

REUNION DE SEGUIMIENTO DE LA DECLARACION DE BRASILIA

16 al 18 de Septiembre de 2008

Organiza Gobierno de Brasil

con el apoyo técnico del CELADE-División de Población de la CEPAL

A. ANTECEDENTES

1. El envejecimiento de la población es un fenómeno que carece de precedentes y que se profundizará en el tiempo. Durante el siglo XX, la proporción de personas mayores aumentó y se espera que esta tendencia se mantenga en el siglo XXI. En el 2007, el 10,7% de la población mundial tenía sesenta años o más. En el 2025 se proyecta que el porcentaje de personas de edad alcance a 15,1% y en el 2050 a 21,7%.¹

2. Todos los países del mundo han experimentado cambios en la distribución por edades de sus poblaciones; no obstante, las diferencias regionales en cuanto a la magnitud del proceso de envejecimiento son considerables, habida cuenta de que los países se encuentran en distintas etapas de la transición demográfica. En el 2007, el 5.3% de la población de África tenía sesenta años o más, y el 9.6% de la población de Asia y el Pacífico eran personas de edad. En América Latina y el Caribe, el 9.1% de la población tenía 60 años o más; en Oceanía, el 14.4% de la población estaba compuesta por personas mayores, mientras que en Europa la población adulta mayor representaba el 21.1%.²

3. Aunque en la actualidad la población adulta mayor de África, Asia, América Latina y el Caribe y Oceanía es más joven que la de Europa, según las proyecciones, estas regiones experimentarán un vertiginoso crecimiento de su población de edad avanzada en el futuro, producto de la elevada tasa de crecimiento que exhibe este segmento de la población. A nivel mundial la población de 60 años y más tiene una tasa de crecimiento del 2.6%, la que es más elevada en las regiones de África (2.8%), Asia (3.0%), América Latina y el Caribe (3.4%).³

4. En consecuencia, si bien a mediados del siglo XX, el envejecimiento era un fenómeno de los países desarrollados, a futuro se espera que el envejecimiento de la población en los países en desarrollo sea más rápido, lo que implica menos tiempo para adaptarse a las consecuencias de este fenómeno demográfico y en un contexto de menor desarrollo socioeconómico.

5. En el caso específico de América Latina y el Caribe, se trata de una región que está envejeciendo paulatina, pero inexorablemente. En términos absolutos, entre los años 2000 y 2025, 57 millones de personas mayores de 60 años se sumarán a los 41 millones existentes, y entre 2025 y 2050 ese aumento será de 86 millones. Se trata de una población que crece con rapidez y con un ímpetu mayor que la población de edades más jóvenes. La velocidad de cambio de este grupo etario será entre tres y cinco veces mayor que la de la población total en los períodos 2000-2025 y 2025-2050. De acuerdo a esta dinámica, la proporción de personas mayores de 60 años dentro de la población total se cuadruplicará entre el año 2000 y 2050, de modo que uno de cada cuatro latinoamericanos y caribeños será una persona mayor en el año 2050.

¹ Naciones Unidas (2007) *World Population Ageing, 2007*. Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

² Ibid

³ (véase CEPAL/CELADE (2007) *Informe sobre la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, LC/L.2749 (CRE-2/3) Santiago, Chile)

9. No existe un instrumento jurídicamente vinculante que estandarice y proteja los derechos de las personas mayores. En la doctrina internacional de derechos humanos, «la edad» es un asunto que ha sido tratado bajo la amplia acepción de «cualquier otra condición social», haciendo alusión por extensión a las diferencias de edad y generacionales, pero cuyo tratamiento no ha sido manifiesto. El argumento —tal como ocurrió en su momento con los derechos de las personas con discapacidad— es que la naturaleza universal de los instrumentos internacionales debería incluir a los sujetos de edad avanzada.⁴

10. En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, no se hace explícitamente referencia a las personas de edad aunque todas sus disposiciones se deberían aplicar a todos los miembros de la sociedad, incluyendo al grupo de sesenta años y más.⁵ El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) tampoco contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9 que trata sobre seguridad social. Es por ello que en el año 1995, el Comité del Pacto preparó el Observación General No. 6 en que indica: “*Los Estados Parte en el Pacto deben prestar atención especial a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad*”.⁶

11. Otra cuestión importante en este sentido es determinar si la discriminación por razones de edad está prohibida en los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes. Al respecto, y como afirmó el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 1995, “*ni en el Pacto ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como uno de los factores prohibidos. Aunque ello no se trate de una exclusión intencional, esta omisión se explica probablemente por el hecho de que, cuando se adoptaron estos instrumentos el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o tan urgente como en la actualidad*”.⁷

12. A nivel interamericano, a fines de la década de los ochenta se incorporaron medidas específicas en favor de las personas mayores en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, siendo a la fecha el único instrumento vinculante que incorpora específicamente los derechos de las personas de edad.⁸ Catorce países de la región han ratificado el Protocolo de San Salvador, y sólo ocho de ellos han promulgado una ley específica de protección de derechos de las personas de edad.⁹

13. A nivel de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y los planes de acción internacional, existe un avance más amplio, sin embargo no son obligatorios para los Estados, sino más bien son normas generales o principios, pero no reglas; por lo tanto los Estados pueden observar su cumplimiento, pero no están legalmente obligados a ello.¹⁰

⁴ Huenchuan Sandra y Alejandro Morlachetti (2006) *Análisis de los instrumentos internacionales y nacional de derechos humanos de las personas mayores*, Revista Notas de Población No. 81, CELADE-División de Población de la CEPAL, LC/G.2300-P, Santiago, Chile.

⁵ Ibid

⁶ Naciones Unidas (1995) *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad*, Observación general No. 6, E/C.12/1995/16/Rev.1, Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷ Ibid

⁸ Huenchuan Sandra y Alejandro Morlachetti (2006), op.cit

⁹ Huenchuan Sandra y Alejandro Morlachetti (2007) *Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América*, Notas de Población No. 85, CELADE-División de Población de la CEPAL, LC/G.2300-P, Santiago, Chile.

¹⁰ Boyle A.E (1999) *Some reflections on relationship of Treaties and Soft Law*. I.C.L.Q., October, 1999.

14. En 1973, la Asamblea General llamó la atención sobre la necesidad de proteger los derechos y bienestar de las personas de edad¹¹, y nueve años más tarde (1982 se adoptó el Plan de Acción Internacional de Viena en la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en Austria. En el Plan los Estados que asistieron a la Asamblea “*reafirmaron su creencia en que los derechos fundamentales e inalienables consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se aplican plenamente y sin menoscabo a las personas de edad, y reconocieron que la calidad de vida no es menos importante que la longevidad y que, por consiguiente, las personas de edad deben, en la medida de lo posible, disfrutar en el seno de sus propias familias y comunidades de una vida plena, saludable y satisfactoria y ser estimados como parte integrante de la sociedad*”.¹²

15. Más tarde, en 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas “*reconoció la complejidad y rapidez del fenómeno del envejecimiento de la población mundial y la necesidad de que existiera una base y un marco de referencia comunes para la protección y promoción de los derechos de las personas de edad*”.¹³ Un año después (1991) la Asamblea General adoptó la resolución 46/91 sobre los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en cinco temas: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.¹⁴

16. En 2002, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron el Plan de Acción Internacional de Madrid en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en España. Este Plan prestó especial atención a la situación de los países en desarrollo y define como temas centrales la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad, y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las personas de edad.¹⁵

17. En el plano regional de las Naciones Unidas, la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento fue adoptada en la primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento llevada a cabo entre el 19 y 21 de noviembre de 2003, y ratificada en la resolución 604 del Trigésimo periodo de sesiones de la CEPAL. La Estrategia regional plantea el “*promover los derechos humanos de las personas mayores*” y recomienda la elaboración de legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos de conformidad con los estándares internacionales y la normativa al respecto aceptada por los Estados.¹⁶

18. En el año 2007, la CEPAL organizó la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe (Brasilia, Brasil, 4 al 6 de diciembre de 2007), donde los países miembros adoptaron la Declaración de Brasilia, la cual señala lo siguiente “*Reafirmamos el compromiso de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar e la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos*”.¹⁷

19. Asimismo, en los párrafos 25 y 26 de la Declaración, los países que asistieron a la Conferencia se comprometieron a lo siguiente:

¹¹ Naciones Unidas (1973) *Resolución 3137(XXVIII) Cuestión de las personas de edad y los ancianos*, 14 de diciembre de 1973.

¹² Naciones Unidas (1982) *Resolución 37/51 Cuestión del envejecimiento*, 3 de diciembre de 1982.

¹³ Naciones Unidas (1991) *Resolución 46/91 Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas*, 16 de diciembre de 1991.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Naciones Unidas (2002) *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*.

¹⁶ CEPAL (2004) *Estrategia regional de implementación par América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, LC/G.2228, marzo de 2004

¹⁷ CEPAL (2008) *Declaración de Brasilia*, LC/G.2359, enero de 2008.

- Solicitar a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad;
- Realizar las consultas pertinentes con nuestros gobiernos para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas.¹⁸

20. La importancia de la Declaración de Brasilia fue reafirmada en la resolución 644 del XXXII Período de sesiones de la CEPAL realizado en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 2008, en la cual además se solicitó a la Secretaría de la Comisión que preste asesoramiento técnico para la realización de reuniones de seguimiento de la Declaración de Brasilia, en particular en lo que se refiere al tema de mecanismos internacionales de protección de los derechos de las personas de edad.¹⁹

21. En distintos momentos, los organismos internacionales, los gobiernos y las organizaciones civiles han llamado la atención sobre la insuficiencia de los mecanismos existentes para evitar la discriminación y conculcación de derechos de las personas de edad en todo el mundo. De igual modo, se han presentado propuestas para avanzar en la creación de instrumentos internacionales de protección de los derechos de las personas de edad. En el último tiempo también se ha ido generando mayor consenso en torno a que el bienestar de las personas de edad conlleva el ejercicio de todos los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales establecidos en los Pactos Internacionales y otros instrumentos de derechos humanos.

22. Han existido cuatro iniciativas en relación a una declaración sobre derechos de las personas mayores presentadas formalmente o discutidas como documentos en los organismos de Naciones Unidas y sus respectivos órganos especializados.²⁰

23. La «Declaración de los derechos de las personas mayores» fue presentada por Argentina en el año 1948. El documento proponía los derechos a la asistencia, a la acomodación, a los alimentos, al vestido, a la salud física y mental, a la salud moral, a la recreación, al trabajo, a la estabilidad y al respeto.²¹ Lamentablemente no hubo mayor seguimiento del tema y ni avances posteriores al respecto.

24. En el año 1991, la Federación Internacional de la Vejez y República Dominicana presentaron la «Declaración sobre los derechos y responsabilidades de las personas de edad»,²² la cual constituyó la base los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de edad adoptada por resolución de la Asamblea General en 1991.

25. En el año 1999, República Dominicana presentó ante la Comisión de Desarrollo Social un proyecto de «Declaración de Interdependencia» en la cual se hacía un llamado a promover y respetar

¹⁸ Ibid.

¹⁹ CEPAL (2008) *Resolución 644 (XXXII) Población y desarrollo: actividades prioritarias para el periodo 2008-2010*, Trigésimo segundo periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio de 2008.

²⁰ Sidorenko Alexandre (2008) *International Action on ageing: human Rights dimension*, Association of American Law Schools, 2008 Annual Meeting, January 2-6, New York, United States.

²¹ *Argentinean Draft Resolution on a Declaration of Old Age Rights*, Submitted by the UN General Assembly to the UN Economic and Social Council, November 26, 1948 (Document A/C.3/213/REV1)

²² International Federation on Ageing (1998), *Declaration on the Rights and Responsibilities of Older Persons*.

los vínculos existentes entre los pueblos a escala internacional como aquellos que unen a los individuos y los grupos a escala microsocial.²³

26. Por último, en 1999, la American Association of Retired Persons (AARP) de Estados Unidos propuso la «Carta por una sociedad para todas las edades»²⁴ para consideración de las Naciones Unidas a propósito del Año Internacional de las Personas de Edad. Se esperaba que esta iniciativa siguiera el mismo proceso que la propuesta promovida por la Federación Internacional de la Vejez en 1991, sin embargo no prosperó.

27. Ninguno de las propuestas anteriormente identificadas han sido adoptadas, y sólo el proyecto de la Federación Internacional de la Vejez y República Dominicana logró avanzar hacia su constitución final como los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad. Pese al enorme valor de esta resolución, existen dificultades de poner en práctica los Principios, por ser un instrumento de carácter indicativo y no obligatorio.

28. Hay una creciente preocupación la situación de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos en que se encuentran las personas mayores en el mundo y hay cada vez mayor conciencia del valor que tendría un instrumento internacional jurídicamente vinculante que estandarice los derechos de las personas mayores y que establezca los mecanismos y el órgano para hacerlos exigibles, toda vez que se trata de un sector vulnerable de la población mundial que es objeto de prácticas y tratamiento discriminatorio. Antecedente de ello es la Declaración de Brasilia de 2007 y la iniciativa de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados de 2008.²⁵

Objetivos de la reunión

29. Con el fin de dar seguimiento a los acuerdos de la Declaración de Brasilia, el Gobierno de Brasil, con el apoyo técnico del CELADE-División de Población de la CEPAL, ha organizado la presente reunión dirigida a formular recomendaciones sobre un proyecto de Convención de Derechos de las Personas de Edad y sobre las medidas prácticas que habría que tener en cuenta para impulsar la creación de un instrumento jurídicamente vinculante y de un Relator Especial.

30. La reunión se basa en los acuerdos de la Declaración de Brasilia, específicamente la invitación que se hizo a los países participantes para realizar las consultas pertinentes con sus gobiernos para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas, y el acuerdo de solicitar a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad.

31. La reunión congregará a expertos en leyes, políticas y programas sobre personas de edad, y convocará a los organismos internacionales, los órganos intergubernamentales, de la sociedad civil, entre otros actores relevantes.

²³ Carta de fecha 3 de febrero de 1998 dirigida al presidente de la Comisión de Desarrollo Social por el Representante Permanente de la República Dominicana ante las Naciones Unidas, E/CN.5/1998/6, 10 de febrero de 1998

²⁴ Sidorenko Alexandre (2008) op.cit

²⁵ Véase *XI Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados*, en línea [<http://www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur>]

Temario de la reunión

1. Inauguración
2. Estudio introductorio sobre los derechos de las personas de edad y la normativa internacional de derechos humanos
3. Los mecanismos especiales de protección de los derechos humanos y las personas de edad (Relatores)
4. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad
5. Principios orientadores para la elaboración de un instrumento de protección de los derechos de las personas de edad
6. Análisis comparado del derecho nacional de protección de los derechos de las personas de edad en América Latina y el Caribe
7. Preocupaciones específicas de las personas de edad en el ámbito de los derechos civiles y políticos
8. Preocupaciones específicas de las personas de edad en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales
9. Contribución de la sociedad civil en el ámbito de los derechos humanos de las personas de edad
10. Presentación del Proyecto de Convención de los derechos de las personas de edad propuesto por Brasil
11. Discusión y análisis del Proyecto de Convención de los derechos de las personas de edad
12. Estrategia para avanzar en una futura Convención de los derechos de las personas de edad y en la designación de un Relator Especial.
13. Acuerdos y conclusiones