PENSAMIENTO NUMINAL
Revista de Ciencias Sociales y Humanidades

ARTÍCULO ORIGINAL

La Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores: estructura, crítica y desafíos

The Inter-American Convention on the Human Rights of Older Persons: structure, critique and challenges

A Convenção Interamericana sobre os Direitos Humanos dos Idosos: estrutura, críticas e desafios

Yuliesky Amador Echevarria[1]

1 Universidad de Artemisa, Cuba , https://orcid.org/0000-0001-8725-6452, yuliesky90@gmail.com

Recibido: 05/06/2026 **Aceptado:** 30/07/2026 **Publicado:** 10/08/2026

¿Qué se sabe del tema?

El envejecimiento poblacional acelerado en América Latina (CEPAL, 2022) generó una demanda normativa: pese a instrumentos previos no vinculantes (ONU 1991, Plan Madrid 2002, Carta San José 2012), faltaba un tratado específico sobre personas mayores hasta la CIPDHPM (2015).

¿Qué aporta este estudio a lo conocido?

Mediante análisis documental y jurídico-dogmático comparado, el estudio examina críticamente la arquitectura de la CIPDHPM, evaluando si constituye un avance normativo efectivo. Identifica cuatro debilidades (mecanismo de seguimiento débil, tensión autonomía-tutela, definición etaria rígida, progresividad insuficiente de derechos económicos) y cuatro aportes (único tratado vinculante específico, definiciones precisas, perspectiva interseccional, consentimiento informado), proponiendo líneas de acción normativas, institucionales y culturales para fortalecer su implementación regional. .

Resumen

Introducción: el artículo examina críticamente la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, primer instrumento internacional vinculante dedicado a este grupo etario en el marco de la OEA. **Objetivo:** analizar la arquitectura normativa de la Convención e identificar las brechas entre su contenido y las realidades sociales de América Latina. **Método:** enfoque cualitativo de análisis documental y jurídico-dogmático, comparado con otros instrumentos internacionales; el corpus comprende el texto oficial, los antecedentes de negociación y bibliografía en español, inglés y portugués. **Resultados:** se identifican tensiones entre la autonomía de las personas mayores y los modelos tutelares tradicionales, y entre la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales y su satisfacción efectiva. Se señalan debilidades (mecanismo de seguimiento débil, definición etaria rígida) junto a aportes como el catálogo de definiciones, perspectiva interseccional, regulación del consentimiento informado. **Conclusión:** la Convención representa un avance significativo, pero su efectividad depende de factores que trascienden la ratificación estatal (armonización legislativa, recursos, transformación cultural y voluntad política), por lo que se proponen líneas de acción normativas, institucionales y culturales.

Palabras clave:

Personas mayores;
Derechos humanos;
Convención Interamericana;
Protección jurídica;
Envejecimiento

Cómo citar ese artículo: Amador Echeverria, Y. (2026). La Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores: estructura, crítica y desafíos. *Pensamiento Numinal*, *2*(1), 34-42. https://doi.org/10.5281/zenodo.21843219

Abstract

Introduction: the article critically examines the Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons, the first binding international instrument devoted to this age group within the OAS framework. **Objective:** to analyze the Convention's normative architecture —definitions, principles, recognized rights, and monitoring mechanism— and to identify the gaps between its content and Latin America's social realities. **Method:** a qualitative approach of documentary and legal-dogmatic analysis, compared with other international instruments; the corpus comprises the official text, the background of its negotiation, and literature in Spanish, English, and Portuguese. **Results:** tensions are identified between older persons' autonomy and traditional guardianship models, and between the progressive realization of economic, social, and cultural rights and their effective fulfillment. Weaknesses are noted (a weak monitoring mechanism, a rigid age-based definition) alongside contributions as a catalog of definitions, an intersectional perspective, and the regulation of informed consent. **Conclusion:** the Convention represents a significant advance, but its effectiveness depends on factors beyond state ratification, leading to proposed normative, institutional, and cultural courses of action.

Keywords:

Older persons; human rights; Inter-American Convention; legal protection; ageing.

Resumo

Introdução: o artigo examina criticamente a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas, primeiro instrumento internacional vinculante dedicado a esse grupo etário no âmbito da OEA. **Objetivo:** analisar a arquitetura normativa da Convenção —definições, princípios, direitos reconhecidos e mecanismo de acompanhamento— e identificar as lacunas entre seu conteúdo e as realidades sociais da América Latina. **Método:** abordagem qualitativa de análise documental e jurídico-dogmática, comparada a outros instrumentos internacionais; o corpus compreende o texto oficial, os antecedentes de negociação e bibliografia em espanhol, inglês e português. **Resultados:** identificam-se tensões entre a autonomia das pessoas idosas e os modelos tutelares tradicionais, e entre a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais e sua satisfação efetiva. Apontam-se fragilidades —mecanismo de acompanhamento débil, definição etária rígida— junto a contribuições —catálogo de definições, perspectiva interseccional, regulamentação do consentimento informado. **Conclusão:** a Convenção representa um avanço significativo, mas sua efetividade depende de fatores que transcendem a ratificação estatal —harmonização legislativa, recursos, transformação cultural e vontade política—, propondo-se linhas de ação normativas, institucionais e culturais.

Palavras-chave:

Pessoas idosas; direitos humanos; Convenção Interamericana; proteção jurídica; envelhecimento.

Introducción

El envejecimiento como desafío jurídico y político

El envejecimiento demográfico constituye uno de los fenómenos sociológicos más relevantes del siglo XXI. Según proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la región experimentará un proceso acelerado de envejecimiento poblacional que situará a las personas de 60 años o más en aproximadamente el 25 % de la población total hacia el año 2050 (CEPAL, 2022). Este dato estadístico, que podría leerse como un mero indicador demográfico, encierra en realidad una demanda normativa urgente: la necesidad de construir marcos jurídicos capaces de garantizar que la vejez sea vivida con dignidad, autonomía y plena titularidad de derechos.

Históricamente, el derecho internacional de los derechos humanos desarrolló sus instrumentos tutelares con vocación universalista, partiendo de la igualdad formal entre los seres humanos. Sin embargo, esta universalidad abstracta resultó insuficiente para capturar las vulnerabilidades específicas de ciertos grupos, entre ellos las personas mayores. Fue así como surgieron instrumentos sectoriales destinados a proteger colectivos en situación de especial vulnerabilidad: la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). En ese contexto, la ausencia de un instrumento equivalente para las personas mayores resultaba cada vez más anacrónica (Huenchuan, 2013).

La Convención Interamericana sobre la Protección de los De-

rechos Humanos de las Personas Mayores —en adelante, la Convención o CIPDHPM— fue adoptada el 15 de junio de 2015 en el 45° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en Washington D.C. Su aprobación coronó un proceso de negociación que se extendió por varios años y que contó con la participación de Estados, organizaciones de la sociedad civil y expertos en gerontología y derecho internacional (Pelaez & Robles, 2020). Se trata del primer tratado internacional con carácter vinculante dedicado específicamente a los derechos de las personas mayores, lo que le confiere una posición singular en el derecho internacional contemporáneo.

El objetivo del presente trabajo es examinar críticamente la Convención en su integridad: su estructura normativa, el contenido de los derechos que proclama, la originalidad de sus definiciones conceptuales, las tensiones internas que presenta, el diseño de sus mecanismos de supervisión y los retos que enfrenta para su implementación efectiva en el contexto latinoamericano. El análisis no se limita a una descripción exegética del texto convencional, sino que incorpora una valoración crítica sustentada en la doctrina iusinternacionalista, la jurisprudencia del sistema interamericano y los aportes de la gerontología jurídica. La hipótesis central es que la CIPDHPM representa un avance normativo genuino y necesario, pero que su potencial transformador está condicionado por factores estructurales que requieren atención política y académica sostenida.

Metodológicamente, el artículo adopta un enfoque cualitativo de análisis documental y jurídico-dogmático, complementado con referencias comparadas a otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Se trabaja sobre el texto oficial de la Convención, los antecedentes de su proceso de negociación y la bibliografía especializada disponible en español, inglés y portugués.

Antecedentes normativos y proceso de codificación

La preocupación internacional por la situación de las personas mayores no nació con la CIPDHPM. Puede rastrearse al menos hasta los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, adoptados mediante la Resolución 46/91 de la Asamblea General de la ONU en 1991, que articularon cinco grandes valores orientadores: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. Aunque estos principios carecen de fuerza jurídica vinculante, sentaron las bases axiológicas sobre las que se construiría el derecho de las personas mayores (Naciones Unidas, 1991).

En el año 2002, la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento aprobó el Plan de Acción Internacional de Madrid, que instó a los gobiernos a adoptar medidas concretas en tres áreas prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar en la vejez; y la creación de entornos propicios y favorables (Naciones Unidas, 2002). Paralelamente, en el ámbito regional latinoamericano, la Declaración de Brasilia de 2007 y la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe de 2012 evidenciaron una voluntad política creciente de avanzar hacia instrumentos con mayor densidad normativa (CEPAL, 2012).

En el seno del sistema interamericano, el proceso de elaboración de la CIPDHPM tuvo como antecedente inmediato la aprobación, en 2011, de la resolución AG/RES. 2654 de la Asamblea General de la OEA, que creó un Grupo de Trabajo para examinar la situación de los derechos humanos de las personas mayores en las Américas. Este grupo elaboró un proyecto de convención cuya discusión se extendió durante varios ciclos de negociación, en los que convergieron distintas visiones sobre el alcance y la naturaleza jurídica del instrumento (Huenchuan & Rodríguez-Piñero, 2010).

Un elemento de gran importancia en los antecedentes de la Convención es la consolidación, en la doctrina y la práctica de los órganos de derechos humanos, del concepto de "discriminación por edad" o edadismo —ageism en la terminología anglosajona— como una forma autónoma de discriminación que afecta transversalmente todos los derechos de las personas mayores. Trabajos seminales como los de Butler (1969) y, más recientemente, los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012) contribuyeron a instalar esta categoría en el vocabulario jurídico internacional, lo que se refleja directamente en las definiciones del artículo 2 de la Convención.

Desde la perspectiva del derecho comparado, resulta pertinente señalar que otras regiones del mundo no cuentan con un instrumento equivalente a la CIPDHPM. En el ámbito africano, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contiene referencias dispersas a la protección de las personas mayores, pero sin el nivel de especificidad de la Convención interamericana. En el contexto europeo, el Consejo de Europa ha abordado la cuestión principalmente a través de recomendaciones no vinculantes. Esta circunstancia coloca a América Latina en una posición de vanguardia normativa que, sin embargo, no debe obscurecer las deficiencias en la implementación efectiva (Dabove, 2016).

Objeto, ámbito de aplicación y cláusula de no limitación

El artículo 1 de la Convención delimita su objeto con una formulación que, siendo tributaria de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, presenta matices propios. La finalidad declarada es "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". Esta triada —promover, proteger, asegurar— refleja la distinción doctrinal entre las obligaciones de respeto, protección y garantía que el derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados (Abramovich & Courtis, 2002).

Particularmente relevante es la cláusula del segundo párrafo del artículo 1, según la cual lo dispuesto en la Convención no puede interpretarse como una limitación a derechos o beneficios más amplios reconocidos por el derecho internacional o las legislaciones internas. Esta cláusula de no limitación o de norma más favorable —similar a la contenida en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— opera como un principio hermenéutico de primera magnitud: en caso de conflicto entre la Convención y una norma interna más protectora, prevalece esta última. Su inclusión responde a la preocupación de que un instrumento internacional no pueda ser invocado para restringir estándares de protección ya alcanzados en el ámbito doméstico.

El tercer párrafo del artículo 1 establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos consagrados cuando no estuvieren ya garantizados. Esta disposición es coherente con la estructura general de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, pero su formulación condicional —"cuando no estuvieren ya garantizados"— podría ser interpretada de manera restrictiva por los Estados para eludir reformas legislativas necesarias. Una lectura teleológica del instrumento, sin embargo, exige entender esta cláusula como un mandato de adecuación permanente del ordenamiento interno al estándar convencional.

El sistema definitorio del artículo 2. Avances y limitaciones

El artículo 2 de la Convención contiene un glosario de definiciones que constituye uno de los aportes más originales del instrumento. A diferencia de otros tratados de derechos humanos que dejan muchos conceptos a la interpretación de los órganos de supervisión, la CIPDHPM opta por una estrategia de definición expresa que tiene el mérito de la claridad pero que también conlleva el riesgo de la rigidez normativa.

La definición de "persona mayor" —"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"— es pragmáticamente razonable en el contexto latinoamericano, donde la esperanza de vida y las condiciones socioeconómicas justifican situar el umbral etario en ese rango. Sin embargo, desde una perspectiva gerontológica, esta definición estrictamente cronológica ignora la heterogeneidad del envejecimiento: una persona de 60 años en buenas condiciones de salud y con autonomía plena difiere sustancialmente, en términos de necesidades y vulnerabilidades, de una persona de 85 años con dependencia severa. La doctrina ha señalado reiteradamente que el envejecimiento es un proceso continuo y diferencial que no admite umbrales rígidos (Dabove, 2016; Montes de Oca, 2013).

Las definiciones de "maltrato", "abandono", "negligencia" y "violencia" son especialmente cuidadosas en su elaboración. La Convención distingue el maltrato —que puede ser una acción u omisión, única o repetida— del abandono —que implica una falta de atención integral que pone en peligro la vida o la integridad de la persona mayor— y de la negligencia —caracterizada por el error involuntario o la falta no deliberada. Esta tripartición conceptual resulta valiosa a efectos de tipificación normativa y de identificación de responsabilidades, aunque en la práctica la línea entre negligencia y abandono puede ser difícil de establecer.

La incorporación de la definición de "envejecimiento activo y saludable" merece una valoración ambivalente. Por un lado, su inclusión refleja la influencia del paradigma promovido por la Organización Mundial de la Salud desde los años noventa y reafirma una visión del envejecimiento como proceso potencialmente positivo. Por otro lado, existe el riesgo de que este concepto sea instrumentalizado para trasladar al individuo la responsabilidad por las condiciones de su vejez, ignorando los determinantes estructurales —sociales, económicos, ambientales— que condicionan las posibilidades reales de "envejecer activa y saludablemente" (Arias, 2013). En economías con alta informalidad laboral y sistemas de seguridad social deficitarios, este modelo resulta parcialmente inaplicable para amplios sectores de la población.

Principios generales y obligaciones de los Estados

El artículo 3 de la Convención enuncia quince principios generales que orientan la interpretación y aplicación de todo el instrumento. Este catálogo es notable tanto por su amplitud como por la heterogeneidad de su contenido: junto a principios clásicos del derecho internacional de los derechos humanos —igualdad y no discriminación, dignidad, protección judicial efectiva— se incorporan principios emergentes o de cuño propio, como el "enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos" o el "buen trato y la atención preferencial".

La tensión más significativa que emerge del artículo 3 es la que existe entre el principio de autonomía —recogido en el literal c) bajo la fórmula "dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor"— y el principio de bienestar y cuidado del literal f). Esta tensión no es meramente académica: se actualiza de manera concreta cuando una persona mayor adopta decisiones que otros consideran contrarias a su propio interés o bienestar. ¿En qué medida puede o debe el Estado intervenir para "proteger" a una persona mayor que actúa de manera autónoma pero que otros perciben como en

situación de riesgo? Esta pregunta atraviesa el texto convencional y no obtiene en él una respuesta completamente satisfactoria (Dabove, 2016; Palacios, 2008).

El artículo 4, dedicado a los deberes generales de los Estados Parte, adopta una estructura clásica de doble dimensión: obligaciones negativas —abstenerse de adoptar medidas legislativas incompatibles con la Convención— y obligaciones positivas —adoptar medidas afirmativas para garantizar los derechos reconocidos. La inclusión explícita del principio de progresividad para los derechos económicos, sociales y culturales —en el literal d)— es coherente con el marco general del derecho internacional en la materia, pero debe leerse en conjunción con la prohibición de regresividad: los Estados no pueden adoptar medidas que impliquen retrocesos en los niveles de protección ya alcanzados, sin perjuicio de la exigencia de avance gradual hacia la plena efectividad (Abramovich & Courtis, 2002).

Un aspecto del artículo 4 que merece atención particular es el literal f), que compromete a los Estados a promover la participación de la sociedad civil y, especialmente, de las propias personas mayores en la elaboración, aplicación y control de las políticas públicas. Este mandato de participación no es retórico: implica la obligación de crear mecanismos institucionales concretos —consejos consultivos, instancias de consulta previa, sistemas de recepción de propuestas— que hagan efectivo el derecho a incidir en las decisiones que afectan a este grupo. La experiencia comparada muestra que los países que han avanzado más en la protección de las personas mayores son precisamente aquellos que han institucionalizado mecanismos robustos de participación (Huenchuan, 2013).

Igualdad y no discriminación por razones de edad

El artículo 5 de la Convención establece la prohibición expresa de la discriminación por edad en la vejez, lo que constituye uno de sus aportes más significativos al derecho internacional. A diferencia de otros instrumentos que incluyen la edad como categoría prohibida de discriminación de manera genérica, la CIPDHPM desarrolla este concepto con una especificidad que tiene consecuencias jurídicas concretas: cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos constituye discriminación prohibida.

El artículo 5 también incorpora el concepto de "discriminación múltiple", que reconoce que muchas personas mayores pertenecen simultáneamente a otros grupos en situación de vulnerabilidad —mujeres, personas con discapacidad, personas indígenas, personas en situación de pobreza, personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género. Esta acumulación de factores de discriminación genera formas de exclusión particularmente agravadas que no pueden ser abordadas mediante políticas unidimensionales. La inclusión de la perspectiva interseccional en la Convención refleja un avance doctrinal importante, aunque su operacionalización en políticas públicas concretas sigue siendo un desafío mayor (Crenshaw, 1989; Viveros Vigoya, 2016).

Autonomía, consentimiento informado y capacidad jurídica

Los artículos 7, 11 y 30 de la Convención configuran un triángulo normativo que aborda, desde distintos ángulos, la cuestión de la autonomía de la persona mayor. El artículo 7 reconoce el derecho a tomar decisiones, a definir el propio plan de vida y a desarrollar una vida autónoma e independiente. El artículo 11 regula específicamente el derecho al consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud, incluyendo la posibilidad de expresar voluntad anticipada. El artículo 30 reconoce la capacidad jurídica de la persona mayor en igualdad de condiciones con las demás personas.

La articulación conjunta de estos tres artículos supone un desafío sistemático de primera magnitud para los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, en su mayoría todavía estructurados sobre la base de modelos tutelares que asocian la vejez con la incapacidad. Códigos civiles herederos de la tradición napoleónica —que incluye al cubano, con sus instituciones de tutela e incapacitación— parten de la presunción de que las personas mayores con deterioro cognitivo carecen de capacidad para actuar jurídicamente y deben ser sustituidas en sus decisiones por un tutor o curador. Este modelo de "sustitución en la toma de decisiones" es incompatible con el artículo 30 de la Convención, que exige avanzar hacia sistemas de "apoyo en la toma de decisiones" que respeten la voluntad y preferencias de la persona (Palacios, 2008; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014).

La regulación del consentimiento informado en el artículo 11 es particularmente detallada y progresista. Establece que las instituciones públicas o privadas y los profesionales de la salud no podrán administrar ningún tratamiento sin el consentimiento informado de la persona mayor, reconoce el derecho a rechazar o interrumpir tratamientos y obliga a los Estados a crear mecanismos para que la persona mayor pueda expresar voluntad anticipada mediante instrumentos jurídicamente vinculantes. Esta última previsión —la del testamento vital o directiva anticipada de atención médica— introduce en el sistema interamericano una garantía cuya implementación requiere reformas legislativas específicas en la mayoría de los países de la región.

El derecho a una vida sin violencia y sus dimensiones

El artículo 9 de la Convención regula el derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia con una amplitud que

supera la concepción tradicional de la violencia física. La definición adoptada abarca el abuso financiero y patrimonial, el maltrato psicológico, la explotación laboral, la expulsión de la comunidad y toda forma de abandono o negligencia, tanto en el ámbito familiar como en el institucional. Esta concepción ampliada de la violencia responde a la evidencia empírica sobre las formas más frecuentes de violación de los derechos de las personas mayores, que en la mayoría de los casos se producen en el entorno familiar y doméstico, perpetradas por personas de confianza (Pillemer et al., 2016).

Las obligaciones estatales que se derivan del artículo 9 son de diversa naturaleza y complejidad. Las más básicas —adoptar legislación de prevención y sanción de la violencia— ya han sido cumplidas por la mayoría de los Estados de la región. Sin embargo, las obligaciones de mayor densidad institucional —crear servicios de apoyo accesibles, establecer mecanismos de denuncia efectivos, capacitar a funcionarios públicos y trabajadores del sector salud, desarrollar sistemas de diagnóstico de riesgo— exigen inversiones sostenidas en infraestructura institucional que muchos países no han realizado de manera suficiente.

Derechos de cuidado a largo plazo y los establecimientos residenciales

El artículo 12, dedicado a los derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo, constituye una de las innovaciones más notables de la Convención. Aborda una realidad que en otros instrumentos internacionales permanecía en la sombra: la situación de las personas mayores que viven en residencias o establecimientos de cuidado, donde la concentración de vulnerabilidades y la asimetría de poder entre la institución y el residente crean condiciones especialmente proclives a la violación de derechos.

La Convención exige a los Estados establecer marcos regulatorios adecuados para estos servicios, garantizar el acceso de la persona mayor a la información sobre sus propios expedientes, prevenir injerencias en su vida privada, promover la interacción familiar y social, y proteger su integridad e intimidad en los actos de higiene personal. Asimismo, establece que los responsables y el personal de estos establecimientos deben responder administrativa, civil o penalmente por los actos que practiquen en detrimento de la persona mayor. Este sistema de responsabilidad —que combina las tres vías sancionatorias— es coherente con la gravedad de las violaciones que pueden producirse en el ámbito institucional, pero su eficacia depende de la existencia de sistemas de supervisión y control que, en la mayoría de los países latinoamericanos, son todavía rudimentarios (Huenchuan, 2013).

Seguridad social, trabajo y accesibilidad

Los artículos 17, 18 y 26 abordan respectivamente los derechos a la seguridad social, al trabajo y a la accesibilidad. La formulación del artículo 17 es deliberadamente cautelosa: los Estados se comprometen a promover "progresivamente", dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna. Esta progresividad, aunque jurídicamente justificable en términos del derecho internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta insuficiente frente a la magnitud del déficit de protección que afecta a millones de personas mayores en América Latina que no cuentan con ninguna cobertura previsional.

El artículo 18, dedicado al derecho al trabajo, contiene una disposición particularmente relevante en el contexto del envejecimiento activo: la prohibición de la discriminación laboral por razones de edad y el mandato de garantizar que el empleo de la persona mayor cuente con las mismas garantías, beneficios y remuneración que el de otros trabajadores en tareas equivalentes. Esta disposición tiene un doble destinatario: el sector formal —donde la discriminación etaria en los procesos de selección y promoción es bien documentada— y el sector informal —donde las personas mayores son frecuentemente objeto de explotación precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad económica (Montes de Oca, 2013).

El mecanismo de seguimiento. Fortalezas y limitaciones

El Capítulo VI de la Convención establece el mecanismo de seguimiento, integrado por una Conferencia de Estados Parte y un Comité de Expertos. Este diseño institucional sigue el modelo de otros instrumentos interamericanos de derechos humanos y refleja una tensión característica del derecho internacional: la necesidad de contar con mecanismos de supervisión suficientemente robustos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones convencionales, frente a la reticencia de los Estados a someter sus políticas internas a escrutinio externo.

El Comité de Expertos tiene entre sus funciones el análisis técnico de los informes periódicos presentados por los Estados —cada cuatro años, a partir del primer año tras la constitución del mecanismo— y la formulación de recomendaciones. Este sistema de informes periódicos, aunque valioso como instrumento de rendición de cuentas, presenta limitaciones bien conocidas en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos: la calidad y exhaustividad de los informes depende de la voluntad política de los gobiernos, los plazos de examen son extensos, y las recomendaciones formuladas carecen de fuerza jurídica coercitiva (Salvioli, 2004).

El artículo 36, que regula el sistema de peticiones individuales, establece que cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental puede presentar peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violaciones a los artículos de la Convención. Esta remisión al sistema de peticiones individuales ya existente en el sistema interame-

ricano es funcionalmente coherente, aunque implica que la eficacia del mecanismo de denuncia individual dependerá de la jurisprudencia que la Comisión y eventualmente la Corte Interamericana desarrollen en aplicación de la CIPDHPM. Hasta la fecha, la práctica convencional en esta materia es todavía incipiente.

Un aspecto del mecanismo que ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina es la inexistencia de un órgano de supervisión específico con poderes cuasi-jurisdiccionales, similar al Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o al Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Comité de Expertos de la CIPDHPM, tal como está concebido, es un órgano esencialmente técnico-consultivo cuyas recomendaciones no generan obligaciones jurídicas inmediatas. Esta debilidad estructural del mecanismo de supervisión es quizás el talón de Aquiles más evidente de la Convención (Huenchuan & Rodríguez-Piñero, 2010).

Tensiones interpretativas y desafíos de implementación

Más allá del análisis artículo por artículo, la CIPDHPM presenta tensiones interpretativas de carácter sistémico que merecen atención específica. La primera y más profunda es la que existe entre la concepción de la persona mayor como sujeto autónomo de derechos —que subyace a los artículos 7, 11 y 30— y la concepción tutelar que impregna parcialmente otras disposiciones de la Convención, especialmente aquellas referidas al cuidado institucional y a la protección frente a la violencia. En la práctica, estas dos concepciones no son necesariamente excluyentes, pero requieren una articulación cuidadosa que evite tanto el abandono de la persona mayor bajo el pretexto de respetar su autonomía, como la infantilización y el paternalismo que históricamente han caracterizado la aproximación jurídica a la vejez.

La segunda tensión es la que se produce entre el reconocimiento de la heterogeneidad de la vejez —patente en la mención de los distintos factores de discriminación múltiple en el artículo 5— y la tendencia a tratar a las "personas mayores" como una categoría homogénea a efectos del diseño de políticas públicas. La gerontología ha demostrado que la diversidad entre las personas de 60 o más años es mayor que en cualquier otro grupo etario: coexisten personas con plena independencia funcional y personas en situación de dependencia severa; personas con altos niveles educativos y económicos y personas en situación de pobreza extrema; personas que viven en entornos urbanos y personas en zonas rurales remotas. Las políticas "para personas mayores" que no toman en cuenta esta heterogeneidad tienden a reproducir desigualdades en lugar de corregirlas (Dabove, 2016; CEPAL, 2022).

En el plano de la implementación, los desafíos son de naturaleza diversa. Desde el punto de vista normativo, la mayoría de los países de América Latina requiere reformas significativas de sus códigos civiles, leyes de salud, marcos regulatorios de las residencias geriátricas y sistemas de seguridad social para alinearlos con los estándares convencionales. Desde el punto de vista institucional, muchos Estados carecen de organismos públicos especializados en los derechos de las personas mayores con mandato, recursos y capacidades suficientes. Desde el punto de vista cultural, la prevalencia de actitudes edadistas —tanto en la población general como en los propios operadores jurídicos y sanitarios— constituye un obstáculo que las reformas legislativas por sí solas no pueden superar (Butler, 1969; Pillemer et al., 2016).

Un desafío específico para varios países de la región es el bajo nivel de ratificaciones de la Convención. Aunque la CIPDHPM entró en vigor el 11 de enero de 2017, al momento del presente análisis el número de Estados Parte sigue siendo considerablemente inferior a la totalidad de los miembros de la OEA. Países con poblaciones mayores numéricamente significativas —como México y Colombia— han avanzado en procesos internos vinculados al envejecimiento sin haber completado el proceso de ratificación. Esta brecha entre la influencia normativa del instrumento y su alcance formal como tratado vinculante es un dato que no debe ignorarse.

Valoración crítica y perspectivas de desarrollo progresivo

Realizado el análisis anterior, es posible formular una valoración crítica integral de la CIPDHPM. En el debe de la Convención deben anotarse, al menos, cuatro debilidades estructurales. Primera, el mecanismo de seguimiento es funcionalmente débil comparado con los sistemas de supervisión de otros tratados internacionales de derechos humanos, lo que reduce los incentivos para el cumplimiento estatal. Segunda, la tensión entre autonomía y tutela no está completamente resuelta en el texto convencional, lo que puede generar inconsistencias interpretativas. Tercera, la definición cronológica rígida de "persona mayor" no captura la complejidad del proceso de envejecimiento. Cuarta, la formulación de los derechos económicos, sociales y culturales en términos marcadamente progresivos puede ser utilizada por los Estados para justificar la inacción mediante el recurso a las limitaciones de recursos disponibles.

En el haber de la Convención deben consignarse, de manera igualmente precisa, sus aportes genuinos. Primero, constituye el único instrumento internacional jurídicamente vinculante específicamente dedicado a los derechos de las personas mayores, lo que le otorga una autoridad normativa sin precedentes en este ámbito. Segundo, su catálogo de definiciones es rico, preciso y funcionalmente útil para la identificación y sanción de conductas violatorias. Tercero, la incorporación de la perspectiva interseccional en el artículo 5 supone un avance

conceptual relevante que puede fertilizar la doctrina y la jurisprudencia del sistema interamericano. Cuarto, la regulación del consentimiento informado y la voluntad anticipada en el artículo 11 establece estándares que pueden catalizar reformas legislativas progresistas en los países de la región.

La consolidación de la CIPDHPM como instrumento vertebrador de la protección de los derechos de las personas mayores en América Latina depende, en una medida importante, de la jurisprudencia que desarrollen la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos al aplicarla. La incorporación de la perspectiva de la Convención en el control de convencionalidad —entendido como la obligación de todos los jueces y operadores jurídicos de los Estados Parte de interpretar el derecho interno de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados— puede tener un efecto multiplicador significativo, ya que permite que sus estándares sean invocados directamente ante los tribunales nacionales (Ferrer Mac-Gregor, 2011).

Desde una perspectiva académica, la CIPDHPM invita a reflexiones que van más allá del análisis estrictamente jurídico. La Convención presupone implícitamente una concepción de la vejez como etapa de vida con valor propio, como tiempo de experiencia y contribución, y no como mera acumulación de déficits y pérdidas. Esta concepción —que la gerontopsicología contemporánea respalda con evidencia empírica— tiene implicaciones que trascienden lo normativo: exige una transformación cultural profunda en las sociedades latinoamericanas, donde el edadismo estructural sigue operando como factor de exclusión en ámbitos tan diversos como el mercado laboral, el sistema de salud, los espacios públicos y los medios de comunicación.

Conclusiones

El análisis realizado permite formular las siguientes conclusiones. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores representa un hito normativo de primer orden en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos: es el primer tratado vinculante específicamente consagrado a este grupo, y su catálogo de derechos y definiciones ofrece herramientas jurídicas de considerable utilidad para la exigibilidad de los derechos de las personas mayores en el ámbito regional.

No obstante, la efectividad de la Convención no puede darse por garantizada por el mero hecho de su existencia o de su ratificación estatal. Las brechas identificadas en el análisis —debilidad del mecanismo de supervisión, tensiones interpretativas no resueltas, obstáculos culturales e institucionales— son reales y requieren respuestas concretas que se formulan a continuación como propuestas.

En el plano normativo, los Estados Parte deben emprender procesos sistemáticos de revisión de su legislación interna para identificar y suprimir todas las normas que sean incompatibles con los estándares convencionales, con especial atención a los regímenes de incapacitación y tutela, a las regulaciones de los establecimientos de cuidado a largo plazo y a las normativas de seguridad social que excluyen a trabajadores informales.

En el plano institucional, resulta indispensable crear o fortalecer organismos públicos especializados en los derechos de las personas mayores con mandatos claros, recursos suficientes y mecanismos de coordinación interinstitucional. La experiencia de países como Costa Rica —con su CONAPAM— o Argentina —con el INAES y otros organismos sectoriales— puede servir como referencia, sin perjuicio de las adaptaciones que requieren los distintos contextos nacionales.

En el plano del mecanismo de seguimiento, la doctrina académica y la práctica del sistema interamericano coinciden en señalar la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y los recursos del Comité de Expertos, así como de promover una interpretación expansiva del sistema de peticiones individuales que permita la tramitación ágil de casos relacionados con violaciones a los derechos reconocidos en la Convención.

Finalmente, en el plano cultural, los Estados deben incorporar en sus sistemas educativos —desde la educación primaria hasta la formación de posgrado en derecho, medicina y trabajo social— contenidos que promuevan una concepción de la vejez como etapa de vida con plena dignidad y valor, desmontando los estereotipos edadistas que operan como sustrato de la discriminación y la violencia. Esta transformación cultural es, en última instancia, la condición de posibilidad de todas las demás reformas.

La CIPDHPM es, en síntesis, un instrumento jurídico valioso e históricamente necesario. Su potencial transformador, sin embargo, solo podrá materializarse si los Estados, las instituciones académicas, las organizaciones de la sociedad civil y las propias personas mayores lo asumen como herramienta viva de exigibilidad y cambio. El derecho internacional de los derechos humanos no se agota en los textos convencionales: se realiza —o se frustra— en la práctica cotidiana de los sistemas jurídicos nacionales y en las decisiones concretas que adoptan los operadores del derecho.

Referencias

Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Trotta.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2012). Discriminación y violencia contra las personas por razones de orientación sexual e identidad de género.

Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/publications/reports/born-free-and-equal

Arias, C. J. (2013). El apoyo social en la vejez: la familia, los amigos y la comunidad. Revista Kairós Gerontología, 16(4), 313–329.

Butler, R. N. (1969). Age-ism: Another form of bigotry. The Gerontologist, 9(4), 243–246. https://doi.org/10.1093/geront/9.4_Part_1.243

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Panorama Social de América Latina 2021. Naciones Unidas. https://doi.org/10.18356/9789210011273

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). Observación General N° 1: Artículo 12 – Igual reconocimiento como persona ante la ley. CRPD/C/GC/1. Naciones Unidas.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. University of Chicago Legal Forum, 1989(1), 139–167.

Dabove, M. I. (2016). Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención Americana y en los procesos de reformas legislativas latinoamericanas. Revista Derecho Privado, (30), 173–205. https://doi.org/10.18601/01234366.n30.07

Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional. En F. von Bogdandy & J. Ferrer Mac-Gregor (Coords.), El control de convencionalidad en el marco del sistema interamericano (pp. 229–283). Porrúa.

Huenchuan, S. (2013). Los derechos de las personas mayorAbramovich, V., & Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Trotta.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2012). Discriminación y violencia contra las personas por razones de orientación sexual e identidad de género. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/publications/reports/born-free-and-equal

Arias, C. J. (2013). El apoyo social en la vejez: la familia, los amigos y la comunidad. Revista Kairós Gerontología, 16(4), 313–329.

Butler, R. N. (1969). Age-ism: Another form of bigotry. The Gerontologist, 9(4), 243–246. https://doi.org/10.1093/geront/9.4_Part_1.243

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Panorama Social de América Latina 2021. Naciones Unidas. https://doi.org/10.18356/9789210011273

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). Observación General N° 1: Artículo 12 – Igual reconocimiento como persona ante la ley. CRPD/C/GC/1. Naciones Unidas.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. University of Chicago Legal Forum, 1989(1), 139–167.

Dabove, M. I. (2016). Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención Americana y en los procesos de reformas legislativas latinoamericanas. Revista Derecho Privado, (30), 173–205. https://doi.org/10.18601/01234366.n30.07

Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional. En F. von Bogdandy & J. Ferrer Mac-Gregor (Coords.), El control de convencionalidad en el marco del sistema interamericano (pp. 229–283). Porrúa.

Huenchuan, S. (2013). Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3803

Huenchuan, S., & Rodríguez-Piñero, L. (2010). Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. Documentos de proyectos, N° 353. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3803

Montes de Oca, V. (2013). Envejecimiento en México: condición social y respuesta institucional. Sociológica, 28(79), 253–260.

Naciones Unidas. (1991). Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. Resolución 46/91 de la Asamblea General. https://www.un.org/es/

Naciones Unidas. (2002). Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Naciones Unidas.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. A-70. OEA. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CERMI.

Pelaez, M., & Robles, C. (2020). Hacia una Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores: logros y aprendizajes. Notas de Población, 47(110), 93–118. https://doi.org/10.18356/28e39bb2-es

Pillemer, K., Burnes, D., Riffin, C., & Lachs, M. S. (2016). Elder abuse: Global situation, risk factors, and prevention strategies. The Gerontologist, 56(Suppl 2), S194–S205. https://doi.org/10.1093/geront/gnw004

Salvioli, F. O. (2004). El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, VIII-IX, 185–328.

Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Debate Feminista, 52, 1–17. https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005

es en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3803

Huenchuan, S., & Rodríguez-Piñero, L. (2010). Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. Documentos de proyectos, N° 353. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3803

Montes de Oca, V. (2013). Envejecimiento en México: condición social y respuesta institucional. Sociológica, 28(79), 253–260.

Naciones Unidas. (1991). Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. Resolución 46/91 de la Asamblea General. https://www.un.org/es/

Naciones Unidas. (2002). Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Naciones Unidas.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. A-70. OEA. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CERMI.

Pelaez, M., & Robles, C. (2020). Hacia una Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores: logros y aprendizajes. Notas de Población, 47(110), 93–118. https://doi.org/10.18356/28e39bb2-es

Pillemer, K., Burnes, D., Riffin, C., & Lachs, M. S. (2016). Elder abuse: Global situation, risk factors, and prevention strategies. The Gerontologist, 56(Suppl 2), S194–S205. https://doi.org/10.1093/geront/gnw004

Salvioli, F. O. (2004). El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, VIII-IX, 185–328.

Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Debate Feminista, 52, 1–17. https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005