad en la distribución de la riqueza (Galtung, 1969). No podemos dejar de mencionar que las bajas pensiones son formas de maltrato estructural que incrementan la pobreza multidimensional de la persona, en el plano económico y no económico.

Como se comprenderá, claramente los factores contextuales que van rodeando a una persona mayor tienen una especificidad propia. El examen analítico da cuenta de situaciones de discriminación, negligencia, violencia y abuso contra la persona mayor en distintos niveles, sean familiares, institucionales o de cualquier otra índole, lo que va configurando también violaciones estructurales de derechos hacia las personas de edad. Esto nos lleva a preguntarnos si es necesario abordar las mencionadas particularidades desde una perspectiva jurídica, si consideramos también la necesaria toma de conciencia por parte de la sociedad y de los poderes del Estado. En la actualidad es indispensable hablar de los *cuidados paliativos* para personas mayores que enfrentan situaciones de dolor o diagnóstico terminal. Sin duda, la denegación de cuidados paliativos es otra forma de maltrato estructural.

Frente al panorama descrito, cabe preguntarse si es necesaria la capacitación de funcionarios del sector público y del sector privado, personal médico, educadores y jueces, entre otros, sobre la temática de las personas mayores, su dignidad y derechos.

Marco jurídico actual

El sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos de Naciones Unidas ha abordado en sus nueve convenciones internacionales prescripciones generales sobre igualdad y no discriminación y ciertas normas dirigidas a grupos específicos en esta materia. Lo mismo ocurre en el ámbito de la negligencia, violencia, y abuso. De este modo, debemos iniciar el análisis con referencias a este marco jurídico actual.

Igualdad y no discriminación

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Los Estados parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la *igualdad* en el goce de todos los derechos civiles y políticos (artículo 3). En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados parte podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan sus obligaciones convencionales, siempre que las disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (artículo 4).

Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación estará prohibida por la ley (artículo 20).

Todas las personas son *iguales* ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 26).

Como se puede apreciar, estas normas son aplicables a toda persona. Sin embargo, el Pacto se hace cargo de una especial consideración a los niños, quienes por su edad se pueden ver enfrentados a una mayor fragilidad e infraprotección. Por lo mismo, subraya que «todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado» (artículo 24).

El Pacto no explicita a las personas mayores.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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 (artículo 2).

El Pacto también hizo una especial consideración a la situación de los niños y adolescentes, al prescribir especiales medidas de protección y asistencia para ellos, sin discriminación. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. También debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social (artículo 10).

Este Pacto tampoco explicita a las personas mayores.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CDR)

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 aborda la situación de discriminación con un foco específico en la raza, pues «declararán como acto punible conforme a la ley [...] toda incitación a la discriminación racial» (artículo 4).

La Convención no explicita a las personas mayores.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM)

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 define la discriminación contra mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (artículo 1).

Evidentemente, la Convención tiene un eje central en la igualdad y no discriminación, lo que se explicita en sus diversos artículos, por ejemplo, empleo, igualdad ante la ley y representación, entre otros (artículos 11, 15 y 8).

Esta normativa es aplicable a toda mujer, cualquiera sea su edad, pero se hace notar que no explicitó a las mujeres mayores.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CCT)

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984 se focaliza en la prohibición de tortura y apremios ilegítimos por distintas causales, incluida la discriminación. A los efectos de esta Convención, se entiende como «tortura»: «Todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas» (artículo 1).

La Convención no explicita a las personas mayores.

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 tiene como sujeto de derecho a las personas hasta los dieciocho años (artículo 1), asumiendo la temática de igualdad y no discriminación. La Convención tiene un eje central en la igualdad y no discriminación, lo que se explicita en sus diversos artículos, por ejemplo: el derecho a la educación (artículo 28 y artículo 29, letra d), el derecho a opinar (artículo 2, párrafo 2) y el derecho a participar en la vida cultural y artística (artículo 31), entre otros.

La Convención es la expresión jurídica más intensa en la consideración de la edad, con factores específicos para el ejercicio de derechos y libertades fundamentales y requerimientos de apoyo.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CDTM)

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 aborda la temática de igualdad y no discriminación de un sujeto de derecho bien definido y especialmente en vínculo al ejercicio de un derecho particular, como es el trabajo.

Se entenderá por «trabajador migratorio» toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional (artículo 2).

La Convención no explicita a las personas mayores.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 es el primer tratado de derechos humanos del siglo XXI. Describe la discriminación por motivos de discapacidad como cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables (artículo 2).

Con su eje de igualdad y no discriminación, ha abordado en artículos específicos a ciertos sectores de la población con discapacidad que son doblemente invisibles e infraprotegidos, como es el caso de las mujeres con discapacidad (artículo 6) y niños y niñas con discapacidad (artículo 7). No obstante, existe una innovación al mencionar la *edad* de manera genérica en algunos artículos del tratado, como la toma de conciencia (artículo 8) y acceso a la justicia (artículo 13).

Sin embargo, estas referencias genéricas se hacen difusas para su aplicación a personas mayores, principalmente porque la visibilidad que significa la Convención de los Derechos de los Niños y todo el trabajo en torno a este tratado hace que las referencias a la edad se entiendan fundamentalmente hacia esta población.

El artículo referido al respeto del hogar y de la familia hace referencia a la edad, pero en un sentido de la edad para contraer matrimonio y la planificación familiar (artículo 23).

La Convención es también el primer tratado del sistema internacional que menciona a las personas mayores con discapacidad en dos aspectos específicos: prevención secundaria para evitar la aparición de nuevas discapacidades (artículo 25, letra b) y la aplicación de programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza (artículo 28, letra b).

En estas prescripciones, claramente reconoce que puede haber personas mayores con discapacidad, lo que implica que hay otro sector de personas mayores sin discapacidad.

Convención para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CDF)

La Convención para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006 no explicita la discriminación, como tampoco a las personas mayores.

Negligencia, violencia y abuso

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley (artículo 20, numeral 2).

No se explicita a las mujeres mayores.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

No registra referencias sobre negligencia, violencia y abuso.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación

Esta Convención declara como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, así como todo acto de violencia o incitación a cometer estos actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación (artículo 4, letra a). También declara el derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución (artículo 5, letra b).

No se explicita a las mujeres mayores.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención no registra referencias sobre negligencia, violencia y abuso. Sin embargo, hace mención a la obligación de suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (artículo 6), aunque no se explicita a las mujeres mayores.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

La Convención tipifica la tortura en base a ocasionar dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales que pueden afectar a cualquier persona, cuando éstos son hechos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas (artículo 1, véase el numeral 3.1, letra e). También tipifica los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes como aquéllos que no lleguen a ser tortura cuando

sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona (artículo 16).

No hay referencia a las personas de edad.

Convención sobre los Derechos del Niño

Indica que los Estados parte velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra su voluntad, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que la separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, cuando el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres (artículo 9, numeral 1).

Los Estados partes adoptarán también todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra cualquier forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (artículo 19, numeral 1).

Los Estados parte se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales (artículo 34) y adoptarán las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados (artículo 39).

La Convención ha sido categórica en condenar la negligencia, maltrato y abuso en el rango etario de la niñez.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

La Convención señala que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones (artículo 16, numeral 2).

Los Estados parte deberán contar con medidas para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hagan uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios o sus familiares en situación irregular (artículo 68, numeral 1, letra c).

No hay referencias a las personas de edad.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Por su parte, esta convención tiene un artículo específico sobre protección contra la explotación, la violencia y el abuso que menciona la edad:

Los Estados parte también adoptarán todas las medidas pertinentes para impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso asegurando, entre otras cosas, que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadores, incluso proporcionando información y educación sobre la manera de prevenir, reconocer y denunciar los casos de explotación, violencia y abuso. Los Estados parte asegurarán que los servicios de protección tengan en cuenta la edad, el género y la discapacidad (artículo 16, inciso segundo).

Los Estados parte tomarán todas las medidas pertinentes para promover la recuperación física, cognitiva y psicológica, la rehabilitación y la reintegración social de las personas con discapacidad que sean víctimas de cualquier forma de explotación, violencia o abuso, incluso mediante la prestación de servicios de protección. Dicha recuperación e integración tendrán lugar en un entorno que sea favorable para la salud, el bienestar, la autoestima, la dignidad y la autonomía de la persona y que tenga en cuenta las necesidades específicas del género y la edad (artículo 16, inciso cuarto).

La Convención no ha explicitado a las personas mayores, aunque sí menciona la edad como una forma genérica. Se reitera que la formulación genérica se hace difusa hacia las personas mayores. La aplicación práctica preferente de aquella expresión se hace generalmente en consideración al rango de la niñez, especialmente por el gran impacto, visibilidad y trabajo de la Convención de los Derechos del Niño.

Convención para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

Esta convención establece la obligación de mantener los registros oficiales y expedientes de las personas privadas de libertad para ponerlas a disposición de la autoridad competente. Esta información contendrá elementos sobre la integridad física de la persona privada de libertad, entre otros (artículo 17).

También establece que se adoptarán medidas adecuadas para garantizar la protección de las personas con interés legítimo en la información sobre desaparecidos (los allegados de la persona desaparecida o privada de libertad, su representante o abogado), así como de quienes participen en la investigación contra cualquier maltrato, intimidación o sanción para buscar información sobre una persona privada de libertad (artículos 12 y 18).

A su vez, los Estados parte adoptarán las medidas necesarias para garantizar la integridad física y el pleno ejercicio de sus derechos a las personas en el momento en

que sean liberadas, sin perjuicio de las obligaciones a las que puedan estar sujetas en virtud de la legislación nacional (artículo 21).

No se menciona a las personas mayores.

Estados de ratificaciones

Naciones Unidas tiene 193 Estados miembros. A la fecha de este artículo, el estado de ratificaciones de los tratados en derechos humanos es el siguiente: PIDCP, 169 ratificaciones; PIDESC, 165 ratificaciones; CDR, 177 ratificaciones; CEDM, 189 ratificaciones; CCT, 161 ratificaciones; CDN, 196 ratificaciones;³ CDTM, 51 ratificaciones; CDPD, 174 ratificaciones, y CDF, 56 ratificaciones.

Se puede apreciar que la mayoría de los Estados miembros de Naciones Unidas son proclives a respaldar el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos, como lo muestran las ratificaciones de la mayoría de los pactos y convenciones internacionales en la materia. ¿Por qué habría de suponerse que no ocurriera lo mismo con una convención sobre los derechos de las personas mayores?

Por otro lado, hay Estados que pueden no adherir a todas las convenciones, pero sí lo harían en relación con un tratado sobre los derechos de las personas mayores. En esta línea, se aprecia nítidamente cómo los Estados han reconocido la importancia de considerar particularmente a la niñez, con la CDN como el pacto que cuenta con una ratificación universal. Esto hace vaticinar que los Estados también tendrán una apertura significativa hacia el rango etario de la adultez mayor. Otro ejemplo real lo entrega la CDPD, que en diez años de vigencia cuenta con más ratificaciones que otros pactos de anterior data.

Personas mayores y los instrumentos internacionales de derechos humanos: Visión analítica

Pactos generales y convenciones particulares

Como se ha visto, los pactos sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son de carácter general y, por lo tanto, aplicables a todas las personas. Sin embargo, la historia ha demostrado que hay ciertos grupos de personas que han estado infraprotegidas en la sociedad, respecto de las cuales sus derechos han sido invisibilizados, desprovistos de ser debidamente considerados en las políticas públicas y en las leyes, culturalmente no considerados apropiadamente en la sociedad, lo que muchas veces puede producir ciertas condiciones de vulnerabilidad y violación

3. La Convención sobre los Derechos del Niño registra 192 ratificaciones de Estados miembros de Naciones Unidas. Solo no ha ratificado Estados Unidos de Norteamérica, que es Estado miembro. Cuatro Estados no miembros han ratificado esta Convención: Santa Sede, Islas Cook, Niue y Palestina.

de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Es así como la evolución en la promoción y protección de los derechos humanos concibió convenciones contra la discriminación racial, eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, derechos del niño, protección de los trabajadores migrantes y sus familias y derechos de las personas con discapacidad.

En particular, hacemos notar que la situación de niños y niñas ha sido correctamente abordada como un rango etario que requiere especial atención normativa. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con las personas mayores, cuya condición etaria también determina una diversidad invisibilizada y que requeriría una especial propuesta normativa.

Siguiendo el pensamiento de Peces-Barba (2007), desde un punto de vista histórico, los derechos de las personas de edad surgirían en el ámbito del proceso de especificación, al igual como lo ocurrido con los derechos del niño y las personas con discapacidad. El proceso de especificación es una terminología aportada por Bobbio (1991) y completa la idea de los destinatarios genéricos, como los hombres y ciudadanos, con la de otras personas titulares de derechos como mujeres, niños y personas con discapacidad. Este proceso consiste en el paso gradual hacia una ulterior determinación de los sujetos titulares de derechos. La especificación parte de la idea de considerar a los derechos más vinculados a las personas concretas de sus titulares, por lo que juzga como relevantes algunas situaciones del genérico «hombre» o «ciudadano» que exigen un tratamiento especial.

En el caso de las personas de edad, son circunstancias o situaciones relevantes las que derivan de: i) una condición social o cultural de personas que se encuentran en situación de inferioridad en las relaciones sociales y que necesitan una protección especial para superar la discriminación y desigualdad, y ii) de una condición física de personas que por alguna razón se encuentran en una situación de inferioridad en las relaciones sociales (Peces-Barba, 2007: 353-375).

En el marco jurídico examinado contamos con referencias genéricas a la edad en la CDPD. En la CDF se encuentra la posibilidad de constituir como circunstancia agravante que la desaparición forzada se practique a ciertas personas como mujeres embarazadas y «otras personas particularmente vulnerables» (artículo 7). En este caso, las pruebas para constituir la agravante tendrían que determinar si la persona mayor afectada se encontraba en condición de vulnerabilidad. La CEDM habla de la no discriminación de la mujer en el empleo, donde encontramos una mención que señala: «El derecho a la seguridad social, en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas» (artículo 11, letra e).

Podemos afirmar que si bien hay una referencia explícita a la vejez, no resulta ser la más adecuada ni amplia, ya que se la coloca en un contexto acotado solo a la seguridad social y en un desglose que incluye «enfermedad, invalidez u otra incapa-

cidad para trabajar». Debemos subrayar que cuando se aprobó la CEDM no existía la CDPD, que innovó en los lenguajes y en los conceptos. Tampoco es asimilable «vejez» a «inhabilidades para trabajar».

Por otro lado, la vigencia de los instrumentos señalados y la ausencia de prescripciones jurídicas específicas para las personas mayores hace difusa la discriminación múltiple e interseccional que pueden vivir estas personas, como la mujer mayor, el migrante mayor, la persona mayor con discapacidad, las personas mayores en casos de conflicto armado, las personas mayores en situación de desastres naturales, las personas indígenas mayores y todos los cruces que podemos hacer, que en la vida real exceden a la teoría.

¿Por qué un instrumento internacional para personas mayores si existe la CDPD?

Hay quienes intentan asimilar la situación de las personas mayores con la situación de las personas con discapacidad. Es una visión errónea, ya que son dos realidades filosófica y conceptualmente diferentes.

La CDPD aborda de lleno el modelo de derechos humanos de las personas con discapacidad. Esto significa calificar al sujeto de derecho a partir de tres elementos: deficiencia física, sensorial, intelectual o mental (sicosocial); interacción con diversas barreras, y cómo dicha interacción produce un impacto en la vida de la persona en términos de las restricciones a la participación plena y efectiva en la sociedad. Desde allí en adelante, la CDPD se enfoca en los derechos diversificados en relación con esta población objetiva.

Cuando nos referimos a la persona mayor, el centro de la definición está en relación con una edad determinada, convenida internacionalmente, desde la cual se considera que una persona ingresa a esta fase de la vida. Por lo tanto, conceptualmente, el envejecimiento y la adultez mayor —que es un proceso connatural a la vida de toda persona— nada tiene que ver con el factor de deficiencias.

La persona mayor está expuesta a enfrentar barreras y puede experimentar restricciones a la participación plena y efectiva en la sociedad. Sin embargo, una persona mayor no es más o menos persona mayor en relación con las barreras que enfrenta o las dificultades para su participación. La persona mayor es sujeto de derecho como tal, aun cuando no experimentara barreras y restricciones a la participación. Lo que define a este titular de derechos es su rango etario. A su vez, la discapacidad puede ser mayor o menor dependiendo de las barreras que enfrenta la persona con deficiencia y cómo aquello restringe su participación en la sociedad. Es muy importante tener clara la notable diferencia conceptual y filosófica entre ambos titulares de derechos.

Sabemos que la sociedad actual experimenta una transición demográfica avanzada hacia una población de personas mayores cada vez más cuantiosa, en que la vida se va alargando. En particular, puede ocurrir que algunas personas mayores vayan viendo

afectada su movilidad física o su agudeza sensorial. No obstante, esto es un hecho que debe observarse caso a caso. Hay personas con edad avanzada que siguen gozando de una buena condición física, sensorial, intelectual o mental. No por ser persona mayor se tiene discapacidad. Algunas personas mayores podrán vivenciar discapacidad en alguna parte de su vida, pero no es una identificación correlativa ni exacta.

Desde otro ángulo, el envejecimiento produce nuevos desafíos en el ámbito jurídico que son necesarios asumir normativamente, como el envejecimiento activo, el envejecimiento positivo, los cuidados paliativos y la cultura intergeneracional, entre otros. Esta diversificación en el ejercicio de los derechos ha sido claramente comprendida a nivel de la Organización de los Estados Americanos, que aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70) de 2015 cuando ya contaban con diversas convenciones, incluida la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Un ejemplo del impacto que tiene un tratado en derechos humanos respecto de sus titulares lo refleja la CDPD, que ha permitido visibilizar al sujeto de derecho en todo ámbito, catalizando el mayor disfrute de derechos humanos y libertades fundamentales para este sector de la población y su nítida presencia en el desarrollo sostenible.

Apoyan esta postura el proceso de especificación de los derechos humanos y la concepción mínima de derechos humanos a nivel internacional que promueve Pogge (2000), quien afirma que, si verdaderamente importan los derechos humanos, entonces debemos apoyar el orden global que ellos favorecen. Continúa señalando que podríamos concebir a los derechos humanos como un estándar para determinar solo Gobiernos nacionales, por lo que admitiríamos entonces que otros Estados utilicen otros estándares; sin embargo, no tendría sentido, toda vez que no podemos actuar neutralmente en lo que dice relación al futuro desarrollo del orden institucional global, por lo que la labor más importante y urgente en la actualidad, por el futuro de la especie humana, es situar este desarrollo sobre un camino aceptable, basado en una concepción de derechos humanos de amplia aceptación internacional.

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores es un instrumento jurídicamente vinculante, que promueve, protege y asegura el pleno goce y el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores. Define a persona mayor como aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que no sea superior a los 65 años (artículo 2).

La Convención se estructuró basándose en dos columnas principales: igualdad y no discriminación, y diversificación de los derechos. Es dable señalar que la igualdad y la no discriminación están en el rango de los principios y por ello cruzan toda la mirada normativa del tratado (artículo 3, letra d).

Para subrayar este aspecto, la norma específica enfatizó el aseguramiento que deben brindar los Estados parte para la igualdad ante la ley y para la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. A su vez, los Estados deben prohibir toda forma de discriminación por razones de edad (artículo 5).

La definición de discriminación consiste en cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada (artículo 2).

La Convención reconoce la existencia de otras circunstancias que cruzan a la adultez mayor, por lo que define discriminación múltiple como cualquier distinción, exclusión o restricción hacia la persona mayor fundada en dos o más factores de discriminación (artículo 2).

En consonancia, es preciso señalar que los Estados parte se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, sin discriminación de ningún tipo, incluida la discriminación múltiple. Para ello, promoverán la plena participación de las personas mayores en la elaboración, aplicación y control de políticas públicas y legislación en la materia (artículo 4).

En el ámbito de la negligencia, violencia y abuso, el tratado consagra el derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia, y señala que la definición de violencia contra la persona mayor comprende, entre otros, distintos tipos de abuso, incluso el financiero y patrimonial, el maltrato físico, sexual, psicológico, la explotación laboral, la expulsión de su comunidad y toda forma de abandono o negligencia que tenga lugar dentro o fuera del ámbito familiar o unidad doméstica o que sea perpetrado o tolerado por el Estado o sus agentes dondequiera que ocurra (artículo 4).

Conforme lo anterior, los Estados parte están obligados a adoptar medidas legislativas y administrativas, entre otras, para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los actos de violencia contra la persona mayor, junto con otras que propicien la reparación de los daños ocasionados por estos actos (artículo 9, letra a).

Las disposiciones del Tratado particularizan el modelo de derechos humanos con directrices específicas de implementación para el pleno disfrute por las personas de edad. Además, existen algunos elementos cuya implementación planteará interesantes desafíos jurídicos: independencia y autonomía (artículo 7), participación e integración comunitaria (artículo 8), servicios de cuidado a largo plazo (artículo 12) y cuidados paliativos (artículos 2, 6, 11, 12 y 19). Esto confirma la necesidad de una expresión diversificada de los derechos de las personas mayores desde un nuevo paradigma.

Avances y logros de Naciones Unidas en la elaboración de un instrumento internacional para personas mayores

La primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento fue convocada en 1982 por la Asamblea General de Naciones Unidas, en la cual se elaboró el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento y se hizo un llamado para que se llevaran a cabo acciones específicas en determinados temas, como la salud, la familia, el bienestar social, la seguridad de ingresos y de empleo y la educación, entre otros.⁴

En 1991, la Asamblea General adoptó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, que enumeraban dieciocho derechos relativos a la independencia, la participación social, la atención, la realización personal y la dignidad.

En 1992, la Conferencia Internacional sobre el Envejecimiento se reunió para revisar el Plan de Acción y adoptó la Proclamación sobre el Envejecimiento. A partir de las recomendaciones de la Conferencia, la Asamblea General proclamó el año 1999 como el Año Internacional de las Personas de Edad, y el 1 de octubre de cada año como Día Internacional de las Personas de Edad.

Las acciones sobre el envejecimiento continuaron: en 2002 se celebró en Madrid la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la cual adoptó una Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Madrid, con la finalidad de diseñar una política internacional en la materia y abogar por un cambio de actitud, de políticas y de prácticas para aprovechar el enorme potencial de las personas de edad.

La Asamblea General, como respuesta al seguimiento efectuado a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, estableció el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento, con el objeto de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad examinando el marco internacional vigente en la materia, determinando sus posibles deficiencias, así como la mejor forma de subsanarlas (Resolución 65/182, 21 de diciembre de 2010, de la Asamblea General de Naciones Unidas).

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas reconoció los problemas relacionados con el ejercicio de los derechos humanos por parte de las personas de edad en ámbitos como la prevención y protección ante la violencia y los malos tratos, la protección social, la alimentación y la vivienda, el empleo, la capacidad jurídica, el acceso a la justicia, la asistencia sanitaria, la necesidad de cuidados asistenciales a largo plazo y paliativos, por lo que exhortó a todos los Estados a proveer el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas de edad (Resolución 21/23, 28 de septiembre de 2012, del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas).

4. «Envejecimiento», sitio web de Naciones Unidas, disponible en <http://bit.ly/2ERVocU>.

La Asamblea General solicitó al Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento iniciar, a partir de su cuarto periodo de sesiones —que se celebraría en 2013—, el examen de propuestas relativas a un instrumento jurídico internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad y presentar lo antes posible una propuesta que contuviera, entre otras cosas, los principales elementos que debía reunir un instrumento jurídico internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad, que no se contemplaban suficientemente en los mecanismos existentes y exigían, por tanto, una mayor protección internacional (Resolución 67/139, 20 de diciembre de 2012, de la Asamblea General de Naciones Unidas).

Hasta la novena sesión del grupo de trabajo de Naciones Unidas en 2018, se han analizado algunos elementos de derechos humanos prioritarios para las personas mayores, pero no se ha producido una propuesta relativa a un instrumento jurídico internacional.⁵

Jurisprudencia de los órganos de tratados en el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos

La tabla 1 desglosa la última sesión del 2016 y la primera sesión del año 2017 de los distintos órganos supervisores de los tratados y convenciones en derechos humanos de Naciones Unidas que se encargan del monitoreo internacional en derechos humanos.

En resumen, el estudio se refiere a 16 sesiones correspondientes a 8 órganos de tratados, sesiones en las cuales dichos órganos han examinado a 98 países, lo que arrojó los siguientes resultados: de un total de 3.101 recomendaciones contabilizadas, 84 hicieron referencias a la palabra genérica «edad», lo que representa el 2,71% del total de recomendaciones; por su parte, 23 recomendaciones hicieron referencias específicas a expresiones como «persona de edad» o «persona mayor», lo que representa el 0,74% del total de recomendaciones. Reiteramos que las referencias a «edad» resultan difusas al tratarse de personas mayores, por lo que podemos afirmar que la real prevalencia de recomendaciones de los órganos de tratados en derechos humanos hacia las personas de edad se reduce al 0,74% del total de recomendaciones.

Desde esta evidencia, podemos afirmar que la mínima referencia a las personas mayores en las recomendaciones de los órganos de tratados en derechos humanos de Naciones Unidas se produce porque no existe un instrumento jurídico vigente que visibilice a este sector de la población para promover y proteger su dignidad y derechos. En otras palabras, la ausencia de una convención internacional condiciona la falta de dicha protección jurídica.

5. «Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons», sitio web de Naciones Unidas, disponible en <http://bit.ly/2AB5wCP>.

Tabla 1. Menciones de edad y personas mayores en sesiones de comités de Naciones Unidas

Comité	Sesión	Países examinados	Recomendaciones	Referencias a la edad	Referencias a personas mayores
Derechos Humanos	2016	7	160		1
	2017	6	112	1	
Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2016	7	245	4	
	2017	6	293	6	1
Eliminación de la Discriminación Racial	2016	6	186	5	
	2017	6	123	1	
Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2016	11	330	11	8
	2017	8	245	5	4
Contra la Tortura	2016	8	253	3	
	2017	6	196	6	
Derechos de los Trabajadores Migratorios	2016	4	159	5	1
	2017	3	86	3	
Derechos de las Personas con Discapacidad	2016	7	239	12	6
	2017	8	365	20	2
Contra las Desapariciones Forzadas	2016	2	55	1	
	2017	3	54	1	

Fuente: Elaboración propia a partir de «Human rights bodies», sitio web de Naciones Unidas, disponible en <http://bit.ly/2AA8XtA>.

Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible

La Agenda 2030 establece 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS),⁶ que evidentemente son aplicables a todas las personas, «sin que nadie quede atrás».⁷ La Agenda 2030 es teóricamente aplicable a las personas mayores. Sin embargo, nos interesa efectuar un análisis más pormenorizado en cuanto a los ODS, sus metas e indicadores, para identificar su alcance explícito hacia las personas mayores. Los resultados se muestran en la tabla 2.

En resumen, solo el 1,77 % de las metas y el 0,41% de los indicadores mencionan a las personas mayores. Reiteramos que las referencias a la edad son genéricas y no

6. «La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», Centro de Noticias de las Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2015, disponible en <http://bit.ly/2AyYnTC>.

7. «Objetivos de desarrollo 2030: “Nadie debería quedar atrás y ningún derecho humano ignorado”, Expertos de la ONU», sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 12 de julio de 2016, disponible en <http://bit.ly/2AyYqig>.

Tabla 2. Menciones de edad y personas mayores en objetivos de desarrollo sustentable

Objetivos de desarrollo sustentable	Totales	Referencias a edad	Referencias a personas mayores
Objetivos	17	1	
Metas	169	2	3
Indicadores	240	32	1

Fuente: Elaboración propia.

necesariamente serán aplicadas en la práctica a las personas mayores. En todo caso, las referencias a edad están presentes en solo un objetivo de desarrollo sustentable, en el 1,18% de las metas y en el 13,33% de los indicadores. Se puede apreciar que hay insuficiente visibilidad de la persona mayor en los objetivos, sus metas e indicadores.

Conclusiones

Un modelo de derechos humanos para las personas mayores

Todo lo anteriormente examinado y analizado nos lleva a la lógica conclusión de que es necesario consagrar el modelo de derechos humanos para las personas mayores, en el que conceptualmente el elemento definitorio del sujeto de derechos es su edad. No es lo mismo que se hable de la edad como algo intangible y genérico que tener un modelo de derechos humanos para personas mayores en el que se precise desde qué edad una persona será considerada como persona mayor.

La especificidad de las personas mayores no es asimilable con sujetos de derecho cuyo estatus jurídico se encuentra en otros pactos y convenciones de Naciones Unidas vigentes.

En consecuencia, desde el punto de vista estrictamente jurídico y normativo, una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores con un eje de igualdad y no discriminación y el ejercicio de los derechos diversificados para este sector de la población permitirá contar con un sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos más completo, que aporte fuertemente a la coherencia y consistencia del mismo sistema.

Cada una de las convenciones mencionadas ha contribuido significativamente a una más plena vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales, por la cual las personas mayores deben ser definitivamente incorporadas normativamente, más aún teniendo en consideración que en la actualidad hay alrededor de 900 millones de personas mayores, lo que equivale al 12% de la población mundial, con

estimaciones para el 2050 en 2.000 millones de personas mayores, equivalentes al 22% de la población mundial.⁸

Por otro lado, en los aspectos particulares que se abordan en este estudio —igualdad y no discriminación; negligencia, violencia, y abuso—, la especificidad de estas figuras en el caso de personas mayores, respaldada por una abundante casuística en la materia, hace indispensable aproximarse y abordar este sector de la población desde un punto de vista jurídico. De este modo, los Estados tendrán un instrumento útil para la elaboración de leyes y políticas públicas para las personas mayores, lo que permitirá que el Estado de derecho sea pleno para estos ciudadanos.

Además, la existencia de un instrumento internacional en derechos humanos para las personas mayores dará un sólido soporte al trabajo de supervisión de los distintos mecanismos multilaterales en este ámbito, lo que contribuirá decididamente a la promoción y protección de la dignidad y derechos de este sector de la humanidad.

Situación del marco jurídico

Desde una perspectiva sociológica y psicológica, las temáticas de personas mayores, particularmente igualdad, no discriminación, negligencia, violencia y abuso, tienen una especificidad, lo que brinda insumos suficientes al sistema jurídico para la producción normativa. Al examinar el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos, hemos visto prácticamente nulas referencias a las personas mayores. Entre estas pocas referencias, algunas explicitan la «edad», lo que se hace aplicable a distintos rangos etarios y hace difusa la perspectiva de las personas mayores, particularmente en materia de igualdad, no discriminación, negligencia, violencia y abuso. Además, existe una desafortunada mención a la vejez en la CEDM, que la asimila a «otras incapacidades para trabajar».

Por otro lado, claramente existen diferencias filosóficas y jurídicas entre el titular de derechos «persona mayor» y el titular de derechos «persona con discapacidad», como se ha examinado anteriormente. La conceptualización de este último en el modelo de derechos humanos integra tres elementos: deficiencias física, sensorial, intelectual o mental (sicosocial); interacción con barreras; y restricciones a la participación plena y efectiva en la sociedad. Evidentemente, la persona mayor se conceptualiza desde que ingresa en un rango etario determinado, lo que de ninguna manera es equivalente a la deficiencia. Es impropio identificar persona mayor con deficiencia, pues hay muchas personas mayores que no presentan deficiencia. Son dos asuntos completamente distintos, aunque haya personas mayores que por circunstancias de

8. «Envejecimiento y salud», Organización Mundial de la Salud, 5 de febrero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2P35XPi>.

sus vidas puedan tener una discapacidad, lo que también puede ocurrir a niños y personas de toda edad. Habría sido del todo inapropiado no generar la CDPD, porque había niños con discapacidad y a ellos se aplicaba la CDN.

La transición demográfica avanzada hacia un universo cada vez más cuantioso de personas mayores coloca de manifiesto la necesidad de abordar de manera particular y pormenorizada el ejercicio de los derechos diversificados de este sector de la población, lo que brinda sustento jurídico y normativo a sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Por otro lado, si se abordó normativamente la situación de los niños como rango etario específico en la vida de las personas, es recomendable hacer lo mismo con las personas mayores. En términos del monitoreo internacional en derechos humanos, hemos podido examinar que la supervisión se refiere en escasas ocasiones a las personas mayores, incluso cuando se menciona el factor edad. Esto marca una notoria diferencia con otros titulares de derecho como los niños, que cuentan con la CDN, por lo cual las referencias a ellos son abundantes en el proceso de monitoreo internacional.

La falta de normas jurídicas sobre personas mayores determina una menor referencia a la discriminación múltiple o interseccional que pueden enfrentar. Como ejemplo práctico de lo expresado, la Organización de los Estados Americanos, que cuenta con tratados de derechos humanos para los distintos sujetos de derechos, al igual que el sistema de Naciones Unidas, elaboró una convención específica sobre los derechos de las personas mayores, la que entró en vigor en 2015.

A mayor abundamiento, el envejecimiento ha develado nuevos conceptos, como el envejecimiento activo, la cultura intergeneracional y los cuidados paliativos, los que requieren ser recogidos jurídicamente, ya que no están mencionados en ningún pacto de derechos humanos del sistema internacional.

Desde otro ángulo, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos proveen de un sustrato medular inalienable, imprescriptible, inderogable e irrenunciable para el desarrollo social, que en este milenio debe ser plenamente sostenible, inclusivo y accesible. Dicho desarrollo debe ser guiado por los derechos humanos, por lo que pensar en un instrumento internacional sobre los derechos de las personas mayores es de decisiva importancia en la actualidad.

Los derechos humanos y la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, con la correlación directa entre ambos, deben producir una simbiosis y el efecto catalizador para el cumplimiento e implementación de los dos ámbitos, en pro de la igualación de las personas en el disfrute de sus derechos y su plena inclusión en el desarrollo social. En el mundo contemporáneo es indispensable reconocer la fluida interacción entre estos poderosos ámbitos: hoy no es posible concebir su implementación por caminos separados e independientes. Por lo mismo, identificar a las personas mayores como titulares de derechos con su especificidad en una convención internacional que

consagre el correspondiente modelo de derechos humanos para ellos dará visibilidad, soporte y fuerza a su conexión con el desarrollo sostenible.

Ventajas para los Estados

¿Cuáles son las ventajas concretas y específicas para los Estados de consagrar el modelo de derechos humanos para las personas mayores en una convención internacional? Una convención de este tipo:

- Entregará pautas concretas que orientarán a los Estados en su legislación interna y políticas públicas de implementación.
- Permitirá la transversalización concreta del modelo de derechos humanos para este sector de la población con otras esferas de los derechos humanos.
- Dará fuerza a la tipificación de la discriminación, incluida la discriminación múltiple e interseccional que puede afectar a este sector de la población, lo que daría un soporte jurídico a las correspondientes sanciones por la ocurrencia de estos ilícitos. Lo mismo ocurrirá en el ámbito de violaciones graves de los derechos humanos, como la violencia, el abuso y la negligencia contra las personas mayores.
- Permitirá transversalizar y catalizar el desarrollo sostenible para este sector de la población basándose en el modelo de derechos humanos.
- Permitirá a los Estados acceder a una cooperación internacional multidimensional, basada en el modelo de derechos humanos para este sector de la población.
- Dará soporte a los Estados para acceder a la construcción de capacidades (*capacity building*) y asistencia técnica de Naciones Unidas, sus agencias especializadas y otros órganos competentes para la implementación del modelo de derechos humanos para este sector de la población.
- Contribuirá a la toma de conciencia sobre la titularidad de derechos de las personas de edad en la sociedad y, a la vez, servirá para el adecuado entrenamiento de los profesionales para la mejor atención de este sector de la población.

Agradecimientos

Artículo elaborado con el apoyo del asistente de investigación John Flen Rettig. La introducción contó con la colaboración del psicólogo Alonso Aravena Muñoz.

Referencias

- BOBBIO, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.
- BUTLER, Robert (1969). «Age-ism: Another form of bigotry». *The Gerontologist*, 9 (4): 243-246. DOI: 10.1093/geront/9.4_Part_1.243.
- GALTUNG, Johann (1969). «Violence, peace, and peace research». *Journal of Peace Research*, 6 (3): 167-191. DOI: 10.1177/002234336900600301.
- KABANCHICK, Alicia, FRANCISCO KADIC, María Cristina SHAHADE y BenziÓN WINOGRAD (2001). «Duelos y depresiones: Indicaciones, clínica y abordaje en psicoterapia psicoanalítica». Ponencia presentada en Decimoséptimo Congreso de APSA, Mar del Plata.
- LOSADA, Andrés (2004). «Edadismo: Consecuencias de los estereotipos, del prejuicio y la discriminación en la atención a las personas mayores. Algunas pautas para la intervención». *Informes Portal Mayores*, 14: 1-15. Disponible en <http://bit.ly/2Pom2ow>.
- PECES-BARBA, Gregorio (2007). «Derechos humanos, especificación y discapacidad». En Ignacio Campoy (editor), *Igualdad, no discriminación y discapacidad: Una visión integradora de las realidades española y argentina*. Madrid: Dykinson.
- POGGE, Thomas (2000). «La importancia internacional de los derechos humanos». *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 2 (1): 1-26. Disponible en <http://bit.ly/2P1kMli>.
- SÁNCHEZ, Concepción (2004). «Estereotipos negativos hacia la vejez y su relación con variables sociodemográficas, psicosociales y psicológica». Tesis doctoral, Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación, Universidad de Málaga.

Sobre la autora

MARÍA SOLEDAD CISTERNAS REYES es abogada y cientista política. Premio Nacional de Derechos Humanos de Chile 2014, expresidenta del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas 2013-2016, profesora de la Universidad San Sebastián, Chile. Su correo electrónico es soledad.cisternas@gmail.com.

ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS

El *Anuario de Derechos Humanos* es una publicación anual de referencia y consulta en derechos humanos y materias afines, que busca ser un espacio de discusión, difusión y conocimiento de los temas centrales sobre derechos humanos en sus contextos nacional e internacional, poniendo a la disposición del público de manera gratuita los distintos desarrollos doctrinales, jurisprudenciales y legislativos ocurridos en este campo dentro del período anual cubierto por cada edición.

DIRECTORA RESPONSABLE

Nancy Yáñez Fuenzalida

EDITOR DE CONTENIDOS

Salvador Millaleo

SITIO WEB

anuariodh.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

anuario-cdh@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipográfica
(www.tipografica.cl)