



Asamblea General

Distr. general
22 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 27 c) del programa provisional*

**Desarrollo social: seguimiento del Año Internacional
de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial
sobre el Envejecimiento**

Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se centra en la situación de los derechos humanos de las personas de edad en todas las regiones del mundo. El informe ofrece un panorama general de algunos de los problemas a que se enfrentan los hombres y las mujeres de edad a la hora de disfrutar de sus derechos y presenta ejemplos de respuestas de los gobiernos ante esos problemas. Además, presenta una colección ilustrativa de medidas legislativas, políticas y programas y describe las principales cuestiones relativas a los derechos humanos, como la discriminación, la violencia y los malos tratos, la protección social, la atención a largo plazo, los servicios adaptados a edades concretas, la participación, el acceso a la justicia y las pensiones vitalicias.

* A/66/150.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Situación actual y problemas.....	3
III. Normas relativas a los derechos de las personas de edad.....	7
IV. Respuestas nacionales a cuestiones concretas referentes a los derechos humanos.....	12
V. Conclusiones y recomendaciones.....	21

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 65/182 de la Asamblea General, titulada “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”. En el párrafo 31 de esa resolución, la Asamblea solicitó al Secretario General que preparara un informe sobre su aplicación que incluyera la situación relativa a los derechos de las personas de edad en todas las regiones del mundo. El 3 de febrero de 2011, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) envió una nota verbal a los Estados Miembros, los organismos y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, así como a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y a las instituciones nacionales de derechos humanos para informarlos sobre el informe. La nota verbal incluía un cuestionario de nueve puntos en que se solicitaban observaciones e información sobre la legislación, las políticas y los programas existentes relativos a diversas cuestiones de derechos humanos referentes a las personas de edad. Se recibieron comunicaciones por escrito de 41 Estados, 8 organismos de las Naciones Unidas, 20 instituciones nacionales de derechos humanos y 10 organizaciones, coaliciones y otros grupos no gubernamentales. El sitio web del ACNUDH contiene una lista completa de quienes respondieron a la nota verbal y todas las comunicaciones enviadas para la preparación del presente informe¹. En este sentido, cabe señalar que las comunicaciones, se refieren a una amplia variedad de situaciones nacionales, jurídicas, sociales y económicas, y que, si bien se reconoce que las personas de edad son un grupo claramente heterogéneo, su situación varía ampliamente de un Estado Miembro a otro y dentro de un mismo Estado.

2. El informe está organizado en varias secciones. La sección II presenta la situación general y los problemas a que se enfrentan las personas de edad en todas las regiones del mundo. La sección III ofrece una visión general del marco internacional vigente, incluidos los instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes, y analiza algunos de los principios, normas y obligaciones que incumben a los Estados partes y que son aplicables a las personas de edad. La sección IV presenta una recopilación de ejemplos de las contribuciones al presente informe, referentes a varias cuestiones específicas y a ámbitos relevantes para las personas de edad. Por último, en la sección V se presentan las conclusiones y recomendaciones.

II. Situación actual y problemas

3. La composición de la población mundial ha cambiado de manera espectacular en los últimos decenios. Entre 1950 y 2010, la esperanza de vida en todo el mundo ha aumentado de los 46 a los 68 años, y está previsto que aumente hasta los 81 años para fines del siglo². Cabe señalar que, en la actualidad, en la franja de edad de las personas de 60 años o más, el número de mujeres superan el de hombres en unos 66 millones. Entre las personas con 80 años de edad o más, el número de mujeres

¹ Para las comunicaciones, véase <http://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/Submissions.aspx>.

² *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Puede consultarse en inglés http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm.

prácticamente duplica el de hombres, y entre las personas centenarias, hay entre cuatro y cinco veces más mujeres que hombres. Por primera vez en la historia de la humanidad, en 2050 en el mundo habrá más personas mayores de 60 años que niños.

4. En la actualidad, casi 700 millones de personas son mayores de 60 años. Para 2050, las personas de 60 años o más serán 2.000 millones, esto es, más del 20% de la población mundial. El mayor y más rápido aumento del número de las personas de edad se producirá en el mundo en desarrollo, pues Asia es la región con un mayor número de personas de edad, y África se enfrenta, en proporción, al mayor crecimiento demográfico. Con esto en mente, está claro que es necesario prestar mayor atención a las necesidades particulares de las personas de edad y los problemas a que se enfrentan muchas de ellas. No obstante, es igualmente importante la contribución esencial que la mayoría de los hombres y las mujeres de edad pueden seguir haciendo al funcionamiento de la sociedad si se cuenta con las garantías adecuadas. Los derechos humanos se hallan en la base de todos los esfuerzos en este sentido.

5. Durante los últimos 10 años, el envejecimiento de la población ha conducido a la introducción de nuevas políticas y programas en las que el sector social ha ocupado un lugar central, como se observa en la mayoría de las contribuciones al presente informe. Muchos gobiernos en las economías desarrolladas y en desarrollo han diseñado o han introducido a modo experimental políticas innovadoras relacionadas con los sistemas de salud, seguridad social o bienestar. Además, se han aprobado diversos documentos de política generales, incluidos planes de acción nacionales sobre el envejecimiento. También han empezado a aparecer medidas legislativas referidas a las personas de edad en ámbitos tan dispares como códigos de construcción, otorgamiento de licencias y supervisión de centros de atención y cursos de formación profesional. Las administraciones públicas a todos los niveles, desde el local al nacional, han asumido parte de esta responsabilidad, y bien han creado nuevas instituciones o han modernizado las existentes a fin de buscar formas de responder gradualmente a los problemas a que se enfrentan las personas de edad.

6. Las instituciones públicas han optado por diversos enfoques a la hora de fijar sus prioridades. Estas opciones ponen de relieve distintas percepciones de la función que las personas de edad desempeñan en la familia y la sociedad en general. En algunos casos, las medidas tienen por objeto captar la dinámica de las comunidades y sociedades, que evoluciona a gran velocidad, invitando al replanteamiento de las percepciones actuales sobre las personas de edad y el empleo, los mecanismos de atención para las personas de edad, los sistemas de apoyo intergeneracional y las limitaciones financieras. Algunos gobiernos han formulado políticas basadas en el principio de envejecer manteniéndose activo y el principio de la autonomía, con objeto de que las personas de edad mantengan una vida independiente en su casa, con servicios e instalaciones que satisfagan diversos tipos de necesidades. Otros hacen hincapié en los lazos familiares y el apoyo a la unidad familiar como fuente primaria de atención para las personas de edad. En todos los casos, es esencial una red de instancias del sector privado, incluidas diversas organizaciones voluntarias y centros basados en la comunidad, para que todo el sistema funcione sin problemas.

7. Particular resonancia tiene la situación de las mujeres de edad³, que se enfrentan a desigualdades como consecuencia de los papeles basados en el género

³ Véase CEDAW/C/2010/47/GC.1, recomendación general núm. 27 (versión sin editar).

que representan en la sociedad. Las relaciones entre los géneros estructuran todo el ciclo vital, influyen en el acceso a los recursos y las oportunidades, y sus repercusiones son tanto continuas como acumulativas. Las diferentes circunstancias que conforman la vida de los hombres y las mujeres de edad son fruto de toda una vida de experiencias. Una buena salud, seguridad económica, una vivienda adecuada, un entorno propicio, acceso a la tierra y a otros recursos productivos, son todos elementos fundamentales para envejecer con dignidad; sin embargo, obtenerlos depende de decisiones y elecciones solo en parte determinadas por la persona individual. La repercusión de las desigualdades de género en la educación y el empleo se vuelve más marcada entre las personas de edad. Como consecuencia de ello, las mujeres de edad tienen más probabilidades de ser pobres que los hombres. Además, las mujeres de edad con frecuencia asumen mayores responsabilidades en lo referente a la atención de la familia, al tiempo que se enfrentan a condiciones de trabajo inflexibles, edades de jubilación obligatorias y pensiones y otros beneficios sociales insuficientes, todo lo cual las deja, a ellas y a las personas a su cuidado, en una situación de extrema vulnerabilidad. Sin duda, el envejecimiento, los problemas relacionados con los derechos humanos que plantea y su feminización introducen un cambio sin precedentes en el tejido social de todas las sociedades, con consecuencias de gran alcance.

8. Aunque en las comunicaciones enviadas para la presentación de este informe se señalaron numerosos problemas, los cuatro que se indican a continuación aparecieron reiterada y sistemáticamente en todo el mundo: a) la pobreza y la precariedad de las condiciones de vida; b) la discriminación por motivos de edad; c) la violencia y el maltrato; y d) la falta de medidas, mecanismos y servicios especiales.

Pobreza y condiciones de vida

9. El problema más apremiante para el bienestar de las personas de edad es la pobreza, incluida la frecuente precariedad de sus condiciones de vida. La carencia de una vivienda, la malnutrición, las enfermedades crónicas sin tratar, la falta de acceso al agua potable y el saneamiento, los medicamentos y tratamientos a precios que las personas de edad no se pueden permitir y la inseguridad de sus ingresos son solo unos pocos de los problemas más críticos relacionados con los derechos humanos a que se enfrenta cada día un gran número de personas mayores.

10. Varios Estados han reconocido el nivel de vida relativamente bajo de las personas de edad en comparación con otros segmentos de la población, incluida la prevalencia de la pobreza, e incluso la pobreza extrema. Con frecuencia, a pesar de sus menores ingresos, las personas de edad son cabeza de familia y los cuidadores principales, por ejemplo, de los nietos y otros familiares.

11. Las comunicaciones enviadas para la preparación de este informe también señalan diferencias en la prestación de servicios entre los entornos urbanos y rurales, así como en el interior de las ciudades, entre las zonas residenciales periféricas y los barrios marginales. El acceso, los precios asequibles y la calidad de los servicios constituyen preocupaciones fundamentales en esas zonas. Los servicios médicos y sociales, por ejemplo, en particular en los pueblos remotos y escasamente poblados, plantean dificultades adicionales al sistema, pese a que en algunos países existen equipos móviles que prestan servicios sociales a domicilio.

12. Esta cuestión también está relacionada con las modalidades de convivencia. Los patrones sociales y económicos, en rápida evolución, y la nuclearización de las familias se han mencionado con frecuencia como motivos de la disminución que se percibe en el apoyo de la familia a las personas de edad. En algunos casos, este cambio ha creado una necesidad, no satisfecha, de un mayor número de residencias y alojamientos. En algunas sociedades se están produciendo grandes movimientos migratorios. En estas sociedades, las personas de edad se quedan atrás, o son responsables del cuidado de los nietos que han quedado huérfanos como consecuencia del VIH/SIDA. Con frecuencia, su labor como cuidadores no está reconocida, sus ingresos no son previsibles y se espera que cuiden de sí mismos y de otras personas sin una fuente de ingresos.

Discriminación

13. Otro problema persistente, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, es la estigmatización y discriminación. Si bien se reconoce el papel esencial que representan las personas de edad como custodios de la cultura y la historia, paradójicamente, en muchas comunicaciones esenciales para la preparación del presente informe se reconocía que los prejuicios contra las personas de edad y su estigmatización estaban ampliamente tolerados en las sociedades de todo el mundo. La discriminación por edad está muy extendida en la contratación, y la legislación no ha bastado para eliminar por sí misma la discriminación en el empleo por motivos de edad. Una queja habitual que las personas de edad y las personas que se están haciendo mayores presentan ante las instituciones nacionales de derechos humanos era el rechazo para un empleo, en las entrevistas o para otras oportunidades laborales como consecuencia de su edad.

14. Cuando la edad viene definida además por otras dimensiones que conforman la identidad en las distintas sociedades, como el sexo, la raza y la etnia, la religión, la discapacidad, la nacionalidad, la salud o las condiciones socioeconómicas, la discriminación es múltiple, con la consiguiente repercusión para el disfrute de todos los derechos humanos. En las respuestas presentadas para la preparación de este informe se ponía de relieve la situación de las personas de edad que son pobres, las que viven en las zonas rurales, las que sufren enfermedades crónicas u otros problemas de salud o viven con una discapacidad, así como la situación de las mujeres de edad divorciadas, viudas o solteras.

Violencia y abusos contra las personas de edad

15. En las comunicaciones enviadas para la preparación de este informe, también se señalan la incidencia y la repercusión de la violencia y los abusos en la calidad de vida y la salud de las personas de edad. El maltrato de las personas de edad, en general definido como el abuso físico, emocional o sexual por una persona que se halla en una posición de confianza, se produce en todas las partes del mundo. Sus numerosas formas incluyen la tutela forzosa y la violencia física y sexual en los centros de atención, hospitales o en el seno de la familia. Asimismo, existen amenazas específicas relacionadas con creencias tradicionales, como la violencia a raíz de acusaciones de brujería y la violencia contra las personas de edad particularmente vulnerables, como los migrantes, las personas de edad con discapacidad, las personas de edad en situaciones de conflicto, y aquellas que viven en la pobreza, en particular las que no tienen hogar.

Falta de medidas y servicios específicos para las personas de edad

16. No cabe duda de que la prestación de servicios y el diseño de medidas especiales influyen en el disfrute de un amplio espectro de derechos humanos. En este contexto, faltan recursos e instalaciones para responder a la creciente demanda, en particular de servicios especializados como centros residenciales, programas de atención domiciliaria o servicios geriátricos. Si bien este fenómeno puede manifestarse de manera diferente en distintos contextos, no se limita a ninguna región en concreto. En algunos casos, los Estados Miembros reconocen la falta de centros residenciales suficientes, en particular fuera de las capitales. En otros casos, hay una masificación crónica o no existe personal médico y de enfermería suficiente con la capacitación apropiada. En algunas respuestas presentadas para la preparación del presente informe se subrayaba la importancia de las asignaciones presupuestarias para la prestación de esos servicios a fin de responder a la creciente demanda.

III. Normas relativas a los derechos de las personas de edad

Instrumentos políticos internacionales

17. La comunidad internacional comenzó a subrayar la situación de las personas de edad en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, aprobado en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en 1982. Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, aprobados en 1991, los Objetivos mundiales sobre el envejecimiento para el año 2001, fijados en 1992, y la proclamación sobre el Envejecimiento, de ese mismo año, siguieron fomentando la concienciación internacional sobre las necesidades esenciales para el bienestar de las personas de edad.

18. La Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) aprobados en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que la Asamblea General hizo suyos en su resolución 57/167, dieron un nuevo ímpetu al consenso político sobre la necesidad de un programa sobre el envejecimiento, poniendo de relieve el desarrollo y la cooperación internacional y la asistencia en este ámbito. Desde su aprobación, el Plan de Acción Internacional de Madrid ha guiado la preparación de políticas y programas a nivel nacional, ha inspirado la formulación de planes nacionales y regionales, y ha proporcionado un marco internacional para el diálogo.

19. En la Declaración Política aprobada en Madrid, los Estados Miembros reafirmaron su compromiso de promover y proteger los derechos humanos y pidieron la eliminación de la discriminación contra las personas de edad, así como del abandono, los abusos y la violencia contra ellos. Más concretamente, el Plan de Acción Internacional de Madrid contenía orientaciones sobre el derecho al trabajo, el derecho a la salud, la participación y la igualdad de oportunidades a lo largo de la vida, subrayando la importancia de la participación de las personas de edad en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles.

20. Las prioridades establecidas en el Plan de Acción Internacional de Madrid incluyen muy diversas cuestiones: la igualdad de oportunidades laborales para todas las personas de edad; programas que permitan a todos los trabajadores adquirir

protección y seguridad sociales, incluidos, en su caso, pensiones, seguros por discapacidad y prestaciones sanitarias; y unos ingresos mínimos suficientes para todas las personas de edad, con particular atención a los grupos desfavorecidos desde el punto de vista social y económico. También se subrayó la importancia de la formación continua, la orientación profesional y los servicios de contratación entre otras cosas para mantener una capacidad funcional máxima y mejorar el reconocimiento público de la productividad y las contribuciones de las personas de edad. La salud es otro elemento clave del Plan de Acción Internacional de Madrid, que aborda las nociones sobre prevención, la igualdad de acceso a la atención de la salud, la participación activa, los efectos del VIH/SIDA y la plena funcionalidad de los entornos asistenciales y de apoyo.

Instrumentos internacionales vinculantes

21. Los tratados de derechos humanos más fundamentales contienen numerosas obligaciones implícitas para con las personas de edad⁴, aunque no contienen disposiciones concretas centradas en ellos. Esos instrumentos se aplican a las personas de edad de la misma manera que se aplican al resto de las personas y protegen sus derechos humanos esenciales, incluido el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la igualdad ante la ley, y el derecho a un nivel de vida adecuado y sin discriminación por ningún motivo.

22. Sin embargo, las referencias explícitas a la edad en los tratados internacionales básicos de derechos humanos son escasas. Si bien existen instrumentos universales sobre los derechos humanos dedicados a diversas categorías de personas, como las mujeres o las personas con discapacidad, no existe ningún instrumento relativo a las personas de edad, y solo unos cuantos contienen referencias explícitas a la edad: a) la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares incluye la “edad” en la enumeración de los motivos de discriminación (artículo 7); b) la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad incluye referencias a las personas de edad en el artículo 25 b), sobre la salud, y en el artículo 28 2) b), sobre un nivel de vida adecuado y la protección social, así como referencias al acceso a la justicia adecuado a la edad en el artículo 13, y a medidas de protección que tengan en cuenta la edad en el artículo 16; y c) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer incluye en el artículo 11 1) e) una referencia a la vejez en relación con la eliminación de la discriminación contra las mujeres en lo referente al disfrute del derecho a la seguridad social.

23. Dado que la prohibición de la discriminación es uno de los pilares de las normas internacionales de derechos humanos, la discriminación *de jure* y *de facto* de cualquier persona debe ocupar un lugar central en cualquier análisis de los derechos humanos. La discriminación se define como cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin

⁴ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (resolución 34/180 de la Asamblea General), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 660, núm. 9464) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (resolución 61/106 de la Asamblea General).

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 tipo⁵.

24. A nivel internacional, si bien es cierto que, en la mayoría de los tratados de derechos humanos, la “edad” ya no figura de manera explícita en las listas de motivos de discriminación prohibidos, también es cierto que esas listas son ilustrativas y no exhaustivas, y en general incluyen una categoría abierta (“cualquier otra condición”), en la que los órganos creados en virtud de tratados engloban la discriminación por motivos de edad.

25. La mención explícita de la edad como forma de discriminación por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no llegó hasta la aprobación en 1980 de la Recomendación núm. 162 sobre los trabajadores de edad⁶, que pedía medidas para impedir la discriminación en materia de empleo y de ocupación en el marco de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad. Además, la Recomendación de la OIT núm. 166, de 1982⁶, sobre la terminación de la relación de trabajo, afirma que, sin perjuicio de la legislación y la práctica nacionales con respecto a la jubilación, la edad no debería constituir una causa justificada para la terminación de la relación de trabajo.

26. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha adoptado sistemáticamente un enfoque similar, afirmando que la edad es “un motivo prohibido de discriminación en diversos contextos”⁷. El Comité también ha destacado la necesidad de ocuparse de la discriminación contra los trabajadores de edad desempleados y contra las personas de edad que viven en la pobreza con un acceso desigual a las pensiones universales de vejez como resultado de su lugar de residencia⁸.

27. Resulta significativo que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que todas las personas son iguales ante la ley, e incluye la garantía de una protección efectiva frente a la discriminación por cualquier motivo. El Comité de Derechos Humanos ha expresado la opinión de que una distinción relacionada con la edad que no se base en criterios razonables y objetivos puede ser considerada discriminación “por cualquier otra condición” en virtud del artículo 26, y ha confirmado este planteamiento en diversas comunicaciones individuales⁹.

⁵ Véanse, por ejemplo, el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

⁶ Puede consultarse en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>.

⁷ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales” (E/C.12/GC/20, párr. 29).

⁸ Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 6, “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad” (E/1996/22, anexo IV, párr. 22).

⁹ Véase Comité de Derechos Humanos, *Love y otros c. Australia*, comunicación núm. 983/2001, *Schmitz-de-Jong c. los Países Bajos*, comunicación núm. 855/1999, *Solis c. el Perú*, comunicación núm. 1016/2001, *Althammer y otros. c. Austria*, comunicación núm. 998/2001 (pueden consultarse en <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/>).

28. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado además que el artículo 26 incluye la prohibición de la discriminación, ya sea en la ley o en la práctica, en cualquier ámbito regulado y protegido por las autoridades públicas, con independencia de que la legislación se refiera a un artículo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o a cualquier otra cuestión, incluido un derecho en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰.

29. Mas allá de prohibir la discriminación por motivos de edad, los mecanismos de derechos humanos también han reconocido a las personas de edad un grupo vulnerable que requiere medidas especiales de protección. En concreto, el 16 2) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad exige una asistencia y un apoyo “que tengan en cuenta [...] la edad” para las personas con discapacidad y sus familiares a fin de prevenir los casos de explotación, violencia y abuso, reconociendo así las situaciones particulares en que las personas de edad son vulnerables.

30. Algunos mecanismos de supervisión de los órganos creados en virtud de tratados han aplicado las disposiciones vigentes para proteger los derechos de las personas de edad, en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al ofrecer orientaciones sobre la interpretación de las normas vigentes. En 1995, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó la observación general núm. 6⁸, que ofrecía la primera interpretación detallada de las obligaciones específicas de los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en lo relativo a las personas de edad y sus derechos. Más recientemente, en 2010, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aprobó la recomendación general núm. 27³ sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos en virtud de la Convención.

31. Con respecto a derechos concretos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene disposiciones sobre varios derechos concretos pertinentes para las dificultades a que se enfrentan las personas de edad, por ejemplo, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12), el derecho a la seguridad social (artículo 9), el derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos alimentación, vestido y vivienda (artículo 11), el derecho a trabajar (artículos 6 y 7) y el derecho a la educación (artículo 13). El contenido de esos derechos se describe brevemente en los párrafos siguientes.

32. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene la exposición más completa sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental —el derecho a la salud— existente en un tratado internacional de derechos humanos. Igualmente pertinentes son el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, relativo a la obligación de los Estados de eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica; el artículo 25 b) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que dispone la prestación de servicios de salud “destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades”, también entre “los niños y las niñas y las personas mayores”; y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíbe la

¹⁰ Comité de Derechos Humanos, *FH Zwaan-de Vries c. los Países Bajos*, comunicación núm. 182/1984 (CCPR/C/29/D/182/1984).

tortura y las penas o tratos crueles inhumanos o degradantes así como los experimentos médicos o científicos sin el consentimiento de la persona.

33. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reafirmado la importancia de un enfoque integrado de la salud que combine elementos de la prevención, la curación y rehabilitación, basado en reconocimientos periódicos para ambos sexos, medidas de rehabilitación física y psicológica destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas de edad, y la prestación de atenciones y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal, ahorrándoles dolores evitables y permitiéndoles morir con dignidad¹¹.

34. El derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia se reconoce en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en términos similares, en el artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Con respecto al derecho a la vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha hecho suyas las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento¹², señalando que las políticas nacionales deben contribuir a que las personas de edad permanezcan en su propio hogar y garantizar su integración social, facilitándoles la movilidad y la comunicación mediante la oferta de medios de transporte adecuados¹³.

35. El derecho a la seguridad social, incluido el seguro social, está consagrado en varios instrumentos, en particular en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en términos generales; en el artículo 11.1 d) y e) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que dispone la igualdad y la no discriminación de las mujeres, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez y vejez; y en el artículo 28.2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que dispone el derecho a gozar de la protección social en igualdad de condiciones, así como el derecho de las personas mayores con discapacidad a tener acceso a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza.

36. En 2010, la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza abordó el tema de las pensiones sociales o no contributivas de las personas de edad como una importante dimensión de los sistemas de seguridad social. Su informe destacaba la escasa cobertura de las pensiones contributivas y contenía recomendaciones sobre cómo lograr que las pensiones no contributivas cumplieran las normas básicas de derechos humanos¹⁴.

37. Con respecto al derecho al trabajo, los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales disponen el alcance y el contenido del derecho y afirman que toda persona tiene derecho a tener la oportunidad de

¹¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” (E/C.12/2000/4, párrs. 25, 34 y 35).

¹² El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento contiene referencias similares. Véase *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.IV.4), cap. I, resolución 1, anexo II, orientación prioritaria III.

¹³ Véase E/1996/22, anexo IV, párr. 33.

¹⁴ Véase A/HRC/14/31.

ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido, en unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, con una remuneración justa, y un salario igual por trabajo de igual valor. En su observación general núm. 6, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instaba a los Estados a que adoptaran medidas para evitar la discriminación fundada en la edad, en el ámbito del empleo y la ocupación, y a que desarrollaran programas de jubilación (párrs. 22 a 25). La observación general núm. 19 (párr. 15) subrayaba la necesidad de una edad de jubilación apropiada, que debía ser establecida por los Estados, y la recomendación general núm. 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer subrayaba la importancia del trabajo remunerado para las mujeres de edad.

38. Con respecto al derecho a la educación, como subrayó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁵ en el caso de las personas de edad, los Estados deben seguir dos direcciones complementarias: a) el derecho de las personas a beneficiarse de programas educativos, y b) el aprovechamiento de los conocimientos y la experiencia de las personas de edad en favor de las generaciones más jóvenes. El Comité recordó el concepto de educación permanente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que incluye programas para las personas de edad no estructurados, basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, con el fin de desarrollar su sentido de autosuficiencia, así como el sentido de responsabilidad de la comunidad.

39. Otras disposiciones pertinentes que pueden beneficiar potencialmente a las personas de edad, incluso si no se refieren específicamente a sus preocupaciones, están contenidas en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Estas disposiciones incluyen el artículo 9, relativo a la accesibilidad; el artículo 12, relativo al igual reconocimiento como persona ante la ley, incluido en relación con las medidas pertinentes para apoyar el disfrute y el ejercicio de la capacidad jurídica; el artículo 19, relativo al derecho a vivir de forma independiente y a ser incluida en la comunidad, incluido el derecho a elegir el lugar de residencia en igualdad de condiciones con las demás personas, y el acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad; el artículo 20, relativo a la movilidad personal, incluido el acceso a ayudas, dispositivos y tecnologías de apoyo y a personal especializado; y el artículo 26, relativo a la habilitación y rehabilitación con el fin de mantener la máxima independencia.

IV. Respuestas nacionales a cuestiones concretas referentes a los derechos humanos

40. Las personas de edad no son un grupo homogéneo y no deben ser tratadas como tal. Su experiencia difiere en función de si son hombres o mujeres, como también difiere considerablemente entre los sexagenarios y los octogenarios. Las condiciones de salud, la seguridad de los ingresos, las oportunidades laborales, el esparcimiento y la participación, las adaptaciones sociales y ambientales y la autonomía y la libertad de decidir sobre cuestiones fundamentales para su bienestar

¹⁵ Véase E/1996/22, anexo IV, párrs. 36 y 37.

pueden determinar en gran medida la forma en que una persona puede vivir con dignidad, independientemente de su edad.

41. No obstante, lo que las personas de edad comparten como grupo es la experiencia de vivir en sociedades en que la estereotipación, la infravaloración, la falta de empoderamiento político y las desventajas económicas y sociales que con frecuencia conlleva el envejecimiento. En este contexto, son esenciales leyes y políticas para mejorar el respeto, la protección y el goce de todos los derechos humanos, con independencia de la edad de la persona, como medidas y mecanismos específicos para atender las necesidades de las personas de edad y adaptar los servicios, los bienes y las instalaciones a personas de todas las edades.

A. Leyes y políticas nacionales

42. En términos generales, en varias constituciones nacionales se reconocen expresamente los principios de igualdad y no discriminación de las personas de edad, si bien en distintos términos y distintos grados. Algunas incluyen una referencia explícita a la “edad” como un motivo de discriminación prohibido, mientras que otras garantizan protección en virtud de la cláusula general de no discriminación “por cualquier otro motivo”. Unas pocas constituciones contienen también referencias explícitas a las personas de edad y a derechos específicos, incluidas constituciones de reciente redacción que incluyen disposiciones para la protección de las personas de edad frente a la violencia y el maltrato, así como disposiciones sobre las pensiones y la atención vitalicias, los derechos culturales y la participación.

43. En las comunicaciones enviadas para la preparación de este informe también se enumeran y analizan numerosas leyes que contienen disposiciones específicas para la protección de los derechos humanos de las personas de edad. En algunos casos, se han aprobado leyes nacionales basadas en directivas regionales relativas a la no discriminación¹⁶.

44. En varios países se ha descentralizado la prestación de servicios y la aplicación de políticas específicas y de ellas se ocupan los gobiernos locales. Parte de la lógica detrás de la descentralización es que supone una mejor comprensión de las necesidades y las limitaciones a nivel local, así como vínculos más estrechos con los beneficiarios. En esos casos, los gobiernos locales definen una lista de servicios y son responsables jurídicamente de la prestación de asistencia, la detección temprana de casos de violencia o abuso y la denuncia de esas situaciones y la respuesta ante ellas. Además, existen disposiciones y normas comunitarias específicas para luchar contra la discriminación por motivo de edad.

45. No obstante, sin una financiación suficiente o competencias efectivas, la descentralización no siempre garantiza mejores resultados. Por ejemplo, la demora en la delegación de competencias a las provincias para la aplicación de leyes o programas específicos se destaca como uno de los principales motivos de retrasos críticos en la aplicación. Entre otros requisitos para la eficacia en la aplicación cabe

¹⁶ Véase, por ejemplo, el principio de igualdad de trato con independencia de la edad, según se dispone en la directiva del Consejo de la Unión Europea relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000).

mencionar: aumentos sustanciales de la financiación; capacitación de los trabajadores sociales para hacer frente a la escasez crítica de este tipo de personal; cooperación entre los distintos ministerios y concejalías y los prestadores de servicios; y la disposición de las provincias a aplicar políticas y programas específicos.

46. En varias comunicaciones queda claro que las nuevas leyes y políticas abordan de forma conjunta las situaciones de las personas de edad y de las personas con discapacidad. Algunos Estados han creado oficinas especiales para las personas de edad y las personas con discapacidad, aplicando un enfoque similar e iniciativas conjuntas para estos dos grupos. Estos organismos también han llevado a cabo campañas de sensibilización en radio y televisión en pro de ambos grupos, con el fin de luchar contra la estigmatización.

47. Vale la pena considerar el vínculo entre las personas de edad y las personas con discapacidad. Si bien no todas las personas de edad experimentan una discapacidad, y el envejecimiento no puede equipararse con una discapacidad, algunos mayores también presentan alguna discapacidad. No cabe duda de que el envejecimiento puede venir acompañado de limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que algunas medidas que abordan cuestiones como la movilidad, el apoyo a la toma de decisiones, la capacidad jurídica o la atención domiciliaria pueden responder a diversas cuestiones de derechos humanos que afectan a las personas de edad y las personas con discapacidad. No obstante, si no se establecen y se abordan las cuestiones específicas de cada grupo y no se adoptan políticas para las personas de edad y se asignan recursos financieros y humanos suficientes para sus necesidades, se corre el riesgo de caer en el abandono. Algunas dificultades a las que se enfrentan las personas de edad que no tienen ninguna discapacidad también pueden dejarlas sin acceso a políticas o medidas que les garanticen el disfrute de todos sus derechos en pie de igualdad con el resto de la población.

48. Desde el decenio de 1990, un pequeño número de Estados ha preparado mecanismos integrales y multisectoriales para responder al envejecimiento de la población, invirtiendo recursos considerables e incorporando la experiencia adquirida y proyectos experimentales. En esos casos, se han establecido una serie de leyes, normas y políticas destinadas a garantizar a las personas de edad la seguridad social, la salud, la cultura, la educación, los deportes y la participación en la comunidad.

49. Por último, para preparar y evaluar leyes y políticas, es fundamental la recopilación y el análisis sistemático de información desglosada por edad. Sin unos datos precisos y actualizados periódicamente, la integración de todas las obligaciones de derechos humanos, incluida la vigilancia de la discriminación, puede resultar ineficaz o quedar obsoleta. Los datos cuantitativos, como las estadísticas socioeconómicas, ofrecen una visión general de la situación, pero en ocasiones pueden enmascarar las desigualdades. Desafortunadamente, no existe mucha información desglosada por edad.

50. Existe una necesidad imperiosa de mejorar los sistemas nacionales de recopilación de estadísticas y datos, en particular estadísticas sobre las personas de 60 años o más. Unos cuantos gobiernos han tomado medidas para responder a esta necesidad, entre otras cosas, mediante la creación de un sistema de indicadores estadísticos para los trabajadores de mayor edad que proporciona datos básicos para

la formulación de planes y mecanismos de evaluación. En esa misma línea, algunos gobiernos han encargado estudios para evaluar las condiciones de vida de las personas de edad, mientras que otros han añadido un módulo dedicado a las personas de edad en los sondeos periódicos de hogares polivalentes. Otros han creado bases de datos específicas sobre las personas de edad que viven en centros asistenciales.

B. Discriminación

51. Las comunicaciones enviadas para la preparación de este informe abarcan una amplia variedad de iniciativas y medidas puestas en marcha para eliminar la discriminación de las personas de edad, en particular en lo referente al empleo, la jubilación, la formación profesional y la pertenencia a organizaciones profesionales o comunitarias. Algunos Estados han preparado leyes destinadas a luchar contra la discriminación por motivos de edad para los casos en que la distinción no está justificada objetivamente para un fin legítimo. Curiosamente, algunas leyes de lucha contra la discriminación también abordan la cuestión de la discriminación indirecta, o la existencia de criterios, prácticas o disposiciones aparentemente neutros pero que perjudican a una persona de una edad concreta. Entre las iniciativas creativas para luchar contra la estigmatización, la discriminación y la violencia contra las personas de edad cabe mencionar un documental que ofrece una imagen positiva y global del envejecimiento y la publicación y amplia difusión de folletos para fomentar la sensibilización sobre los malos tratos y la estigmatización y discriminación relacionadas con la demencia. Además, en algunos países, los tribunales han defendido como el principio de la prohibición de la discriminación por motivo de edad.

C. Violencia y malos tratos

52. Muchos hombres y mujeres sufren amenazas a su derecho a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de su persona en forma de violencia y malos tratos en sus hogares, en los centros asistenciales o en sus comunidades, incluidos ataques violentos como consecuencia de creencias tradicionales. Más específicamente, se entiende que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos: la violencia física, sexual y psicológica producida en entornos privados o públicos, o perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra¹⁷. Estrechamente ligada a la discriminación y la falta de empoderamiento, la violencia queda con frecuencia sin denunciar ni documentar, pues las personas de edad se muestran reacias a denunciar los incidentes o no tienen capacidad para hacerlo.

53. En términos generales, las contribuciones de los Estados de todas las regiones del mundo reconocen la complejidad y las múltiples dimensiones de este fenómeno. Algunos de los factores subyacentes son el aumento de la dependencia, el aislamiento y la vulnerabilidad, así como la reclusión arbitraria, las limitaciones, la falta de medios económicos o el abandono. También se reconoce el vínculo intrínseco entre la edad, algunas formas de deficiencias cognitivas y las discapacidades mentales y el abandono. Con frecuencia, los servicios públicos

¹⁷ Resolución 48/104 de la Asamblea General.

disponibles para ayudar a las víctimas de la violencia, la violencia doméstica o la violencia basada en el género también deben atender a personas de edad, incluso prestándoles apoyo social y psicológico. Sin embargo, en ocasiones pueden faltar las capacidades y los conocimientos necesarios para hacer frente a abusos específicos que sufren las personas de edad o para ofrecer otras soluciones.

54. Algunos gobiernos, con niveles de ingresos tanto bajos como elevados, han creado entidades y políticas específicas para luchar contra el maltrato de las personas de edad. Como ejemplo cabe citar organizaciones nacionales y basadas en la comunidad específicamente creadas para atender las necesidades de las personas de edad, ofreciéndoles diversos servicios, incluidas líneas de asistencia, atención médica urgente, alojamiento temporal y asesoramiento jurídico, así como sistemas de remisión, acceso a información y a servicios de asesoramiento, inspecciones en las instalaciones de atención, asistencia profesional a domicilio y la posibilidad de presentar denuncias anónimas. Algunos gobiernos han iniciado grandes campañas para luchar contra el maltrato de las personas de edad. Los programas actuales incluyen también iniciativas como un certificado obligatorio de buena conducta para los cuidadores a sueldo y la preparación de unas directrices para ellos, así como la introducción de la obligación de denunciar los malos tratos contra un mayor.

55. Las acusaciones de prácticas de brujería están presentes en el contexto de graves incidentes de abusos y abandono por parte de la familia y los miembros de la comunidad. En relación con la violencia a raíz de esas acusaciones, algunos gobiernos han creado por todo el país centros de acogida para las mujeres de edad abandonadas o expulsadas por sus familias o su comunidad. Sin embargo, no existen medidas especiales para luchar contra el fenómeno de las mujeres de edad que han quedado viudas y sufren el abuso de su propia familia o su comunidad.

D. Explotación económica

56. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) observa que el abandono, el maltrato y la violencia contra las personas de edad pueden adoptar muchas formas —física, psicológica, emocional, financiera— y que se producen en todas las esferas sociales, económicas, étnicas y geográficas. Como se señala en varias comunicaciones, las personas de edad siguen enfrentándose a múltiples amenazas a sus propiedades, ingresos o bienes, entre las que se incluyen casos de fraude, privación arbitraria de la propiedad, robo, expropiación de tierras, propiedades o bienes y la pérdida fraudulenta del disfrute o el ejercicio de su capacidad jurídica con el fin de tomar control de sus asuntos financieros.

57. Se han comunicado algunas iniciativas para proteger el derecho de las personas de edad a ejercer su capacidad jurídica. Como ejemplo cabe citar las reformas de la protección jurídica de las personas de edad consideradas vulnerables, incluidas nuevas leyes sobre la tutela legal y garantías para proteger su consentimiento en relación con las decisiones concernientes a su vida y a sus propiedades. En algunos casos, las personas de edad pueden decidir con antelación quién se encargará de su tutela y será responsable de sus bienes y su bienestar.

E. Salud

58. El sector de la salud tiene una importancia fundamental para la situación de las personas de edad. Las respuestas de las administraciones públicas se han centrado en diversas cuestiones, como los subsidios a los medicamentos, la exención del pago de tasas para los usuarios, los planes de seguros de salud, servicios especiales, incluidos departamentos geriátricos, la atención específica para determinadas enfermedades crónicas, la capacitación del personal y la investigación y las políticas para hacer frente a las cuestiones de salud mental, fundamentalmente la demencia y, en particular, la enfermedad de Alzheimer.

59. Algunas políticas de salud nacionales se han adaptado para hacer frente al aumento de las enfermedades crónicas que con frecuencia afectan a las personas de edad. Unos cuantos países han tomado medidas para asegurarse de que toda persona mayor de 65 años tenga derecho a un reconocimiento médico gratuito periódico, que incluya el diagnóstico y tratamiento de enfermedades crónicas. Según las informaciones, en los centros urbanos y rurales existen servicios internos y servicios itinerantes. Unos cuantos gobiernos también han establecido fondos de salud nacionales, y entregan tarjetas sanitarias para que el paciente pueda solicitar una reducción del coste de los medicamentos, mientras que otros han creado mecanismos para asegurarse de que los pacientes de edad dan su consentimiento debidamente para la prestación de servicios y tratamiento.

60. A pesar de estos ejemplos, también se expresaron numerosos motivos de preocupación. Las organizaciones no gubernamentales destacan que las personas de edad se siguen pasando por alto y siguen sin estar incluidas entre las prioridades en las políticas, los programas y la asignación de recursos en el sector de la salud. En la actualidad, en los países de ingresos bajos y medianos, el discurso sobre la atención de la salud sigue estando firmemente centrado en la salud maternoinfantil, por lo que en los debates no aparecen las cuestiones de salud a lo largo de la vida, incluidas las que afectan a las personas de edad. Además, se presta escasa atención a las enfermedades no transmisibles, pese a que el envejecimiento es uno de los factores fundamentales en la aparición de estas enfermedades y a que estas ocurren fundamentalmente en la vejez. Asimismo, el coste del acceso a la atención de la salud y los medicamentos sigue siendo prohibitivo para muchos de los hombres y mujeres de edad más marginados.

61. Entre las dificultades a que se enfrentan los Estados Miembros, en particular los países de ingresos bajos y medianos, cabe citar las siguientes: la falta de políticas de salud integrales, que incluyan la prevención, la rehabilitación y la atención para los enfermos terminales; el hecho de que pocos planes y estrategias nacionales sobre el envejecimiento activo y saludable garantizan el alojamiento, los alimentos esenciales, el saneamiento, el suministro de agua potable y los medicamentos esenciales; la falta de marcos jurídicos para vigilar las violaciones de los derechos humanos en los centros de atención a largo plazo; y la falta de medidas específicas para evitar el dolor y proporcionar cuidados paliativos que permitan a los enfermos terminales morir con dignidad.

62. Las personas de edad tienden a acudir a los centros de atención de la salud cuando su enfermedad se encuentra en una etapa avanzada. Con frecuencia, ello se debe a la falta de acceso a la atención de la salud, entre otras cosas por la distancia y el costo de trasladarse hasta las instalaciones, especialmente en las zonas rurales

donde la infraestructura está infradesarrollada, las distancias son enormes y el transporte es problemático; la masificación de los centros de atención primaria; la falta de una educación adecuada sobre salud pública, incluida la demora a la hora de acudir a un centro médico cuando las personas de edad o sus familias atribuyen los síntomas de una enfermedad al envejecimiento; la falta de personal en los centros de salud y la ausencia de una capacitación adecuada entre los profesionales de la salud; y la escasez de medicamentos.

F. Atención a largo plazo y atención domiciliaria

63. En el contexto de la reforma de los sectores de la atención de la salud y los servicios sociales, la atención a largo plazo constituye un ámbito de intervención fundamental en el que aún hay mucho por desarrollar. En algunos Estados se han aplicado medidas destinadas a ampliar el número de opciones que tienen los usuarios potenciales de los servicios de atención a largo plazo y a apoyar la desinstitucionalización de este sector mediante el fomento de la atención domiciliaria y la mejora de los cuidados al final de la vida. Sin embargo, la atención a largo plazo sigue siendo inadecuada y sufre el problema de la escasez de personal y la mala calidad de los servicios.

64. En algunas comunicaciones se observó que determinados Estados habían creado un sistema de seguros para la atención a largo plazo que ofrecía prestaciones para servicios médicos y atención de la salud, bienestar público y atención en casos de una enfermedad larga o de otras limitaciones causadas por el envejecimiento, con la opción de mantener una vida diaria independiente. En otras comunicaciones se señalaba que la prestación de atención a largo plazo (por ejemplo, tratamientos, asistencia en las tareas cotidianas, o servicios de enfermeros a domicilio para las personas de edad con enfermedades crónicas) se dividía en dos categorías: atención de la salud y sistemas de bienestar. Estos servicios pueden estar organizados y financiados por los gobiernos locales, aunque de la prestación de gran parte de ellos se encarga también el sector privado (asociaciones sin ánimo de lucro, fundaciones y empresas), que no siempre está sujeto a una planificación y una supervisión centrales, por lo que estos servicios no son ni estructurales ni sostenibles.

65. Los programas de atención y apoyo domiciliarios son esenciales para las personas que tienen dificultades para su vida diaria. Estos servicios contribuyen al ejercicio de numerosos derechos, como el derecho a la salud y la libertad de circulación, y aumentan la independencia y la calidad de vida. No obstante, algunos programas disponibles para las personas con discapacidad y las personas de edad ofrecen diversas opciones de apoyo. En algunos casos, los criterios para poder optar a servicios de apoyo domiciliarios pueden variar: algunos excluyen a las personas con discapacidad, mientras que otros excluyen a las personas de edad, a pesar de que los mismos servicios pueden ser necesarios para ambos grupos. En algunos lugares, cuando una persona está inscrita como persona con discapacidad en el sector de la salud, puede perder esa condición (junto con las prestaciones económicas asociadas) al convertirse en persona de edad.

G. Seguridad y protección sociales

66. Los ejemplos presentados sobre la edad, las condiciones y los criterios de jubilación son muy diversos y exigirían un análisis país por país. No obstante, vale la pena mencionar que existen dos factores importantes. En primer lugar, continúan existiendo diferencias en función del género, por ejemplo, casos en que la edad de jubilación de la mujer es inferior a la del hombre. En algunos países se está aumentando gradualmente la edad de jubilación de las mujeres a fin de equipararla con la de los hombres. En segundo lugar, la edad de jubilación ocupa un lugar central en las reformas actuales, en particular en la región de Europa.

67. De manera similar, las reformas de la seguridad social y las reformas para luchar contra la pobreza entre las personas de edad que se han comunicado son muy variadas. Hay ejemplos de aumentos sustanciales de la cobertura y el acceso universal a las pensiones por parte de las personas de edad, lo cual tiene un efecto positivo en la reducción de la pobreza. También hay ejemplos más modestos, entre ellos: exenciones fiscales; subsidios para medicamentos específicos; compensación por los gastos de sanatorio; prestación de dispositivos de ayuda y prótesis; e introducción de medidas especiales para la concesión de préstamos en condiciones favorables para la vivienda como parte de una protección social básica. También se han introducido programas de transferencia de efectivo para las personas de edad y, en algunos casos, la cobertura se ha duplicado en unos pocos años. Las pensiones vitalicias para las personas de edad, que benefician en su mayor parte a personas que antes no tenían derecho a una pensión por jubilación, también son una de las prioridades. Al parecer, la repercusión de algunas de estas medidas en la vida de los beneficiarios y de otros miembros de sus hogares es positiva, en particular porque garantiza el suministro regular de alimentos y el aumento de los niveles de subsistencia.

68. Varios Estados, en particular en la región de Europa, han introducido reformas de las pensiones en los últimos años, debido, al menos en parte, a las crisis económica y financiera. Estas reformas examinan la sostenibilidad futura y lo adecuado del sistema de pensiones e introducen un aumento en la edad de jubilación nacional, con el fin de lograr la solidaridad y la redistribución intergeneracionales y de mejorar la protección en la vejez que garantiza el sistema público, incluidos unos ingresos suficientes después de la jubilación.

H. Empleo

69. Algunos países están aprobando leyes de lucha contra la discriminación que prohíben explícitamente o califican de ilícitas las formas de discriminación directa o indirecta en el empleo por motivos de edad. Algunos ejemplos incluyen leyes de no discriminación para los trabajadores de 40 años o más, sin ningún límite de edad superior, destinadas a promover el empleo basado en la capacidad en lugar de en la edad. Otros países han aprobado leyes de discriminación positiva que disponen que las empresas deben contar entre sus trabajadores con personas de 55 años o más y especifican tipos de trabajo en los que se debe dar prioridad a la contratación de personas mayores.

70. A nivel regional, la directiva del Consejo de la Unión Europea relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la

ocupación (Directiva 2000/78/CE), que incluye la edad entre otros motivos de discriminación, ha sido incorporada en numerosas leyes nacionales. La directiva exige que todos los Estados miembros de la Unión Europea introduzcan medidas legislativas que prohíban la discriminación directa e indirecta en el trabajo por motivos de edad, entre otros. Esta directiva abarca el empleo, el autoempleo y la ocupación, así como la formación y la orientación profesionales. No obstante, será importante hacer un seguimiento de cómo se aplica.

I. Educación para adultos y formación continua

71. Se han presentado diversas iniciativas de formación continua, como centros de actividades culturales, programas informáticos y de Internet y programas de formación profesional. A modo de ejemplos ilustrativos cabe mencionar los siguientes: políticas específicas sobre el acceso a la formación continua como parte del aprendizaje por motivos personales, sociales y profesionales que incluyen financiación para la investigación en este ámbito; el apoyo financiero a organizaciones no gubernamentales que proporcionan acceso a la información y la educación; y la capacitación en la educación de adultos. Los proyectos piloto sobre el envejecimiento activo en nuevas redes sociales dependen de la cooperación intergeneracional y de voluntarios que estén dispuestos a ofrecer educación sobre infraestructura profesional. En otro caso, la respuesta de un gobierno a la necesidad de educación condujo a la creación de “universidades de la tercera edad”, con departamentos de derecho, atención de la salud, estudios políticos y económicos, psicología y agricultura.

J. Participación en los procesos de toma de decisiones y en la vida política y cultural

72. Desde una perspectiva de derechos humanos, la participación directa e informada de las personas de edad en la formulación de las políticas públicas es fundamental para su integración como personas con derechos. La participación constituye también una garantía frente a la exclusión social y el aislamiento. En su programación multisectorial, varios Estados Miembros han hecho hincapié en el concepto de “políticas con las personas de edad”. Estos Estados han creado consejos consultivos para que actúen como representantes oficiales de las personas de edad, abordando cuestiones con los agentes públicos y privados y participando en debates sobre políticas en ámbitos relativos a la reforma de las pensiones, el seguro social, la atención de la salud y los cuidados a largo plazo. En algunos casos, los Estados han formulado planes nacionales de acción con la participación activa de asociaciones de jubilados.

73. La participación política de las personas de edad no es solo un derecho en y por sí mismo, sino también una importante manera de garantizar que las personas de edad desempeñen una función activa en la sociedad y de que en las leyes nacionales se incluyan consideraciones que tengan en cuenta la edad en las leyes y políticas. En efecto, más allá de fijar una edad mínima para la mayoría de edad, en la mayor parte de los países, el derecho a votar y a ser elegido no está limitado por la edad. En varios Estados, muchos representantes de los ayuntamientos y los consejos públicos son mayores de 60 años, y, tradicionalmente, los ciudadanos mayores participan

activamente en las elecciones, pertenecen a partidos políticos y organizan sus propios movimientos políticos y asociaciones. Los hombres y las mujeres de edad siguen desempeñando un papel activo en el sistema de jefes tradicionales, especialmente en las zonas rurales.

K. Acceso a la justicia y a las soluciones jurídicas

74. La protección de los derechos humanos requiere el funcionamiento eficaz del sistema de justicia, soluciones jurídicas oportunas a las violaciones de los derechos y garantías específicas que aseguren la igualdad de todas las personas ante la ley y ante los tribunales¹⁸.

75. En algunas comunicaciones se señala que se han preparado medidas específicas para garantizar el acceso a la justicia para las personas de edad, entre las que cabe citar: la prestación de asistencia letrada o la existencia de órganos dedicados especialmente a prestar asistencia a las personas de edad; la remisión, la reducción o la exención de los honorarios por los litigios; tribunales y sistemas de jurado especiales para que se encarguen de los litigios en que estén implicadas personas de edad; servicios de asesoramiento sobre los derechos humanos para las personas de edad en los centros asistenciales; y concesión de préstamos para cubrir los gastos judiciales.

76. En muchos países, la función que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos tiene una importancia capital. Cada vez más, estas instituciones desempeñan una función crítica para este grupo de población debido, entre otras cosas, a que cada vez son más las denuncias de personas de edad que llegan a su atención. Con frecuencia, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un mandato amplio que incluye la protección de las personas de edad, la promoción de sus derechos y la eliminación de cualquier forma de discriminación, incluso, en varios casos, las referencias explícitas a la discriminación por motivos de edad.

V. Conclusiones y recomendaciones

77. En general, se reconocen a nivel mundial los problemas particulares relacionados con los derechos humanos que sufren las personas de edad. Dado que la población continúa envejeciendo y en vista de que el mayor número de personas de edad se encuentra en los países de ingresos bajos y medianos, algunos de estos problemas se van, sin duda, a agudizar. La violencia, el maltrato y el abandono de las personas de edad son preocupantes en todo el mundo. La discriminación por motivo de edad a la hora de disfrutar de todos los derechos viene acompañada de otras formas de discriminación, en concreto, la discriminación basada en las condiciones de salud, el sexo, la discapacidad o el origen étnico.

78. Las medidas observadas a nivel nacional y comunicadas para la compilación del presente informe eran múltiples y diversas, e incluían algunos ejemplos de buenas prácticas. Algunos gobiernos nacionales, en particular en los últimos años, han prestado atención a las lagunas normativas y a la necesidad de conceder especial protección a las personas de edad. Sin embargo, esas políticas no son

¹⁸ Como se dispone en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2.3 y 26 (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General).

constantes en todo el mundo y, por lo general, no son indicativas de la presencia de marcos jurídicos, normativos e institucionales integrales para la protección de los derechos humanos de las personas de edad. Particularmente deficientes son los mecanismos para garantizar la participación y la rendición de cuentas. En las comunicaciones se subrayaron distintos grados de deficiencias en la ejecución de políticas, cuando estas existían, mientras que en otras se señaló que, si bien las medidas podrían ser eficaces, resultaban insuficientes frente a la elevada demanda, que, además, iba en aumento. En las situaciones en que hacen falta más medidas estructurales, algunos gobiernos han optado por un enfoque asistencial que, tal vez, no garantiza la sostenibilidad ni que a largo plazo se disfrute de los derechos humanos sin discriminación.

79. A nivel internacional, todavía no existe un régimen de protección internacional específico para los derechos humanos de las personas de edad. Los mecanismos de derechos humanos existentes no cuentan con un enfoque integral y sistémico para abordar las circunstancias específicas de los hombres y las mujeres de edad.

Recomendaciones

80. **El mandato del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento, establecido por la Asamblea General en diciembre 2010 en su resolución 65/182 con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad, constituye un paso fundamental para estudiar las deficiencias existentes a nivel internacional en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos de las personas de edad. La Asamblea tal vez desee considerar la posibilidad de que el Grupo de Trabajo de composición abierta continúe su labor, de modo que pueda seguir haciendo frente a esas deficiencias, y seguir examinando la viabilidad de otros instrumentos y medidas, todo ello con carácter prioritario.**

81. **La Asamblea General tal vez desee recomendar a los Estados Miembros que mejoren su capacidad en relación con una mayor eficacia en la recopilación de datos, estadísticas e información cualitativa con el fin de poder evaluar mejor la situación en los derechos de las personas de edad y de establecer mecanismos de supervisión para los programas y políticas orientados a garantizar los derechos humanos de las personas de edad. Los datos deben recopilarse prestando especial atención a las personas de edad en las zonas urbanas, periféricas y rurales, así como a las personas de edad en situaciones de vulnerabilidad, como las mujeres o las que viven en la pobreza.**

82. **Asimismo, la Asamblea General tal vez desee recomendar a los Estados partes en los instrumentos internacionales vigentes que incorporen de manera más explícita en sus informes la situación de las personas de edad. Por otra parte, también debe concederse mayor prioridad a la prestación de una atención especial a la situación de las personas de edad por parte de los órganos de supervisión creados en virtud de tratados y de los titulares de mandatos de procedimientos especiales en su diálogo con los Estados a la hora de examinar los informes o en sus misiones a los países.**

83. **La Asamblea General tal vez desee recomendar a los Estados Miembros que preparen y apliquen políticas y programas multisectoriales más eficaces relativos a los derechos de las personas de edad, de acuerdo con los principios**

de igualdad y no discriminación, y prestando la debida consideración a los instrumentos y planes de acción nacionales existentes sobre el envejecimiento. En sus esfuerzos, los gobiernos pueden beneficiarse de la cooperación técnica y el apoyo de otros interesados, como las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones nacionales de estadística, las instituciones académicas y las entidades y organismos especializados de las Naciones Unidas.
