

HURI-AGE

Red Tiempo de los Derechos



Papeles el tiempo de los derechos

NACIONES UNIDAS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES: LA FIGURA DE LA EXPERTA INDEPENDIENTE

THE UNITED NATIONS AND THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF OLDER PEOPLE: THE ROLE OF THE INDEPENDENT EXPERT

Isabel García Sánchez-Mayoral

Universidad Carlos III de Madrid

Palabras clave: Personas mayores, Derechos Humanos, Envejecimiento, Discriminación por edad, Convención Internacional

Key words: Older people, Human rights, Ageing, Age discrimination, International Convention

Número: 20 Año: 2025

ISSN: 1989-8797

Comité Evaluador de los Working Papers “El Tiempo de los Derechos”

María José Añón (Universidad de Valencia)

María del Carmen Barranco (Universidad Carlos III)

María José Bernuz (Universidad de Zaragoza)

Rafael de Asís (Universidad Carlos III)

Eusebio Fernández (Universidad Carlos III)

Andrés García Inda (Universidad de Zaragoza)

Cristina García Pascual (Universidad de Valencia)

Miguel A. Ramiro (Universidad de Alcalá)

María José González Ordovás (Universidad de Zaragoza)

Jesús Ignacio Martínez García (Universidad of Cantabria)

Antonio E Pérez Luño (Universidad de Sevilla)

Miguel Revenga (Universidad de Cádiz)

Maria Eugenia Rodríguez Palop (Universidad Carlos III)

Eduardo Ruiz Vieytez (Universidad de Deusto)

Jaume Saura (Instituto de Derechos Humanos de Cataluña)

NACIONES UNIDAS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES: LA FIGURA DE LA EXPERTA INDEPENDIENTE

Isabel García Sánchez-Mayoral

Universidad Carlos III de Madrid

Resumen: *Este texto destaca el papel de las Naciones Unidas (ONU) en la defensa de los derechos humanos, particularmente los de las personas mayores. Desde la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 1982, la ONU ha promovido políticas y programas enfocados en proteger a este grupo. A través de figuras como la Experta Independiente en derechos humanos de las personas mayores (actualmente Claudia Mahler), se han abordado temas clave como la autonomía, el envejecimiento activo, la discriminación por edad, el maltrato, la salud, la vivienda, la inclusión digital y el impacto de la COVID-19, entre otros. Pese a los avances, aún persisten desafíos estructurales y se evidencia la ausencia de un marco jurídico internacional específico para garantizar de forma plena los derechos de las personas mayores. Como respuesta, el Consejo de Derechos Humanos ha aprobado el inicio de una Convención Internacional sobre sus derechos. Esta norma buscará asegurar igualdad, dignidad y protección integral para las personas mayores en todo el mundo*

Summary: *The text highlights the United Nations' (UN) role in defending human rights, specifically those of older persons. Since the First World Assembly on Ageing in 1982, the UN has promoted policies and programs focused on protecting this group. Through the position of the Independent Expert on the human rights of older persons—currently Claudia Mahler—key issues have been addressed, such as autonomy, active ageing, age discrimination, abuse, health, housing, digital inclusion, and the impact of COVID-19. Despite these advancements, structural challenges remain, notably the lack of a specific international legal framework to fully guarantee the rights of older individuals. In response, the Human Rights Council has approved the initiation of an international convention on the rights of older persons. This future treaty aims to ensure equality, dignity, and comprehensive protection for older persons worldwide.*

Palabras clave: Personas mayores, Derechos Humanos, Envejecimiento, Discriminación por edad, Convención Internacional

Key words: Older persons, Human rights, Ageing, Age discrimination, International Convention

Naciones Unidas se constituye en la actualidad como una de las organizaciones internacionales más importantes y destacadas del mundo para la protección de los derechos de todas las personas y a lucha contra la discriminación. La ONU representa, desde hace años, un espacio a través del cual todos los países que la integran pueden dialogar y discutir sobre los retos, las políticas y las medidas necesarias para garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Con este objetivo, Naciones Unidas ha trabajado en desarrollar herramientas y ofrecer recursos para brindar asistencia humanitaria a quienes la necesitan, proteger los derechos humanos y defender el derecho internacional¹.

El carácter universal de Naciones Unidas permite a los Estados contar con una visión holística y general de los desafíos globales que a día de hoy, constituyen la hoja de ruta sobre la que orientar sus políticas nacionales e internacionales. En este sentido, uno de los grandes retos que enfrenta la Organización de las Naciones Unidas refiere a su capacidad para detectar y seguir el ritmo a las necesidades de una sociedad cambiante a lo largo del tiempo. Promover el respeto de los derechos humanos, garantizar la igualdad de género o acabar con la pobreza son algunos de los principales asuntos que tradicionalmente han sido motivo de preocupación por Naciones Unidas; si bien, en los últimos años, los procesos históricos y sociales han sumado nuevas esferas de interés que han captado el foco de atención en un mundo globalizado: pensemos, por ejemplo, en el cambio climático, la inteligencia artificial o el uso de macrodatos, entre otros².

Una de las cuestiones que ha tenido mayor impacto a la entrada del siglo XXI, y que constituye uno de los principales temas del diálogo público, es el creciente envejecimiento de la población

¹ Para saber más sobre el contexto y el origen de Naciones Unidas se puede ver ÁLVAREZ TORRES, MANUEL, *El camino hacia la resolución de conflictos. Historia de la cultura de paz y las Naciones Unidas*, Dykinson, Madrid, 2023. También se puede consultar la página web disponible en <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un> (última consulta el 7 de mayo de 2025).

² La ONU ofrece una sección en la que recopila los desafíos globales que en la actualidad enfrenta la sociedad mundial y que se puede consultar en el siguiente enlace <https://www.un.org/es/global-issues> (última consulta el 7 de mayo de 2025).

mundial. Es constatable que el número de personas adultas que superan los 60 años de edad ha experimentado un crecimiento exacerbado en las últimas décadas³. Lo cierto es que esta realidad está obligando a los Estados a replantear sus políticas en diversos ámbitos, como la salud, la vivienda o la participación en la comunidad; y, del mismo modo, este hecho está constituyendo un incentivo para reflexionar sobre la necesidad de un cambio en el diseño de los sistemas de atención y de prestación de servicios a este grupo.

La ONU lleva años trabajando en mecanismos que ayuden a reconocer, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas mayores. En 1982, la Asamblea General de Naciones Unidas convocó la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, tras la cual se elaboró un informe que se ha conocido como el “Plan de Acción Internacional de Viena sobre el envejecimiento”⁴. Este evento supuso el inicio de todo un programa internacional de acción para la formulación de políticas relacionadas con el envejecimiento y encaminadas a garantizar las oportunidades y la seguridad a nivel social de las personas mayores. Desde entonces, han tenido lugar varios hitos relevantes para la protección y la lucha de los derechos de las personas pertenecientes a este colectivo: en 1991 se adoptaron los Principios de Naciones Unidas en favor de las personas de edad, en 1999 se proclamó el Día Internacional de los derechos de las personas de edad, en 2002 se celebró la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en Madrid, y, en 2014, el Consejo de Naciones Unidas conformó la figura de la Experta Independiente para el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas de edad. Desde 2014 hasta la fecha, han seguido sucediendo otros hitos importantes en la lucha por los derechos de las personas mayores, si bien, las próximas líneas estarán dirigidas a comentar,

³ Entre los factores que han contribuido al aumento de la población adulta más mayor tienen un papel significativo el aumento de la esperanza de vida, los flujos migratorios, y el descenso de la natalidad. Algunos datos apuntan a que en 2030 “una de cada seis personas en el mundo tendrá 60 años o más. En ese momento, el grupo de población de 60 años o más habrá subido de 1000 millones en 2020 a 1400 millones”. En esta línea se estima que en el año 2050 “la población mundial de personas de 60 años o más se habrá duplicado (2100 millones). Se prevé que el número de personas de 80 años o más se triplique entre 2020 y 2050, hasta alcanzar los 426 millones”, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Envejecimiento y salud*, disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health> (última consulta el 7 de mayo de 2025).

⁴ La Asamblea General declaró en Resolución 35/129 de 11 de diciembre de 1980, que deseaba que como resultado de la Asamblea Mundial de las Persona de Edad existiera una reacción más plena ante las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento de las poblaciones y ante las necesidades específicas de las personas de edad más avanzada. Para saber más sobre la Primera Asamblea, puede consultarse <https://www.un.org/es/conferences/ageing/vienna1982> (última consulta 7 de mayo de 2025).

aunque de manera breve, la labor de la Experta Independiente como agente para garantizar la protección de los derechos de la población más mayor.

La figura de Experto o Experta Independiente de las Naciones Unidas se encuentra dentro de la categoría de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y, sus funciones, de manera sucinta, consisten en la presentación de informes y la prestación de asesoramiento sobre determinadas materias desde una perspectiva temática o en relación con un país determinado⁵. En el caso de la Experta Independiente para el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas de edad, la primera persona que asumió el cargo fue la Sra. Rosa Kornfeld-Matte (2014-2020), quien ha sido sucedida, años más tarde, por la Sra. Claudia Mahler hasta la actualidad.

En 2014, se elaboró un primer informe dirigido a justificar la designación de una Experta Independiente para la protección y promoción de los derechos de las personas mayores que proporcionase un contexto general para el entendimiento de sus funciones⁶. El motivo principal por el cual se consideró conveniente la creación de este cargo fue que los instrumentos internacionales de protección de los derechos si bien son aplicables a todas las personas (lo cual incluye a las personas de mayor edad), estos no han prestado suficiente atención ni en la práctica ni en la redacción de sus normas a las personas mayores. Atendiendo a esto, se consideró razonable y necesaria la designación de una Experta Independiente para evaluar la aplicación de la legislación vigente y para ayudar a determinar tanto las mejores prácticas como las deficiencias.

Los informes que realizó la Primera Experta durante su mandato pivotaron principalmente sobre los siguientes temas: Autonomía y cuidados en personas mayores, impacto de los robots y efectos de la automatización hacia este grupo, efectos de la exclusión social hacia las personas

⁵ Se puede consultar más información acerca de los procedimientos especiales con los que cuenta Naciones Unidas en el siguiente enlace <https://www.ohchr.org/es/special-procedures-human-rights-council/special-procedures-human-rights-council> (última consulta el 13 de mayo de 2025).

⁶ Este primer informe que presenta a la titular del mandato se elaboró de conformidad con la resolución 24/20 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, la Experta independiente describe las actividades llevó a cabo desde que asumió su puesto en el cargo el día 2 de junio de 2014, expresa sus consideraciones sobre las bases y el contexto en el que se desarrolla el mandato, y presenta algunas cuestiones preliminares que dan pistas sobre la labor que desempeñará durante su mandato. El informe se encuentra disponible para visualizar y descargar en el siguiente enlace <https://docs.un.org/es/A/HRC/27/46> (última consulta el 13 de mayo de 2025)

mayores, la intensificación de la vulnerabilidad que afecta a las personas mayores en situaciones de emergencia y un análisis, más detallado, sobre la manera en que la legislación aborda distintos ámbitos de interés para las personas mayores: educación, vivienda, género, violencia y maltrato, trabajo, igualdad y no discriminación o accesibilidad, entre otras cuestiones⁷.

Al asumir el cargo en 2020, la Experta Independiente Claudia Mahler dedicó uno de sus primeros informes a investigar el impacto de la COVID-19 en el ejercicio de los derechos de las personas mayores. En este sentido, la pandemia se ha considerado uno de los acontecimientos que de una manera más significativa intensificaron las situaciones de discriminación y vulnerabilidad que ya afectaban a este grupo de población, y, al mismo tiempo, dio visibilidad a los retos que las sociedades actuales enfrentan con respecto a esta materia. Entre otros temas que ha trabajado en sus informes se podrían destacar: la discriminación por razón de edad, la intersección entre envejecimiento y género, las personas mayores privadas de libertad, la vivienda en relación con las personas mayores, el maltrato y abandono a las personas mayores, como afecta el cambio climático a los derechos de las personas mayores, consentimiento y capacidad jurídica, y, el más reciente, en relación a las futuras generaciones de personas mayores.

A pesar de todas estas investigaciones, resulta complejo identificar problemáticas concretas que se vinculen exclusivamente a las personas mayores o al envejecimiento. Uno de los aspectos más señalados por la figura de la Experta a lo largo de todos los informes tiene que ver con la idea de que el envejecimiento debe entenderse como un proceso dinámico, que sucede durante toda la vida, y que es profundamente individual; lo cual, puede dificultar la tarea de establecer categorías estáticas que sirvan para señalar cuáles son los desafíos específicos a los que nos enfrentamos cuando se habla de personas mayores. En este sentido, la Experta anima a que la vejez y el envejecimiento tengan la consideración de cuestiones transversales que despliegan efectos en todos los aspectos de la vida de una persona, desde lo más general hasta los más específicos. Solo si se tiene esto en cuenta, categorizar algunos ámbitos concretos que contienen derechos especialmente vulnerados o cuyo ejercicio presenta mayores dificultades para las personas mayores sí puede ser útil. En esta línea, la Experta en el

⁷ Todos los informes se encuentran disponibles y traducidos en varios idiomas en la página oficial de procedimientos especiales de Naciones Unidas, disponible en <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-older-persons/annual-reports> (última consulta el 7 de mayo de 2025)

último informe que ha presentado, formula recomendaciones a través de las siguientes categorías a las que ella misma considera como los retos a los que, de manera genérica, se enfrentan las generaciones presentes y futuras de personas mayores: los marcos internacionales y de cooperación internacional; el edadismo y discriminación por razón de edad; la participación en la vida pública; prevención y el tratamiento de la violencia, el maltrato y la desatención; la inclusión digital; la respuesta a la crisis; el cambio climático; la autonomía e independencia; la seguridad económica; la vivienda adecuada; y el derecho a la salud⁸.

Si bien, no hay que dejar de lado que en estas categorías se contienen otras tantas cuestiones que podrían tratarse de manera amplia y pormenorizada, por ejemplo: la capacidad jurídica, la calidad de la atención, los cuidados a largo plazo, los cuidados paliativos, la asistencia a las víctimas de violencia y malos tratos, los recursos disponibles, el derecho a un nivel de vida adecuado, etc. Cada una de esas esferas plantea un conjunto de cuestiones y preocupaciones relacionadas con la protección de los derechos de las personas mayores que merecen un análisis detenido, que tenga en cuenta las especificidades de cada región y las mejores prácticas. Pese a ello, y aunque estas categorías nos sirvan para orientar las actuaciones y las políticas públicas para los derechos de las personas mayores, así como para reflexionar sobre los obstáculos que impiden su efectivo ejercicio, en todos los informes se señala, de una manera acuciante, la falta de un instrumento jurídico internacional amplio e integrado para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas mayores.

Durante estos años de trabajo por parte distintos agentes internacionales, como Naciones Unidas, y, más en concreto gracias al exhaustivo trabajo realizado en los últimos años por la Experta Independiente, ha quedado evidenciado que los instrumentos actuales no abordan adecuadamente las cuestiones relacionadas con la vejez. En este sentido, la normativa y los servicios prestados no han atendido lo suficiente a las barreras sociales, económicas y culturales que afectan a los derechos durante la vejez, ni tampoco han proporcionado suficiente visibilidad a las cuestiones específicas que afectan a las personas durante la última etapa del envejecimiento, lo que, en la práctica, interfiere en el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores. En definitiva, la ausencia de un régimen de protección específico para

⁸ El informe fue publicado el 17 de julio de 2024 y “establece los retos en materia de derechos humanos a los que se enfrentan las generaciones presentes y futuras de personas mayores antes de la Cumbre para el Futuro, y formula recomendaciones a los interesados para construir una sociedad más respetuosa con la edad para las futuras generaciones”. Se encuentra disponible en el siguiente enlace <https://docs.un.org/es/A/79/167> (última consulta el 7 de mayo de 2025).

las personas mayores ha tenido como resultado una atención limitada y ocasionalmente poco rigurosa por parte de los organismos existentes.

Lejos de querer plantear esta realidad con excesivo pesimismo, hay que destacar que, junto con otras medidas, gracias a las actuaciones de la Experta (los informes anuales, las múltiples visitas a países, así como las revisiones periódicas que realiza a las normativas nacionales e internacionales), la comunidad internacional está cada vez más concienciada y decidida a dedicar esfuerzos hacia una Convención Internacional de Derechos de las Personas Mayores. En este sentido, el pasado 24 de marzo, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó la resolución a través de la cual se autorizaba el comienzo de una primera redacción de dicho texto⁹. Esta futura norma, indudablemente, debe asegurar la protección de los derechos de las personas mayores en todos los aspectos: legales y jurídicos, sociales, económicos y culturales. En este sentido, el objetivo de la creación de una Convención Internacional para la protección de los derechos de las personas mayores es poder proporcionar efectividad real e igualdad de derechos para todas las personas en todas las áreas y etapas de sus vidas.

Es evidente que el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las personas mayores revela un desafío significativo para las sociedades actuales; sin embargo, la experiencia demuestra que, gracias al trabajo continuo y al compromiso colectivo, se puede consolidar una cultura que valore el envejecimiento y proporcione la atención necesaria a las personas mayores. Sólo a través de este camino se podrá garantizar el pleno ejercicio y reconocimiento de la dignidad y el bienestar de las personas mayores en todos los ámbitos de su vida.

⁹ Entre los 68 países que han copatrocinado la resolución, se encuentra también España, siendo además uno de los 11 países europeos que muestra mayor apoyo a la creación de este instrumento jurídico. Se puede leer más sobre este proyecto en el siguiente enlace https://imserso.es/detalle-actualidad/-/asset_publisher/n1oS8lWfrx6m/content/la-onu-da-luz-verde-a-la-redaccion-de-una-convencion-internacional-de-derechos-de-las-personas-mayores/20123 (última consulta el 7 de mayo de 2025).