



Asamblea General

Distr. general
28 de enero de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Temas 2 y 3 de la agenda

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

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

Criterios normativos y obligaciones en virtud del derecho internacional respecto de la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas de edad

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Resumen

En el presente informe, presentado en cumplimiento de la resolución 48/3 del Consejo de Derechos Humanos, se ofrece una sinopsis analítica de los criterios normativos y las obligaciones en virtud del derecho internacional respecto de la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas de edad. La conclusión del informe es que el marco internacional actual proporciona una cobertura fragmentada e incoherente de los derechos humanos de las personas de edad, tanto en la legislación como en la práctica, y que es necesario proceder sin demora a formular y aprobar un marco coherente, amplio e integrado en lo que respecta a los derechos humanos de esas personas, integrando al mismo tiempo en mayor medida las preocupaciones de las personas de edad en la labor de los mecanismos existentes. El informe tiene el objetivo de facilitar el debate en una reunión de múltiples partes interesadas que se celebrará en cumplimiento de la misma resolución, así como de contribuir a todos los debates pertinentes a nivel nacional, regional e internacional, incluido el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento.

* Se acordó publicar este documento tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 48/3 del Consejo de Derechos Humanos. En esa resolución, el Consejo solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, en consulta con los Estados, los mecanismos regionales, los órganos de tratados, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil, preparase un informe sobre los criterios normativos y las obligaciones en virtud del derecho internacional respecto de la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas de edad y lo presentara al Consejo de Derechos Humanos en su 49º período de sesiones. El Consejo solicitó también a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que convocase una reunión de múltiples partes interesadas para examinar el informe, que preparase un resumen con las conclusiones de la reunión que incluyera recomendaciones para abordar las posibles lagunas y la dispersión del derecho internacional de los derechos humanos en lo que respecta a las personas de edad y que presentase el informe al Consejo de Derechos Humanos en su 51º período de sesiones.

2. En los 11 períodos de sesiones de trabajo que ha celebrado desde 2011, el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, creado en virtud de las resoluciones de la Asamblea General 65/182 y 67/139¹, en las que también le fue conferido su mandato, ha examinado la idoneidad del marco internacional vigente en materia de derechos humanos de las personas de edad y la manera óptima de subsanar las posibles lagunas y otras limitaciones, incluso estudiando, cuando ha correspondido, la viabilidad de adoptar instrumentos y medidas adicionales. Desde 2013, la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad (en adelante denominada “la Experta Independiente”), cuyo mandato le fue encomendado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 24/20, también viene examinando detalladamente esa cuestión. Además, otros órganos de derechos humanos han examinado varios aspectos de los derechos humanos de las personas de edad como parte de su labor. El presente informe se basa en la labor de esos órganos y mecanismos, así como en los dos estudios analíticos sobre los criterios normativos respecto de las personas de edad realizados por el ACNUDH como contribuciones al Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento en sus períodos de sesiones de trabajo de 2012² y 2021³.

3. Para preparar el informe el ACNUDH consultó a varias partes interesadas y recibió 28 contribuciones por escrito en respuesta a su solicitud de comunicaciones, que se pueden consultar en el sitio web del ACNUDH⁴.

II. Antecedentes

A. Aspectos demográficos y derechos humanos de las personas de edad

4. El rápido envejecimiento de la población es una de las tendencias definitorias de nuestra época⁵. Se calcula que en el año 2050 habrá 1.500 millones de personas de 65 años o

¹ Véase <https://social.un.org/ageing-working-group/index.shtml>.

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Normative standards in international human rights law in relation to older persons”, informe analítico (estudio analítico de 2012), disponible en la dirección <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/OHCHRAAnalyticalOutcomePaperonOldePersonsAugust2012.doc>.

³ ACNUDH, “Update to the 2012 analytical outcome study on the normative standards in international human rights law in relation to older persons”, documento de trabajo elaborado por el ACNUDH (estudio actualizado en 2021), marzo de 2021, disponible en <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/OHCHR%20HROP%20working%20paper%2022%20Mar%202021.pdf>.

⁴ Véase https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/submissions-res-48_3.aspx.

⁵ Véase *Shaping the Trends of Our Time*, informe de la Red de Economistas de las Naciones Unidas con ocasión del 75º aniversario de las Naciones Unidas.

más, que constituirán una sexta parte de la población mundial⁶. Aunque el envejecimiento en sí no comporta necesariamente una mayor vulnerabilidad de las personas, hay varios factores de índole física, política, económica y social relacionados con la vejez que agravan las dificultades a las que hacen frente las personas de edad para ejercer sus derechos humanos, como ha quedado demostrado durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)⁷.

5. Los conceptos de “vejez” y “personas de edad” son constructos sociales, al igual que el significado asignado al hecho de que una persona sea vista como “vieja”⁸. No existe ningún criterio fijo ni objetivo de índole biológica ni cronológica que determine en qué momento se adentra una persona en la “vejez”: ello depende de los valores y las prácticas culturales de la comunidad a la que esa persona pertenece⁹. La definición de “vejez” varía según los fines; incluso cuando se utiliza la edad cronológica para fijar algún criterio mínimo se utilizan distintas edades, por ejemplo, para determinar el derecho a percibir una pensión del Estado o a recibir descuentos u otros beneficios o para examinar la capacidad de una persona para conducir vehículos¹⁰. Los conceptos de “vejez” y “anciano”¹¹ han cambiado con el tiempo, dentro de cada cultura y de una cultura a otra. La edad psicológica de cada persona (qué tan vieja se siente) puede ser distinta de su edad cronológica o de cómo la ven los demás en el espectro del envejecimiento, y cada grupo social puede responder a la pregunta de “quién es viejo” de distinta manera y tomando su propia edad como punto de referencia¹².

6. La consideración de “persona de edad” o de persona que ha alcanzado la “vejez” suele llevar asociada una desventaja sistemática. Con frecuencia, el trato discriminatorio se fundamenta en estereotipos edadistas y suposiciones paternalistas o adversas que tienen que ver con la pérdida de capacidades, la incapacidad de adaptarse y aprender nuevas habilidades o, incluso, el interés por adaptarse y aprender. Esas actitudes edadistas favorecen que se excluya a personas y grupos de diversas actividades sociales y económicas, como el trabajo remunerado, una vez que han llegado a la “vejez”.

B. Efectos de la pandemia de COVID-19 en los derechos humanos de las personas de edad

7. La pandemia de COVID-19 resaltó de maneras dramáticas y trágicas las deficiencias existentes en los marcos internacionales y nacionales relativos a las personas de edad. Aunque la pandemia afectó gravemente a numerosos grupos, sus consecuencias se amplificaron debido a las desigualdades y desventajas estructurales existentes¹³. Los efectos en los derechos humanos de las personas de edad han sido especialmente devastadores¹⁴. La mayor propensión de las personas de edad a padecer infecciones graves y las condiciones en que vivían muchas de ellas llevaron a que representasen un porcentaje abrumador de las vidas perdidas. Sin embargo, los efectos van mucho más allá de la pérdida de vidas y de los casos graves de enfermedad y han puesto en evidencia la existencia de estructuras, actitudes y prácticas edadistas y sus graves consecuencias para el disfrute de los derechos humanos por las personas de edad.

⁶ Naciones Unidas, *World Population Ageing 2019: Highlights*, pág. 5.

⁷ Véanse [A/75/205](#) y el informe de políticas del Secretario General sobre el impacto de la COVID-19 en las personas de edad.

⁸ [A/HRC/48/53](#), párrs. 31 a 37.

⁹ Gerard Quinn e Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter* (Consejo de Europa, 2021), págs. 15 a 17.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 16.

¹¹ En su resolución 50/141, la Asamblea General decidió que la expresión “the elderly” (es decir, “los ancianos”) debía sustituirse por la expresión “older persons” (“personas de edad”) de conformidad con los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad.

¹² Gerard Quinn e Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter*, pág. 16.

¹³ Véase [E/CN.5/2021/4](#).

¹⁴ Naciones Unidas, “COVID-19 y Derechos Humanos: Todos estamos juntos en esto”, abril de 2020.

8. En mayo de 2020 el Secretario General describió los riesgos que la pandemia de COVID-19 planteaba de manera particular para las personas de edad¹⁵, a saber: riesgo sensiblemente mayor de padecer una enfermedad grave y morir tras contagiarse; posible discriminación por edad en el acceso a los cuidados médicos, al triaje y a terapias que salvaran su vida; muerte de miles de residentes en hogares de mayores y centros de cuidados a largo plazo tras contraer la COVID-19; mayor riesgo de desatención, maltrato o abuso (en el entorno familiar y en los hogares e instituciones de atención) como consecuencia de los confinamientos; menor acceso a los servicios sanitarios no relacionados con la COVID-19, por ejemplo, las visitas a domicilio y la atención comunitaria; amenazas para los círculos sociales, mayor riesgo de aislamiento social y riesgos para la salud mental, sobre todo para las mujeres de edad que viven solas durante los confinamientos y como consecuencia de las medidas de distanciamiento físico; agravamiento del edadismo arraigado, por ejemplo, la discriminación y la estigmatización de las personas de edad y la aparición, en el discurso público y en los medios sociales, de comentarios y de discurso de odio contra las personas de edad, en forma de expresiones de resentimiento intergeneracional; desigualdad en el acceso a la información relacionada con la pandemia y de otras clases y en el acceso a los servicios gubernamentales y de otra índole; e invisibilidad de las personas de edad en el análisis de los datos públicos.

9. Muchos de los efectos de la pandemia reflejan las deficiencias que existen en el marco de protección de los derechos humanos de las personas de edad. La emergencia sanitaria y las respuestas a ella dejaron al descubierto y, en bastantes casos, amplificaron muchas de las dificultades a las que las personas de edad venían haciendo frente desde hacía varios años, como la discriminación por vejez, la falta de protección social y de acceso a los servicios sanitarios, la falta de autonomía y de participación en la adopción de decisiones y el riesgo de sufrir violencia, desatención, abuso y explotación.

10. La gravedad y la urgencia de la situación fueron resaltadas por 146 Estados Miembros y observadores permanentes en una declaración conjunta de apoyo al informe de políticas del Secretario General sobre las personas de edad en la que expresaron su profunda preocupación por los devastadores efectos que la pandemia de COVID-19 había tenido en la vida de las personas de edad y por la escalada del edadismo, que incluía la discriminación por edad y la estigmatización de las personas de edad. Los firmantes de la declaración expresaron también su compromiso de promover y respetar plenamente la dignidad y los derechos de las personas de edad y de “trabajar para reforzar las respuestas específicas, a nivel mundial y nacional, para atender las necesidades y los derechos de las personas de edad e impulsar sociedades más inclusivas, equitativas, resilientes y favorables para las personas de edad”¹⁶.

11. La pandemia sigue planteando retos nuevos a la comunidad internacional y a los Gobiernos nacionales en lo que respecta a velar por la protección de los derechos humanos de todos los miembros de las respectivas sociedades, incluidas las personas de edad, como lo resaltan los mecanismos del sistema de las Naciones Unidas¹⁷ y de derechos humanos¹⁸, entre los que se incluye la Experta Independiente¹⁹. Las estrategias relativas a “reconstruir para mejorar” también han planteado dudas sobre si al planificar se incluye sistemáticamente a las personas de edad o en ocasiones se las margina²⁰.

¹⁵ Naciones Unidas, “Policy brief: the impact of COVID-19 on older persons”, mayo de 2020.

¹⁶ Puede consultarse en la dirección http://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG_final_-with-countries.pdf.

¹⁷ Véase “Respuesta de las Naciones Unidas frente al COVID-19”, en <https://www.un.org/es/coronavirus/UN-response>; y Programa de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales), “COVID-19 Pandemic and Older Persons: Relevant UN System Resources on COVID-19 and Older Persons”, en <https://www.un.org/development/desa/ageing/covid19.html>.

¹⁸ “COVID-19 and Human Rights Treaty Bodies”, disponible en la dirección <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>; y “Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19”, septiembre de 2020, disponible en la dirección www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf.

¹⁹ Véase A/75/205.

²⁰ A/HRC/48/53, párr. 18.

12. La pandemia ha mostrado que los marcos normativos vigentes adolecen de deficiencias y que sigue habiendo mucho por hacer para lograr una protección eficaz de los derechos humanos de las personas de edad. En el informe de políticas del Secretario General se instó a que se formularan marcos jurídicos más sólidos en los planos nacional e internacional para proteger los derechos humanos de las personas de edad y a que se aceleraran los esfuerzos del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento destinados a elaborar propuestas sobre un instrumento jurídico internacional²¹. La Experta Independiente concluyó que la pandemia “ha puesto de manifiesto las lagunas de protección que habrá que abordar más allá de las etapas de respuesta y recuperación de la COVID-19”²² y que “la falta de un instrumento jurídico internacional amplio e integrado para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad sigue teniendo importantes repercusiones prácticas, en particular para las personas de edad en situaciones de emergencia”²³.

III. Edadismo, discriminación por edad y derechos humanos de las personas de edad

13. Para evaluar si el marco internacional actual responde adecuadamente a las violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos de las personas de edad es necesario determinar la naturaleza y las causas de esas violaciones. Para ello se debe comprender de qué manera los constructos sociales del envejecimiento y el edadismo contribuyen a esos tipos de infracciones. Ese análisis es fundamental para determinar si la protección que ofrece el marco internacional vigente, repartido entre múltiples tratados generales y temáticos, refleja una comprensión plena de las estructuras y las causas que subyacen a la discriminación por vejez y si ese marco atiende esas cuestiones de manera coherente, sistemática y continua.

14. La naturaleza y la magnitud del edadismo se han documentado en un extenso corpus de bibliografía académica²⁴, por ejemplo, su invisibilidad, su amplia aceptación en la sociedad y el considerable daño físico y mental que provoca a las personas, así como otras repercusiones negativas en el conjunto de la sociedad²⁵. El edadismo puede ser implícito o explícito, negativo o positivo, y puede manifestarse de muy diversas maneras²⁶. Pueden existir actitudes edadistas en la propia mente, en la disposición y la conducta de una persona respecto de otra o a nivel institucional y de las políticas²⁷. Las actitudes edadistas están muy extendidas, incluso entre las propias personas de edad, y esa internalización genera toda una gama de efectos dañinos²⁸.

15. El edadismo es un fenómeno mundial que tiene efectos perniciosos en las personas de edad y que afecta a su disfrute de muchos derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, a un nivel de vida adecuado, al trabajo, a la autonomía y la independencia, a la libertad y la seguridad de la persona y a la participación en la vida comunitaria. En el *Informe mundial sobre el edadismo*, copublicado en 2021 por la Organización Mundial de la Salud, el ACNUDH, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, se ofrecen datos sobre la naturaleza y la magnitud del edadismo y de sus repercusiones en la juventud y en la vejez. En ese informe se determinó como prioridad

²¹ A/75/218, párr. 58.

²² A/75/205, párr. 29.

²³ A/75/205, párr. 78.

²⁴ Véase, por ejemplo, Todd D. Nelson, “Ageism: prejudice against our feared future self”, *Journal of Social Issues*, vol. 61, núm. 2 (2005), págs. 201 a 221; y Liat Ayalon y Clemens Tesch-Römer (eds.), *Contemporary Perspectives on Ageism* (Springer, 2018).

²⁵ Kerry Sargent-Cox, “Ageism: we are our own worst enemy”, *International Psychogeriatrics*, vol. 29, núm. 1 (2017), págs. 1 y 2.

²⁶ Lindsey A. Cary *et al.*, “The ambivalent ageism scale: developing and validating a scale to measure benevolent and hostile ageism”, *The Gerontologist*, vol. 57, núm. 2 (2017), págs. 27 a 36.

²⁷ Israel Doron y Nena Georgantzi (eds.), *Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons* (2018).

²⁸ E-S. Chang *et al.*, “Global reach of ageism on older persons’ health: a systematic review”, *PLoS One* (15 de enero de 2020), doi: 10.1371/journal.pone.0220857.

la promulgación de leyes que ofrecieran mayor protección contra la discriminación por edad y el edadismo²⁹.

16. La Experta Independiente³⁰ señaló los efectos dañinos del edadismo en la vida de las personas de edad, concretamente en las esferas de la salud y los cuidados de larga duración, el padecimiento de violencia y maltrato, el empleo y la jubilación, la exclusión social, las actividades financieras, la imagen proyectada en los medios de información y el discurso de odio, así como en contextos de emergencia³¹. Observó que las actitudes y prácticas edadistas, al basarse en generalizaciones sobre las personas de edad, no tenían en cuenta que esas personas eran muy diversas. Puso de relieve las maneras en que el edadismo “agrava otras formas de desigualdad por motivos de género, discapacidad y estado de salud, origen étnico, identidad indígena o condición de inmigrante, identidad de género y orientación sexual, situación socioeconómica y otros motivos”³².

17. Un aspecto asombroso del marco internacional de derechos humanos es que no incluye ninguna garantía expresa contra el tratamiento discriminatorio por edadismo ni ninguna obligación expresa para los Estados de adoptar medidas diligentes para eliminar el edadismo y sus consecuencias discriminatorias. Pese a esa laguna, parece lógico pensar que los Estados tienen la obligación de combatir el edadismo, puesto que equivale a discriminación por edad y porque algunos tratados les imponen la obligación de eliminar la discriminación “de cualquier otra índole”, lo que incluye la edad. Sin embargo, en general, esas disposiciones generales sobre la discriminación por edad no se han aplicado para combatir el edadismo de una manera más amplia en la práctica de los mecanismos vigentes creados en virtud de los tratados de derechos humanos, y el término “edadismo” rara vez se menciona, salvo en los informes de la Experta Independiente y del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad.

18. Aparte de la insuficiente protección de los derechos humanos frente a la discriminación por vejez, hay otras deficiencias y limitaciones importantes que repercuten especialmente en la cobertura efectiva de los derechos humanos de las personas de edad. Entre las esferas afectadas cabe mencionar la capacidad jurídica, la calidad de la atención, los cuidados a largo plazo, los cuidados paliativos, la asistencia a las víctimas y los supervivientes de violencia y malos tratos, los recursos disponibles en caso de violación de los derechos humanos, la independencia y la autonomía, y el derecho a un nivel de vida adecuado, en particular en lo que respecta a la vivienda, el derecho al aprendizaje durante toda la vida, los efectos de los avances tecnológicos, las deficiencias digitales y el acceso a la tecnología de la información, la posible función y los posibles inconvenientes de los robots y la inteligencia artificial en lo que respecta a la prestación de cuidados y apoyo, las situaciones de emergencia, y la falta de datos relativos a las personas de edad, especialmente sobre diversos subgrupos de personas de edad³³.

19. Aunque es importante entender los tipos de lagunas que afectan al disfrute de los derechos humanos por las personas de edad, en la actualización del estudio de resultados analíticos de 2012 sobre los criterios normativos en virtud del derecho internacional respecto de los derechos humanos de esas personas (el “estudio actualizado de 2021”) se propuso centrar la atención en determinar si la elaboración de un nuevo instrumento específico vinculante surtiría por sí sola un efecto notable en cuanto a mejorar la protección de los derechos humanos de las personas de edad en los planos internacional y nacional³⁴.

²⁹ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Global Report on Ageism* (Ginebra, 2021), pág. 104.

³⁰ Véase [A/HRC/48/53](#), párrs. 21 a 31 y 58.

³¹ [A/HRC/48/53](#), párrs. 51 a 72.

³² [A/HRC/48/53](#), párr. 51.

³³ [A/75/205](#), párr. 78.

³⁴ Estudio actualizado de 2021, párr. 57.

IV. Idoneidad de la cobertura que ofrecen los instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos

A. Tipo, alcance y calidad de las referencias a la edad y a las personas de edad en los instrumentos internacionales de derechos humanos

20. Las personas de edad tienen derecho a disfrutar de todos sus derechos humanos y, por ende, pueden acogerse a las garantías generales previstas en los tratados de derechos humanos³⁵. Además, algunos tratados garantizan de manera expresa ciertos derechos de especial pertinencia para las personas de edad, por ejemplo, el derecho a la seguridad social en la vejez. Un acontecimiento destacado en el plano regional fue la aprobación en 2015 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y, en 2017, del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Personas de Edad en África, aunque la validez de esos instrumentos se circunscribe a los Estados de esas regiones que se han adherido a ellos.

21. Sin embargo, al margen de lo dicho, las personas de edad rara vez se mencionan en los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y, en general, en esos tratados no se encuentra ninguna referencia expresa a la vejez como motivo de discriminación inaceptable³⁶. En la lista habitual de los motivos de discriminación prohibidos que figura en los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas no se menciona expresamente la edad: el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza a todas las personas los derechos proclamados en la Declaración, sin distinción alguna “de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los tratados temáticos ulteriores se emplean términos similares.

22. En la actualidad se acepta que la discriminación por edad entra en la categoría de discriminación “de cualquier otra índole”. Sin embargo, hay relativamente poca jurisprudencia u otra práctica amparada en el marco de derechos humanos de las Naciones Unidas en relación con el proceso de envejecimiento, con el constructo social y jurídico de “vejez” y con sus consecuencias en lo que al concepto de igualdad y no discriminación por edad (vejez) se refiere. Tampoco se han examinado a fondo las características especiales de la discriminación por edad que hacen necesario formular una definición específica de discriminación (como se ha hecho en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la que se establece que la denegación de ajustes razonables constituye en sí misma una forma de discriminación por motivos de discapacidad).

23. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al examinar si la edad era un motivo de discriminación prohibido con arreglo al artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pese a que no hubiera ninguna referencia expresa a la edad, comentó lo siguiente: “En vez de considerar que se trata 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”³⁷.

24. Pero el edadismo no es un fenómeno nuevo; el término se acuñó aproximadamente en la época en que se aprobaron los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, y el fenómeno existía ya mucho antes de que se nombrase expresamente. Que las personas que redactaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados no tuvieran en mente ni la edad ni el edadismo puede haber condicionado el marco

³⁵ El presente informe se centra en los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. La cobertura de los derechos humanos de las personas de edad que ofrecen los tratados de derechos humanos y otros instrumentos de ámbito regional se analiza en el estudio actualizado de 2021, párrs. 59 a 65.

³⁶ Excepto en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, art. 1, párr. 1.

³⁷ Véase la observación general núm. 6 (1995) del Comité, párr. 11.

conceptual en el que se sustenta el tratado, así como los derechos seleccionados para su inclusión en el Pacto y la manera en que se formularon.

25. La omisión de la discriminación por edad en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podría dar a entender, de manera implícita, que esa forma de discriminación reviste menos importancia que las que se indican expresamente, y esto podría llevar a que la discriminación por edad se someta a un examen menos riguroso que otras formas³⁸. Ciertamente, los sistemas internacionales y nacionales de derechos humanos, en conjunto, no han dado una respuesta idónea al edadismo ni a la discriminación por edad si se compara con su respuesta al racismo, el sexismo, el capacitismo y los derechos del niño, aspectos sobre los que los tratados sí contienen disposiciones específicas.

26. Más concretamente, la falta de un marco internacional riguroso a menudo repercute en el plano nacional, en el que la discriminación por edad y las actitudes edadistas son elementos generalizados y arraigados en la mayoría de las sociedades y en el que con frecuencia se presupone que las prácticas vigentes son “objetivas y razonables” y no constituyen, por tanto, un trato diferencial inaceptable, pese a que se sustentan en supuestos edadistas³⁹. Cuando un tratado obliga a un Estado parte a prohibir la discriminación por motivos concretos es más probable que la discriminación por esos motivos se incluya de manera expresa en las leyes nacionales y que la prohibición se aplique en la práctica; en cambio, los motivos no especificados pueden soslayarse y recibir menos prioridad.

27. También reviste importancia la cuestión de la discriminación interseccional o múltiple por vejez y cualquier otro motivo. Los órganos de tratados de las Naciones Unidas han hecho referencia en sus observaciones generales y observaciones finales a los numerosos motivos de una posible discriminación interseccional. Sin embargo, en la jurisprudencia de los órganos de tratados de derechos humanos apenas se ha articulado un marco conceptual coherente y empírico dedicado a los derechos de las personas de edad desde la perspectiva de la interseccionalidad. A falta de normas y estándares particulares sobre la situación de las personas de edad, los mecanismos de derechos humanos vigentes en la actualidad tienen una capacidad limitada de reflejar un reconocimiento —con todos sus matices— de las cuestiones relativas a la discriminación interseccional y múltiple por motivos de vejez y de otra índole⁴⁰.

28. En su informe de 2021 la Experta Independiente resaltó que el marco internacional ni reconocía la discriminación por edad ni ofrecía protección contra ella:

El marco jurídico actual no proporciona los medios ni la capacidad para resolver de manera sistemática las carencias existentes en la protección de los derechos humanos de las personas de edad. Los marcos internacionales y regionales vigentes no contienen obligaciones específicas y completas en relación con el derecho a la igualdad y la no discriminación en la vejez, ni incluyen la edad como motivo prohibido de discriminación. El edadismo es en gran medida invisible en las disposiciones de los tratados y en las interpretaciones de los órganos creados en virtud de estos. Para colmar esta laguna en el derecho internacional y regional de los derechos humanos debe reconocerse explícitamente la edad como motivo de discriminación, en particular en un instrumento jurídico global y vinculante dedicado a los derechos humanos de las personas de edad⁴¹.

³⁸ A/HRC/48/53, párr. 38.

³⁹ A/HRC/48/53, párr. 41.

⁴⁰ Estudio analítico de 2012, pág. 12.

⁴¹ A/HRC/48/53, párr. 95.

B. Evolución de las prácticas seguidas por los mecanismos internacionales de derechos humanos en relación con los derechos humanos de las personas de edad

Órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos

29. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos se han ocupado de determinados aspectos de los derechos humanos de las personas de edad o de la discriminación por vejez, aunque el grado de atención ha variado entre comités y en cada uno de los comités con el paso del tiempo. Se han formulado algunas declaraciones generales importantes, pero, en conjunto, si se tiene en cuenta el tipo, el grado y la intensidad de la atención dedicada, no puede decirse que se haya dedicado una atención amplia, coherente y continua a los derechos humanos de las personas de edad⁴². Por ejemplo, mientras que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han hecho observaciones generales sobre los derechos de las personas de edad (véase más adelante), “son [...] escasas las referencias a [...] las personas de edad con discapacidad [...] en las observaciones finales de los órganos de derechos humanos y en las recomendaciones del examen periódico universal”⁴³ y “por lo general, los procedimientos para la supervisión de los tratados de derechos humanos no tienen en cuenta a las personas de edad”⁴⁴. Asimismo, esas referencias dispersas y aisladas distan mucho de constituir una atención continua e, incluso cuando los órganos de tratados se ocupan de esas cuestiones, por lo general no se hace un seguimiento continuo y asentado en un marco coherente e integrado sobre los derechos de las personas de edad.

30. La creación en 2011 del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento dio mayor relieve a los derechos humanos de las personas de edad en el programa de las Naciones Unidas, y muchos Estados han instado a los mecanismos existentes de derechos humanos a que se ocupen con más detenimiento de esas cuestiones. Utilizando la base de datos Índice Universal de Derechos Humanos, el estudio actualizado de 2021 proporcionó un examen de la medida en que los derechos de las personas de edad habían figurado expresamente en la labor de los distintos órganos de tratados, examen que comprendió los derechos analizados por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento en sus períodos de sesiones octavo a décimo. Sin embargo, no parece que la atención dedicada por los mecanismos de derechos humanos haya aumentado de manera significativa en ese período, ni antes de la pandemia ni después. Al realizar búsquedas en las observaciones finales publicadas por todos los órganos de tratados entre 2010 y 2019, contenidas en la base de datos Índice Universal de Derechos Humanos del ACNUDH, se obtuvieron 270 coincidencias pertinentes en relación con el período 2010-2014, y 249 en relación con el período 2015-2019⁴⁵.

31. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer son los que se han ocupado de los derechos humanos de las personas de edad de manera más sustantiva y sistemática. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó en 1996 su observación general núm. 6 (1995), relativa a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, y en algunas observaciones generales posteriores ha tratado algunas cuestiones de interés para las personas de edad⁴⁶. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aprobó su recomendación general núm. 27 (2010), sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, y también ha tratado la situación de las mujeres de edad en algunas de sus observaciones generales posteriores.

⁴² Estudio actualizado de 2021, párr. 66.

⁴³ A/74/186, párr. 10.

⁴⁴ A/HRC/27/46, párr. 31 d), y A/HRC/39/50, párr. 88.

⁴⁵ Estudio actualizado de 2021, párr. 72.

⁴⁶ Véanse los párrs. 20 y 35 a 42. La observación general núm. 13 (1999) del Comité, relativa al derecho a la educación, remite nuevamente a la observación general núm. 6 (1995) del mismo Comité y, además, contiene en el párrafo 24 otra breve referencia sustantiva a las personas de edad.

32. Si bien es difícil medir en toda su magnitud la repercusión que puede haber tenido la observación general núm. 6 (1995) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fuera del proceso de presentación de informes en virtud de tratados, esta sí que proporciona un marco de referencia importante para quienes trabajan para dar efecto a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Su contenido también refleja la mentalidad de su época e incluye varias referencias que ya están anticuadas en cuanto a su enfoque de los derechos humanos en la vejez⁴⁷. Además, el grado de examen de esas cuestiones por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el procedimiento de presentación de informes es dispar⁴⁸. En lo que se refiere a las cuestiones y los derechos concretos examinados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dedicado poca atención a los cuidados y el apoyo a largo plazo, que no están garantizados de manera expresa por ningún tratado de derechos humanos pero reflejan elementos de algunos derechos, como el derecho a la salud, el derecho a seguridad social, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a vivir de forma independiente⁴⁹. El Comité se refirió brevemente a los cuidados paliativos en tres observaciones generales; en cada caso fue una referencia general a propósito de que se garantizara la disponibilidad de servicios preventivos, curativos y de cuidados paliativos para todos⁵⁰. En las observaciones finales se han hecho algunas referencias, pero no se han analizado a fondo ni la naturaleza ni el alcance de ese derecho.

33. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examina sistemáticamente los derechos humanos de las mujeres de edad en sus observaciones finales y recomendaciones generales. También realiza periódicamente un análisis del ciclo vital y subraya los efectos que la discriminación sufrida por las niñas y las mujeres en las etapas tempranas de la vida comporta para su bienestar en la vejez. Aparte de su recomendación general de 2010, relativa a la situación de las mujeres de edad, el Comité aludió en varias otras recomendaciones generales a la posición de las mujeres de edad, además de aprobar una recomendación general sobre las consecuencias económicas del matrimonio, que afecta de manera muy particular a muchas mujeres de edad⁵¹. No obstante, en algunas esferas las mujeres de edad están incluidas bien en las referencias generales sin indicaciones específicas, bien entre los elementos de una lista a menudo larga de formas posibles de discriminación interseccional.

34. Aparte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, los demás órganos de tratados apenas se han ocupado de estas cuestiones de un modo sistemático y continuo. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha incluido referencias a las personas de edad en sus observaciones generales y al menos una referencia a esas personas en un tercio de sus observaciones finales⁵².

35. El Comité contra la Tortura ha hecho pocas referencias a las personas de edad en sus observaciones finales⁵³ y no ha prestado una atención especial a los reclusos de edad, un grupo cada vez más numeroso en las prisiones. Aunque reconoce que los hogares de atención entran dentro de su ámbito de competencia, el Comité les ha dedicado escasa atención, aparte de haber incluido recientemente en sus listas de cuestiones los efectos de la COVID-19 en

⁴⁷ A. E. Georgantzi, “Developing a new framework for human rights in older age: exploration, interpretation and application”, tesis doctoral, Universidad Nacional de Irlanda en Galway, abril de 2020, págs. 206 a 208.

⁴⁸ En el estudio actualizado de 2021 se señaló que, al buscar “older persons” (personas de edad) en las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los últimos 20 años que figuran en la base de datos Índice Universal de Derechos Humanos, se habían obtenido unos 85 resultados independientes, aunque algunas de las referencias a cuestiones como la seguridad social pueden aplicarse de manera sustantiva a las personas de edad aun si estas no se mencionan expresamente (véase el párr. 75).

⁴⁹ Estudio actualizado de 2021, párrs. 133 a 136.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 144.

⁵¹ Recomendación general núm. 29 (2013).

⁵² Estudio actualizado de 2021, párrs. 85 y 86.

⁵³ *Ibid.*, párrs. 78 a 83.

las personas que residen en esos hogares⁵⁴. De manera similar, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ha dado poca prioridad a las personas de edad: aunque reconoce que su ámbito de competencia abarca los hogares de atención e insta a que los mecanismos nacionales de prevención tengan la facultad de supervisarlos, se les ha dedicado una atención escasa en sus visitas a los países⁵⁵.

36. Otros órganos de tratados también se han ocupado poco de manera expresa de las personas de edad. El Comité de Derechos Humanos ha hecho pocas referencias expresas a las personas de edad en sus observaciones generales y observaciones finales. Aunque la edad es un importante factor de la discriminación cuando converge con la raza, el origen étnico y la condición de indígena, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha dedicado poca atención a la cuestión de las personas de edad, que rara vez se han mencionado en sus trabajos⁵⁶. De modo parecido, aunque la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares es el único tratado fundamental de derechos humanos que incluye la edad en su lista de motivos de discriminación prohibidos, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares apenas se ha ocupado de manera expresa de los trabajadores migratorios de edad en sus observaciones finales o sus observaciones generales⁵⁷. El Comité contra la Desaparición Forzada y el Comité de los Derechos del Niño han hecho pocas referencias a la situación de las personas de edad.

Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos

37. Desde 2014, el mandato encomendado a la Experta Independiente ha puesto de relieve la cuestión de los derechos de las personas de edad. Estos se han examinado de manera expresa y sustantiva en cierta medida en el marco de otros mandatos, concretamente los relacionados con los derechos de las personas con discapacidad, la pobreza extrema, el derecho a la salud⁵⁸, la violencia contra la mujer y la discriminación de las mujeres y las niñas. Sin embargo, en la mayoría de los casos la atención dedicada por los procedimientos especiales temáticos ha sido más bien puntual y, aunque útil, a menudo no se ha prolongado en el tiempo o no se ha fundamentado suficientemente en un enfoque coherente e integral de los derechos humanos de las personas de edad⁵⁹. Hay un margen considerable para examinar en mayor medida los derechos de las personas de edad, concretamente en lo que respecta al derecho a la educación⁶⁰, a la vivienda⁶¹ y a la alimentación, que apenas se han atendido como parte de la labor de los mandatos temáticos pertinentes. Durante sus visitas a los países, los procedimientos especiales podrían celebrar consultas de manera más sistemática con personas de edad y sus organizaciones.

V. Limitaciones, deficiencias y lagunas de determinadas normas y obligaciones en materia de derechos humanos

38. El Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento ha examinado varios derechos y asuntos relacionados: el derecho a la igualdad y a la no discriminación; el derecho a la autonomía y la independencia; el derecho a no ser objeto de violencia, explotación, malos tratos ni descuido; el derecho a la salud, incluido el derecho a recibir cuidados paliativos; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho al trabajo y a participar en el mercado laboral; el derecho a la protección social y a la seguridad social, incluidos los niveles mínimos de protección social, cuidados y apoyo; el derecho a recibir cuidados y apoyo; y el derecho a la educación, la capacitación, el aprendizaje permanente y

⁵⁴ *Ibid.*, párr. 82.

⁵⁵ *Ibid.*, párr. 83.

⁵⁶ *Ibid.*, párr. 84.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 87.

⁵⁸ Véanse, por ejemplo, [A/74/186](#), [A/HRC/14/31](#) y [A/HRC/18/37](#).

⁵⁹ Estudio actualizado de 2021, párrs. 90 a 99 y 177.

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 177.

⁶¹ *Ibid.*, párr. 90.

el fomento de la capacidad⁶². Algunos de esos derechos están garantizados expresamente en los tratados vigentes de derechos humanos, por ejemplo, la seguridad social y la educación, pero otros no lo están, como el derecho a los cuidados y el apoyo a largo plazo y a los cuidados paliativos. En algunos casos se podría interpretar que el alcance normativo de los derechos existentes abarca algunas cuestiones de especial interés para las personas de edad, pero a menudo esos derechos se han interpretado y aplicado de un modo que ha distado de proporcionar una protección adecuada.

39. Incluso cuando los órganos de tratados se ocupan de cuestiones cubiertas expresamente por garantías, los marcos de derechos en que se sustentan siguen presentando ciertas limitaciones conceptuales. Un ejemplo de esto es el derecho a la seguridad social, que incluye el apoyo social en la vejez, tema ampliamente desarrollado en los convenios especializados de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, los debates de fondo en torno al diseño de sistemas sostenibles que garanticen la protección social están bajo el influjo de varios estereotipos y supuestos edadistas —por ejemplo, el supuesto de que toda la población activa se dedica a trabajar y la población de edad se dedica a otras cosas— al calcular las tasas de dependencia⁶³. Hay argumentos para actualizar algunos de los mecanismos de protección existentes, habida cuenta de los procesos de transformación que están teniendo lugar en el mundo del trabajo y en las políticas y los marcos jurídicos en lo que respecta a las personas de edad.

40. Otro marco conceptual deficiente parece haber llevado a la relativa invisibilidad de las personas de edad en lo tocante al derecho a la educación⁶⁴. Las personas de edad tienen derecho a acceder al aprendizaje permanente, la formación profesional y el fomento de la capacidad, por razones prácticas (como adquirir nuevas competencias para el empleo o actualizarlas) y por motivos de desarrollo personal. A menudo se niegan esas oportunidades a las personas de edad porque se las excluye sistemáticamente o porque imperan las actitudes edadistas. El marco que sustenta la garantía del derecho a la educación en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros tratados se articuló en un mundo en el que se suponía que las personas recibían una educación básica en la escuela primaria y aspiraban a cursar la educación secundaria y superior según las circunstancias. El objetivo era preparar a las personas para el empleo, tras lo cual trabajarían durante cierto período hasta retirarse de la población activa y, en la mayoría de los casos, solo vivirían unos pocos años como jubilados.

41. El enfoque dado al derecho a la educación, que se centra en las etapas tempranas de la vida teniendo como prioridad garantizar la enseñanza primaria y secundaria universal, ha influido en la manera en que los Estados han abordado la realización de ese derecho, pese a que recientemente ha habido algunos cambios para aumentar las oportunidades educativas de que disponen las personas de edad⁶⁵. Pero han cambiado muchas cosas desde que se formuló el marco de las “tres etapas del ciclo vital” que se refleja en el artículo 13⁶⁶. Sobre todo, el notable aumento de la longevidad humana y el hecho de que muchas más personas sigan realizando un trabajo remunerado después de la “edad normal de jubilación” y se dediquen a muchas otras actividades con valor social y económico llevan a cuestionar un paradigma del derecho a la educación tan viciado en favor de las etapas tempranas de la vida.

42. Tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁷ como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁶⁸ se han referido a la importancia del derecho a la educación para las personas de edad, aunque, pese a esas declaraciones, parece que apenas se han hecho referencias de manera expresa al aprendizaje permanente, la

⁶² *Ibid.*, párrs. 100 a 182.

⁶³ Naciones Unidas, *World Population Ageing 2019: Highlights*, pág. 13.

⁶⁴ Estudio actualizado de 2021, párrs. 162 a 182.

⁶⁵ “Substantive Inputs on the Focus Area ‘Education, training, life-long learning and capacity-building’”, documento de trabajo presentado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, disponible en la dirección https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.2.pdf (A/AC.278/2019/CRP.2), párr. 38.

⁶⁶ Lynda Gratton y Andrew Scott, *The 100-Year Life: Living and Working in an Age of Longevity* (Bloomsbury, 2016).

⁶⁷ Observación general núm. 6 (1995), párrs. 35 a 42, y observación general núm. 13 (1999), párr. 24.

⁶⁸ Recomendación general núm. 27 (2010), párr. 19.

capacitación y la reeducación profesional, la educación y el fomento de la capacidad de las personas de edad en las observaciones finales publicadas entre 2012 y 2020 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha sido levemente mejor, pues algo más de una docena de los 211 conjuntos de observaciones finales publicados entre 2012 y 2020 se refieren a las mujeres de edad en el contexto de la educación. No obstante, en la mayoría de esas referencias simplemente se mencionó a las mujeres de edad como una de las distintas categorías de mujeres a las que se debía prestar atención y, en un buen número de casos, esas referencias se mezclaron con referencias a varias esferas, una de las cuales era la educación. Casi no hubo referencias centradas de manera sustancial y concreta en las mujeres de edad y en su derecho a la educación, la capacitación y el aprendizaje permanente.

43. Otra cuestión que se ha determinado que precisa más atención y medidas por parte de los Estados y otras entidades son las responsabilidades de las empresas en lo que concierne a los derechos de las personas de edad⁶⁹. La Experta Independiente ha instado en varias ocasiones a las empresas a que se adhieran a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y eviten la discriminación de las personas de edad, y ha recordado a los Estados su obligación de regular las empresas privadas para evitar que discriminen a las personas de edad⁷⁰. Al mismo tiempo, la ausencia de referencias expresas a la discriminación por edad y a las personas de edad en los Principios Rectores puede haber contribuido a que hasta ahora se haya prestado escasa atención a esa cuestión en la labor de los mecanismos de derechos humanos y de otras entidades de las Naciones Unidas en la esfera de las empresas y los derechos humanos.

44. Además, cabe señalar que en los últimos diez años han requerido una mayor atención varios retos para el disfrute de los derechos humanos en algunas esferas clave que son pertinentes para las personas de edad. La Experta Independiente ha resaltado numerosas cuestiones de ese tipo⁷¹, entre ellas: a) las lagunas y deficiencias relativas a los datos⁷²; b) la robótica, la inteligencia artificial y sus consecuencias para las personas de edad⁷³; c) los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos; d) los desastres y las situaciones de emergencia; e) la digitalización y los derechos humanos⁷⁴; f) la inclusión social; y g) la creación de sociedades favorables para las personas de edad⁷⁵.

45. En general, las personas de edad y las cuestiones que les preocupan siguen siendo relativamente invisibles en los tratados fundamentales y la práctica relativos a los derechos humanos, y los instrumentos de derechos humanos vigentes no se ocupan de manera expresa de las cuestiones nuevas. No se presta atención de un modo coherente, sistemático y continuo ni a los derechos humanos de las personas de edad ni a la discriminación por vejez. Según la anterior Experta Independiente⁷⁶, y como ha recalcado la actual titular del mandato⁷⁷, “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

⁶⁹ Estudio actualizado de 2021, párrs. 195 y 196.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, [A/HRC/30/43/Add.1](#), párr. 77; [A/HRC/30/43/Add.3](#), párr. 128; [A/HRC/33/44/Add.1](#); y [A/HRC/39/50/Add.2](#), párr. 118.

⁷¹ Estudio actualizado de 2021, sec. VII.

⁷² [A/75/205](#), párr. 60 a 66.

⁷³ Véase [A/HRC/36/48](#).

⁷⁴ [A/75/205](#), párr. 54 a 56.

⁷⁵ Véase [A/HRC/39/50](#).

⁷⁶ [A/HRC/39/50](#), párr. 88; y [A/HRC/48/53](#), párr. 95.

⁷⁷ [A/75/205](#), párr. 78.

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”⁷⁸.

VI. Medidas para reforzar la protección de los derechos humanos de las personas de edad

A. Contribución de los convenios especializados al disfrute de los derechos humanos

46. Al buscar maneras de reforzar el marco internacional vigente de derechos humanos y subsanar sus lagunas en lo que respecta a las personas de edad se ha de determinar si la creación de un nuevo instrumento normativo específico contribuiría por sí sola de manera notable a lograr que las personas de edad disfrutaran plenamente de todos sus derechos humanos, entre otras cosas, haciendo frente a varias de las dificultades señaladas en los párrafos anteriores. Plantear esa cuestión ni elimina ni reduce la importancia de tratar de alentar a los mecanismos existentes a que se ocupen de manera más sistemática de los derechos humanos de las personas de edad. Más bien refleja la experiencia, que indica que los convenios especializados de derechos humanos, tanto internacionales como regionales, han contribuido de forma muy perceptible y concreta a hacer efectivos los derechos humanos del grupo protegido por el convenio temático en cuestión.

47. Los ejemplos más destacados de la eficacia de aplicar un enfoque especializado son los tratados temáticos sobre la discriminación racial, la discriminación contra las mujeres, la tortura, los derechos del niño, los derechos de las personas con discapacidad y los trabajadores migratorios. A nivel regional también se han aprobado tratados relativos a la violencia contra las mujeres, los derechos de las personas con discapacidad y los derechos de las personas de edad, que han impulsado reformas legislativas y de políticas en las respectivas esferas a nivel nacional.

48. En primer lugar, los tratados especializados cumplen una función simbólica: son la afirmación de que el grupo concreto o los derechos y violaciones en cuestión son lo suficientemente importantes como para requerir un instrumento específico. La creación del tratado especializado indica que la comunidad internacional “se toma en serio su sufrimiento”⁷⁹. En segundo lugar, esos tratados promueven la visibilidad de las personas beneficiarias de cada uno de ellos, aspecto importante dada la invisibilidad de las personas de edad y de la discriminación por edad. En tercer lugar, los tratados temáticos tienen un efecto catalizador, ya que focalizan la actividad de defensa y solidaridad y proporcionan un marco específico para la formulación de leyes y políticas por los Gobiernos adaptado a los derechos humanos de que se trate. En cuarto lugar, esos marcos especializados generan un intercambio de ideas con los marcos vigentes y ayudan a que los otros mecanismos cobren mayor conciencia y sensibilidad respecto de las cuestiones interseccionales, lo cual aumenta su capacidad de aplicar las ideas más recientes sobre esas cuestiones dentro del marco de sus respectivos tratados.

49. Uno de los ejemplos recientes más asombrosos de los efectos que puede tener un tratado especializado es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El proceso que condujo a la aprobación de esa convención reunió a diversos defensores, a la sociedad civil, a Gobiernos y a otros para tratar las cuestiones relacionadas con la discapacidad. Desde su aprobación, la Convención ha servido de marco fundamental desde cuya perspectiva se han analizado y, posteriormente, modificado o derogado muchas leyes y prácticas aceptadas con el fin de garantizar el respeto de los derechos de las personas con discapacidad. Entre ellas cabe mencionar las leyes relativas a la tutela, la movilidad y la accesibilidad, los sistemas de vida independiente, el empleo, el sufragio y otros derechos de participación política, los derechos relacionados con la comunicación y la educación, entre otras cosas.

⁷⁸ A/HRC/39/50, párr. 88.

⁷⁹ Upendra Baxi, *The Future of Human Rights* (Oxford, 2008), pág. 49.

50. La repercusión de un tratado no se limita a su implementación y aplicación directas a nivel nacional, sino que también abarca los cambios que propicia en los marcos de políticas y en los indicadores con que se miden los avances. Por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la discapacidad, el género y la infancia ocupan lugares destacados en los objetivos, las metas y los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mientras que las referencias a la edad y, sobre todo, a la vejez son pocas. La anterior Experta Independiente señaló que en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en general, y en la esfera de la educación en particular, no se hacía hincapié en la exclusión durante la vejez ni en la discriminación de las personas de edad; concluyó que, en comparación con otros grupos, como los niños y las personas con discapacidad, esa poca atención “refleja, sin duda, la falta de un instrumento jurídico específico para las personas de edad”⁸⁰.

B. Hacia el máximo aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen los mecanismos de derechos humanos existentes

51. Las diversas prácticas de los mecanismos de derechos humanos existentes que se han resaltado en la sección anterior muestran que hay un amplio margen para que esos mecanismos sigan prestando más atención a los derechos humanos de las personas de edad. Los mecanismos existentes podrían hacer más por avanzar en la aplicación de las normas vinculantes, las normas no vinculantes y los documentos de políticas vigentes. Los mecanismos existentes podrían aumentar la atención que dedican a los derechos humanos en la vejez, por ejemplo, si los órganos de tratados incluyesen preguntas más específicas en las listas de cuestiones que hacen llegar a los Estados partes antes de presentar los informes o en respuesta a los informes, así como velando por que en las observaciones finales se incluyeran frecuentemente esas cuestiones. Los Estados partes podrían incluir en sus informes más información sobre las personas de edad. Las organizaciones de la sociedad civil podrían señalar esas cuestiones a la atención de los órganos de tratados⁸¹. Los órganos de tratados podrían actualizar las observaciones generales existentes o formular otras nuevas. Los procedimientos especiales podrían prestar más atención a los efectos del edadismo y la discriminación por edad y consultar con las personas de edad y las organizaciones que las representan en sus respectivos países y en su labor temática.

52. Aunque los mecanismos existentes podrían adoptar muchas medidas para subsanar las lagunas en la protección de los derechos humanos de las personas de edad, es importante reconocer sus limitaciones. Los mecanismos actuales adolecen de varias limitaciones prácticas en lo que respecta a su capacidad de promover los derechos humanos de las personas de edad, concretamente en sus respectivos mandatos, cargas de trabajo, expectativas y conocimientos especializados. En particular, los órganos de tratados se enfrentan a contradicciones entre algunas disposiciones sustantivas de su tratado rector y las cuestiones que los Estados partes y la sociedad civil les plantean; al escaso tiempo de que disponen para examinar más cuestiones en los diálogos que se mantienen con los Estados partes en el marco de los procedimientos de presentación de informes; a la limitación en cuanto a la extensión de los documentos y al número de cuestiones que pueden plantearse a los Estados partes verbalmente y por escrito; al carácter no vinculante de las observaciones o recomendaciones generales; y a los limitados conocimientos especializados de los miembros del Comité en la esfera del envejecimiento y los derechos humanos.

53. Se ha de reconocer que, pese a la atención dedicada a las cuestiones relacionadas con el envejecimiento y los derechos humanos en los últimos diez años, el grado de implicación no ha aumentado de manera sustancial. Si se confía únicamente en las posibilidades de los mecanismos existentes de compensar las actuales carencias en relación con los derechos humanos de las personas de edad, es probable que, en el mejor de los casos, se produzcan cambios graduales, pero no el cambio de paradigma necesario para atender los derechos humanos de las personas de edad de manera plena, continua y exhaustiva.

⁸⁰ A/HRC/39/50, párr. 35.

⁸¹ A/HRC/48/53, párrs. 93 y 94.

VII. Conclusiones y recomendaciones

54. El testimonio de las personas de edad, las opiniones de las organizaciones que las representan y las apreciaciones de distintos expertos internacionales y nacionales permiten concluir que la fragmentación de las normas y los procedimientos vigentes y sus limitaciones conceptuales y operacionales han dado lugar a que, en general, no se reconozcan ni protejan adecuadamente los derechos humanos de las personas de edad a nivel internacional. A causa de las deficiencias del marco internacional, las normas internacionales tampoco han cumplido apenas la función catalizadora y de apoyo que podrían cumplir en cuanto a impulsar la adopción de medidas en el plano nacional. En consecuencia, los derechos humanos de las personas de edad están menos protegidos desde el punto de vista jurídico que los de otros grupos.

55. Pese a los notables avances normativos que se han logrado en el plano regional en los últimos diez años, el marco internacional vigente cubre los derechos humanos de las personas de edad de manera fragmentada e incoherente tanto en la legislación como en la práctica. La protección que ofrecen el marco y las normas vigentes bien presentan deficiencias notables, bien son demasiado generales como para proporcionar a los Gobiernos, los responsables de formular políticas y los grupos de defensa de los derechos orientaciones adecuadas y concretas sobre las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos específicos de las personas de edad. La falta de un marco internacional específico sobre los derechos humanos de las personas de edad dificulta que los mecanismos existentes de derechos humanos examinen las cuestiones interseccionales. Además, el marco internacional vigente en materia de derechos humanos no cubre de manera suficiente varias cuestiones que revisten especial importancia para las personas de edad.

56. Aunque los mecanismos internacionales de derechos humanos han procurado examinar como parte de su labor varias cuestiones que afectan a las personas de edad, hay un amplio consenso en cuanto a la necesidad de hacer más por subsanar las lagunas que existen en la protección de los derechos humanos de las personas de edad. Los órganos de tratados y mecanismos de derechos humanos vigentes podrían hacer lo siguiente: integrar en mayor medida a las personas de edad en sus respectivos mandatos y actividades; estudiar la posibilidad de formular normas y estándares específicos y actualizar las orientaciones relacionadas con las personas de edad; e intensificar la colaboración y estudiar posibles enfoques conjuntos para hacer frente a los aspectos interseccionales que afectan a las personas de edad.

57. En el contexto de la pandemia de COVID-19, que ha dejado al descubierto y agravado las vulnerabilidades de las personas de edad, es urgente adoptar medidas para intensificar la labor de los mecanismos existentes en lo que respecta a las personas de edad. No obstante, es un hecho cada vez más aceptado que eso no bastará para lograr el viraje necesario para subsanar las lagunas que existen en la protección y propiciar un cambio de paradigma. Por consiguiente, se requiere un enfoque doble: una mejor aplicación de las normas y estándares vigentes y la formulación acelerada de un nuevo instrumento normativo.

58. La experiencia relativa a otros tratados especializados de las Naciones Unidas y de ámbito regional indica que esos tratados contribuyen de manera sustancial y excepcional a la efectividad de los derechos que garantizan. La formulación de un nuevo marco normativo sobre los derechos humanos de las personas de edad pondría de relieve la especificidad de las personas de edad para que puedan ejercer sus derechos y se pueda actuar frente a toda violación de estos. La repercusión de un tratado no se limita a su implementación y aplicación directas a nivel nacional, sino que también abarca los cambios que propicia en los marcos de políticas y en los indicadores con que se miden los avances. Asimismo, los tratados sirven como punto de encuentro entre las partes interesadas y los defensores de derechos, facilitan el intercambio de ideas con los marcos vigentes y ayudan a que los otros mecanismos cobren mayor conciencia y sensibilidad respecto de la interseccionalidad de los derechos y sus violaciones.

59. Para cumplir la promesa de velar por que todas las personas, incluidas las de edad, puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos y libertades fundamentales, es necesario proceder sin demora a formular y adoptar un marco de derechos humanos coherente, amplio e integrado que refleje una comprensión actualizada y matizada del constructo social del envejecimiento, la naturaleza y la magnitud del edadismo y de la discriminación por edad y las experiencias de distintos grupos de personas de edad.

60. En vista de lo que antecede, se formulan las siguientes recomendaciones para los Estados y otras partes interesadas con el fin de reforzar y proteger en mayor medida el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad:

a) Invitar a los Estados a que, con el apoyo del ACNUDH, promuevan la celebración de amplias consultas multipartitas a nivel nacional para determinar las lagunas, los retos y las prácticas prometedoras que existen en lo que respecta a la protección de los derechos humanos de las personas de edad, con miras a contribuir a la labor del Grupo de Trabajo de Composición Abierta y de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, lo que incluye la presentación periódica de informes a los órganos de tratados y en el marco del examen periódico universal;

b) Velar por que todas las partes interesadas, entre ellas la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y las propias personas de edad, puedan participar de manera activa y significativa en la labor del Consejo de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo de Composición Abierta en relación con las personas de edad, y contribuir a esa labor;

c) Participar de manera activa en la reunión de múltiples partes interesadas que se celebrará en cumplimiento de la resolución 48/3 del Consejo de Derechos Humanos y en otras consultas con el fin de formular propuestas y recomendaciones para fortalecer los marcos jurídicos tanto en el plano nacional como en el internacional con el objetivo de proteger los derechos humanos de las personas de edad, con miras a someterlas a la consideración del Consejo y de otros órganos pertinentes;

d) Invitar a los mecanismos internacionales vigentes de derechos humanos a que revisen sus prácticas actuales a fin de integrar mejor en su labor los derechos humanos de las personas de edad, traten de subsanar las lagunas y estudien las cuestiones nuevas que afectan de manera particular a las personas de edad y no están reguladas actualmente por el marco internacional de derechos humanos.
