



**Nota Conceptual**

**Segundo Foro Internacional**  
sobre los  
**Derechos Humanos**  
de las  
**Personas Mayores**

Ciudad de México,  
3 al 6 de junio de 2014



## **1. Presentación**

El Segundo Foro internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores, a celebrarse en la Ciudad de México del 3 al 6 de junio de 2014, es organizado por el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El Foro se desarrolla en el marco del proceso de implementación y seguimiento de la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, adoptada en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe de 2012. Será también una oportunidad de conocimiento e intercambio de conceptos y prácticas sobre los temas más relevantes en la materia que han formado parte del debate internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores durante el último bienio.

A continuación se ofrece una descripción general del enfoque y los elementos de análisis de cada uno de los temas que se tratarán en el Foro.

## **2. Avances internacionales en la protección de los derechos humanos de las personas mayores**

Hoy en día no solo hay más personas mayores que en épocas pasadas, sino que ellas también viven más. La velocidad con la que se produce este cambio demográfico ha repercutido en que la comunidad internacional estudie nuevas modalidades para asegurar sus derechos.

Desde 2010 se han realizado progresos notables en este sentido en el marco de las Naciones Unidas. Ese mismo año, la Asamblea General aprobó la resolución 65/189, por medio de la que se creó el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento. En diciembre de 2012 aprobó la resolución 67/139, titulada “Hacia un instrumento jurídico internacional amplio e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad” y, en septiembre de 2013, el Consejo de Derechos Humanos adoptó por consenso la resolución que crea la figura del Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad.

En el ámbito regional debe considerarse los esfuerzos del Grupo de redacción sobre los derechos humanos de las personas mayores del Comité Directivo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (CDDH-AGE), que adoptó en febrero de este año una recomendación sobre la promoción de los derechos humanos de las personas de edad; el Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que se encuentra preparando un proyecto de convención interamericana sobre el tema que lo convoca, y el Grupo de Trabajo sobre los derechos de las personas mayores y las personas con discapacidad de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que en 2007 inició la elaboración de un proyecto de protocolo sobre los derechos de las personas mayores.

En el Foro se ofrecerá un panorama general de los progresos que se han registrado a nivel regional en materia de derechos humanos de las personas mayores durante el último período. Para ello, se contará con la presencia de representantes de organismos regionales de derechos humanos de África, Europa y las Américas.

En la mesa redonda que abordará este tema participarán el Sr. Nicola-Daniele Cangemi, Jefe de la División de Normas y Políticas de Derechos Humanos de la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho del Consejo de Europa; el Sr. Yeung Kam John Yeung Sik Yuen, Miembro de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y Experto y Titular de mandato del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas; y la Sra. Wendy Acevedo

Castillo, Representante Alterna de El Salvador ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y Vicepresidenta del Grupo de trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de la OEA.

### **3. Garantías jurisdiccionales e institucionales para la protección y ejercicio de los derechos en la vejez**

En la región de América Latina y el Caribe, 14 países latinoamericanos cuentan con una norma específica de protección de los derechos de las personas mayores —Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). Sin embargo, de acuerdo al diagnóstico de la CEPAL, una debilidad importante de estas legislaciones es la falta de garantías institucionales — tanto de orden político como jurisdiccional— para el cumplimiento de los derechos.

Varias normas carecen de mecanismos específicos de protección para que sus destinatarios puedan satisfacer la necesidad o el interés resguardado. Las garantías institucionales, con notables excepciones, tienen su principal limitación en que la norma no establece de manera explícita las obligaciones ni los sujetos obligados para los derechos que son protegidos. De este modo, se enumeran prerrogativas a favor de las personas mayores, pero no está claro qué órgano de gobierno, legislativo o judicial debe responder para hacer efectivo el derecho.

Lo mismo ocurre con las sanciones, que generalmente son de tipo administrativo, concentrando la responsabilidad de su ejecución en las instituciones creadas por la misma legislación, muchas de las cuales no cuentan con el personal calificado, la ubicuidad institucional, el presupuesto o los procedimientos para hacerlas efectivas.

Unido a lo anterior, y con algunas excepciones, existen dificultades para el acceso de las personas mayores a la justicia. En la mayoría de los países no hay una política clara de accesibilidad para las poblaciones en condición de vulnerabilidad, y cuando existe, no siempre incluye a las personas de edad.

Por último, se aprecia la necesidad de fortalecer las garantías ciudadanas en las normas existentes. En varios casos, los principios de las leyes o sus objetivos incorporan la participación de las personas mayores; sin embargo, no se establecen dentro del mismo texto legal los instrumentos de defensa y tutela de los derechos que dependen directamente de los titulares. De este modo, la falta de canales institucionales de participación en los asuntos que afectan a las personas mayores o las dificultades de acceso a la información pública son parte de los obstáculos a superar para una efectiva implementación de las leyes.

El Segundo Foro internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores aspira a realizar un aporte en este tema por medio de la generación de conocimiento, debate y recomendaciones para superar las debilidades y limitaciones de las leyes existentes, así como de aquellas en proceso de elaboración.

El tema será abordado bajo dos modalidades. En primer lugar, una conferencia magistral a cargo de Athina-Eleni Georgantzi, Oficial Legal y de Investigación de la Plataforma AGE-Europa. La cual será seguida de una mesa de debate en la que participarán la Sra. Lupita Chaves, Integrante del Consejo Superior y Magistrada Suplente del Poder Judicial, Costa Rica, y el Sr. Manuel Granados, Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ciudad de México.

### **4. Autonomía, capacidad legal y toma de decisiones en la vejez: tensiones y opciones**

En los últimos 20 años, muchos países han reformado las normas sobre capacidad jurídica y las leyes de custodia para pasar de un modelo médico que se centraba solo en un diagnóstico de incapacidad a otro que trata de evaluar la capacidad de los individuos funcionales. Sin embargo, por medio de medidas de

tutela, las personas mayores a menudo siguen siendo despojadas de manera arbitraria de su capacidad de responder a sus propias necesidades, expresar sus deseos, tomar decisiones, hacer elecciones y lograr sus metas, lo que limita cualquier posibilidad de controlar sus vidas.

Con frecuencia no se hace una distinción entre la autonomía moral y la autonomía fáctica —la primera relativa a la capacidad racional para tomar decisiones de las que se puede ser responsable, y la segunda concerniente a la posibilidad de llevar a cabo las decisiones. De este modo, frente a una falta de autonomía fáctica, se restringe de inmediato la capacidad de las personas mayores de tomar sus decisiones.

Las disposiciones fundamentales del derecho internacional relacionado con la capacidad legal y la toma de decisiones en pie de igualdad con los demás se definen en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El artículo 12 establece la obligación del Estado de “reconocer que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida” y de “adoptar las medidas apropiadas para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica”, mientras que el artículo 17 dispone que “toda persona con discapacidad tiene derecho a que se respete su integridad física y mental”. Estas protecciones han generado un viraje hacia la adopción de decisiones con apoyo como alternativa a la tutela, haciendo hincapié en la autonomía e independencia de la persona en lugar de su dependencia e incapacidad.

En el caso de las personas mayores, su capacidad no debería ser juzgada permanentemente o sin relación a la tarea o las circunstancias específicas en que se ejerce. El acento debe ponerse entonces en fortalecer los mecanismos que le faciliten la posibilidad de continuar ejerciendo su autonomía por el mayor tiempo posible, antes que recurrir a figuras que la reemplacen en sus decisiones.

El Foro aspira a realizar un aporte a un tema de suma importancia para las personas mayores, pero que no siempre ha tenido la atención que se merece, o bien ha sido abordado desde una perspectiva de tutela, o regresiva con respecto a los derechos consagrados para otros grupos sociales.

Este tema será abordado por Sr. Rodrigo Jiménez Sandoval, Codirector de la Fundación Justicia y Género, Costa Rica, quien brindará una conferencia magistral. Posteriormente se realizará una mesa de debate en la que participarán el Sr. Xabier Etxeberria, Catedrático de Ética de la Universidad de Deusto, España; y la Sra. Rebecca Schleifer, Miembro Especialista en salud y derechos humanos de la Sociedad Global de Justicia de Salud de Yale, Estados Unidos.

## **5. Experiencias y buenas prácticas de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal**

En el Distrito Federal, la visión de *Capital Social* se funda en que la Ciudad hoy en día no solo es el lugar de asentamiento y trabajo de sus habitantes, sino que es también el centro donde se inicia y se desarrolla su vida social, se expanden capacidades y se accede a oportunidades.

La población del Distrito Federal suma alrededor de 8 millones novecientos mil personas. Reside una población con un leve predominio femenino (con 109 mujeres por cada cien hombres), concentrada en las edades activas (65% del total de la población tiene entre 15 a 59 años), una amplia cantidad de niños y niñas (22% de de la población es menor de 15 años) y una población adulta mayor en franco proceso de crecimiento (12,5% del total).

Como resultado de la existencia sostenida de programas sociales por más de una década, hoy día el Distrito Federal goza de un bienestar social superior al promedio nacional, expresado en un menor porcentaje de pobreza (alrededor de 28 por cada cien habitantes), menos personas con carencias sociales (9.2%) y menos población por debajo del ingreso inferior a la línea del bienestar mínimo (6.9%) y a la línea del bienestar (35.5%). Esto significa que cualquier ciudadano o ciudadana que habita en la Ciudad

de México tiene menos riesgo de ser pobre y más oportunidades de ejercer sus derechos sociales que en otros lugares de la República.

La convicción principal de la actual administración es concentrar los esfuerzos para continuar aplicando los programas sociales existentes y, por sobre todo, ampliarlos. Con este propósito, el sello de su política social es reconocer el derecho de todas y cada una de las personas a acceder a suficientes recursos y ayuda social para llevar una vida compatible con su dignidad humana. Ello lo logra por medio de acciones institucionales encaminadas a respetar, promover, proteger los derechos humanos de sus habitantes.

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal tiene la responsabilidad de dirigir las políticas sociales. Debido a su naturaleza, su labor incide en los tres núcleos centrales: Seguridad Humana, Democracia y Derechos Humanos, y Sistema de Justicia. En todos ellos ha promovido políticas públicas con valor social y normas que consolidan los derechos sociales y la igualdad.

En su Conferencia, la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, Sra. Rosa Icela Rodríguez, dará a conocer la visión de Ciudad Capital Social que impulsa la actual administración, así como los múltiples mecanismos que se ponen en práctica para cumplir con las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La misma irá seguida de una exposición donde se darán a conocer parte de los programas más emblemáticos que desarrolla esta instancia gubernamental.

## **6. Cuidados y servicios sociales para fortalecer la autonomía de las personas mayores**

El cuidado es la acción social dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen o han perdido la autonomía personal y que necesitan ayuda de otros para realizar los actos esenciales de la vida diaria. Su novedad y urgencia actual se basa, principalmente, en el contexto en el que se desarrolla, caracterizado por la transformación del rol de la mujer, la presencia aun importante de niños, el creciente envejecimiento de la población y los cambios en los modelos de familia.

El nudo crítico del cuidado como un problema reside, de manera primordial, en la progresiva incorporación de las mujeres a la fuerza laboral remunerada, lo que en la práctica ha reducido el tiempo hasta ahora destinado al cuidado no remunerado de la familia en general y de los dependientes en particular. Este hecho, a cuya base se encuentra la lucha por la igualdad, se transforma en una dificultad cuando no existen las previsiones suficientes para suplir la ausencia de las tradicionales cuidadoras o cuando las mismas se ven sobrecargadas con funciones asociadas a sus roles en la vida extradoméstica y doméstica.

Por otro lado, la creciente demanda demográfica de los usuarios de cuidado se incrementa. No solo por la presencia aun importante de niños, sino porque a ellos se suman un segmento etario con prevalencia de fragilidad. En efecto, si bien la mayoría de las personas mayores puede ser autónoma, los estudios epidemiológicos han demostrado que a partir de los 80 años, la presencia de fragilidad se eleva por una relación estrecha con la edad.

De manera simultánea, en las últimas décadas, el acelerado descenso de la fecundidad y al aumento de la esperanza de vida han contribuido a la configuración de un escenario híbrido, en el que emergen situaciones diversas respecto de los tipos de hogares existentes, y las formas familiares de la época pre-industrial coexisten con nuevos arreglos residenciales.

En este marco, la contribución de la familia como principal red de protección para cubrir las necesidades de cuidado de estos dos segmentos etarios, ha sido y es posible gracias a la baja tasa de participación laboral de las mujeres, lo que permitió una actuación subsidiaria por parte del sector público en esta materia durante décadas. De ahí, la prácticamente nula previsión de la necesidad de cuidado como un riesgo en los sistemas de protección social.

Este tema será abordado, en primer lugar por la Sra. Sandra Huenchuan, Especialista en envejecimiento del CELADE-División de Población de la CEPAL, que brindará una conferencia al respecto. Luego participarán en la mesa de debate la Sra. Mónica Roqué, Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, Argentina, y la Sra. Verónica Montes de Oca, Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

## **7. Toma de conciencia, empoderamiento e igualdad en una sociedad que envejece**

El concepto de inclusión social tiene usos diversos y resiste a una definición unívoca. Para efectos del Foro, la inclusión social puede ser definida como un concepto multidimensional y un proceso que conlleva múltiples mecanismos que favorecen a su vez la igualdad. Invoca un plan de acción dirigido a remover los obstáculos o los factores de riesgo que impiden a las personas y grupos excluidos el acceso a los canales de integración social y a las oportunidades para disminuir las brechas de capacidades.

Con respecto a las personas mayores existen escasas experiencias (principalmente de Europa) que han puesto en práctica acciones específicas para protegerles contra los riesgos de exclusión o remover los obstáculos que limitan plenamente su participación en la sociedad. El tema es complejo y requiere de una reflexión particular para identificar cuáles son los factores que durante la vejez actúan como riesgo, obstáculo, o facilitador de la inclusión social.

Estudios internacionales han identificado entre ellos al tipo de políticas de bienestar social, las condiciones del entorno físico, el estado de salud física y mental, el estatus dentro de la familia y la existencia de redes de apoyo social. Varios incluyen también la edad muy avanzada —80 años y más— como un factor gravitante por su estrecha relación con pérdidas y restricciones físicas y económicas. Asimismo, otros han estudiado cohortes de personas mayores que han sufrido desventajas por mucho tiempo, o bien grupos de personas que han sido discriminadas por diversas causas (de género u origen étnico, principalmente) durante su ciclo vital, lo que se ha traducido en brechas de bienestar en otras etapas de la vida y que repercuten en la vejez.

Desde esta perspectiva, el punto central de la discusión sobre la inclusión social en una sociedad que envejece es la identificación, y por cierto el reconocimiento, de las diferencias significativas que existen entre las causas y los factores de riesgo de exclusión de las personas mayores y aquellos que afectan a otros grupos sociales.

Aunado a lo anterior, se ha propuesto el tema de toma de conciencia por su vínculo directo con la inclusión social de las personas mayores. Se trata aquí de cómo avanzar hacia un cambio de perspectiva acerca de las personas mayores y sus derechos, de manera que el “problema” de su falta de respeto o ejercicio no se centre en la edad de la persona, sino en los obstáculos que ellas enfrentan para hacerlos realidad.

La toma de conciencia es a su vez un asunto relevante en la agenda internacional. En 2013 se ubicó entre los cinco temas más importantes sobre los derechos humanos de las personas mayores identificados en la consulta sobre la promoción y la protección de los derechos de las personas de edad realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El tema también forma parte del proyecto de convención interamericana sobre los derechos humanos de las personas mayores que se discute actualmente en la OEA.

La Conferencia sobre este tema estará a cargo de Alexandre Sidorenko, Asesor Principal del Centro Europeo de Políticas de Bienestar Social e Investigación, Austria. Mientras que en la mesa de debate participarán el Sr. Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y la Sra. Ferdous Ara Begum, Especialista en Asuntos de Género, Bangladesh.

## **8. Protección especial de grupos específicos de personas mayores: ¿derechos o vulnerabilidad?**

Las personas mayores tienen los mismos derechos y libertades fundamentales que el resto de los seres humanos y deberían disfrutar de ellos en condiciones iguales a las de los demás. Sin embargo, hay algunas disposiciones generales que son particularmente relevantes para ellas y hay medidas específicas que deben ponerse en práctica para remover los obstáculos que les impiden su pleno goce.

Desde esta perspectiva, las personas mayores no solo necesitan protección frente a la discriminación, sino que además deben disfrutar de condiciones que favorezcan su autonomía. Sin embargo, con frecuencia, su situación y los asuntos que les competen se abordan exclusivamente desde el enfoque de la vulnerabilidad.

Entender a las personas mayores como un grupo vulnerable lleva implícita la idea de que siempre lo serán y requerirán protección, con independencia de las circunstancias que las rodeen. En derecho, el adjetivo “vulnerable” se utiliza para proteger a aquellas personas que tienen características propias que les impiden ser autónomas. El ejemplo más claro lo constituyen los niños y las niñas, que en razón de su edad —vale decir, una característica personal— no disfrutan de la misma autonomía que los adultos, y en consecuencia no se les reconoce su capacidad legal; aunque sí, por medio de la Convención sobre los derechos del niño, son protegidos por el principio del interés superior del niño y la niña.

En las discusiones en curso sobre los derechos de las personas mayores es evidente que el enfoque de la vulnerabilidad sigue presente y es defendido con vehemencia. No siempre está clara la frontera entre la tutela y la protección.

Por otra parte, todavía no hay acuerdo hasta qué punto la protección de los derechos humanos de las personas mayores, debe considerar de manera explícita medidas especiales para grupos específicos. En el caso de los procesos llevados a cabo en África y Europa hay un expreso reconocimiento al respecto.

No cabe duda que hay que escuchar y considerar todos los puntos de vista y los argumentos a favor y en contra de la adopción de medidas especiales de protección. Paralelamente, también hay que velar para que la protección que se legisla sea de amplio alcance, e incorpore los requerimientos particulares de ciertos grupos de personas mayores que en razón de la combinación de la edad con otras causas de discriminación sufren de forma desproporcionada la violación de sus derechos humanos.

Este tema se abordará por medio de una mesa redonda en la que participarán la Sra. Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, la Sra. Evelyn Jacir, Directora del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Sr. Guillermo Acuña, Asesor Legal y Jefe de Protocolo de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## **9. Experiencias nacionales en derechos humanos de las personas mayores**

En el Segundo Foro Internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores se darán a conocer intervenciones destacadas en la atención de las personas mayores que podrían calificar bajo el concepto de “buena práctica”.

El concepto de “buena práctica” a utilizar se refiere a todos aquellos programas, proyectos o experiencias de intervención que responden de forma innovadora y satisfactoria a mejorar el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores.

Se realizarán cinco mesas de Experiencias nacionales, en las que participarán representantes de instituciones de la Argentina, Costa Rica, Chile, Cuba, México, Perú y Uruguay. También se contempla la participación de la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.

Adicionalmente, se desarrollará un panel específico sobre la atención de las personas mayores en la Ciudad de México, que contará con la presencia del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, la Agencia Especializada para la Atención de las Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

## **10. Conclusiones**

El Segundo Foro Internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores es un espacio de encuentro, debate y generación de ideas. Para ello convoca un amplio abanico de especialistas internacionales y nacionales, quienes comparten sus conocimientos, experiencias y reflexiones sobre los asuntos actuales y urgentes relacionados con el ejercicio y protección de los derechos humanos de las personas mayores.

Las conclusiones del Foro serán presentadas por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Sra. Rosa Icela Rodríguez. Las mismas formarán parte del informe de relatoría del evento y se difundirán en distintas instancias de trabajo, con la finalidad de contribuir al debate en curso acerca de las mejores formas de asegurar la dignidad, los derechos y las libertades de las personas mayores.



## **Segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores**

Ciudad de México, 3 al 6 de junio de 2014

