

La discriminación en la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Aunque en el ámbito jurídico internacional se vienen sucediendo múltiples declaraciones, asambleas, convenciones, observaciones, etc., el reconocimiento del problema de la discriminación de las personas mayores no ha sido siempre significativo. La reciente aprobación en el seno de la Organización de Estados Americanos, OEA, de un instrumento jurídico regional recoge la que posiblemente sea la más amplia y exhaustiva recopilación de derechos de estas personas, incluyendo el principio de no discriminación, al que se asigna un papel fundamental.

Texto | Rubén Herranz González [*Doctor en Derecho y Técnico de Estudios del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Imserso*]



Foto: Organización de Estados Americanos, OEA.

La comunidad jurídica internacional reconoce que la Organización de Estados Americanos y alguno de los países que la integran —Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay a la cabeza— son pioneros en la preocupación por la defensa de los derechos humanos de las personas mayores más allá de la propia protección estatal. Y es que en el seno de esta Organización, estos países han firmado ya el último instrumento internacional sobre la protección a los derechos de las personas mayores, aprobado en junio del año pasado, la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIDHPM), que, dada su reciente aprobación, a día de hoy todavía no ha entrado en vigor, a la espera de su ratificación por parte de al menos dos Estados; ratificación que algunos expertos creen que se puede producir a lo largo del presente año, y que seguramente protagonizarán algunos de los países ya firmantes del Convenio.



Foto: Midis Perú.

Su importancia es máxima, pues, aunque es un instrumento regional, que solo vinculará jurídicamente a países del ámbito de la OEA y no a todos los Estados del mundo, es el primer tratado verdaderamente de calado y con carácter vinculante a nivel mundial, cuyo sujeto específico lo componen la inclusión y reconocimiento de los derechos de las personas mayores.

Una proyección más allá del continente

Sin duda alguna, esta Convención se proyecta más allá del continente americano, no solo como texto que ha sabido recoger el estado de la cuestión a un nivel claramente universal, sino que las dinámicas que existieron durante la elaboración y aprobación de la Convención, probablemente nos anticipan los debates que la comunidad internacional tendrá en los próximos años, en otros escenarios, como

el referido a la aprobación o no de un instrumento similar a este americano, pero de ámbito mundial, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

A nadie se le escapa que algunos de los países promotores de esta Convención, son destacados impulsores de las actividades en pro de ese otro instrumento internacional. Su contenido probablemente refleja bastante fielmente la situación actual del debate sobre la materialización y la fijación del contenido de los "derechos humanos de las personas mayores".

Las definiciones de discriminación en la Convención

Sin duda, la discriminación de las personas mayores es uno de los contenidos más destacados del texto de la CIDHPM y son constantes las referencias a este problema a lo largo de todo el texto. Su aná-

lisis es un buen referente para evidenciar la cristalización de la discriminación de este colectivo en cada vez más normas y agendas políticas. Lo que también evidencian las constituciones de la región, como es el caso de los textos constitucionales de Brasil (1988), Méjico (tras su reforma de 2001), República Dominicana (2010), Ecuador (2008) o Bolivia (2008).

Casi al principio del texto legal (art. 2), se tiene el buen tino de incluir una serie de definiciones que se aplicarán a lo largo de todo su articulado, algo que desafortunadamente no encontramos en todo texto legal y que tanto los juristas como los ajenos a la materia encontrarán clarificador.

Así encontramos que "persona mayor" para la Convención es "aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años", aclarando que "persona mayor" es sinónimo de "persona adulta mayor", término que prefieren algunos países americanos. La consideración de persona mayor a partir de los 60 no es universal, si bien responde a lo más frecuente en esta región¹.

También se define específicamente el concepto "discriminación", dándole el sentido de "cualquier distinción, exclusión, restricción que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera

(1) A este respecto resulta muy interesante el ejercicio que realiza la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), ante la dificultad de encontrar una definición de "persona mayor", que en uno de sus estudios utiliza un cuádruple criterio: primeramente, considerar persona mayor a las personas que alcancen la edad establecida por la normativa del país a partir de la cual puedan recibir prestaciones o cualesquiera ventajas en razón de su edad; de no definir la normativa esta circunstancia, se tomaría como referencia la edad que utilicen las instituciones públicas responsables de las políticas de envejecimiento en el país para el diseño de sus actuaciones; de no ser posible, se tomaría la edad legal de jubilación del país; finalmente, de no existir una edad legal de jubilación, se propone la edad de 60 años como referencia en la región. En: ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. II Informe. Observatorio sobre adultos mayores. Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la situación de los adultos mayores en la región 2012-2014. Madrid: Secretaría General de la OISS, 2013.

política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”, y también contempla la definición específica de “discriminación por edad en la vejez”, como “cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”. Todo un éxito para los defensores de los derechos de las personas mayores encontrar el concepto que el norteamericano Butler enunció en los años 60, utilizando el vocablo *ageism*, traducido habitualmente al castellano como “edadismo”, en un texto con relevancia jurídica internacional.

La transversalidad de la discriminación

Una de las novedades más interesantes de este instrumento, es que la igualdad y no discriminación de las personas mayores, que durante años fue obviada en las declaraciones de Derechos Humanos, tiene una presencia claramente transversal, como “principio general” aplicable a toda la Convención (art. 3.d) y como deber general de los Estados parte (art. 4), siendo además el primero de los derechos protegidos que se reconocen (art. 5).

En este sentido, no es habitual que un instrumento internacional reconozca la no discriminación a las personas mayores con una presencia directa de tal relevancia, pues además de reconocerse expresamente, tiene presencia evidente en el enunciado de la mayoría de los derechos que se reconocen en la CIDHPM, haciendo referencia expresa a la discriminación, o comprometiendo a los Estados a que aseguren

“iguales condiciones” para las personas mayores que para el resto de la población.

En concreto se especifica, de una forma u otra, la necesidad de que el disfrute de derechos no sea discriminatorio hacia las personas mayores en los siguientes derechos: a la vida y la dignidad en la vejez (art. 6), a la independencia y autonomía (art. 7), a la participación e integración comunitaria (art. 8), derechos relacionados con la salud (art. 11 y 19), a la libertad personal (art. 13), a la libertad de expresión y opinión y al acceso a la información (art. 14), a la nacionalidad y a la libertad de circulación (art. 15), en relación al trabajo (art. 18), a la educación (art. 20), a la cultura (art. 21), a la propiedad (art. 23), a la vivienda (art. 24), a un medio ambiente sano (art. 25), a la accesibilidad (art. 26), en lo referente al disfrute de los derechos políticos (art. 27), en el “igual reconocimiento ante la ley” (art. 30) y en el acceso a la justicia (art. 31). Como puede verse, constituye un listado bastante amplio.

Con esto no queremos decir que el resto de derechos reconocidos no sean importantes, sino que en estos se reconoce de alguna forma el derecho a disfrutarlos “en igualdad de condiciones con las demás” personas, es decir, se conectan directamente con la no discriminación, incluso debiendo ajustar procedimientos o implementando acciones positivas o ajustes razonables, si ello fuera necesario, algo que no había tenido un reconocimiento general en la región hasta ahora.

Un ejemplo claro es la formulación que respecto al derecho al trabajo de las personas mayores se hace (art. 19). Puede resultar evidente que las personas mayores tengan derecho a un trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad, pero la



¿Qué es la Organización de los Estados Americanos?

Hoy en día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del continente. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 69 Estados, así como a la Unión Europea (UE).

Para lograr sus más importantes propósitos, la OEA se basa en sus principales pilares, que son la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Estos se sustentan entre sí y se entrelazan transversalmente mediante una estructura que comprende el diálogo político, la inclusión, la cooperación e instrumentos jurídicos y de seguimiento.



Foto: Midis Perú.

obligación de los Estados Parte no termina ahí, sino que estos Estados deben adoptar medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor. Lo que se traduce específicamente en prohibir cualquier distinción que no se base en las exigencias propias de la naturaleza del cargo o recordar que estos trabajadores mayores deben contar con las mismas garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales y ser remunerado por el mismo salario aplicable a todos los trabajadores frente a iguales tareas y responsabilidades. Es decir, el principio "a igual trabajo, igual salario", independientemente de la edad u otros condicionantes.

Sin olvidar cuestiones como el autoempleo, la transición gradual a la jubilación o la promoción de políticas laborales dirigidas a propiciar que las condiciones, el ambiente de trabajo, horarios y la organización de las tareas adecuadas a las necesidades y características del trabajador mayor.

También el acceso a la salud (art. 19) o a la educación (art. 20) utilizan de forma reiterada la fórmulas "fortalecer", "promover" o incluso "garantizar", que, lejos

del mero anuncio de un derecho, reconocen expresamente la necesidad de que los Estados se comprometan a tomar medidas para hacer efectivos estos derechos, y que en la medida de lo posible no se queden en meras proclamaciones programáticas, lo que se verá con el transcurso del tiempo, la legislación que en coherencia con la CIDHPM pueda surgir, y el funcionamiento de los mecanismos de seguimiento de la Convención.

La discriminación múltiple

Una cuestión que viene cobrando fuerza desde la Conferencia de la ONU contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001, es el reconocimiento e inclusión en los ordenamientos jurídicos de la discriminación múltiple (también llamada "interseccional"), que en Europa todavía no se ha incluido en la legislación de todos los países, aunque numerosos proyectos lo contemplan desde hace años, sin llegar a materializarse definitivamente. Entre otros, esta pretensión existió en el proyecto español de Ley integral para la igualdad de trato y la no

discriminación de 2011, y en el proyecto europeo de Directiva de Igualdad de Trato, que se discute sin aprobarse desde 2008.

En el caso de esta Convención se ha incorporado al apartado definitorio el concepto de "discriminación múltiple", como "cualquier distinción, exclusión o restricción hacia la persona mayor fundada en dos o más factores de discriminación". La inclusión de este tipo de discriminación es muy importante y se entiende de una forma clara en el caso de las mujeres mayores, que en muchos momentos son discriminadas por género y por edad, lo que les supone una discriminación mucho más grave y profunda que la mera suma de ambas situaciones discriminatorias, incluso siendo discriminadas por el resto de mujeres, por culpa de estereotipos que puedan haber asimilado las que tienen menor edad. Así la discriminación que sufrirían estas mujeres sería claramente una forma particular y específica de discriminación múltiple.

Pero la CIDHPM no solo se limita a proclamar su prohibición, sino que también compromete a los Estados a que desarrollen enfoques en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez. Para estos fines se detalla una serie de colectivos, que pueden ser víctima de discriminación múltiple por pertenecer a otros grupos, que más frecuentemente son víctimas de discriminación. Además de a las mujeres, se cita a las personas con discapacidad, las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, las personas migrantes, las personas en situación de pobreza o marginación social, los afrodescendientes y las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas sin hogar, las personas privadas de libertad, las personas pertenecientes a pueblos tradicionales, las personas pertenecientes a grupos étnicos, ra-

ciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, manifestándose la posibilidad de que otros colectivos también puedan ser víctima de discriminación múltiple.

Mecanismos de seguimiento

Por lo que respecta a los mecanismos de seguimiento de la Convención, se establecen una Conferencia de Estados Parte, que dará seguimiento al cumplimiento de los compromisos de la Convención, y un Comité de Expertos, que analizará los informes que los Estados deberán presentarles, y realizará recomendaciones para el mejor cumplimiento de la Convención. Esto constituye un mecanismo similar al de otros instrumentos internacionales, que, si bien distan de ser perfectos, está fuera de dudas que permiten influir e incidir de manera positiva en su cumplimiento.

También parece positiva la creación que conlleva de un sistema de peticiones individuales, que contengan denuncias o quejas de violación del articulado de la Convención, que podrán presentar particulares u ONGs ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; sin duda la discriminación estará presente en muchas de ellas.

Si hacemos una lectura inversa de cada una de las circunstancias que se citan en la CIDHPM en relación a la discriminación, o a la búsqueda del compromiso de asegurar la igualdad, obtendremos un amplio listado de circunstancias discriminatorias hacia las personas mayores.



Foto: José C. Fernández.

Desde luego, se trataría del listado más amplio de circunstancias discriminatorias hacia el colectivo, descrito en un instrumento jurídico internacional. No sería por tanto exagerada la afirmación de que CIDHPM aspira a ser el instrumento jurídico internacional que mayor protección específica otorga a las personas mayores, frente a la discriminación y a otras vulneraciones de derechos.

Una comunidad internacional que cada vez mira más a la zona superior de la pirámide de población, no deja de tener como texto de referencia el articulado de esta Convención, cuyo futuro todavía recién ha comenzado. Sin duda, si finalmente se llega a elaborar, siquiera negociar, un instrumento internacional similar, el texto de este estará sobre la mesa, y en el debate, en lugar destacado.

“
La Convención es el primer tratado a nivel mundial cuyo sujeto específico es la inclusión y el reconocimiento de los derechos de las personas mayores”

Se puede conocer el texto original de la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la situación de sus ratificaciones por cada país, en la propia web oficial de la OEA:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp