



OBSERVATORIO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N. 3/2023

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

En otras entregas para la *Revista OIDU* nos hemos ocupado de lo que llamamos “Jurisprudencia interamericana sobre sujetos vulnerables”, que constituye --también lo hemos dicho así-- una de las “joyas de la corona” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), con el mismo rango e idéntica importancia que la concerniente a reparaciones. En ambos ámbitos el Tribunal de San José ha hecho aportaciones muy valiosas bajo la idea de contribuir, desde su perspectiva institucional, a la transformación en el área americana, donde enfrentamos problemas tan arraigados como deplorables: por una parte, la violencia (relación Estado-ciudadano y desviación o debilidad institucional), y por otra parte, la injusticia que prevalece en agravio de muy amplios sectores de la sociedad (vulnerabilidad de amplio espectro, que aqueja a grandes grupos sociales).

Al cabo de más de cuarenta años de desempeño laborioso, la Corte Interamericana ha enfrentado múltiples problemas en esos ámbitos, que se manifiestan tanto en casos contenciosos relativos a la mayoría o la totalidad de los países de América Latina y varios del Caribe (mencionados según la competencia territorial de la Corte), y opiniones consultivas requeridas por Estados de la región o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ya hemos dado cuenta de varias resoluciones significativas a través de notas para la *Revista OIDU*.

El presente trabajo no se refiere solamente a casos u opiniones resueltos por el Tribunal de San José. Cubre un ámbito mayor, en tanto nuestra materia es la situación que guardan los derechos humanos de las personas de mayor edad en países latinoamericanos y caribeños (adultos mayores, personas de la tercera edad, ancianos y, en general, sujetos sobre los que se manifiesta con intensidad el denominado proceso de “envejecimiento”), materia a la que nos referiremos invocando un valioso estudio realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas” (OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2022).

Conviene recordar que la Comisión Interamericana --cuya creación fue alentada por la experiencia de la correspondiente Comisión Europea-- inició labores en 1959, merced a un acuerdo de Cancilleres americanos, diez años antes que la CorteIDH, y asumió una tarea esencial en la tutela de los derechos humanos en América: promoción, primero, y defensa, más tarde. En esta misión ha trabajado durante más de sesenta años, que han sido fecundos.

En diversas ocasiones, el quehacer de la Comisión se ha encaminado al establecimiento o restablecimiento de condiciones de vida democrática en algunos Estados.

La CIDH, que cuenta con trece Relatorías (hasta la fecha de publicación de esta nota) especializadas en temas diversos y cuyos siete comisionados tienen a su cargo la observación de los problemas de derechos humanos en países americanos, ha dedicado tiempo y esfuerzo a la formulación de estudios sobre la situación que guardan esos derechos en determinados Estados de la región, así como a estudios desarrollados con profundidad sobre éstos en el conjunto de esta región. Estos trabajos informan a un amplio público --y desde luego a las autoridades de los Estados, cuya colaboración se solicita invariablemente-- acerca de cuestiones de máxima importancia y trascendencia, contribuyen al buen conocimiento de los temas que abordan e influyen --esta es su pretensión-- en el desarrollo de las normas y las prácticas conducentes al respeto y la garantía de los derechos humanos, venciendo los obstáculos que implica esta siempre difícil promoción. De ahí que saludemos con aprecio el documento que es la fuente y guía de nuestra nota para *OIDU*, que consta de 461 párrafos en cuatro capítulos temáticos, provee conclusiones y recomendaciones y contiene anexos ilustrativos acerca de normas e instituciones nacionales americanas vinculadas con la protección de derechos humanos de los adultos mayores.

Es bien sabido, a nivel nacional e internacional, que la población de adultos mayores está registrando un muy apreciable crecimiento, en términos relativos y absolutos, en el mundo entero, tanto en los países que mantiene una alta tasa de nacimientos como en aquellos en los que esa tasa se ha reducido progresivamente. En todo caso, los números sobre aquella población son crecientes y todo hace suponer que lo serán más aún en el futuro inmediato y mediato. El documento fuente de esta nota afirma que *«hacia el año 2050, se calcula que habrá 1,500 millones de personas de 65 años o más, lo que equivale a la sexta parte de la población mundial y representará, para ese entonces, entre el 20% y 25% de la población de América Latina y el Caribe, siguiendo esta misma tendencia también Estados Unidos y Canadá»* (párr. 17).

Es obvio que la población de adultos mayores suscita problemas específicos, de enorme importancia, que se proyectan con fuerza sobre el imperio de los derechos humanos, además de los que trae consigo, naturalmente, el mero incremento poblacional general. Las condiciones que caracterizan el envejecimiento imponen la necesidad de contar con normas, instituciones y recursos cuantiosos, específicos, que gravitan sobre los quehaceres del Estado, las atenciones de la sociedad y la vida misma de todos los ciudadanos.

El documento de la CIDH pasa revista a numerosos antecedentes en el esfuerzo continental institucional destinado a conocer y atender los derechos humanos de los adultos mayores. Es así que se alude, en el arranque de esta materia dentro de la Comisión, instancia (órgano principal, entre varios) de la Organización de los Estados Americanos, al establecimiento en mayo de 2017 de la Unidad sobre los Derechos de las Personas Mayores. En 2015-2016 la Comisión llevó adelante la discusión de un Plan Estratégico en el que participaron los Estados de la región y en el que se incluyó *«nuevas poblaciones de especial interés y de modo prioritario, para el desarrollo de sus proyectos y programas. En estos términos, la Comisión determinó que las personas mayores serían una población priorizada en su nuevo Plan Estratégico, con la intención de identificar sinergias para avanzar en la construcción de los estándares interamericanos respecto de dicha población; promoviendo sus derechos y trabajando esta temática en el sistema de casos, medidas cautelares, audiencias y monitoreo»* (párr. 31). Poco después, en febrero de 2019, la mencionada Unidad se convirtió en Relatoría Temática sobre los Derechos de las Personas Mayores.

Nuestra fuente de información da cuenta de los numerosos trabajos emprendidos por actores de la región y cumplidos por otros protagonistas en los planos regionales y mundial para avanzar en la tutela de las personas mayores, obra que se ha emprendido mediante trabajos directos con esta finalidad, pero también a través de las alusiones a dichas personas en el contexto de la defensa de derechos de otros conjuntos poblacionales, como las mujeres, los indígenas o los migrantes. Se recogen, con importancia muy significativa, instrumentos tales como el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (1982), los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad (1991), la Proclamación sobre el Envejecimiento (1992) y la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). «Este tipo de instrumentos declarativos han dado lugar al análisis de los derechos de las personas mayores y su interacción con diferentes situaciones y problemas globales, partiendo siempre del problema del edadismo como criterio que genera discriminación» (párr. 55).

En el ámbito regional americano se ha construido, con gran impulso, un *corpus juris* sobre derechos humanos --núcleo del *jus commune* de la misma especialidad, no sólo en el régimen constitucional sino en todo el orden jurídico derivado de éste y del Derecho internacional de los derechos humanos--, que acompaña a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969. De esta suerte, contamos con protocolos (para la abolición de la pena de muerte y en torno a derechos económicos, sociales y culturales: Protocolo de San Salvador) y con convenciones especializadas, tanto sobre tortura y desaparición forzada, como acerca de la violencia contra la mujer --Belem do Pará-- y el combate a la discriminación de quienes padecen alguna forma de discapacidad o discriminación racial, a las que hoy se agregan pactos de alcance continental a propósito de la discriminación, así como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CPM), aprobada el 15 de junio de 2015, vigente desde el 12 de enero de 1917 y gradualmente ratificada por Estados de la región (para junio de 2023 los países que han ratificado la Convención son: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Suriname). Ésta es la “carta” primordial en la materia a la que se refiere esta nota.

La Convención sobre Personas Mayores expone su objeto y fin, ofrece diversas definiciones y aporta principios generales. Ese instrumento se propone «promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad» (artículo 1). Por lo que hace a definiciones, la CPM se refiere a conceptos de generalizada relevancia en este ámbito, que sirven a la tutela de los derechos y libertades de los sujetos de protección, como abandono, cuidados paliativos, envejecimiento en general, envejecimiento activo y saludable, y maltrato. Por supuesto, tiene valor esencial la caracterización que se hace de persona mayor, eje del régimen de tutela y de los deberes generales y especiales de los Estados. Lo es aquella persona «de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base mayor o menor, siempre que ésta no sea superior a los 65 años» (artículo 2). Aquí existe, de entrada, una suerte de “candado tutelar” que impide la exclusión, por mandato nacional --atento a cualesquiera consideraciones-- de personas mayores de 65 años, disposición que pudiera operar como medio para evitar el ingreso de muchas personas al ámbito de vigencia subjetiva de la protección convencional.

La protección de los derechos recogidos en la CPM --relacionados con el catálogo de otros instrumentos; así, la Convención Americana-- incluye un mecanismo de seguimiento, semejante al dispuesto por otros documentos tutelares de rango internacional: Conferencia de Estados Parte y Comité de Expertos (artículos 33-35). Los órganos del Sistema Interamericano

han construido, a lo largo del tiempo, un verdadero conjunto de estándares que abarcan directa o indirectamente a las personas mayores, conjunto que crecerá y se detallará, con mayor hondura y mejor definición, a través de la aplicación de la CPM. La Comisión Interamericana deja constancia en el panorama al que nos acogemos como guía de esta nota, de los estándares en materia de prohibición de discriminación con motivo de la vejez, el derecho a una vida digna, el consentimiento informado, los derechos a la salud, pensión y jubilatorios, la privación de libertad y la proyección frente a quebrantos que requieren medidas humanitarias, como lo ha sido la pandemia por COVID-19 (párrs. 87 y ss.).

En el examen sobre la tutela efectiva de los derechos humanos en un sistema internacional de protección es necesario hablar de la justiciabilidad de esos derechos, considerando las estipulaciones sobre competencia material contenidas en los tratados internacionales. En la región americana, el Pacto de San José atribuyó a la CorteIDH muy amplia competencia para conocer de cualesquiera casos derivados del incumplimiento de aquél. Posteriormente, otras convenciones --así, las referentes a tortura y desaparición forzada-- recogieron esa misma competencia, en términos muy amplios.

Algunos tratados o protocolos limitaron, sin embargo, la competencia material de la Corte Interamericana, o al menos la dejaron sujeta a constante cuestionamiento, como ocurrió con el Protocolo de San Salvador, que restringió dicha competencia a determinados litigios concernientes a violaciones en materia laboral o educativa, y la Convención de Belém do Pará a propósito de la violencia contra la mujer, cuyos casos han ingresado al régimen de tutela jurisdiccional interamericana. En años recientes, la Corte se ha esforzado por interpretar su competencia material en términos muy amplios --bajo criterios literal, teleológico y sistemático-- a fin de extender la tutela directa a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En esta dirección, también han ingresado a ese régimen de tutela jurisdiccional los derechos de las personas de mayor edad, merced a la jurisprudencia progresiva de la Corte Interamericana, sustentada en casos notables, como *Poblete Vilches vs Chile* del 8 de marzo de 2018, *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs Perú* del 21 de noviembre de 2019, y a la propia Convención sobre Personas Mayores. La CPM abrió la posibilidad de amplia tutela de éstas a través de peticiones individuales de personas o grupos de personas ante la Comisión Interamericana, e igualmente previno que los Estados, al formar parte de dicha Convención, pueden aceptar --mediante cláusula facultativa-- la competencia de la Corte para conocer y resolver litigios sobre violaciones a la CPM (artículo 36, cuarto y quinto párrafos), lo cual permite que el Tribunal de San José pueda pronunciarse con plena jurisdicción en torno a violaciones cometidas y reparaciones debidas, bajo el modelo instituido por el Pacto de San José.

Vayamos ahora a los sistemas nacionales de protección, instituidos o perfeccionados en años recientes, que han recibido o están recibiendo, en mayor o menor medida, la influencia de la CPM. Antes de ingresar en esta relación, recordemos que es característica de las convenciones o tratados sobre derechos humanos destacar en sus primeros preceptos lo que regularmente se conoce como "obligaciones generales" de los Estados, es decir, los deberes que éstos asumen como parte de aquellos instrumentos internacionales, deberes que pueden ser analizados desde una doble perspectiva: la obligación tutelar que incumbe individualmente a cada Estado con respecto a las personas sobre las que ejerce jurisdicción, y la garantía colectiva de los derechos que compete al conjunto de Estados partes en el tratado internacional.

En este orden de consideraciones, el Pacto de San José recoge en sus dos primeros artículos las mencionadas obligaciones generales, que destacan: respeto, garantía, colaboración y adopción de medidas de diverso carácter, no sólo jurídicas, para la eficacia del respeto y la garantía. Este tema ha sido constantemente abordado por la Corte Interamericana. La violación de cualquier derecho consagrado en la CADH implica, como sostienen las sentencias de ese Tribunal, una vulneración de las obligaciones generales. Ahora bien, estos deberes genéricos se pueden y deben proyectar, asimismo, sobre las convenciones específicas derivadas de la CADH o vinculadas con ésta dentro del sistema interamericano de protección, que es el caso de la CPM.

En el documento de la Comisión Interamericana que estamos siguiendo en la presente explicación se destina el capítulo 3 a describir los sistemas nacionales de protección de los derechos de las personas mayores en los países americanos, considerando «*las normas convencionales e instrumentos normativos de derechos humanos respecto a la seguridad social y a la vida digna*» (párr. 110). Con esta base, la Comisión ha formulado un estándar internacional que implica la obligación estatal de diseñar sistemas de protección que determinen políticas públicas que atiendan, progresiva, pero integralmente, la situación de las personas en situación de vulnerabilidad (párr. 110). Dado que muchos derechos del sector de población que ahora analizamos se hallan en el catálogo de los DESCAs, el documento de la CIDH destaca la doble condición de la tutela brindada a estos derechos: carácter progresivo, por una parte, pero también pretensión de integralidad, por la otra.

En el panorama de esta materia, el capítulo 3 distribuye su materia en dos apartados (párrs. 112 y ss.): institucionalidad creada para la protección de los derechos humanos de las personas mayores, y recolección de datos y análisis de información relativa a éstas. En seguida, el extenso capítulo 4 presenta «*los principales desarrollos de los derechos a la igualdad y no discriminación de las personas mayores desde una perspectiva interseccional*», destacando que «*la edad es un criterio respecto de cual las personas experimentan discriminación y, en consecuencia, los Estados tienen la obligación de erradicarla*» (párr. 142).

Los apartados del capítulo 4, destinados a exponer los derechos de las personas mayores reconocidos en la Convención con su respectiva correspondencia en los sistemas nacionales de protección, abarcan los siguientes conceptos (analizados bajo dos rubros en cada caso: estándares internacionales y políticas y programas nacionales): A) igualdad y no discriminación: mujeres mayores, sujetos privados de libertad, personas LGBTI, individuos en situación de movilidad humana; B) derecho a la independencia y a la autonomía de las personas mayores; C) derecho a la salud y consentimiento informado; D) derecho a la participación e integración comunitaria y accesibilidad y movilidad personal; E) derecho a la libertad de expresión y de opinión y acceso a la información; F) derechos a la alimentación, agua, saneamiento y vivienda; G) derecho a la seguridad social; H) derechos a la seguridad, a una vida digna sin violencia y a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes; I) acceso a la justicia; e J) acceso al cuidado y derechos relacionados con éste.

El documento de la CIDH incluye una sección de conclusiones y recomendaciones. En ésta se reconoce que la Convención especializada que ahora comentamos «*es la norma de derecho internacional más completa para la protección de los derechos humanos de las personas mayores y su ratificación universal en las Américas es fundamental*». Representa el «*máximo desarrollo normativo y un cambio de paradigma*» con respecto a los sujetos protegidos (párr. 462.1). En esa misma sección se insiste en la necesidad de contar con leyes específicas a la altura de los estándares internacionales, se reprueba el arraigado edadismo y se demanda, entre otras cosas, la «*creación y desarrollo de sistemas de cuidado integrales, con enfoque de integración comunitaria*» (párr. 462.6). Asimismo, en este apartado

se destaca que «*la magnitud de los desafíos por enfrentar para el reconocimiento de los derechos de las personas mayores sólo podrá ser superada con el esfuerzo conjunto de los Estados, la sociedad civil, la academia, comunidades, personas, organizaciones internacionales y regionales*» (párr. 462.14).

El documento de la CIDH culmina con una relación de recomendaciones, que derivan de las conclusiones planteadas (párr. 463). Aquéllas se distribuyen en los siguientes rubros: generales respecto de la situación de los derechos de las personas mayores; específicas respecto del derecho a la igualdad, la prohibición de la discriminación por edadismo y discriminación interseccional; y específicas respecto de los derechos que antes mencionamos: igualdad, prohibición de discriminación interseccional, independencia y autonomía, salud y consentimiento informado, participación e integración comunitaria, accesibilidad y movilidad, libertad de expresión y opinión, acceso a la información, seguridad social, acceso a la justicia y acceso al cuidado.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ
KAREN CITLALLI NARVAEZ DELGADO