



Asamblea General

Distr. general
10 de julio de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

39º período de sesiones

10 a 28 de septiembre de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad

Nota de la Secretaría

Resumen

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Rosa Kornfeld-Matte, preparado de conformidad con la resolución 33/5 del Consejo. En el presente informe, la Experta Independiente examina los efectos de la exclusión social de las personas de edad, cuestión que considera fundamental para subsanar las deficiencias existentes en materia de protección. Hace una reseña general del marco normativo mundial y analiza conceptos relacionados con la exclusión social, sus diversas manifestaciones y sus repercusiones sobre los derechos humanos de las personas de edad. Tras el análisis, la Experta Independiente formula sus conclusiones y recomendaciones con miras a ayudar a los Estados a formular y poner en práctica marcos adecuados y eficaces para promover y proteger los derechos de las personas de edad.



Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades de la Experta Independiente	3
III. La exclusión social: conceptos, manifestaciones y repercusiones sobre los derechos humanos de las personas de edad	6
A. Antecedentes.....	6
B. Marco normativo mundial	8
C. Repercusiones sobre los derechos humanos	12
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	19

I. Introducción

1. La Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Rosa Kornfeld-Matte, presenta este informe de conformidad con la resolución 33/5 del Consejo de Derechos Humanos. En él, examina, en la medida de lo posible, conceptos relacionados con la exclusión social y sus diversas manifestaciones, así como los retos conexos y las lagunas en la protección del disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad. La Experta Independiente considera que se trata de una cuestión fundamental, que requiere un mayor estudio, e insiste en la necesidad de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para subsanar las deficiencias de protección en esta materia.

II. Actividades de la Experta Independiente

2. En el período que abarca el informe, la Experta Independiente visitó Georgia del 12 al 22 de marzo de 2018 (véase A/HRC/39/50/Add.1) y Montenegro del 23 al 30 de abril de 2018 (véase A/HRC/39/50/Add.2). La Experta Independiente expresa su reconocimiento a los Gobiernos de esos países por la excelente cooperación prestada previa y posteriormente a sus visitas y durante las mismas, así como por el diálogo fructífero y constructivo entablado con ellos.

3. Los días 3 y 4 de octubre de 2017, la Experta Independiente celebró, en Santiago de Chile, su primera consulta mundial sobre el tema “Los derechos humanos de las personas de edad y la no discriminación: poner a las personas de edad en pie de igualdad con las demás”. Las deliberaciones figuran en el resumen de dicho acto¹. La reunión se organizó en colaboración con la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Grupo de Amigos de las Personas de Edad, de Nueva York, y el Grupo de Amigos de los Derechos Humanos de las Personas de Edad, de Ginebra², y contó con el patrocinio y la presencia del Presidente del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento y de la Enviada Especial del Secretario General para cuestiones de discapacidad y accesibilidad. Asimismo, la Experta Independiente expresa su agradecimiento a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y a la Subdivisión de Procedimientos Especiales por el apoyo brindado en relación con la consulta mundial.

4. En la consulta participaron una amplia gama de actores e interesados, entre ellos numerosos representantes de Estados, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, así como expertos del mundo académico, los mecanismos regionales de derechos humanos y las organizaciones internacionales. Unas 300 personas asistieron a las sesiones plenarias y 17 oradores destacados de todo el mundo intervinieron e intercambiaron opiniones y buenas prácticas sobre todo el espectro de los derechos de las personas de edad. Se formularon propuestas concretas, en particular sobre la forma de aprovechar el impulso a que ha dado lugar el consenso interregional generado por la Experta Independiente y su informe temático general presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2016 (A/HRC/33/44) en favor de la adopción de un instrumento internacional sobre la protección y la promoción de los derechos de las personas de edad.

5. Los participantes en la reunión procuraron formular propuestas concretas y recomendaciones prácticas destinadas a mejorar la protección de las personas de edad y a garantizar su disfrute de los derechos humanos en todo momento y en todo lugar. Se perseguían tres objetivos: en primer lugar, sensibilizar a los actores que cumplen una función multiplicadora y mejorar su receptividad frente a los problemas relacionados con los derechos humanos de las personas de edad, e informarles sobre la situación actual a nivel mundial con respecto a las actividades de promoción y protección de los derechos

¹ Rosa Kornfeld-Matte y Carmen Luz Belloni (eds.), “Human rights of older persons and non-discrimination” (2017).

² El Grupo de Amigos de los Derechos Humanos de las Personas de Edad fue establecido por la Argentina y Eslovenia el 8 de junio de 2016.

humanos de las personas de edad en general. En segundo lugar, identificar lagunas y posibles instrumentos para fortalecer la protección de los derechos de las personas de edad sobre la base de los estudios más recientes y de las conclusiones de especialistas en los diversos campos pertinentes, de modo que pueda haber un debate informado entre todas las partes interesadas. De esta manera los participantes pretendían superar la mentalidad compartimentada imperante, ya que las preocupaciones de las personas de edad son de carácter transversal y abarcan diversos ámbitos. En las ponencias se expusieron los datos científicos más recientes y se abordó una amplia variedad de temas relacionados con las personas de edad y el envejecimiento, entre ellos la necesidad de sustituir el modelo de asistencia por un enfoque basado en los derechos humanos de las personas de edad; el derecho a la salud; la autonomía y la independencia; la inclusión social para mejorar el proceso de envejecimiento; la seguridad económica y social de las personas de edad; los derechos humanos, el envejecimiento y el bienestar; y las perspectivas regionales de los derechos humanos de las personas de edad. En tercer lugar, los participantes estudiaron el camino a seguir y las vías para el fortalecimiento de las instituciones a nivel mundial. La Enviada Especial del Secretario General para cuestiones de discapacidad y accesibilidad también ofreció una disertación especial titulada “Instrumentos de derechos humanos: de la propuesta a la aplicación – la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”.

6. La Experta Independiente celebra el nombramiento de la Sra. María Soledad Cisternas Reyes como Enviada Especial del Secretario General para cuestiones de discapacidad y accesibilidad. La consulta es un ejemplo de las importantes contribuciones de este nuevo mandato a la promoción de los derechos de las personas de edad con discapacidad, con especial hincapié en la accesibilidad para todos. A este respecto, la Experta Independiente desea recordar que las personas de edad constituyen el más heterogéneo de todos los grupos de edad y que muchas de ellas siguen enfrentándose a importantes deficiencias en materia de protección. Aunque en la vejez algunas personas dependerán cada vez más de la ayuda de otras por diversos motivos —como enfermedades, discapacidades o la pérdida de movilidad— y podrán requerir distintos grados de atención específica, otras personas gozarán de buena salud y vivirán de forma independiente o autónoma a lo largo de toda su vida, en particular si se presta la debida atención a sus necesidades específicas.

7. Al deliberar sobre el camino a seguir, los participantes en la consulta propiciaron el diálogo entre ambos Grupos de Amigos y los mecanismos existentes, a saber, el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, la Enviada Especial del Secretario General para cuestiones de discapacidad y accesibilidad y la Experta Independiente. Ello también dio lugar a un debate sobre las próximas etapas, lo que demuestra los progresos alcanzados hasta la fecha, en particular la consolidación del consenso interregional y la reorientación y reactivación de las deliberaciones en Nueva York gracias a los fructíferos intercambios entre los distintos mecanismos y a las conclusiones consignadas en el informe temático general de la Experta Independiente presentado en 2016.

8. Junto con la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Experta Independiente organizó en Nueva York, los días 25 y 26 de octubre de 2017, la primera reunión del Grupo de Expertos sobre el refuerzo de la autonomía y la independencia de las personas de edad con discapacidad, basándose en su informe sobre la autonomía y los cuidados de las personas de edad (A/HRC/30/43) y en las conclusiones de su informe temático general, que supuso un viraje en el debate sobre este segmento de la población. Los participantes en la reunión de expertos examinaron la interseccionalidad de la discapacidad y el envejecimiento en el ejercicio de la autonomía y la independencia, y analizaron el potencial que ofrecen los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para prestar servicios de apoyo a nivel de la comunidad que sean accesibles, adecuados y asequibles.

9. En la reunión de expertos se señalaron una serie de deficiencias, tales como la ausencia de normas sobre los derechos de las personas de edad con discapacidad, el hecho de que las políticas públicas no incorporen una perspectiva de discapacidad al encarar la

cuestión del envejecimiento (envejecimiento con discapacidad), la existencia de legislación con disposiciones relativas a la edad arbitrarias, la proyección de una imagen negativa del envejecimiento, la falta de datos desglosados sobre las personas mayores y la insuficiente participación de las personas de edad con discapacidad en los debates sobre esas cuestiones. Los expertos convinieron en que era fundamental establecer una cooperación más estrecha entre las comunidades de personas de edad y de personas con discapacidad, en particular en las actividades de promoción, en las que estas últimas tenían más experiencia. Ello podría contribuir a aumentar las referencias a los derechos de las personas de edad con discapacidad en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y sus instrumentos, incluida la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y a crear una mayor conciencia acerca de estos derechos. A ese respecto, los expertos señalaron que solo el 0,3% del total de las recomendaciones formuladas en el proceso del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos hacían referencia a los derechos de las personas de edad.

10. En relación con su informe anual anterior sobre los efectos de la automatización en los derechos humanos de las personas de edad (A/HRC/36/48), la Experta Independiente participó en una conferencia sobre los derechos humanos en la era digital celebrada en Ginebra el 24 de mayo de 2018. El objetivo era identificar las oportunidades que ofrecen los macrodatos, la inteligencia artificial y las tecnologías conexas y sus posibles implicaciones en materia de derechos humanos, en particular la privacidad.

11. Los días 17 y 18 de abril, la Experta Independiente participó en una mesa redonda de expertos sobre cuidados paliativos para las personas de edad organizada por la International Association for Hospice and Palliative Care, en la que pronunció un discurso sobre el tema “No dejar a nadie atrás: los cuidados paliativos para las personas de edad en la Agenda 2030”. Expuso un panorama general de la dinámica demográfica mundial, centrándose en la situación en América Latina, y del estado actual del derecho internacional de los derechos humanos. Esbozó los progresos realizados a nivel mundial desde que asumió su mandato y las deficiencias que aún persisten en materia de protección en general y con respecto a los modelos de atención de la salud para las personas de edad en particular.

12. La Experta Independiente desea dar las gracias a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por haberle dado la oportunidad de contribuir, tanto a título individual como colectivo, junto con un grupo de organizaciones no gubernamentales, al proyecto de pacto mundial sobre los refugiados, centrándose, entre otras cosas, en la necesidad de contar con datos desglosados y de reconocer y atender a las necesidades específicas de las personas de edad afectadas por el desplazamiento forzoso.

13. El 11 de junio de 2018, la Experta Independiente participó como ponente en dos mesas redondas, celebradas durante un seminario entre períodos de sesiones, sobre la protección de la familia y los derechos humanos de las personas de edad, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 35/13 del Consejo de Derechos Humanos. Al describir el marco internacional para la protección de la familia y los derechos humanos de las personas de edad, la Experta Independiente destacó que la asistencia y el apoyo prestados por los familiares y las comunidades no podían sustituir la obligación de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos de las personas de edad. La Experta Independiente también formuló recomendaciones concretas y orientadas a la búsqueda de soluciones para una mayor protección de la familia y de los derechos humanos de las personas de edad, habida cuenta de los cambios radicales que experimentan algunas sociedades, como las alteraciones en las estructuras familiares o el estilo de vida, o las dificultades relacionadas con la migración, la urbanización y la erosión progresiva del entorno familiar tradicional multigeneracional, que deja a un número cada vez mayor de personas de edad sin familia y, por consiguiente, sin cuidados. En particular, subrayó la necesidad de prever servicios de atención domiciliaria y otras modalidades alternativas de cuidado, sistemas de protección social específicos y no contributivos y campañas de concienciación pública para combatir los estereotipos negativos sobre las personas de edad, que figuran entre las causas profundas de la violencia, los malos tratos y los abusos de que son víctimas esas personas, a menudo en el entorno familiar.

14. La Experta Independiente ha identificado el maltrato de las personas de edad como ámbito prioritario de su mandato y ha seguido realizando actividades dedicadas

concretamente a esta cuestión. En una declaración formulada con ocasión del Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, el 15 de junio de 2018, la Experta destacó que muchas personas de edad corren el riesgo de ser maltratadas por sus propios familiares o por personas de su confianza. El maltrato financiero de las personas de edad es endémico, aunque en gran medida pase desapercibido. La Experta destacó que para distinguir entre una transferencia de activos consentida y una abusiva, la consideración primordial debía ser el interés superior de la persona de edad, y señaló que el maltrato financiero constituía un patrón de comportamiento y no un hecho aislado, y que en general se producía a lo largo de un período de tiempo. La Experta exhortó a todas las personas que tuvieran sospechas de que una persona de edad era víctima de maltrato a presentar denuncias en ese sentido, ya que esta era una de las pocas maneras de poner fin al maltrato financiero. Además, junto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Experta Independiente publicó un comunicado de prensa para dar a conocer el Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez.

15. Asimismo, participó en un evento paralelo celebrado en Ginebra con motivo del Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, sobre el tema “La violencia, los malos tratos y el descuido de las personas de edad: una violación de los derechos humanos”, organizado de forma conjunta por el ACNUDH, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Grupo de Amigos de los Derechos Humanos de las Personas de Edad y el Comité de Organizaciones No Gubernamentales sobre el Envejecimiento, de Ginebra. Con vistas a los debates del próximo período de sesiones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, la Experta Independiente centró su mensaje en la forma en que la violencia, los malos tratos y el descuido contribuían directamente a privar a las personas de edad de su autonomía y un nivel de atención adecuado.

16. Cuando se presentó este informe, estaba previsto que, de conformidad con su mandato, la Experta Independiente también participara en el noveno período de sesiones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, que se celebraría en Nueva York del 23 al 26 de julio. La Experta Independiente realizaría aportaciones en las dos esferas principales del período de sesiones, a saber, la autonomía e independencia y los cuidados paliativos y a largo plazo en el marco de las medidas destinadas a mejorar la promoción y la protección de los derechos humanos y la dignidad de las personas de edad.

III. La exclusión social: conceptos, manifestaciones y repercusiones sobre los derechos humanos de las personas de edad

A. Antecedentes

17. La exclusión social designa la separación de personas o grupos de la sociedad en general. Si bien no existe una definición consensuada, la exclusión social de las personas de edad es un proceso complejo caracterizado por la falta o la denegación de recursos, derechos, bienes y servicios en la vejez y la incapacidad de participar en las relaciones y actividades sociales que se encuentran a disposición de la mayoría de la población en las diversas y múltiples esferas de la sociedad. Afecta tanto a la calidad de vida de las personas de edad como a la equidad y cohesión del conjunto de una sociedad que se encuentra en proceso de envejecimiento. A diferencia de otros conceptos conexos, como la pobreza y la privación, la exclusión social permite comprender la construcción dinámica y en múltiples niveles de las situaciones de desventaja ligadas a la vejez³.

18. La exclusión social es un concepto relativo, puesto que se mide en función de una base poblacional, por ejemplo, la población en general. Además, tiene que ver con la capacidad de acción: las personas de edad se ven excluidas contra su voluntad o carecen de la capacidad de acción para integrarse por sí mismas, o eligen autoexcluirse del resto de la

³ Véase Kieran Walsh, Thomas Scharf y Norah Keating, “Social exclusion of older persons: a scoping review and conceptual framework”, *European Journal of Ageing*, vol. 14, núm. 1 (marzo de 2017).

sociedad. Mientras que en los jóvenes la exclusión social es dinámica o forma parte de un proceso, en el sentido de que las personas y los grupos son objeto de exclusión en forma intermitente y experimentan distintos tipos de exclusión a lo largo del tiempo, la situación de las personas de edad en riesgo de exclusión es menos cambiante. La mayoría de las definiciones aluden al carácter multidimensional de la exclusión social, por ejemplo, en lo que respecta a los efectos de la exclusión en diversos ámbitos de la vida de las personas de edad⁴.

19. Existen varios factores de riesgo o posibles desencadenantes de la exclusión en la tercera edad, como la vida en soledad, el género, el origen étnico o una edad muy avanzada. La relación entre la exclusión y las categorías sociales, como el género, la clase social y el origen étnico, es compleja, habida cuenta de la correlación con otros factores de riesgo, como la vida en soledad y los ingresos. Por ejemplo, si bien el género no es un factor predictivo importante de la exclusión en general, lo es cuando se consideran determinados ámbitos en particular; así pues, las mujeres de edad tienen mayores probabilidades de verse excluidas de las actividades culturales, pero menos probabilidades de quedar excluidas de las relaciones sociales⁵.

20. La exclusión del acceso a los recursos materiales y financieros en las etapas ulteriores de la vida es una de las manifestaciones de la exclusión social. La pobreza puede exacerbar la denegación de los derechos humanos básicos y limitar las opciones de las personas de edad y sus oportunidades de llevar una vida tolerable. En muchas sociedades, un número desproporcionado de las personas de edad viven en la pobreza, la pobreza crónica o la indigencia. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el 12,5% de las personas mayores de 65 años viven en situación de pobreza económica relativa, estando las mujeres de edad más expuestas al riesgo de vivir en condiciones de pobreza que los hombres de edad⁶. Entre los factores que exponen a las personas de edad a la pobreza figuran la falta de acceso a ingresos regulares, al trabajo y a la atención médica, el deterioro de las capacidades físicas y mentales y la dependencia en el hogar. Además, a medida que envejecen, las personas tienden a quedar progresivamente excluidas del mercado de trabajo estructurado y no estructurado, y, a menudo, no están protegidas por los sistemas de seguridad social, o lo están de manera insuficiente.

21. Si bien una condición importante de la integración social de las personas de edad es que dispongan de recursos materiales suficientes, existen otros aspectos esenciales, como la participación y la integración de esas personas en funciones sociales reconocidas y las formas en que la exclusión opera a nivel espacial, es decir cómo se organizan o perciben los barrios.

22. En la actualidad más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades, y se prevé que esa cifra aumente exponencialmente en los próximos decenios⁷. El desarrollo urbano y la transformación demográfica modifican el modo en que experimentamos los entornos urbanos a lo largo de nuestra vida y en la vejez. Sin embargo, las modalidades dominantes de diseño y planificación del entorno urbano no tienen sistemáticamente en cuenta a las personas de edad.

23. Los espacios urbanos pueden facilitar u obstaculizar el ejercicio y disfrute del derecho de las personas de edad a llevar una vida digna y autónoma. En algunos casos la urbanización acelerada puede dar lugar a la gentrificación, proceso por el cual las zonas urbanas de ingresos bajos experimentan un cambio notable debido a la afluencia de inversiones y/o de residentes con mayor capacidad económica. En el proceso de gentrificación los intereses del mercado tienden a prevalecer sobre los derechos humanos de los residentes. No es infrecuente que las instalaciones públicas, como los centros de acogida y los centros comunitarios, sean clausuradas o privatizadas, lo que refleja el

⁴ Véase Peter Saunders, "Can social exclusion provide a new framework for measuring poverty?", Social Policy Research Centre, documento de debate núm. 127 (octubre de 2003).

⁵ Véase Dylan Kneale, "Is Social Exclusion Still Important for Older People?", International Longevity Centre, Reino Unido (septiembre de 2012).

⁶ Véase OCDE, *Pensions at a Glance*, 2017, pág. 136.

⁷ Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "World urbanization prospects: the 2014 revision (highlights)" (2014).

debilitamiento del papel del Estado respecto del bienestar de sus ciudadanos. En ese contexto, se considera necesario examinar detenidamente el envejecimiento y los cambios urbanos a través del prisma de la justicia social para que los beneficios de la gentrificación puedan compartirse entre todos los residentes.

24. La gentrificación, término con numerosas connotaciones positivas y negativas desde que fue acuñado por Ruth Glass en 1964, no es fácil de entender, medir ni aplicar. Entre sus elementos característicos figuran la reinversión de capital, la afluencia de grupos sociales de ingresos altos, las modificaciones del paisaje y el desplazamiento de los grupos más pobres⁸. En general conlleva el encarecimiento de la vivienda, por lo que esta resulta inasequible para las familias de bajos ingresos, que deben trasladarse a barrios más desfavorecidos de la periferia. Entre los principales riesgos que acarrea la gentrificación también figura la pérdida de los vínculos sociales, ya que tanto quienes se marchan como quienes se quedan deben adaptarse a la convivencia con extraños. Por otro lado, también se espera que quienes permanecen en la zona gentrificada se vean beneficiados por las mejoras en los niveles de seguridad y en los servicios. En lugar de utilizar el término “gentrificación”, los estudios realizados en los países en desarrollo suelen aludir a la transformación, el desarrollo o la renovación del medio urbano, o a la eliminación de los barrios marginales.

25. Uno de los principales obstáculos para que las personas de edad ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás y para asegurar su inclusión social es la falta de reconocimiento de sus aportaciones y de su potencial sin explotar. Este desconocimiento está profundamente arraigado en estereotipos negativos sobre los rasgos característicos de las personas mayores. Los prejuicios según los cuales las personas de edad son frágiles, vulnerables a la enfermedad y dependientes conducen a su marginación y legitiman prácticas excluyentes⁹. A diferencia de otras formas de discriminación, el edadismo está aceptado socialmente y no suele suscitar objeciones, en gran medida por su carácter inconsciente y tácito. Está tan omnipresente en la formulación y la ejecución de las políticas que las modalidades por las que se margina a las personas de edad se tornan invisibles. Es esencial combatir activamente el edadismo, ya que esta forma de pensar incide de manera negativa en la elaboración de políticas inclusivas en general. A este respecto, la Experta Independiente destaca la importancia de la campaña mundial para luchar contra el edadismo iniciada por la OMS en 2016, que suscribe plenamente¹⁰.

B. Marco normativo mundial

1. Objetivos de Desarrollo Sostenible

26. En comparación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, uno de los principales avances de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) radica en que se aplican a los países en desarrollo y desarrollados por igual. Además, en la Agenda 2030 se reconoce explícitamente que los derechos humanos son componentes esenciales del desarrollo sostenible. La premisa de los ODS de “no dejar a nadie atrás” puede contribuir a promover políticas de desarrollo inclusivas. Esto resulta particularmente importante porque los enfoques del desarrollo no suelen reflejar las necesidades de las personas de edad.

27. Sin embargo, las referencias a las personas mayores en el marco de los ODS son poco frecuentes. En la meta 2.2 se menciona específicamente a las personas de edad respecto de la erradicación de la malnutrición. En algunas metas se hace referencia a “todos” o a las personas “de todas las edades” en relación con la salud, la nutrición, la educación y la lucha contra la pobreza. Esta formulación refleja que en los ODS se pretende

⁸ Véase Mark Davidson y Loretta Lees, “New-build ‘gentrification’ and London’s riverside renaissance”, *Environment and Planning A*, vol. 37, núm. 7 (julio de 2005).

⁹ Véanse Foro Económico Mundial, “*Global Population Ageing: Peril or Promise?*” (2012); y Astrid Stuckelberger, Dominic Abrams y Philippe Chastonay, “Age discrimination as a source of exclusion in Europe: the need for a human rights plan for older persons”, en *From Exclusion to Inclusion in Old Age: a Global Challenge*, Norah Keating y Thomas Scharf, eds. (Bristol, Bristol University Press, 2012).

¹⁰ Véase la resolución WHA69.3 de la Asamblea Mundial de la Salud.

atender a las necesidades de todos los grupos sociales, lo que incluye, naturalmente, a las personas de edad. También cabe destacar que la mayoría de los indicadores de dichos Objetivos deben aplicarse desglosados por edad. Esa es una condición previa para que las políticas puedan estar destinadas específicamente a las personas mayores.

28. El Objetivo 3, consistente en garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, es particularmente relevante para las personas de edad. Sin embargo, no incluye una meta específica para las personas mayores. La meta 3.4, que tiene por finalidad reducir en un tercio la mortalidad prematura —es decir la que se produce antes de los 70 años— por enfermedades no transmisibles, podría excluir a las personas mayores de 70 años de la prevención, el tratamiento o la atención, pese a que más de la mitad de las muertes por enfermedades no transmisibles se producen en este grupo de edad. La referencia a la muerte prematura y no a la muerte por causas evitables parece perpetuar los prejuicios que subestiman la vida de las personas de edad y dan pie a un trato desigual.

29. En el Objetivo 11 se reconoce la importancia del papel que desempeñan las ciudades en el desarrollo sostenible. La meta 11.1 consiste en el mejoramiento de los barrios marginales y también pretende lograr mejoras en materia de vivienda, transporte, espacios públicos exteriores, calidad del aire, participación ciudadana y prevención y respuesta a los desastres. También es importante señalar que en las metas 11.2 (transporte) y 11.7 (espacios públicos) se menciona expresamente a las personas de edad.

30. Sin embargo, el Objetivo 11 no incluye una meta sobre la participación social y la prevención del aislamiento en los entornos urbanos, que es una cuestión de fundamental importancia para las personas de edad. Aunque lo dispuesto en el Objetivo 11 pueda favorecer la creación de entornos accesibles, no se hace hincapié en la necesidad de velar por que las personas de edad sigan participando activamente en la vida de sus comunidades. La falta de oportunidades de participación puede conducir a la exclusión social de las personas de edad y, en consecuencia, al deterioro de su salud física y mental. La planificación urbana debería facilitar la participación de las personas de edad en todas las esferas de la vida, fomentar la interacción intergeneracional, ayudarles a mantener los contactos sociales y a evitar la segregación, y establecer redes de apoyo para las personas que se encuentran en riesgo de exclusión social.

31. En el Objetivo 4, que apunta a garantizar una educación inclusiva y de calidad para todos, no se incluyen metas o indicadores que puedan mejorar de manera efectiva las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida. Las medidas previstas están claramente destinadas a los niños, los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad. La meta 4.4, que consiste en mejorar la adquisición de competencias, está vinculada al trabajo y al acceso al empleo, por lo que solo atañe a quienes participan activamente en el mercado de trabajo. Así pues, se ha desaprovechado la oportunidad de exigir que se generen posibilidades reales de aprendizaje permanente, que mejorarían la inclusión de las personas de edad y su contribución a las comunidades.

32. El Objetivo 10 tiene por finalidad reducir las desigualdades. Si bien se refiere a la edad como motivo de discriminación, las metas se centran en la desigualdad de los ingresos, por lo que no se contemplan muchos otros tipos de discriminación que sufren las personas de edad. Además, el indicador 10.3.1 pretende reunir información sobre la proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Ello es insuficiente, ya que las normas internacionales de derechos humanos no abordan adecuadamente todas las formas de discriminación contra las personas de edad. La discriminación por edad, pese a estar prohibida en algunos contextos, sigue siendo legítima en otros. Por ejemplo, la edad obligatoria de jubilación se considera aceptable en varios países, aunque ello vulnera el derecho de las personas de edad a trabajar y generar ingresos sostenibles. La ausencia de una definición internacionalmente aceptada de la discriminación por edad en el derecho de los derechos humanos impide que los Estados apliquen de forma armonizada y equitativa el Objetivo 10 a las personas de edad.

33. Los datos y las mediciones constituyen un obstáculo más a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las encuestas nacionales y los estudios comparativos

suelen circunscribirse a límites de edad y no incluyen a las personas de edad muy avanzada o que viven en instituciones, como las residencias para personas mayores, lo que limita considerablemente su valor informativo y las posibilidades de evaluar la inclusión o exclusión de las personas de edad. Además, los conjuntos de datos pueden reflejar puntos de vista obsoletos, parciales o incompletos sobre la vejez. En general, los grupos de edad, por ejemplo, los mayores de 60 años, representan a las personas de edad como un grupo homogéneo. No se establece una diferenciación adecuada que permita reflejar la heterogeneidad específica del grupo estudiado. Tampoco se tienen en cuenta necesariamente otras características interrelacionadas que se suman a la condición de persona de edad, como el hecho de ser mujer, migrante o de tener una discapacidad. A menudo los conjuntos de datos sobre la pobreza no registran la magnitud real de la situación de pobreza que afecta a las personas de edad. La importancia otorgada a la renta de los hogares presupone que las personas de edad reciben la misma proporción de los ingresos que los demás miembros de la familia, cuando en realidad se suelen priorizar las necesidades de los niños. Además, las personas mayores pueden tener necesidades adicionales, como consecuencia, por ejemplo, de limitaciones de movilidad o problemas de salud, por lo que, de hecho, requerirían una mayor proporción de la renta del hogar.

34. Garantizar que ninguna persona de edad quede a la zaga exige algo más que simples referencias a “todas las edades”. Se trata de reconocer la igual dignidad y las necesidades específicas de las personas de edad, y de valorar y facilitar sus aportaciones pasadas, presentes y futuras a la sociedad mediante la aplicación de un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos.

35. Si bien los ODS pretenden remediar algunas de las injusticias más flagrantes del mundo, no se hace hincapié en la exclusión durante la vejez ni en el descuido y la discriminación de las personas de edad, pese a la dinámica demográfica existente. La incorporación de las normas vigentes en materia de derechos humanos en los ODS fue una tarea colosal. La poca atención que se ha prestado a las dificultades concretas que experimentan las personas de edad, a diferencia de la importancia otorgada a otros grupos, como los niños y las personas con discapacidad, refleja, sin duda, la falta de un instrumento jurídico específico para las personas de edad.

36. La ausencia de normas de derechos humanos específicas que garanticen la inclusión de las personas de edad resulta perjudicial para el seguimiento y la realización de los ODS. El Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca, por ejemplo, ha desarrollado una herramienta en línea que vincula los ODS con las obligaciones en materia de derechos humanos, con la que se pretende unir las estrategias de aplicación a las obligaciones en esa materia¹¹. El ACNUDH está adoptando medidas similares para vincular las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos a los ODS en el Índice Universal de los Derechos Humanos. Las pocas referencias a la vejez y a las personas de edad que existen en el derecho internacional de los derechos humanos y en los ODS también explican la escasa importancia que los mecanismos de derechos humanos otorgan a este grupo en particular. Como consecuencia, es poco probable que los materiales de formación y las orientaciones sobre las estrategias nacionales de aplicación se centren en las personas de edad como grupo. En cambio, la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y las obligaciones que de esta dimanar han dado pie a la publicación de una gran cantidad de material para orientar la incorporación de los derechos de las personas con discapacidad en las políticas de desarrollo¹².

37. Si bien es cierto que los ODS ofrecen una valiosa oportunidad para integrar los derechos de las personas de edad en la agenda mundial de desarrollo, aún no está claro de qué manera se cumplirá la promesa de no dejar a nadie atrás con respecto a las personas de edad.

¹¹ Véase <http://sdg.humanrights.dk/es>.

¹² Véase, por ejemplo, www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/sustainable-development-goals-sdgs-and-disability.html.

2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)

38. La Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), tiene por objeto redoblar los esfuerzos a nivel mundial en favor del desarrollo sostenible en el contexto de la urbanización¹³. Proporciona un conjunto de directrices para los Estados, las autoridades locales y regionales, la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas y otras entidades. Presenta un tipo ideal de asentamientos urbanos en el que todas las personas gozan de igualdad de oportunidades gracias a la existencia de políticas y entornos inclusivos, equitativos, seguros, saludables y sostenibles. A pesar de no ser vinculante, la Nueva Agenda Urbana, junto con la aplicación de los ODS y los instrumentos de derechos humanos, puede contribuir a solventar las preocupaciones en materia de derechos humanos de las personas de edad, en particular para hacer frente a la gentrificación y la consiguiente exclusión social.

39. La Nueva Agenda Urbana incluye en total 27 referencias al envejecimiento, las personas de edad, cuestiones intergeneracionales y la edad. Ese es un dato importante, teniendo en cuenta que el proyecto inicial solo incluía tres referencias de ese tipo. Se hace especial hincapié en la participación de las personas de edad en la toma de decisiones, así como en la elaboración de políticas urbanas y planes de desarrollo urbano (véanse los párrs. 42, 92, 148, 155 y 156). Ese enfoque crea una base sólida para lograr un compromiso genuino de los ciudadanos y reconoce que las personas de edad pueden contribuir a la transformación del medio urbano. No obstante, cabe señalar que en la mayoría de las 27 disposiciones solo se mencionan enfoques del desarrollo urbano que tienen en cuenta la edad. Si bien la integración de consideraciones relativas a la edad y el género es un hecho positivo, no resulta tan evidente cómo se aplicará este compromiso en la práctica. Probablemente estas consideraciones se centrarán en las necesidades, vulnerabilidades y debilidades y no en el fomento del pleno desarrollo del potencial de las personas de edad. Además, se ha afirmado que cuando los instrumentos de derechos humanos aluden a medidas adecuadas a la edad, tienden a reflejar el requisito de contemplar las necesidades de los niños y los jóvenes sobre la base de las obligaciones vigentes en materia de derechos humanos y no necesariamente las necesidades de las personas de edad. Existe el riesgo de que suceda lo mismo con respecto a la ejecución de la Nueva Agenda Urbana.

40. Cabe destacar el concepto de interacción intergeneracional, al que se alude en dos oportunidades en la Nueva Agenda Urbana (párrs. 13 y 99), ya que proporciona orientación suplementaria sobre cómo lograr que las ciudades sean inclusivas. En el párrafo 20 también figura una referencia específica a la lucha contra la discriminación por edad y se establece el requisito de que las personas mayores no se vean afectadas de forma desproporcionada por las políticas destinadas a aumentar los ingresos fiscales (párr. 34).

41. Además, en la Nueva Agenda Urbana se hace referencia explícitamente a la gentrificación (párr. 97) al abordar la regeneración de las zonas urbanas y la mejora de los barrios marginales, aunque se alude a sus consecuencias en forma bastante somera, y no se tratan cuestiones relativas a la seguridad de los ingresos, la salud ni el acceso a los bienes y servicios, entre otros. Asimismo, se asume el compromiso de promover enfoques participativos del desarrollo urbano, “evitando la segregación espacial y socioeconómica y la gentrificación, y al mismo tiempo preservando el patrimonio cultural y previniendo y conteniendo el crecimiento urbano incontrolado”. Las referencias a los desplazamientos (párrs. 107 y 111) y desalojos forzosos (párrs. 31, 107 y 111) pretenden garantizar el derecho a la vivienda, mientras que en el párrafo 114 se menciona el transporte como una manera de minimizar los efectos de dichos desplazamientos.

42. En el párrafo 57 de la Nueva Agenda Urbana, referido al compromiso de promover el empleo y las oportunidades de subsistencia, se mencionan expresamente varios grupos sociales como posibles beneficiarios de intervenciones específicas, como las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los refugiados y los desplazados internos y los migrantes, pero no se reconocen las

¹³ Véase <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.

necesidades de los trabajadores de edad. Tampoco se reconocen las importantes contribuciones que las personas de edad aportan a la economía a través del empleo formal e informal. En términos generales, algunas de las causas de exclusión económica en los programas de regeneración urbana que exponen a las personas de edad a un mayor riesgo de pobreza no se abordan en la Agenda y sus disposiciones no garantizan debidamente el derecho de las personas de edad a trabajar y a asegurar su subsistencia.

43. La referencia al derecho a la salud de las personas de edad parece limitarse a la necesidad de prevenir las enfermedades no transmisibles fomentando los desplazamientos a pie y en bicicleta (párr. 113). Además, sería necesario un compromiso general que permita a las personas de edad envejecer en su entorno. Mientras que el marco anterior fomentaba el establecimiento de programas voluntarios para prevenir la violencia contra las personas de edad, en el texto actual se ha perdido la oportunidad de hacer frente a un grave problema de derechos humanos para las personas de edad.

44. Con todo, en líneas generales la Nueva Agenda Urbana representa un avance considerable respecto del marco anterior, que también incluía referencias específicas a las personas de edad, pero en el que parecía primar la idea de que las personas de edad constituyen un grupo vulnerable. Aunque en la Nueva Agenda Urbana parezcan haberse superado esas perspectivas simplistas y estereotipadas, sigue habiendo deficiencias en ciertos aspectos. Al igual que en los ODS, en la Nueva Agenda Urbana no se hace referencia a la participación plena y efectiva de las personas de edad en todas las esferas de la vida (económica, social, cívica, política y cultural), como tampoco se intenta prevenir su exclusión social, lo que constituye un factor de riesgo importante para las personas mayores que viven en entornos urbanos, especialmente en el contexto de la gentrificación.

C. Repercusiones sobre los derechos humanos

45. El ejercicio efectivo del derecho a un nivel de vida adecuado es esencial para prevenir la exclusión social de las personas de edad. En general se considera que este derecho es indispensable para hacer efectivos todos los demás y que comprende todos los derechos necesarios para la subsistencia, como un nivel adecuado de alimentación y nutrición, vestido, vivienda y las condiciones necesarias de asistencia cuando se la requiera. El objetivo es que todas las personas puedan vivir en condiciones dignas, que les permitan satisfacer sus necesidades e interactuar con los demás. Según se ha interpretado, el ejercicio de este derecho incluye la prestación de servicios de salud, la provisión de ingresos, el apoyo de la familia y de la comunidad y su propia autosuficiencia; por tanto, se relaciona también con el empleo decente, la atención de la salud, los cuidados a largo plazo y el desarrollo de una vida independiente en la comunidad¹⁴. Además, de conformidad con el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la seguridad social en la vejez.

1. Derecho a la vivienda

46. La vivienda es un aspecto esencial del envejecimiento activo y de la capacidad de las personas de edad para llevar una vida autónoma y para evitar la exclusión social. Muchas comunidades se han visto afectadas por una disminución del parque de viviendas sociales y otros problemas habitacionales. En el contexto de la gentrificación, las viviendas se convierten cada vez más en bienes comerciales. Ello ejerce presión sobre la oferta de viviendas sociales y públicas e incluso puede incrementar el número de personas que duermen en la calle u otros lugares no aptos para la habitación humana. De conformidad con el derecho de los derechos humanos, la vivienda no es una mercancía, sino un derecho humano básico que exige soluciones basadas en los derechos humanos.

¹⁴ Véase la observación general núm. 6 (1995) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores; véase también los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.

47. En términos generales, el derecho a la vivienda puede definirse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte¹⁵. Comprende varios aspectos, en particular la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, la asequibilidad y habitabilidad de la vivienda, su ubicación en un lugar accesible y adecuado, y una construcción y un emplazamiento culturalmente adecuados. En su observación general núm. 6 (1995), relativa a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que la vivienda es algo más que un mero albergue, ya que tiene un significado psicológico y social. Abarca también la necesidad de apoyo familiar. Asimismo, el Comité reconoce que las políticas nacionales deben contribuir a que las personas de edad permanezcan en sus propios hogares mientras sea posible.

48. En el contexto de la gentrificación, las personas de edad pueden ser objeto de desahucio, hostigamiento u otras amenazas destinadas a obligarlas a abandonar su lugar de residencia (A/HRC/10/7/Add.2)¹⁶. La privatización y las inversiones inmobiliarias pueden contribuir a la inasequibilidad de la tierra y la vivienda para los habitantes pobres de las zonas urbanas, con el consiguiente aumento del número de personas sin hogar y el retroceso en el disfrute del derecho a la vivienda.

49. Cuando envejecen, las personas suelen sentir la necesidad de cambiar de hogar porque este ya no se adapta a sus necesidades (por ejemplo, es demasiado grande o de difícil acceso), pero se enfrentan a importantes obstáculos, en particular financieros, dado que los nuevos alquileres pueden ser muy elevados. A menudo, los servicios financieros que les permitirían adaptar sus viviendas, como los préstamos y las hipotecas o los seguros comerciales, no están disponibles para ellas o les resultan demasiado onerosos debido al uso inapropiado de la edad como criterio, por ejemplo para determinar los riesgos.

50. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha estimado que las personas de edad constituyen un grupo desaventajado con derecho a la adopción de medidas prioritarias en la esfera de la vivienda (E/2005/22-E/C.12/2004/9). Los alquileres excesivos, el aumento desorbitado de los gastos de vivienda, la carencia de vivienda pública y la falta de acceso a los servicios básicos pueden equivaler a prácticas discriminatorias que requieren la intervención del Estado para garantizar la igualdad de acceso a la vivienda a todas las personas¹⁷.

2. Derecho a la protección social

51. Si bien muchas personas de edad cuentan con pensiones contributivas y no contributivas para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, la mayoría de las personas de edad del mundo no tienen más opción que trabajar para mantenerse a sí mismas y a sus familias¹⁸. En numerosos países en desarrollo, las personas de edad a menudo deben realizar trabajos mal remunerados en el sector informal debido a que no disponen de una pensión o la que reciben les resulta insuficiente. El acceso a un ingreso seguro en las etapas ulteriores de la vida, ya sea por medio de un empleo o de una pensión de vejez, es fundamental para acceder a servicios esenciales, como, por ejemplo, la atención de la salud.

52. Para prevenir la pobreza y la exclusión social en la vejez, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de seguridad social (véase A/HRC/14/31, párr. 51). Los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. Además de garantizar el derecho a la seguridad social, la obligación que tienen los Estados de instaurar sistemas de protección social también se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y de una serie de derechos

¹⁵ Véase la observación general núm. 4 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho a una vivienda adecuada, párr. 7.

¹⁶ Véanse también la observación general núm. 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la observación general núm. 7 (1997) sobre los desalojos forzados.

¹⁷ Véase Scott Leckie, "The human right to adequate housing", Asbjørn Eide, Catarina Krause y Allan Rosas, eds., *Economic, Social, and Cultural Rights: a Textbook*, 2da. edición (Leiden, Brill Publishers, 1995).

¹⁸ HelpAge International, "Working for life: making decent work and pensions a reality for older people" (2009).

económicos y sociales conexos consagrados en varios tratados de derechos humanos jurídicamente vinculantes¹⁹.

53. Muchos Estados han dado prioridad al establecimiento de sistemas de pensión contributivos, dejando sin protección a la mayoría de la población de edad. Las estimaciones indican que menos del 20% de las personas de edad tienen actualmente acceso a una pensión y que solo alrededor del 25% de la población activa cotiza o acumula derechos de pensión (véase A/HRC/14/31, párr. 29). Además, los regímenes contributivos tienden a exacerbar las desigualdades entre los hombres y las mujeres. Una proporción considerable de las mujeres de edad no tienen cobertura. Además, en los países en que la protección depende principalmente de sistemas contributivos, suelen recibir pensiones más bajas debido a que el nivel de sus cotizaciones es inferior.

54. En su observación general núm. 19 (2007), relativa al derecho a la seguridad social, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala expresamente que los Estados no pueden depender solo de los sistemas contributivos para las pensiones de vejez porque no siempre todas las personas estarán en condiciones de conseguir los medios suficientes para mantener un nivel de vida adecuado. Dentro de los límites de los recursos disponibles, los Estados deben proporcionar prestaciones de vejez no contributivas para ayudar, como mínimo, a todas las personas de edad que al alcanzar la edad de jubilación no tengan derecho a disfrutar de una pensión basada en un régimen de seguro de vejez.

55. Si bien las pensiones no contributivas constituyen el único medio por el cual se puede lograr la cobertura universal de las pensiones y corregir los desequilibrios de género, las pensiones sociales no deben considerarse como la única solución a la pobreza en la vejez. Además de la obligación de establecer una cobertura universal, los Estados deben prestar atención a las situaciones de vulnerabilidad y adaptar los medios al valor real del costo de la vida. Ello es particularmente importante para las personas de edad, que pueden verse en la imposibilidad de obtener recursos suficientes por medio del trabajo a causa del desempleo, la vejez o una discapacidad. Además, al enfrentarse a la gentrificación, las personas de edad se ven afectadas por el aumento de los costos y corren un mayor riesgo de pobreza y exclusión.

56. El sistema de distribución de las pensiones y otras transferencias en efectivo no debe vincular a las personas de edad con una única localidad, ya que ello podría agravar la exclusión social, en particular en el contexto de la gentrificación²⁰. En los países en desarrollo, las personas de edad pueden tener que viajar horas para cobrar su pensión. Garantizar que las prestaciones se abonen en lugares convenientes en razón de su ubicación geográfica es un elemento esencial de la accesibilidad. Hoy día varios países en desarrollo utilizan alternativas modernas (como los pagos por teléfono móvil o los pagos electrónicos) para abonar las pensiones de vejez, aunque todavía no se han generalizado. Se ha de prestar la debida atención a la accesibilidad de esas alternativas para las personas mayores, teniendo en cuenta las dificultades relacionadas con su nivel de conocimiento de las tecnologías de la información.

57. Es preciso superar la imagen estereotipada de las personas de edad y su representación como una carga ya que esto también contribuye a la exclusión sociocultural. En períodos críticos, los sistemas de protección social pueden actuar como estabilizadores económicos y tener efectos positivos en las economías locales.

¹⁹ Véanse los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 9, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 5 e) iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el artículo 27 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también se reconoce el derecho a la protección social.

²⁰ HelpAge International, *Investing in an Ageing World: Shifting Debates from Costs to Investments* (Londres, HelpAge International, 2017).

3. Derecho al trabajo

58. La participación en el mercado de trabajo potencia la autoestima, la inclusión social y la seguridad financiera de las personas de edad. El derecho al trabajo de las personas mayores comprende el derecho a escoger el empleo, el derecho a trabajar en condiciones dignas y el derecho a la protección contra el desempleo (artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). Los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que interfieran con el derecho al trabajo de las personas de edad. Tienen la obligación de preservar las oportunidades de trabajo para las personas mayores y de empoderarlas para que participen en la vida económica de sus comunidades, ofreciendo capacitación y oportunidades de empleo y buenas condiciones de trabajo. Además, deben ofrecer programas de lucha contra el desempleo y medios adecuados de protección social.

59. En los países con una cobertura insuficiente de pensiones no contributivas, condiciones de edad demasiado estrictas, pensiones exiguas y altos niveles de empleo informal suele haber una gran proporción de personas de edad que trabajan²¹. A medida que el empleo de niños y jóvenes en los países en desarrollo disminuye, las familias dependen cada vez más del trabajo de las personas de edad²². Debido a la insuficiencia de los sistemas de protección social, las personas mayores se ven obligadas a trabajar para complementar su pensión. Sin embargo, como consecuencia de la discriminación por edad, las personas mayores se ven obligadas a aceptar empleos informales mal remunerados y de baja categoría, que no están vinculados a las prestaciones de jubilación (A/67/188)²³, y a trabajar, por ejemplo, como guardias de seguridad en comercios, edificios o fábricas, vendedores ambulantes, trabajadores domésticos, albañiles, etc. Las mujeres están en una situación de desventaja aún mayor en lo que respecta a las oportunidades de empleo formal.

60. La edad obligatoria de jubilación y la discriminación por edad en los procedimientos de contratación impiden que las personas de edad encuentren un empleo o que sigan trabajando, lo cual puede agravar su exclusión social²⁴. Las personas de edad tienen derecho a decidir si quieren trabajar y qué trabajo es adecuado para ellas. No deberían verse obligadas a trabajar ni a jubilarse, pero a menudo no tienen verdaderamente la posibilidad de elegir debido a barreras en la legislación, la falta de oportunidades laborales, la imposibilidad de acceder a una pensión y la falta de apoyo y de adaptaciones razonables para los trabajadores de edad. Las mujeres suelen estar en una situación más desventajosa en lo que respecta a las oportunidades de empleo formal e informal, debido a un acceso limitado a la educación, la tierra y otros activos a lo largo de sus vidas. Como consecuencia de ello, es posible que las personas de edad terminen realizando tareas degradantes y que requieren gran esfuerzo físico en condiciones extremadamente precarias, o que no puedan trabajar y se vean privadas de bienes y servicios esenciales.

4. Derecho a la salud

61. La salud es indispensable para que las personas de edad puedan ejercer muchos otros derechos y vivir una vida digna. El derecho a la salud comprende “la prevención, la curación y la rehabilitación [...] destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores [...] y la prestación de atenciones y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal, ahorrándoles dolores evitables y permitiéndoles morir con dignidad”²⁵. Abarca un espectro de asistencia que se extiende desde la atención primaria hasta los cuidados paliativos. El ejercicio de este derecho supone también los factores básicos determinantes de la salud, como el acceso al agua y el saneamiento, el aire puro, la alimentación y la vivienda.

²¹ *Ibid.*, pág. 92.

²² Véase Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y Bethany Brown, *Human Rights of Older People, Universal and Regional Perspectives* (Springer Netherlands, 2015).

²³ Véase también HelpAge International, “Ageing and the city: making urban spaces work for older people” (2016).

²⁴ Véase la observación general núm. 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁵ Véase la observación general núm. 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

62. Las personas de edad deberían tener la oportunidad de permanecer en sus propios hogares el mayor tiempo posible, a fin de evitar los trastornos físicos y psicológicos que entraña mudarse a un lugar desconocido (véase A/64/127, párr. 27). La depresión, la soledad, la ansiedad y la tasa de suicidios aumentan cuando se producen cambios rotundos en la vida de las personas (A/67/188). La salud física y mental son interdependientes y tienen repercusiones mutuas. La exclusión social que resulta de las dificultades de acceso a la infraestructura comunitaria, de un sentimiento de inseguridad, de la pérdida de los contactos sociales y de otros factores asociados a la regeneración urbana puede deteriorar la salud física de las personas de edad. La exclusión social las expone a mayores riesgos, agrava su desamparo y la insuficiencia de los cuidados que se les prestan y puede dar lugar a patologías múltiples y reducir su esperanza de vida.

63. En la planificación urbana de los países de renta baja y renta media a menudo se da prioridad al tránsito vehicular y a la actividad económica a expensas de la seguridad y la habitabilidad, lo que perjudica en particular a los usuarios más vulnerables de la vía pública²⁶. En esos países, las personas de edad realizan actividades en la calle y a menudo deben recorrer grandes distancias a pie o en bicicleta por arterias congestionadas que ofrecen muy poca seguridad a las personas debido a que las estrategias de planificación se centran en los vehículos. Es menester que los planificadores urbanos tengan en cuenta la necesidad de las personas de edad de trasladarse y que garanticen calles y zonas peatonales seguras y accesibles. Además, la disponibilidad de medios de transporte asequibles y la proximidad de comercios y otros servicios necesarios pueden evitar traslados innecesarios para las personas de edad. La gentrificación también puede aumentar la circulación de vehículos y la contaminación atmosférica, lo que afecta de manera desproporcionada a la salud de las personas mayores²⁷.

64. Las políticas deben promover el envejecimiento saludable y hacer frente a los principales factores de riesgo relacionados con la vida urbana, en particular por medio de la sensibilización, la reducción de la contaminación atmosférica y el fomento de la actividad física y de opciones asequibles de alimentación saludable²⁸. Los planes urbanísticos deben incluir estrategias de salud integrales destinadas a garantizar el acceso de las personas de edad a bienes, servicios y una atención de la salud asequibles, accesibles, adecuados y de buena calidad. Además de prestar servicios para tratar enfermedades crónicas y agudas, los Estados deben elaborar programas locales para prevenir la aparición de enfermedades y ofrecer servicios de rehabilitación.

65. Las obligaciones de los Estados también suponen el deber de brindar atención geriátrica especializada, ya que las personas de edad presentan cuadros clínicos distintos a los de los adultos jóvenes y responden a los tratamientos y a las terapias también de forma diferente. Además, con frecuencia, muestran necesidades sociales complejas relacionadas con dolencias crónicas que pueden contribuir a su exclusión social. La prestación de servicios asistenciales para las personas de edad se suele relegar a causa de prejuicios y de racionamientos. Por lo tanto, es importante integrar las necesidades de las personas de edad en los programas de desarrollo para asegurar que esos servicios estén a su disposición.

5. Derecho a vivir de forma independiente en la comunidad

66. El derecho a vivir de forma independiente dentro de la comunidad se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y es interdependiente respecto de otros derechos. Por ejemplo, las personas de edad no pueden ejercer su libertad de elección a menos que perciban ingresos regulares y suficientes mediante un trabajo o una pensión. El disfrute de este derecho no depende solo de la autonomía personal o de la capacidad de acción, sino también de los aspectos sociales que entraña formar parte de una comunidad²⁹. Por lo tanto, es especialmente importante examinar cómo este derecho puede verse afectado cuando los

²⁶ Véase HelpAge International, “Ageing and the city: making urban spaces work for older people”, pág. 9.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Véase la observación general núm. 5 (2017) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa al derecho a vivir de forma independiente.

barrios o las comunidades experimentan cambios, por ejemplo, como resultado de la migración del campo a la ciudad o de la gentrificación.

67. Las personas de edad gozan del mismo derecho que las demás a decidir dónde y con quién vivir, y a no verse obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida determinado. Este derecho incluye que las personas cuenten con los medios y el apoyo necesarios para que puedan tomar decisiones y vivir conforme a su voluntad y a sus preferencias³⁰. Aunque el derecho a vivir de forma independiente se mencione en el contexto de los derechos de las personas con discapacidad, las normas internacionales y regionales consagran el derecho de las personas de edad a permanecer en sus propios hogares mientras sea posible y a recibir apoyo para envejecer en su entorno. Ello comprende los servicios de atención domiciliaria y el apoyo a las familias de las personas de edad que requieran cuidados, lo que les da mayor autonomía que la atención en establecimientos³¹.

68. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no interferir en las modalidades de convivencia de las personas de edad y de prestarles apoyo individualizado para que puedan seguir viviendo en el lugar de su elección. Asimismo, los Estados deben proporcionar asistencia a las familias de las personas de edad para que estas puedan permanecer en sus hogares mientras lo deseen y también para mantener la unidad de la familia³². Esta ayuda no ha de estar vinculada a una localidad concreta, de modo que las personas de edad desplazadas no pierdan este derecho al verse obligadas a abandonar su lugar de residencia. Esto es particularmente importante porque al trasladarse las personas de edad pueden verse privadas de valiosas redes informales que prestan asistencia a nivel vecinal. En la práctica, sin embargo, la atención domiciliaria y la asistencia personal para las personas de edad son en gran medida insuficientes, están poco desarrolladas e infrafinanciadas, lo que limita la posibilidad de las personas de edad de elegir envejecer en su entorno.

69. Vivir de forma independiente no significa vivir solo o sin apoyo. Ese derecho alude a la autonomía personal e implica que la persona no se vea privada de la capacidad de elegir y controlar su estilo de vida y sus actividades cotidianas³³. La cultura, los hábitos, las preferencias y las necesidades de las personas de edad determinan sus decisiones sobre dónde, cómo y con quién viven su vida, y deben tenerse en cuenta, así como el apoyo que necesitan para poder hacerlo.

70. Vivir de forma independiente exige también la integración y la participación de las personas de edad en la comunidad. Ello comprende el acceso a todos los servicios que se ofrecen a la población, sin discriminación, y a los servicios de apoyo que las personas de edad necesitan para integrarse y participar plenamente en todas las esferas de la vida social³⁴. Esos servicios incluyen los medios de transporte, la atención de la salud, los espacios y edificios públicos, los centros comerciales, las actividades voluntarias y de esparcimiento, los actos de carácter político, los eventos deportivos, la tecnología y cualquier otra actividad en la que la persona de edad desee participar.

71. Además, este derecho supone oportunidades reales de interactuar con otros grupos sociales y realizar actividades intergeneracionales, en las cuales las personas de edad y los jóvenes participen en igualdad de condiciones. Las personas de edad que viven en las ciudades corren un riesgo mayor de sentirse solas y aisladas socialmente³⁵. La gentrificación puede agravar la exclusión social y la segregación, a menos que se tomen medidas para evitar esos efectos negativos. Puede alterar el carácter heterogéneo e intergeneracional de los barrios, acentuar la marginación de las personas de edad y fomentar actitudes discriminatorias hacia ellas por motivos de edad.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Véase la observación general núm. 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³² *Ibid.*

³³ Véase la observación general núm. 5 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ HelpAge International, "Ageing and the city: making urban spaces work for older people", pág. 13.

72. La gentrificación altera el estilo de vida y las redes de vínculos sociales. Las personas de edad pierden sus espacios de reunión, como los centros comunitarios, los lugares de culto, los clubes de la tercera edad o incluso los bancos públicos. El cierre de instituciones importantes para este segmento de la población reduce considerablemente sus posibilidades de contacto social y de participación en la vida ciudadana. Además, algunas actividades y servicios dependen en gran medida del trabajo de voluntarios. Es preciso garantizar la continuidad de esas estructuras informales y complementarlas de acuerdo con las necesidades de las personas mayores desfavorecidas y marginadas.

73. La evacuación y reubicación de los barrios marginales y el reasentamiento de sus habitantes disuelven redes informales que han venido compensando deficiencias estructurales y que son vitales para las personas desfavorecidas. Las estrategias urbanas no deben quebrar esas relaciones de interdependencia, sino más bien reforzar los vínculos sociales. También deben incluir a las personas de edad en todas las etapas del proceso de adopción de decisiones para asegurar que los planes urbanísticos sean inclusivos y no conduzcan a la marginación y al aislamiento social.

74. Las personas de edad aquejadas de demencia pueden verse afectadas de manera desproporcionada por los cambios en el vecindario. La familiaridad de los puntos de referencia ayuda a que estas personas reconozcan su entorno con mayor facilidad³⁶. Dado que la regeneración urbana altera en forma considerable las características de los barrios, las personas aquejadas de demencia pueden desorientarse rápidamente, sentirse inseguras y evitar salir, lo que pone en riesgo su independencia y autonomía.

75. La promoción de entornos adaptados a las personas de edad es una estrategia para adecuar los barrios a sus necesidades y preferencias, sin que ello conduzca a su aislamiento o invisibilidad. La planificación urbana debe orientarse a la participación en igualdad de condiciones de las personas de edad en la sociedad. Ello exige adoptar medidas que refuercen la seguridad de las personas mayores (por ejemplo, una iluminación adecuada y calles peatonales seguras), entornos accesibles y políticas orientadas a fomentar la interacción intergeneracional y la inclusión en la comunidad. Los Estados deben procurar mantener las redes de vínculos sociales y preservar los centros comunitarios y otras estructuras e instituciones que son importantes para las personas de edad y les permiten encontrarse e interactuar en el plano social y cívico. Además, pueden facilitar la creación de redes informales en torno a las personas de edad, no solo para combatir el aislamiento, sino también para prestarles asistencia, reforzar su sensación de seguridad y mejorar su calidad de vida.

76. La gentrificación puede mejorar la disponibilidad y la accesibilidad de algunos servicios, como la construcción de nuevos hospitales. Pero, por otro lado, puede hacer que los servicios relacionados con la salud resulten inaccesibles. Puede ocurrir, por ejemplo, que a raíz del alza de los alquileres se privaticen los centros de atención diurna o se los traslade a otras partes de la ciudad. Estas situaciones resultan particularmente perjudiciales para las personas de edad, que presentan una mayor propensión a sufrir enfermedades crónicas y requieren mayor apoyo y atención de la salud. La carencia de tales servicios vulnera el derecho de las personas de edad a un nivel de vida adecuado, ya que las expone a un mayor riesgo de pobreza, deterioro de la salud y exclusión. Las instalaciones correspondientes han de estar al alcance físico, en condiciones de seguridad, de las personas de edad y ser accesibles para ellas.

77. Las barreras arquitectónicas pueden afectar gravemente a la vida cotidiana de las personas de edad. Estas pueden verse imposibilitadas de salir de sus casas o de acceder a edificios públicos, tiendas y otros espacios por la falta de ascensores o por aceras inaccesibles. Además de los aspectos físicos de la accesibilidad (accesibilidad de las calles, los medios de transporte y los edificios), los Estados deben tener en cuenta la asequibilidad de los precios y la accesibilidad de la información³⁷. La falta de transporte y barrios accesibles puede conducir a la exclusión social de las personas de edad tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

³⁶ *Ibid.*, pág. 18.

³⁷ Véase la observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

IV. Conclusiones y recomendaciones

78. La exclusión social de las personas de edad es un proceso complejo caracterizado por la falta o la denegación de recursos, derechos, bienes y servicios en la vejez y en la incapacidad de participar en las relaciones y actividades sociales que se encuentran a disposición de la mayoría de la población en las diversas y múltiples esferas de la sociedad. Afecta tanto a la calidad de vida de las personas de edad como a la equidad y cohesión del conjunto de una sociedad en proceso de envejecimiento, y tiene importantes consecuencias para el disfrute de los derechos humanos por las personas de edad.

79. La exclusión del acceso a los recursos materiales y financieros en las etapas posteriores de la vida es una de las manifestaciones de la exclusión social, lo que agrava la denegación de los derechos humanos fundamentales y restringe las opciones y oportunidades de las personas de edad para llevar una vida tolerable.

80. En la actualidad más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades, y se prevé que esa cifra aumente exponencialmente en los próximos decenios. En ese contexto de urbanización acelerada, la gentrificación puede contribuir a agravar la exclusión social de las personas de edad. Cuando las zonas urbanas de ingresos bajos experimentan un cambio notable debido a la afluencia de inversiones y/o de residentes con mayor capacidad económica, los intereses del mercado tienden a prevalecer sobre los derechos humanos de los residentes de más larga data. Al incrementarse los gastos de vivienda, las personas de edad se trasladan a barrios desfavorecidos de las afueras de la ciudad, perdiendo sus vínculos sociales e importantes puntos de referencia. Si bien la gentrificación afecta de distinta manera a diferentes personas y grupos y, por ejemplo, es posible que los servicios y la seguridad mejoren en las zonas gentrificadas, las personas de edad suelen experimentar desigualdades y marginación en el contexto de la regeneración urbana y se ven más expuestas al riesgo de pobreza y a otras formas de exclusión social, puesto que las modalidades dominantes de diseño y planificación del entorno urbano no tienen sistemáticamente en cuenta a las personas de edad.

81. La Experta Independiente señala que actualmente no existe ningún instrumento universal de derechos humanos específicamente dedicado a los derechos de las personas de edad. Por tanto, hoy día no se cuenta con disposiciones específicas sobre las personas de edad análogas a las que existen respecto de otros grupos que requieren atención especial. Ante esta situación, puede resultar difícil hacer respetar los derechos de las personas de edad en un contexto de exclusión social. La ausencia de un instrumento jurídico específico también puede explicar la falta de atención a los problemas concretos de las personas de edad en el marco normativo mundial, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que guía las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno. Es fundamental que la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se base en el marco normativo a fin de garantizar el carácter inclusivo y sostenible de los logros a lo largo del tiempo.

82. La Experta Independiente hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque del envejecimiento basado en los derechos humanos. Esto implica adoptar medidas efectivas contra el edadismo y repensar la forma en que las sociedades perciben a las personas de edad, para que dejen de ser vistas como receptores pasivos de atención y asistencia y una carga latente para los sistemas de bienestar y las economías, y pasen a ser consideradas colaboradoras activas de la sociedad.

83. Con el fin de promover la inclusión social de las personas de edad, la Experta Independiente destaca la necesidad de integrar sus derechos en los programas de desarrollo, las políticas urbanas y las estrategias de reducción de la pobreza, en particular mediante el establecimiento de procesos que permitan un examen escrupuloso de los programas y las políticas que fomenten o refuercen la discriminación contra las personas de edad. Asimismo, es preciso introducir modalidades alternativas de vivienda, como las comunidades mixtas y designadas, viviendas adaptadas a las personas de edad o regímenes de vivienda compartida, a fin

de que las personas mayores puedan envejecer en su entorno y disfrutar plenamente de su derecho a una vivienda adecuada.

84. La protección social desempeña un papel importante en la prevención de la exclusión del acceso a los recursos materiales y financieros en la vejez. Los sistemas no contributivos son el único medio para garantizar la cobertura universal de las pensiones y corregir los desequilibrios de género. La Experta Independiente recomienda que se establezcan mecanismos participativos de formulación de políticas y enfoques del desarrollo que contemplen la implicación activa de las personas de edad en el proceso de toma de decisiones. Esas iniciativas no deben limitarse a simples mecanismos de consulta, sino que deben prever una labor de investigación y formulación realizada por las personas de edad o conjuntamente con ellas y cuidar debidamente de incluir a grupos diversos de personas mayores, en particular los que sufren múltiples formas de discriminación y son especialmente vulnerables a una alta incidencia de la pobreza y la exclusión social, sobre todo las mujeres de edad, las personas con discapacidad, los afrodescendientes, las personas pertenecientes a pueblos indígenas o a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, las del medio rural, las que viven en la calle, los migrantes y los refugiados, entre otros grupos.

85. Es preciso mejorar la base de conocimientos sobre las condiciones de vida, las experiencias, las necesidades y los derechos de las personas de edad mediante estudios específicos, mecanismos de seguimiento y evaluación, auditorías, una recolección de datos inclusiva e indicadores no discriminatorios que reflejen las realidades de las personas de edad y que puedan proporcionar información válida para la ejecución equitativa y el seguimiento de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y las políticas nacionales. También es necesario invertir en la investigación interdisciplinaria, que abarque en particular la sociología, el urbanismo y los derechos humanos, a fin de comprender mejor cómo promover el envejecimiento en el propio hogar en igualdad de condiciones, incluso en contextos de rápida urbanización y gentrificación.

86. La distribución equitativa de los recursos y los servicios es esencial para que las personas de edad puedan disfrutar de su derecho a un nivel de vida adecuado. Ello requiere una inclusión activa mediante la adopción de medidas positivas que garanticen a las personas de edad el acceso igualitario a la vivienda, el trabajo, la seguridad social, la atención de la salud, la infraestructura física y social y otras formas de apoyo.

87. La Experta Independiente destaca la necesidad de promover alianzas entre los interesados de múltiples sectores, incluidas las autoridades locales, los profesionales de la salud pública, los arquitectos, los proveedores de vivienda, las organizaciones comunitarias, las universidades, el sector privado y las propias personas de edad, a fin de desarrollar respuestas innovadoras e inclusivas a la regeneración urbana.

88. La Experta Independiente recalca que la falta de un instrumento jurídico internacional completo e integrado para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad tiene una serie de consecuencias prácticas importantes, habida cuenta de que: a) las normas vigentes no cohesionan, ni mucho menos conceptualizan, unos principios reguladores que sirvan para orientar las medidas y las políticas públicas de los gobiernos; b) las normas generales de derechos humanos no tienen en cuenta el reconocimiento de los derechos específicos de tercera generación en favor de las personas de edad; c) es difícil discernir las obligaciones de los Estados respecto de las personas de edad; d) por lo general, los procedimientos para la supervisión de los tratados de derechos humanos no tienen en cuenta a las personas de edad; e) los instrumentos vigentes no dan suficiente visibilidad a las cuestiones del envejecimiento, lo que imposibilita la educación de la población y, con ello, la integración real de las personas de edad.