



El papel de la sociedad civil en el proceso de firma y ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM).

Un estudio de caso: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador y Uruguay.



Autores:

Lina María González Ballesteros, Santiago López Zuluaga, Ana María Ortiz Hoyos,
Alejandro Díaz Oramas, Marcela Bustamante.

Por:



En asociación con:



Fecha de publicación 2018



Tabla de contenido

Prólogo Fundación Saldarriaga Concha	9
Prólogo HelpAge	11
Introducción: Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM).....	13
1. Guía del texto.....	13
2. Relevancia demográfica de las personas mayores en América Latina.....	14
a. Envejecimiento Poblacional – Datos y cifras internacionales y regionales.....	14
b. Etarismo y discriminación.....	18
3. Pregunta de Investigación	21
4. Objetivo.....	22
5. Antecedentes.....	22
a. Nivel internacional.....	22
b. América Latina.....	30
c. Declaraciones regionales.....	35
d. Cumbre de las Américas.....	38
6. Sobre la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores.....	39
Capítulo 1: Argentina.....	46
1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación.....	46
2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos, factores fundamentales.....	49
3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.....	52



4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.....	53
5. Opinión– Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.....	55
Capítulo 2: Bolivia.....	57
1. Participación – Proceso, rol, alianzas.....	57
2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos, factores fundamentales.....	59
3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.....	60
4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.....	61
5. Opinión– Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.....	63
Capítulo 3: Chile.....	65
1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación.....	65
2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos, factores fundamentales.....	68
3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.....	72
4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.....	75
5. Opinión – Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.....	81
Capítulo 4: Costa Rica.....	85
1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación.....	85
2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos y factores fundamentales.....	88
3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.....	91
4. Impacto – Cambio en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.....	93
5. Opinión personal – Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.....	96
Capítulo 5: El Salvador.....	98



1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación	98
2. Proceso: actores involucrados, medios, obstáculos y factores fundamentales.	101
3. Apropiación – discusión interna, posición de las organizaciones, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.....	112
4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.....	114
5. Opinión – Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.	120
Capítulo 6: Uruguay.....	125
1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación	125
a. REDAM.....	127
b. Actores del Estado.....	129
c. Tradición de participación	132
2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos y factores fundamentales.	134
d. Relación del Estado con sociedad civil	141
e. Medios de comunicación	142
3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, e interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.....	145
a. Discusión y apropiación	145
4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.....	147
a. Impactos inmediatos	147
b. Impactos esperados: social.....	150
c. Impactos esperados: económicos	151
d. Retos y oportunidades	153
5. Opinión – Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.	156
Capítulo 6: Buenas prácticas – CIPDHPM.....	160
1. Relación sociedad civil – Estado	160



2. Respaldo del gobierno para la firma y ratificación de la Convención.	160
3. Respaldo de las instancias legislativas para la ratificación de la Convención.	161
4. Articulación y estructura interna de la sociedad civil.....	161
5. Participación de los medios de comunicación.....	162
6. Conocimiento de la opinión pública sobre los asuntos de vejez y envejecimiento.....	163
7. Participación activa de las personas mayores en la incidencia.....	164
8. Análisis normativo y económico actual a la luz de la Convención.	165
Capítulo 7: Recomendaciones – CIPDHPM.....	167
1. Seguimiento a la implementación.....	167
2. Apropiación de la Convención.....	167
3. Difusión de la Convención y valoración del tema de persona mayor: ocupar la agenda pública. 168	
4. Mantener canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.	168
5. Reto: ser independientes de los ciclos electorales.	169
6. No hay una sola forma de hacer las cosas, no es una camisa de fuerza.	169
7. Apoyar y promover los diálogos sur-sur.....	170
Anexos.....	171
6. Anexo 1:.....	171
Bibliografía.....	173



AGRADECIMIENTOS:

Argentina

Organización:

Universidad ISALUD y el Centro de Envejecimiento Activo y Longevidad de la Universidad Isalud-CEAL.

Colaboradoras:

Silvia Gascón, Directora del Centro de Envejecimiento Activo y Longevidad de la Universidad ISALUD.

Isabel Lovrincevich; integrante del CEAL y Secretaría Técnica de la Red Subregional Sur/ HelpAge International.

Bolivia

Organización:

Fundación Horizontes.

Colaborador:

Jaime Ayra, Coordinador General.

Costa Rica

Organización:

Asociación Gerontológica Costarricense-AGECO.

Colaboradoras:

Andrea Monge García, gestora del Programa de Vigilancia de Derechos.



Wendy Cordero Bogantes; gestora del Programa de Incidencia Política.

Andrea Dotta Brenes, coordinadora del Proceso de Incidencia y Vigilancia de Derechos.

Chile

Organización:

Fundación Oportunidad Mayor.

Colaboradora:

Consuelo Moreno R., Directora de Incidencia.

El Salvador

Organización:

Asociación Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador-CORDES.

Colaborador:

Emilio Espín, miembro del Consejo Ejecutivo Nacional.

Uruguay

Organización: Asociación Uruguaya de Animadores y Auxiliares Gerontológicos-AUDAAD.

Colaboradora:

Agueda Restaino, secretaria.



Prólogo Fundación Saldarriaga Concha

La presente investigación es fruto del trabajo conjunto entre la Fundación Saldarriaga Concha, Help Age Internacional y un grupo de organizaciones de personas mayores aliadas de la investigación en cada uno de los países donde se levantaron los grupos focales. Cada una de estas organizaciones no sólo apoyó a la consecución del presente texto, sino que en algunos casos fueron parte importante del proceso de firma y ratificación que la presente quiere reconstruir. Establecer diálogos entre los países de América nos puede llevar a compartir experiencias de países similares en contextos similares.

La presente investigación es, entonces, un reto y un hito para la Fundación. Primero, porque sirve para establecer lazos entre organizaciones del continente y segundo, porque puede convertirse en el primer esfuerzo del cual devengan más firmas de la Convención. La Fundación Saldarriaga Concha tiene 45 años de experiencia en el trabajo con personas mayores y se ha convertido en un referente nacional frente al tema. Jugármola por una Convención como esta hace parte del trabajo por y para las personas mayores al cual nos dedicamos tanto por misión como por convicción. Colombia, que aún no ha firmado el documento, es nuestro país de residencia y desde el cual pensamos y esperamos que esta investigación sea un insumo para instituciones, sociedad civil y Estado para lograr dicha firma con prontitud.

El proceso de envejecimiento de América Latina será más agudo que en Europa y Norte América. Procesos que le tomaron a Francia o Alemania unos 100 años serán replicados en Colombia o Brasil en unos 25. Esto genera retos frente a los cuales la Convención adquiere un aspecto mucho más relevante. Adelantarnos a los retos del futuro y construir desde ya bases sólidas para un envejecimiento exitoso permitirá poner en agenda el envejecimiento y los retos que eso conlleva. Actuar hoy tendrá un efecto poderoso frente al futuro de las personas que hoy son viejas y de las que lo serán en algunos años.



Finalmente, es importante valorar de manera positiva la vejez. En primera instancia, reconocer el envejecimiento poblacional como un reto, pero también como un triunfo de las sociedades contemporáneas. Una sociedad envejecida es prueba de tasas de natalidad bajas, pero también de baja mortalidad al nacer, de una trayectoria de vida acompañada de prácticas saludables y reducción de la prevalencia de enfermedades agudas transmisibles. Esto se traduce en el incremento de la esperanza de vida. Sin embargo, lamentablemente, este proceso no ha sido acompañado de una mayor participación de las personas mayores en el espacio público. Es importante entender que las personas mayores no son una carga o una dificultad si no las vemos como tales. Si brindamos el apoyo y cuidado a las personas mayores y construimos garantías para un envejecimiento activo y saludable, podremos empezar a reconocer a las y los mayores como parte activa de la sociedad.

Soraya Montoya González
Directora Ejecutiva
Fundación Saldarriaga Concha



Prólogo HelpAge

A partir de conocer algunas experiencias regionales exitosas sobre el rol de incidencia que tuvo la sociedad civil en diferentes momentos hasta llegar al depósito de este instrumento de protección vinculante, hemos visto una oportunidad a través de este trabajo para recuperar estos relatos y miradas, y poderlas compartir a toda la región, como fuente de inspiración y aprendizaje. Queremos ofrecerle a la sociedad civil y especialmente a las personas mayores un abanico de lecciones aprendidas y espejos para que puedan fortalecer sus procesos de incidencia y cabildeo ante sus respectivos gobiernos para que se adhieran a este instrumento de suma importancia para las personas mayores. No es coincidencia que en los Estados que han ratificado la Convención existe una fuerte articulación por parte de las organizaciones de personas mayores y de organizaciones de sociedad civil en torno a redes, coaliciones, plataformas o como se quiera llamar a estos mecanismos de coordinación horizontal. Las personas mayores necesitan construir un lugar dialógico frente a los hacedores de políticas, para que sus voces sean escuchadas, y creemos que estos lugares de interlocución legítimos son las redes de organizaciones y de personas.

Igualmente, queremos ofrecer diferentes referentes a los gobiernos de la región que aún no han adherido la Convención, presentándoles cómo otros gobiernos, con contextos políticos y socio-económicos distintos, no solo ratificaron la Convención, sino tomaron la iniciativa y liderazgo de su existencia. Esto para indicar que este instrumento no ha implicado para ellos la asunción de compromisos imposibles. Más bien ha sido una herramienta jurídica que les ha facilitado a los Estados la formulación y cumplimiento de leyes y programas innovadores, progresistas e incluyentes, adecuando las instituciones para que den respuesta a una sociedad que está envejeciendo a ritmos acelerados. Los retos son grandes aún, desde luego, y los cambios institucionales y a nivel de políticas



públicas no se hacen de un día para otro, pero tenemos que empezar ya como sociedad a prepararnos frente a la conquista de la humanidad de vivir más.

Con este trabajo queremos también resaltar que este es un instrumento que, si bien, tiene una vigencia reciente, permite apreciar lo que ha significado para las personas mayores en términos de empoderamiento y auto-reconocimiento como sujetos de derechos. Las personas mayores se dieron cuenta que podían lograr cambios a través de su incidencia y organización. En otras palabras, su participación en este proceso de cabildeo les brindó la perspectiva de que los cambios son posibles partiendo de su propia transformación y acción como ciudadanos y sujetos políticos en una nueva relación de corresponsabilidad con el Estado: de derechos y deberes. Lo que falta aún es llegar a las márgenes, a las bases y bordes para comunicarles a todas las personas mayores ignoradas y excluidas, que son sujetos de derecho y que cuentan con una Convención que las protege. De ahí el rol y responsabilidad de los funcionarios públicos, academia, sociedad civil y medios de comunicación para difundirla.

Finalmente, quiero agradecer a la Fundación Saldarriaga Concha, nuestro principal socio en esta iniciativa y a las organizaciones participantes, miembros de HelpAge (ISALUD, FUNDACIÓN HORIZONTES, OPORTUNIDAD MAYOR, AGEKO, CORDES y AUDAGG) que contribuyeron con el trabajo de campo y retroalimentaciones, para que este proyecto fuera posible y pueda compartirse con la región. Igualmente, toda la gratitud a las personas mayores que compartieron sus experiencias, a las organizaciones de la sociedad civil, académicos, funcionarios, parlamentarios, y a todos quienes fueron entrevistados.

Marcela Bustamante Torres

Coordinadora

Secretariado de HelpAge para América Latina y el Caribe



Introducción: Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM)

1. Guía del texto

El presente texto tiene como objetivo dar cuenta de la experiencia de firma y ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM) desde una perspectiva de la reconstrucción del papel que desempeñaron las organizaciones de la sociedad civil en dicho proceso. Para ello, la Fundación Saldarriaga Concha y la organización HelpAge Internacional, decidieron realizar una investigación que recogiera las experiencias de los países firmantes.

En este sentido, la investigación está estructurada de la siguiente manera: primero se hace una reflexión sobre la importancia de las personas mayores en América Latina y un marco teórico sobre el cual se hará el desarrollo del análisis del material. Luego de ello, se pasará por la experiencia de cada uno de los países firmantes por orden alfabético. Finalmente, figura un capítulo de cierre que busca sistematizar las experiencias de los países y hacer comparaciones de cara a identificar buenas prácticas y sugerencias (no camisas de fuerza, pues cada país tiene su propia idiosincrasia) para futuros procesos de exigibilidad de derechos y para los países que aún no han firmado.



2. Relevancia demográfica de las personas mayores en América Latina

a. Envejecimiento Poblacional – Datos y cifras internacionales y regionales

El envejecimiento demográfico es el proceso que ocurre cuando la caída en las tasas de mortalidad (que propician el *boom*) y de natalidad (que propician el bono demográfico), dan espacio a un incremento paulatino de las personas mayores de 60 años frente al total de la población, haciendo crecer la edad promedio del país o región. Este proceso ocurre a nivel global, ya que poco a poco la población de personas mayores va ganando representatividad frente al total de la población mundial. Por este camino ya han transitado (o vienen transitando) algunos países europeos y Japón.

Los procesos de envejecimiento poblacional están estrechamente relacionado con el nivel de desarrollo y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de las naciones (Cervellati et al., 2015). Sin embargo, es importante aclarar que esto no quiere decir que haya una relación de causalidad entre ambos, sino que son procesos entrelazados de forma compleja. El nivel de Desarrollo y el PIB tienen relación con el envejecimiento poblacional y la calidad del mismo, pues la esperanza de vida suele aumentar con la implementación de políticas de salud pública más efectivas, sistemas educativos de mayor alcance y calidad y el acceso a oportunidades laborales mejor remuneradas. El envejecimiento poblacional puede ser considerado como un triunfo del desarrollo.

El subcontinente latinoamericano entrará a esta etapa de transición demográfica con una particularidad muy relevante, la velocidad a la cual está aumentando la cantidad de personas mayores en la región. El ritmo del envejecimiento en América Latina es más rápido de lo que fue históricamente en los países del norte y Australia. Así, en los Estados Unidos el porcentaje de personas con 65 o más años aumentó de 5.4% en 1930 a 12.8% en el 2000; en Holanda, de 6.0% en 1900 a 13.8% en el 2000, y en Finlandia de 5.3% a 12.9% en el mismo período. Pero en Brasil la proporción actual es de 5.1% y llegará a 14.5% en 2040, lo



cual refleja un aumento 2.1 veces más rápido que en los Estados Unidos y 3.1 veces más rápido que en Holanda. En América Latina y el Caribe como un todo, se espera un cambio similar en la proporción de adultos mayores (de 5.4% en 2000 a 14.0% en el 2040) e incluso que países menos avanzados en su transición demográfica tengan incrementos significativos (Guzmán, 2002, pág. 15).

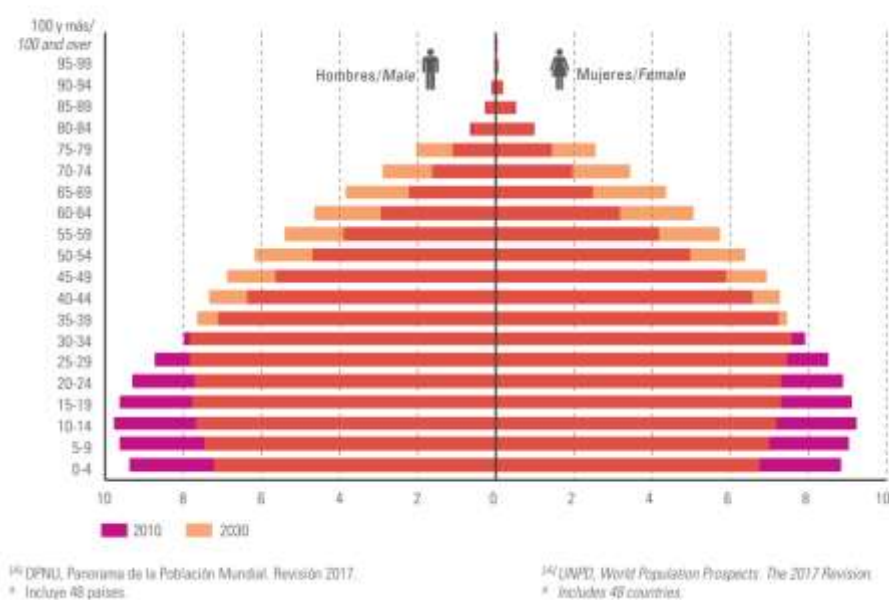
La velocidad de este proceso es un reto en la medida en que agrega cargas a los estados y a las poblaciones para resolver problemas para los cuales los países del norte global tuvieron más tiempo. En este sentido, se hace urgente para la región generar acciones en pro de los derechos de las personas mayores, así como prepararse y adaptar sus instituciones para ellas, buscando soluciones para transitar de manera sostenible el mencionado cambio demográfico.

En la pirámide poblacional del sub-continente entre los años 2010 y 2030 (CEPAL, 2017) se puede evidenciar el cierre de la transición demográfica y el inicio del proceso de envejecimiento poblacional. La proporción de la población menor de 15 años decrecerá significativamente de manera paralela al incremento de las cohortes más adultas (concretamente, las que están por encima de los 35 años), teniendo el incremento más vertiginoso luego de los 59 años. Este es el contexto demográfico en el cual la Convención adquiere especial relevancia: proteger los derechos de las personas mayores e incentivar la política pública alrededor del envejecimiento y la vejez, anticipándose al envejecimiento.

Tabla 1: Distribución de la población por edad en América Latina



América Latina y el Caribe: distribución de la población por grupos de edad y sexo, 2010 y 2030
 Latin America and the Caribbean: distribution of the population by age group, 2010 and 2030
 (En porcentajes, a mitad de cada año/Percentages, at mid-year)

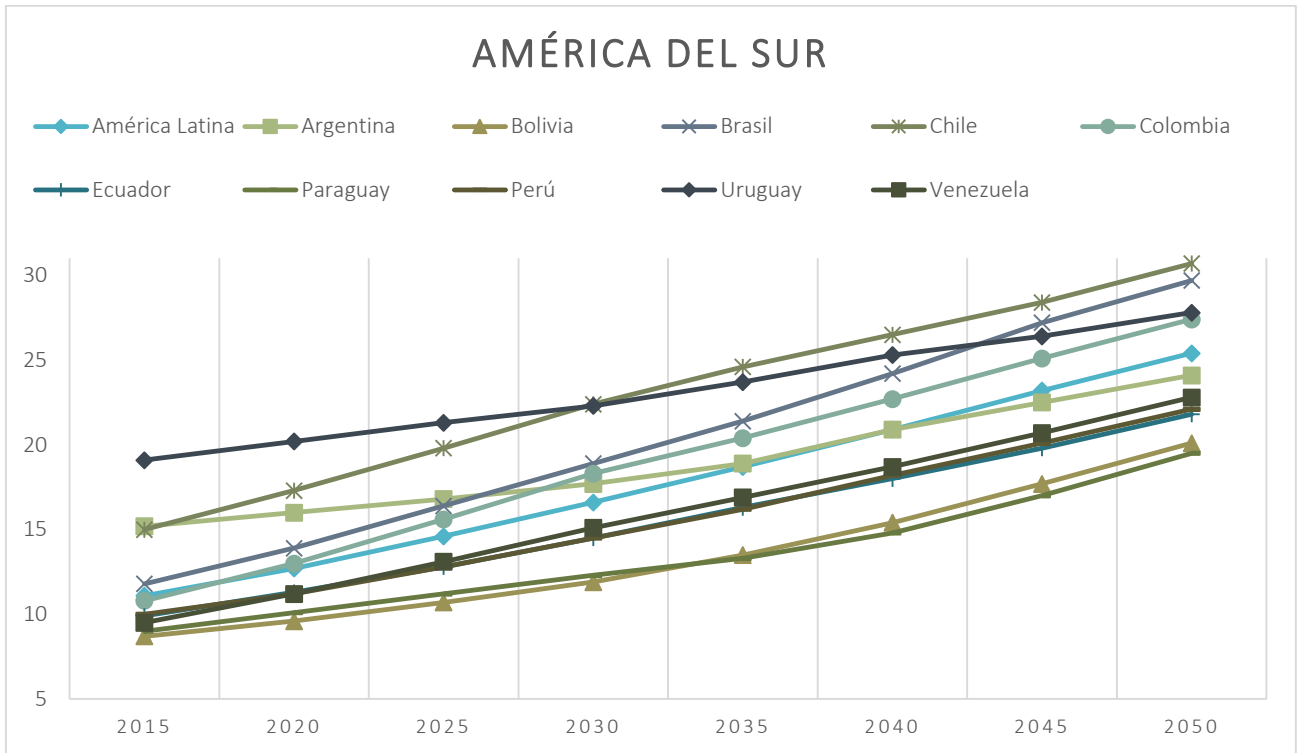


Fuente: CEPALSTAT (2017)

Además, este proceso no es simétrico y resaltan las desigualdades entre los países del subcontinente. Hay casos de países muy jóvenes, sobre todo en Centroamérica y el Caribe, y de países más envejecidos, sobre todo en el sur. Durante el periodo de la tabla se ha dado un aumento absoluto de la población de personas de 60 o más años, que pasó de 43 millones (8,2% de la población) en el año 2000, a 100,5 millones (15%) y 183,7 millones (24%) según las proyecciones para el 2025 y para 2050, respectivamente, de manera tal que 1 de cada 4 personas de la región será mayor de 60 años en 2050 (CELADE, 2009).

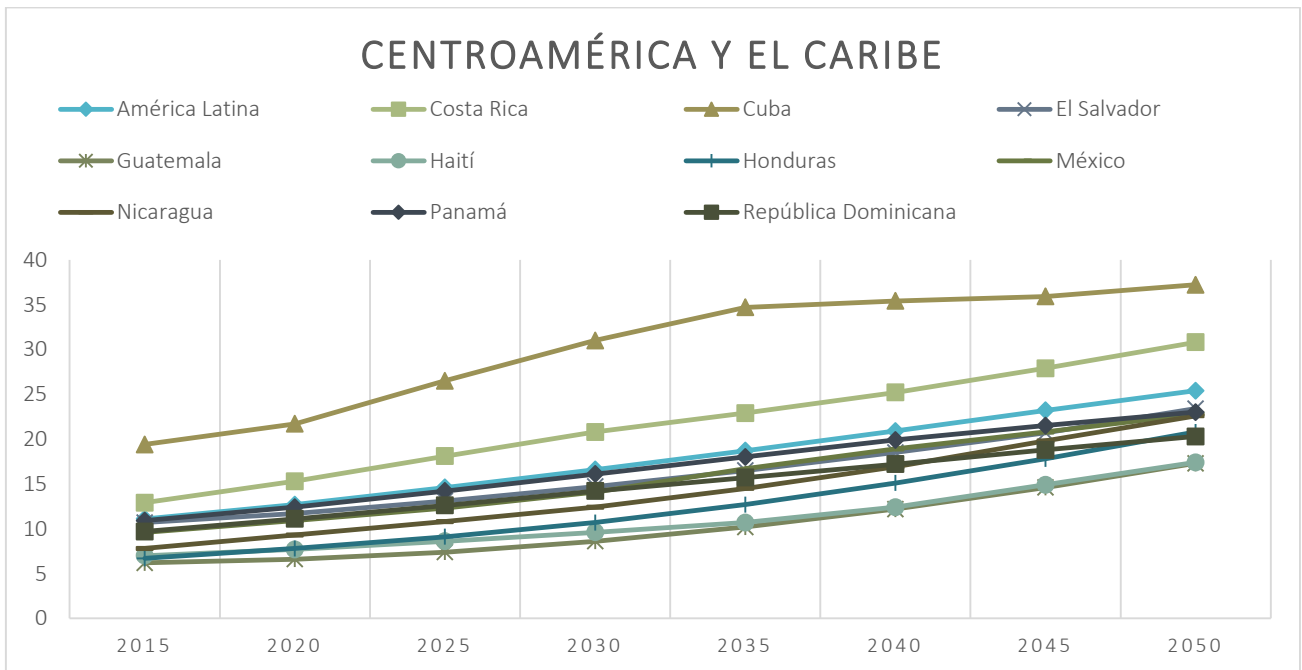
Tabla 2: Proporción de personas adultas mayores en América del Sur





Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT (2017)

Tabla 3: Proporción de personas adultas mayores en América del Sur



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT (2017)



Los datos totales para el envejecimiento latinoamericano están en el anexo 1. Sin embargo, por comodidad es más fácil explicarlos con las tablas 2 y 3, en donde se ve la proporción por regiones sin el problema de la escala. El promedio latinoamericano está tomado sobre el total de la población, por ello al desagregar por país puede haber distorsiones, sobre todo en el caso del Caribe, cuya población es menor y sus cambios pesan menos sobre el total. Como se puede ver, salvo el caso de Cuba y Costa Rica, todos los países caribeños se encontrarán en 2050 por debajo del promedio subcontinental, mientras que para el caso de América del Sur por debajo se sólo estarán Argentina, Venezuela, Perú, Paraguay y Bolivia, cuyo peso relativo sobre el total de la población es mucho más discreto. El caso de argentino es particular, pues su proceso de envejecimiento es menos acelerado. El caso brasilero, por el contrario, resalta por ser el más vertiginoso del subcontinente: la proporción de personas mayores sobre el total de la población estaba sólo un 0,6 punto porcentual por encima de la media regional en 2015 mientras que para 2050 estará 4,36 puntos porcentuales por encima.

b. Etarismo y discriminación

Más allá de producir un texto para recalcar los derechos que tienen los mayores, la Convención pretende proteger y restituir los derechos que les son irrespetados de manera sistemática. Dicho proceso de discriminación de las personas por su edad es denominado etarismo o *ageism*, en inglés, y determina el proceso por el cual las sociedades niegan su carácter intergeneracional y discriminan, sobre todo, a cohortes por fuera de la fuerza productiva y reproductiva (niños, niñas y adolescente y personas mayores).

Las mencionadas relaciones intergeneracionales consisten en los tipos de intercambios simbólicos, culturales e históricos que tienen personas en diferentes rangos de edad dentro de una sociedad. Esta clase de intercambios son transversales a todos los espacios



sociales, y se pueden dar tanto en el espacio público, como en el transporte o incluso en los puestos de trabajo. Este proceso viene acompañando a la humanidad desde sus orígenes, presentándose diálogos entre personas mayores (dependiendo de la esperanza de vida de la época) y jóvenes como procesos de transmisión de conocimientos y de memoria (Sorgman & Sorensen, 1984, p. 118). Sin embargo, con el proceso de transición demográfica y el envejecimiento paulatino de las sociedades, toma relevancia establecer sociedades que incluyan a todos sus integrantes de forma plena, pero que también reconozcan las potencialidades con las que cada edad viene. La transición demográfica y el aumento de las personas mayores implican un crecimiento de este tipo de relaciones.

El aumento de los mayores de 65 años proporciona la oportunidad para una mayor presencia y participación de las personas mayores en las decisiones y responsabilidades del sistema familiar. Las consecuencias de estos cambios sociodemográficos se pueden apreciar en diversos aspectos de las relaciones familiares: en particular, en el incremento en la duración de las relaciones intergeneracionales y del número de abuelos que ven a sus nietos alcanzar la adolescencia, la juventud e incluso la edad adulta. (Pinazo & Montoro, 2004, p. 148)

El incremento de las relaciones intergeneracionales y el envejecimiento, no es necesariamente visto como una oportunidad o como un aspecto positivo de las sociedades. Los cambios demográficos que tienen lugar en las sociedades contemporáneas, junto con la crisis de los paradigmas que han contribuido al desarrollo de los Estados del Bienestar, los cambios en los modelos familiares y las transformaciones económicas, han conducido a percibir a las sociedades envejecidas y especialmente a las personas mayores como un problema. Esto al final del día genera una gran exclusión de esta población en la vida familiar, comunitaria y social (Bazo, 2002).



Esta preocupación por reconocer la forma activa en la cual las personas mayores se vinculan a las relaciones familiares, comunitarias y sociales es transversal. Enriquecer estas relaciones dentro y fuera de la familia es una forma de aproximarse a esta dimensión y de reconocer los diálogos intergeneracionales y las relaciones fértiles como una oportunidad de las sociedades para crecer.

Son diversos los tipos de intercambio que tienen lugar entre las diversas generaciones y son tanto de carácter instrumental, como de afectivo. Suele pensarse que son las personas jóvenes las únicas que realizan aportaciones, cuando la realidad es que las personas mayores contribuyen de forma considerable al bienestar familiar y social, deseando cada vez más seguir siendo protagonistas de sus vidas (Bazo, 2002, p. 118).

Sin embargo, las relaciones intergeneracionales y su incremento en las sociedades en proceso de envejecimiento no tienen como correlato necesario esta visión positiva. Buena parte del material advierte, como se enunció antes, las dificultades por las que atraviesan las personas mayores para ser incluidas en las relaciones sociales y en ser reconocidas como actores con capacidades para aportar. A estas relaciones intergeneracionales que incrementan los niveles de discriminación se les denomina etarismo o relaciones intergeneracionales conflictivas.

Este tipo de relaciones que discriminan y estereotipan aportan de manera negativa a la posición social de las personas mayores, contribuyendo a su marginalización. La discriminación es definida como: “las acciones surgidas de instituciones e individuos que, de forma desproporcionada y sistemática, perjudican miembros de grupos socialmente marginados”(Gee, Pavalko, & Long, 2007, p. 266, traducción propia), y anclándola con estereotipos propios de las personas mayores, significa la discriminación de una persona por su edad o por su pertenencia generacional. Este tipo de relación es transversal a la



sociedad, haciendo que las personas mayores tengan problemas relacionándose en todos los espacios sociales que habitan: con su familia, pero con las instituciones estatales y con las otras generaciones.

En este sentido es importante anotar que las perspectivas de curso de la vida ven la experiencia de envejecer como estructurada por instituciones, roles y normas. Debido a que las instituciones tienen una perspectiva de atención desde el ciclo de vida, la exposición a la discriminación debería variar por edad, con ciertas edades en un riesgo de exposición más alto que otras (...) la perspectiva de curso de la vida argumenta que los procesos de envejecimiento individuales ocurren dentro de contextos históricos, incrementando la posibilidad de percepciones y alertas de discriminación por edad que varían no sólo por edad, sino por generación (Gee et al., 2007, pp. 265–266, traducción propia).

Estas relaciones intergeneracionales conflictivas e incluso violentas superan las barreras de lo individual y se trasladan a la forma en la que el Estado y la sociedad se comportan frente a las personas mayores. La Convención tiene, en este sentido, el espíritu de incluir a las personas mayores dentro del corpus de derechos que se les han negado, hacerlos exigibles y en ocasiones particulares, así como disponer al estado para propiciar relaciones intergeneracionales más fértiles e incluyentes que los hagan parte activa, productiva y relevante del desarrollo económico y social.

3. Pregunta de Investigación

¿De qué manera la sociedad civil y sus organizaciones han impulsado la toma de decisiones por parte de los Estados para la firma, ratificación y puesta en marcha de la CIDHPM?



4. Objetivo

El objetivo principal de esta investigación es analizar el proceso de implementación de la Convención en los países ratificadores y la contribución de la sociedad civil en la ratificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la misma, así como el rol que ha venido jugando algunas institucionales estatales en cada país.

5. Antecedentes

a. Nivel internacional

El envejecimiento poblacional es un tema que ha gozado de especial relevancia en la agenda internacional desde el inicio de las Naciones Unidas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es el instrumento jurídico orientador de los Derechos Humanos a nivel internacional y el fundador de éstos en el derecho internacional contemporáneo. Éste incluyó en sus disposiciones la primera referencia a los derechos de las personas de “edad avanzada” (Rodríguez-Pinzón & Martín, 2003) en el artículo 25, que establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí mismo y de su familia, incluida la alimentación, la vestimenta, la vivienda y la atención médica y los servicios sociales necesarios, y el derecho a la seguridad en caso de desempleo o enfermedad, discapacidad, viudez, vejez u otra falta de sustento en circunstancias fuera de su control (Naciones Unidas, 2015, p. 52).

En ese mismo año se da la primera resolución sobre envejecimiento durante el tercer periodo de sesiones de la Asamblea General (Rubio Escudero, 1982). Sin embargo, no es sino hasta 1969 que, por medio de la Resolución 2599, el tema recibe atención prioritaria y



se subraya la necesidad de entender las implicaciones sociales, económicas y culturales del envejecimiento de los países desarrollados que por ese momento evidenciaban un aumento del valor absoluto y relativo de la población mayor en sus estructuras poblacionales y en tal virtud, maduraban en su proceso de transición demográfica. Es importante anotar desde el inicio que, si bien la agenda global no empezó hablando de las personas mayores, de sus necesidades y mucho menos de sus derechos especiales, es el envejecimiento poblacional la problemática central por la cual la persona mayor adquiere el reconocimiento como sujeto activo de derechos. El tema cobrará relevancia en la agenda global progresivamente.

La Resolución 2842 de 1971 de la Asamblea marca el inicio del proceso de caracterización del envejecimiento con el apoyo de datos estadísticos, ya que por primera vez se instó a la secretaría general a adelantar un estudio exploratorio multinacional que tuviera por objeto analizar la relación entre el envejecimiento y el desarrollo de los países. A partir de este estudio se buscaba crear un insumo técnico para orientar las políticas macroeconómicas y de bienestar social de los países, esta vez con especial atención a los países en del sur global, quienes tendrían una capacidad de respuesta más limitada para afrontar este reto de alcance multidimensional (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1971).

Tras los resultados del estudio, la Asamblea General emitió la Resolución de 3137 de 1973, la cual comunicó un listado con recomendaciones generales que esperaba que los países implementaran, con mayor o menor grado de independencia, en función de su madurez institucional y su desarrollo socioeconómico (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1973). El estudio se centró en la transición demográfica a nivel mundial y las implicaciones del cambio en la composición por edad, así como en el aumento de la proporción de la población mayor en las estructuras sociales. Adicionalmente, se evidenció con cifras y datos la falta de preparación de la mayoría de países no desarrollados para el envejecimiento de sus sociedades, así como las condiciones precarias en las que se



envejecía, especialmente en lo que respecta las condiciones de salud y seguridad económica. Las recomendaciones se enfocaron en realzar la contribución de la persona mayor al desarrollo económico y social a la luz de: (1) un enfoque compensatorio, (2) medidas para abolir la discriminación laboral por razones de edad, (3) fortalecimiento del núcleo familiar y (4) estudios ricos en datos para seguir construyendo evidencia empírica, con la ayuda de cooperación técnica internacional. Con esto, se lograría comprender el fenómeno del envejecimiento y sus implicaciones, en todas las dimensiones de cara al desarrollo.

Si bien las recomendaciones enunciadas en este documento marcaron un precedente importante, su implementación fue rezagada, particularmente en los países del sur. Es por eso que cuatro años más tarde la Asamblea General emitió la Resolución 32131 de 1977, la cual comunica, con un tono de urgencia, la necesidad de una plena participación de las personas mayores en "la corriente principal de las sociedades nacionales" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1977). Para ello, se resaltó la importancia de que las personas mayores gocen de los beneficios de un sistema general de bienestar y seguridad social para disfrutar niveles máximos posibles de seguridad y servicios sociales, incluido por primera vez –aunque con enfoque estrictamente sanitario– el cuidado. Otro tipo de prerrogativas recomendadas por este órgano fueron: vivienda, salud, bienestar humanitario y seguridad económica, máximo nivel de independencia económica e integración social. Adicionalmente, se instó a las comisiones regionales apoyar a los países en la planeación y ejecución de políticas y programas encaminados a la puesta en marcha de dichas recomendaciones.

No obstante, la capacidad de los países e incluso de las comisiones regionales de los países del sur resultaba insuficiente, limitada y poco efectiva para implementar las recomendaciones. Por tal motivo, se decidió nuevamente centrar esfuerzos a nivel global y elevar aún más la discusión sobre el envejecimiento mediante la Resolución 3352 de 1978



de la Asamblea General, por la cual se instó a la Secretaría General a gestionar, para 1982, la Primera Asamblea Mundial sobre las Personas de Edad, la cual serviría como un escenario para movilizar políticamente a delegados y representantes de los Estados miembros, y aumentar la concientización a nivel internacional. El entregable final de esta iniciativa sería un documento técnico, basado en evidencia, para la creación de un programa de acción internacional encaminado a garantizar la seguridad económica y, consecuentemente, la formulación de políticas y programas de cara al desarrollo socioeconómico de sus países (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1978). Por último, se hace mención de la celebración de un año internacional para la persona mayor.

Durante el periodo 1978-1982, la Asamblea General emitió tres resoluciones adicionales con el fin de incrementar el *momentum* político a nivel internacional sobre el envejecimiento y crear los arreglos institucionales necesarios para seguir impulsando la Asamblea Mundial y la implementación de sus futuras recomendaciones. La primera de ellas es la Resolución 34153 de 1979, con la cual la Asamblea General recomendó a los Estados Miembros generar políticas y programas nacionales para las personas mayores y reafirmar su compromiso en la Asamblea Mundial sobre las Personas de Edad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979). Asimismo, invitó a los países y comisiones regionales a no desistir en la investigación y recolección de información sobre su situación de envejecimiento.

La segunda es la Resolución 35129 de 1980, por medio de la cual se buscó que “las sociedades reaccionen más plenamente ante las consecuencias socioeconómicas del envejecimiento de las poblaciones y ante las necesidades especiales de las personas de edad”, pero más importante aún, se crea el Fondo Fiduciario para el Envejecimiento, con el cual se financiaría la Asamblea Mundial sobre las Personas de Edad, de ahí en adelante llamada Asamblea Mundial para el Envejecimiento (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1980). Dicho fondo, cuya financiación inicial dependía del Fondo de las Naciones



Unidas para Actividades en Materia de Población, se consolidaría a partir de contribuciones voluntarias de los países miembros y estaría a cargo de la Secretaría General, quien sería la encargada de generar una campaña de difusión del Fondo y así movilizar los recursos internacionales para la financiación de esta Asamblea Mundial. Finalmente, la Resolución 3620 de 1981 recomendó a los gobiernos seguir prestando atención al envejecimiento en la formulación de políticas y programas de desarrollo y a considerar la designación de un "Día de los Ancianos" para generar conciencia en torno al envejecimiento (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1981).

Es así como en 1982 se celebra en la ciudad de Viena, Austria, la Primera Asamblea Mundial del Envejecimiento y se redacta el Plan Internacional de Acción de Viena sobre el Envejecimiento (Organización de las Naciones Unidas, 1982). La meta principal del Plan era aumentar la capacidad de los países miembros de incorporar el fenómeno del envejecimiento en sus políticas y programas y atender las necesidades de la población mayor. El Plan se enfocó en entender las consecuencias socioeconómicas del envejecimiento, toda vez que se consideran los principales móviles de bienestar de las sociedades. Este fortalecimiento de capacidades sería posible gracias a la cooperación vertical y horizontal y al seguimiento del proceso de envejecimiento mediante la recolección de datos y estudios nacionales y regionales.

El Plan marcó otro hito importante en la cuestión global de la vejez y el envejecimiento toda vez que consolidó datos internacionales para entender el proceso de envejecimiento desagregado por regiones. Además, advierte el rápido proceso de envejecimiento que tendrán los países del sur gracias a los logros alcanzados en términos de esperanza de vida, urbanización y tasa de natalidad. Asimismo, se advierte sobre los gastos que acarrea el envejecimiento –o más bien, de una población más envejecida– y de las nuevas relaciones económicas que redefinirán las aristas del desarrollo socioeconómico de los países. Tales son el sistema pensional, patrones de consumo, esquemas de ahorro,



participación laboral y trabajo no remunerado, así como también la dimensión que el documento denomina “humanitaria”, a la cual se circunscriben las dimensiones de salud y alimentación, vivienda y medio ambiente, familia, bienestar social y educación, entre otros.

Casi una década después de la firma del Plan Internacional de Acción de Viena, la Asamblea General emitió la Resolución 46 de 1991, por medio de la cual estipuló los cinco principios orientadores de políticas y programas para las personas mayores que se deben considerar de manera transversal al asunto del envejecimiento (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1991). Dichos principios son:

1. *Independencia*; a través de la generación de ingresos, actividades laborales, programas educativos, entornos seguros y residencia.
2. *Participación*; a través de la integración en espacios y actividades comunitarias, incluyendo la formulación de políticas que incidan en su bienestar y la posibilidad de asociación, voluntariado y espacios para compartir conocimientos y pericias con generaciones más jóvenes.
3. *Cuidados*; incluyendo protección de la familia y la comunidad, servicios de atención para la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, servicios sociales y jurídicos para mayor autonomía, protección y cuidados, así como atención institucional en pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.
4. *Autorrealización*; que incluye aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial y acceso a recursos educativos, recreativos, culturales y espirituales.
5. *Dignidad*; que implica vivir con dignidad y seguridad, libres de explotación y maltrato, bajo trato digno y sin discriminación alguna, independientemente de la contribución económica de la persona mayor.



En 1992, la Asamblea General emitió otro documento “refuerzo”, la Resolución 475 de 1992, como un nuevo intento para visibilizar la trascendencia del envejecimiento en la agenda global, reconociendo la dificultad de la implementación del plan de acción acordado en Viena en 1982. Allí se resalta la necesidad de movilizar más recursos al Fondo Fiduciario para el Envejecimiento y generar más incidencia política para cumplir con los objetivos mundiales sobre el envejecimiento (Asamblea General Naciones Unidas, 1992).

El Plan de Acción Internacional de Madrid es el documento que resulta de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y que buscaba ampliar los esfuerzos alcanzados en la Primera Asamblea Mundial, profundizando en la puesta en marcha de la incorporación del envejecimiento y la persona mayor como aristas de las políticas y programas nacionales (UN, 2002). El objetivo central de este plan se divide en tres ámbitos prioritarios:

1. Incluir el envejecimiento en las políticas y programas de desarrollo de los países y posicionar a las personas mayores como sujetos activos en el desarrollo socioeconómico de sus países.
2. El fomento de la salud y el bienestar en la vejez, fundamentado en el acceso a servicios sociales y sanitarios primarios y especializados, entornos físicos saludables y seguros, y el apoyo familiar y comunitario para el cuidado. Esto para que las personas mayores gocen del máximo nivel de salud y bienestar posible durante su vejez.
3. Crear de un ambiente propicio y favorable, con énfasis en la vivienda, así como un espacio y condiciones para el cuidado y percepción sobre el envejecimiento.

Este documento, sienta por primera vez metas, objetivos e indicadores que los países firmantes adoptarán en sus políticas y programas para centrar esfuerzos y permitirá un seguimiento más práctico de los mismos.



Uno de los instrumentos internacionales más relevantes con respecto al estado internacional actual de los derechos de las personas mayores es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("PIDESC"). El órgano de supervisión del PIDESC es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("CESCR") (Rodríguez-Pinzón & Martín, 2003). En la Observación general número 6 del Comité sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, se elaboró el que aún hoy es el análisis jurídico más exhaustivo a nivel internacional sobre los derechos de las personas de edad avanzada. Como resultado, el Comité adoptó en 1995 la Observación general 6 del pacto. Esta observación amplía el alcance del PIDESC y proporciona información sobre los diferentes mecanismos necesarios para proteger los derechos de las personas de edad en todo el mundo.

La Observación general 6 comienza definiendo a las personas mayores como aquellas personas de sesenta años o más. Dado que el PIDESC no se refiere explícitamente a las personas de edad, el Comité primero obtuvo la autoridad de interpretar el Artículo 9 del PIDESC (el derecho de todos a la vida social y seguridad social), para referirse implícitamente al derecho a los beneficios de la vejez (Rodríguez-Pinzón & Martín, 2003). En segundo lugar, el Comité afirmó que, dado que el PIDESC se aplica a todos los miembros de la sociedad, "es evidente que las personas mayores tienen derecho a disfrutar de toda la gama de derechos reconocidos en el Pacto. Finalmente, el Comité declaró que deben tomarse medidas especiales para proteger los derechos de las personas de edad: "el Pacto exige que las partes lo hagan al máximo de sus recursos disponibles" (United Nations, 1966).

El comentario general número 6 también discute si el PIDESC implícitamente prohíbe la discriminación basada en la edad. El Comité observó que ni el PIDESC ni la Declaración Universal de Derechos Humanos prohíben explícitamente la discriminación por razón de edad. El Comité interpretó esta omisión como una falta de previsión y no como un reflejo intencional de la situación jurídica de las personas de edad. Por lo anterior, el Comité



declaró que la prohibición de la discriminación basada en "otro estado" podría incluir la edad. Sin embargo, el Comité no llegó a hacerlo explícitamente, por tanto, no indicó por qué no se puede interpretar el término "otro estado" para incluir la edad. El Comité parece haber otorgado un peso sustancial a los numerosos documentos producidos en la última década que apoyan la tendencia a eliminar la discriminación por edad. Sin embargo, el PIDESC decepcionó la interpretación de estos documentos, resoluciones, tendencias y planes de acción internacionales prohibiendo la discriminación basada en la edad (Rodríguez-Pinzón & Martin, 2003).

A pesar de todo, el Comité resumió las responsabilidades de los Estados miembros con respecto a la protección de las personas mayores: "El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales opina que los Estados partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención a la promoción y protección de los derechos económicos, derechos sociales y culturales de las personas de edad" (United Nations, 1966). El Comité aceptó así la responsabilidad de vigilar la aplicación de la protección internacional de las personas mayores porque no existe un mecanismo separado de las Naciones Unidas para centrarse específicamente en esta población vulnerable. El Comité también indicó que recibió poca información sobre el estado de los derechos de las personas mayores de los Estados miembros. En respuesta a lo anterior, el Comité declaró enfáticamente que, a partir de ese momento, "insistirá en que la situación de las personas de edad en relación con cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto debe abordarse adecuadamente en todos los informes" (United Nations, 1966).

b. América Latina

Dada la situación política y económica del hemisferio occidental durante las últimas tres décadas, no sorprende que los tratados interamericanos de derechos humanos se centraran más en los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos que en sus derechos económicos, sociales y culturales. La Comisión Interamericana resumió su propia



preocupación con la protección de los derechos civiles y políticos en su informe de 1983-1984 a la Asamblea General:

De hecho, las garantías individuales y políticas que la efectividad de esos derechos tiende a garantizar incluyen como una suposición básica de que los beneficios derivados de esa efectividad se reflejarían en la esfera económica, social y cultural. En otras palabras, se consideró que un orden político de democracia representativa, por su propia naturaleza, debería traducirse en mejoras sustantivas en la calidad de vida de la gran mayoría, sino de la totalidad de la población (Rodríguez-Pinzón & Martin, 2003).

Sin embargo, la Comisión Interamericana también señaló la conexión entre el concepto de derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales de cada individuo. Señaló que "no existe una relación automática y necesaria entre la efectividad de los derechos civiles y políticos y la satisfacción de las necesidades básicas de amplios sectores de la población" (Rodríguez-Pinzón & Martin, 2003). La Comisión Interamericana se dio cuenta de que el hemisferio no logrará la plena implementación de los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos sin atacar también las perpetuas violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales al mismo tiempo.

A este respecto, la Asamblea General encargó a la Secretaría General que preparara un anteproyecto de protocolo adicional en el área de los derechos sociales, económicos y culturales en 1982. Finalmente, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmaron el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) en noviembre de 1988. Un breve resumen de la historia del proyecto de protocolo muestra una comprensión y aceptación general que la población mayor requiere protección especial. Sin embargo, el borrador original del Protocolo de San Salvador no



contenía ninguna protección para las personas mayores, por tanto, en sus comentarios sobre el borrador, la Comisión Interamericana consideró necesario "incluir a ciertos grupos relevantes en el Protocolo de San Salvador que aún no han sido objeto de protección internacional en el área de los derechos humanos como los ancianos" (Rodríguez-Pinzón & Martín, 2003).

Con lo anterior, la Comisión Interamericana argumentó que ciertas poblaciones minoritarias merecen atención especial para que esas personas disfruten plenamente de sus derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, la Comisión Interamericana declaró que los gobiernos deben adoptar disposiciones que vayan más allá de las medidas adoptadas con el objetivo de que los grupos minoritarios puedan disfrutar adecuadamente de esos derechos.

En cuanto a las personas mayores, la Comisión Interamericana expresó su preocupación de que "a menudo están obligados a vivir en condiciones de grave desprotección" (Rodríguez-Pinzón & Martín, 2003). En la misma línea de ideas, la Comisión Interamericana se refirió a las personas mayores como un "grupo especialmente vulnerable" y afirmó que "debe recibir atención prioritaria del gobierno".

En el informe del Consejo Permanente sobre el Proyecto de Protocolo Adicional, el grupo de trabajo no hizo ningún comentario sobre la adición del Artículo 17 de la Comisión Interamericana, que protege a las personas mayores. Este nuevo borrador tuvo en cuenta los comentarios formulados por los gobiernos del grupo de trabajo, así como por las organizaciones internacionales pertinentes. Algunos gobiernos y organizaciones hicieron comentarios sobre la provisión para personas mayores. Por ejemplo, el gobierno peruano reafirmó la necesidad de extender la protección a grupos sociales especiales, como los adultos mayores. Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud recomendó, en su propuesta para el artículo sobre salud, una disposición que asociara a las personas



mayores con otras poblaciones de alto riesgo que merecen atención específica (Rodríguez-Pinzón & Martín, 2003). El gobierno mexicano escribió en sus observaciones que considera que la protección a las personas mayores es un derecho que debe implementarse progresivamente¹. Por otro lado, el Gobierno argentino reafirmó la razonabilidad de brindar protección especial a los grupos vulnerables².

El Proyecto de Protocolo fue aprobado el 17 de noviembre de 1988, en el Decimotavo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General. Trece países firmaron el protocolo ese día, pero el protocolo no entró en vigencia hasta 1999. La versión final del Artículo 17 establece que:

Todos tienen derecho a una protección especial en la vejez. Teniendo esto en cuenta que los Estados partes acuerdan tomar progresivamente las medidas necesarias para hacer realidad este derecho y, en particular, para:

- a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentos y atención médica especializada, para personas mayores que carecen de ellas y no pueden proporcionarlas por sí mismas;
- b. Empezar programas de trabajo diseñados específicamente para brindarles a los ancianos la oportunidad de participar en una actividad productiva adecuada a sus capacidades y consistente con sus vocaciones o deseos;

¹ Observaciones al Anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Misión Permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos, OEA / Ser. G, CP / CAJP-622/85 add. 6, 18 de agosto de 1986.

² Observaciones del Gobierno de la República Argentina sobre el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA / Ser. G, CP / CAJP-622/85 add. 10, 1 de octubre de 1987.



c. Fomentar el establecimiento de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas mayores³.

Además del Protocolo de San Salvador, la Comisión Interamericana ha castigado a los gobiernos cuando violan los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos, incluidos los malos tratos a las personas mayores. Por ejemplo, en el informe especial de país de 2001 sobre Paraguay, la Comisión Interamericana criticó el manejo por parte de algunos gobiernos ante la crisis de la seguridad social⁴.

Preocupaciones similares también se pueden encontrar en el informe especial de 1993 sobre Colombia. La Comisión Interamericana describió su descontento con la incapacidad del gobierno colombiano para proteger el derecho de sus ciudadanos a la vida, incluido el derecho de las personas mayores, durante la violencia que ha sumido a la nación⁵.

De la misma forma la Comisión describe que las personas mayores representan a muchas de las víctimas de la violencia durante la última década. Lo anterior se basa en el informe de Guatemala de 1993, donde la Comisión Interamericana expresó su preocupación por la

³ Informe del grupo de trabajo para estudiar el Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴ Tercer informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, págs. 42-43, OEA / Ser.L / V / II.110, doc. 52, 9 de marzo de 2001 (denunciando las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura y haciendo un llamamiento para que el Estado paraguayo, a través de la judicatura, cumpla con su deber de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos).

⁵ Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, sec. B, OEA / Ser.L / V / II.84, Doc. 39 ref., 14 de octubre de 1993 (castigando al gobierno de Colombia por su incapacidad para proteger las libertades personales de sus ciudadanos).



brutalidad policial cuando la policía antidisturbios atacó y golpeó a los manifestantes, incluidas las personas mayores⁶.

La Comisión Interamericana por lo general monitorea la protección de los derechos económicos, sociales y culturales sobre la base del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana), la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana). Si bien el artículo 26 de la Convención Americana y las disposiciones de la Carta de la OEA son de naturaleza general, la Declaración Americana reconoce los derechos económicos, sociales y culturales específicos que son relevantes para promover la protección de las personas mayores en el Sistema Interamericano. En particular, la Declaración incluye, entre otros: el derecho a la protección de la familia (Artículo VI), el derecho a la preservación de la salud y el bienestar (Artículo XI); el derecho a la educación (Artículo XII); el derecho al trabajo y a una remuneración justa (Artículo XIV); y el derecho a la seguridad social (Artículo XVI). Además, la Declaración contiene deberes hacia los padres (Artículo 30) y deberes con respecto a la seguridad social y el bienestar (Artículo 34) (Rodríguez-Pinzón, Martínez, 2003).

c. Declaraciones regionales

De acuerdo con los compromisos adquiridos por los países firmantes de la Declaración del Plan de Acción de Madrid, la región latinoamericana y del Caribe concertó la Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento, con Chile como país anfitrión (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003). Los temas

⁶ Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, cap. IX, OEA / Ser.L / V / 1.83, Doc. 16 Rev., 1 de junio de 1993 (discutiendo cómo el sistema guatemalteco ha sido ineficaz para garantizar el derecho a la libertad de pensamiento, expresión y reunión).



principales fueron: (1) *las personas mayores y el desarrollo* (2) *el fomento de la salud y el bienestar en la vejez* y (3) *la creación de un entorno propicio y favorable*, adoptando como orientaciones generales el envejecimiento activo, la inclusión económica, el enfoque de ciclo de vida, la solidaridad intergeneracional y la incorporación de un enfoque de envejecimiento en las políticas y programas. Este apartado se dedica a reseñar las 4 conferencias que se han llevado a cabo hasta ahora y pretende evaluar sus productos: las declaraciones.

Esta conferencia tuvo como meta principal definir las prioridades regionales para la implementación de la Declaración del Plan de Acción de Madrid y se caracterizó por ser el primer esfuerzo a nivel latinoamericano y del Caribe, para visibilizar y ahondar el fenómeno del envejecimiento desde la política regional. El documento considera el envejecimiento en Latinoamérica como una realidad inescapable, aunque heterogénea entre los países. Aun cuando se considera un éxito de la salud pública y del ejercicio de derechos, la región, según advierte el documento, enfrentará un envejecimiento mucho más acelerado que los países avanzados y el hecho de que suceda así de aceleradamente sin el soporte de políticas, programas y marcos institucionales sólidos que puedan solventar, por un lado, los efectos macroeconómicos de este fenómeno demográfico y por otro, respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de una población mayor en constante aumento el reto de los próximos decenios, es de gran preocupación.

Frente a este último punto, es clave subrayar anticipadamente que un envejecimiento acelerado en un contexto socioeconómico de altos índices de pobreza, informalidad laboral, inequidad social, bajo desarrollo institucional y baja cobertura en seguridad social constituye la problemática central que los países de la América Latina y el Caribe tienen que atender con urgencia.



En el 2007 se llevó a cabo la Segunda Conferencia Regional sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, esta vez en la ciudad de Brasilia. Como resultado, se redactó una segunda Declaración, la cual tuvo por objeto reimpulsar los esfuerzos de los países de la región de promover y proteger los derechos humanos de las personas mayores, erradicar la discriminación y violencia y la creación de redes de apoyo comunitarias (CEPAL, 2007). Esta declaración no aborda asuntos técnicos exhaustivamente, pero es importante porque plantea principios del envejecimiento desde un enfoque de derechos, subraya la futura necesidad de apoyos integrales para las personas mayores, hace mención de la discriminación por motivos de edad como una barrera al bienestar e incluye la necesidad de analizar el envejecimiento en los flujos migratorios de la región. Con esta declaración, el envejecimiento adquiere un significado más amplio. Prueba de ello es el énfasis en la inclusión social de las personas mayores y no necesariamente su adaptación a las aristas del desarrollo económico.

La Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe es el esfuerzo regional producto de la tercera conferencia regional intergubernamental celebrada en San José de Costa Rica. Este documento es la base filosófica y normativa de la convención, que recoge lo acordado en las dos conferencias regionales pasadas y que señala los derechos de las personas mayores en las dimensiones críticas para el bienestar de esta población, a saber: el acceso a la justicia; participación política; protección de los Derechos Humanos; esquemas de protección social; inclusión económica; salud; educación, seguridad; y fortalecimiento institucional, entre otros (ONU y CEPAL, 2012). Todas estas dimensiones constituirán la necesidad de derechos y obligaciones del Estado, los cuales quedarán consagrados casi tres años más tarde en la Convención como se analizará más adelante. Finalmente, de la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores, realizada en Paraguay, emana la Declaración de Asunción (2017). Si



bien es posterior al documento de la CIPDHPM, hay que tener en cuenta que las conferencias siguen llevándose a cabo.

d. Cumbre de las Américas

La quinta Cumbre de las Américas celebrada en Puerto España en 2009 adoptó como objetivos regionales la sostenibilidad ambiental, la seguridad energética y la prosperidad humana (Organización de los Estados Americanos, 2009). Frente a esta última, los Estados firmantes consideraron por primera vez, con la ayuda de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "un examen sobre la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores" (Organización de los Estados Americanos, 2009). De aquí en adelante, la región latinoamericana tuvo en su agenda fortalecer los derechos de las personas mayores mediante un instrumento jurídico internacional como lo es una convención. El documento final de la Cumbre es testigo de una transición de un discurso del envejecimiento inicialmente centrado en las expectativas del desarrollo socioeconómico a un discurso más amplio, enmarcado en las necesidades y prerrogativas fundamentales de las personas mayores consagradas en derechos y posicionándolos como sujetos activos en sus entornos de participación y desenvolvimiento.

Paralelamente, y de acuerdo con los mandatos acordados internacionalmente, se creó la Estrategia y Plan de Acción para la Salud de las Personas Mayores para el periodo 2009-2018 (Organización Panamericana de la Salud, 2009), basado en la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la cual se insta a los Estados miembros a abogar "por la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad avanzada" (Organización Panamericana de la Salud, 2009). Para promover un envejecimiento sano y el máximo nivel de bienestar en la vejez, el plan considera cuatro objetivos centrados en (1) *Acceso a servicios de salud*



integrales ajustados a las necesidades de las personas mayores, (2) formulación de políticas y programas, leyes y acuerdos de cooperación, (3) envejecimiento activo y (4) fortalecimiento institucional e investigación. Dichos objetivos serán un insumo clave para construir los derechos consagrados en la Convención Interamericana.

6. Sobre la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores

El 15 de junio de 2015, durante la sesión número 45 de la Asamblea de la OEA y casi cinco años después de la Cumbre de Puerto España, se aprueba la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores; el instrumento jurídico más importante a nivel regional para reconocer, promover, proteger y asegurar los derechos de las personas mayores. La Convención es el resultado de las discusiones y compromisos económicos, políticos y jurídicos entre los Estados miembros adquiridos a lo largo de las tres últimas Cumbres Intergubernamentales (Chile 2003, Brasilia, 2007, San José 2012) y eleva a un carácter más vinculante el propósito de reconocer a la persona mayor como sujeto de derechos y su capacidad plena de gozar y ejercer sus libertades fundamentales, en situaciones de igualdad, justicia y equidad, con el fin último de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad (Organización de los Estados Americanos, 2015).

Por medio de esta Convención se establecen principios, objetivos y alcances de los derechos de las personas mayores alrededor de: (1) la promoción, protección y garantía de sus derechos humanos y libertades fundamentales, (2) su rol en la comunidad, (3) su importancia en el desarrollo económico, (4) su contribución al fortalecimiento de las relaciones humanas, especialmente a nivel intergeneracional, y (5) su valor en la construcción de un tejido social libre de discriminación, violencia o maltrato.



La Convención incluye un preámbulo y guarda un total de 41 artículos divididos en 7 capítulos. Estos son:

Capítulo 1 - Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

Capítulo 2 - Principios generales

Capítulo 3 - Deberes generales de los Estados parte

Capítulo 4 - Derechos protegidos

Capítulo 5 - Toma de conciencia

Capítulo 6 - Mecanismo de seguimiento de la Convención y Medios de Protección

Capítulo 7 - Disposiciones generales

El preámbulo del documento recoge los antecedentes normativos sobre los cuales se basan los derechos y responsabilidades ahí consignadas, incluidos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y las resoluciones de la Asamblea General de la ONU. Asimismo, se hace mención de otros documentos estructurantes celebrados a nivel regional producto de encuentros multilaterales como la Declaración de Compromiso de Puerto España en el marco de la Asambleas de la OEA y las Conferencias Intergubernamentales celebradas por los países latinoamericanos y del Caribe.

En esta primera parte de la Convención se subraya la importancia de reconocer los derechos fundamentales de las personas mayores, con especial énfasis en sus libertades individuales, porque a partir de ellas es que se desarrolla y se protegen su capacidad de independencia y autonomía; dos atributos críticos para visibilizar la contribución social, económica, política y cultural de estas personas en sus sociedades y al desarrollo humano. De la misma manera, se posiciona a la justicia social, la equidad e igualdad como condiciones necesarias para el goce efectivo de derechos.



El enfoque de derechos es otra arista clave en el preámbulo ya que por medio de ella se lograrán reivindicar las titularidades de estas personas como sujetos de derechos, así como la responsabilidad del Estado y organismos internacionales en la garantía, promoción y protección de los mismos. Finalmente, se enfatiza la pertinencia de la Convención para ayudar a los gobiernos a priorizar el envejecimiento en la formulación de sus políticas y programas, aunar esfuerzos internacionales a través de la cooperación para la promoción de los derechos de las personas mayores, así como la adopción de una perspectiva de género en la formulación de políticas y programas y la necesidad imperante de abolir la discriminación en todas sus formas.

En el Capítulo 1 sobre el *Objeto, ámbito de aplicación y definiciones* se declara la razón fundamental del documento, los parámetros de aplicación, así como las definiciones clave para entender el alcance de los deberes y derechos ahí consignados. El Capítulo 2 contiene los *Principios generales*, los cuales están basados en aquellos dispuestos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1991).

En el Capítulo 3 se encuentran los *Deberes de los Estados parte*. Por un lado, se llama a los Estados miembro a crear medidas de prevención de cualquier expresión violenta hacia las personas mayores, incluidas el abuso, maltrato y discriminación; medidas afirmativas para la integración y participación efectiva de esta población; medidas legislativas para el trato diferenciado y preferencial; y medidas de cooperación internacional para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otro lado, el capítulo hace mención de la responsabilidad estatal de tomar todas las medidas a su alcance para proteger a las personas mayores de actos violentos; la participación ciudadana, en especial de ellos mismos en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre envejecimiento y vejez; y el fomento de estudios científicos que recojan datos estadísticos



para la caracterización de la vejez en su país, los cuales servirán como insumo para el diseño de políticas y programas.

El Capítulo 4, sobre los *Derechos protegidos*, constituye una sección fundamental del documento puesto que contiene los 27 derechos protegidos de las personas mayores. En términos generales, el capítulo permite entrever una intención clara de la Convención de recoger las provisiones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y ajustarlas a las realidades de las personas mayores de la región, bajo un enfoque de envejecimiento y vejez. Paralelamente, se hizo lo mismo con los acuerdos técnicos, políticos y jurídicos alcanzados en las reuniones y asambleas en el marco de las Naciones Unidas.

El enfoque de envejecimiento y vejez, sumado al enfoque de derechos, es trascendental en esta Convención puesto que considera el desarrollo humano como un proceso dinámico, longitudinal y constante, que sucede desde que nacemos hasta que morimos, y en el cual se evidencian distintas necesidades que deben ser proveídas de distintas formas según la capacidad y las condiciones de la persona durante su curso de vida. Por su parte, el componente de vejez dentro de este enfoque parte de la realidad inescapable de que todos los seres humanos pasamos por esta última etapa e invita a considerar las condiciones en que se vive la vejez y la preparación que ello exige desde todos los ámbitos de la vida de las personas.

Así las cosas, el articulado recoge derechos fundamentales como la vida digna libre de violencia, la libertad individual y de asociación, la igualdad, la seguridad, acceso a servicios e instituciones políticas, económicos, sociales y culturales, entre otros; todos ellos ajustados al enfoque de vejez y envejecimiento. Por ejemplo, el primer artículo del Capítulo 4 de la Convención (Organización de los Estados Americanos, 2015), sobre el Derecho a la igualdad y no discriminación menciona que:



Queda prohibida por la presente Convención la discriminación por edad en la vejez.

Los Estados parte desarrollarán enfoques específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez, en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de discriminación múltiple, incluidas las mujeres, 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, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, entre otros.

En este caso, el artículo recoge lo consignado en los artículos dos⁷ y siete⁸ de la Declaración Universal y los ajusta y amplía a la luz del envejecimiento y la vejez, a la vez que hace explícita la responsabilidad del Estado en desarrollar estos enfoques para su cumplimiento y de incorporar en su gestión y mandato jurídico todas las medidas necesarias

⁷ El Artículo 2 de la Declaración dice que “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.

⁸ El Artículo 7 por su parte, dice que “**todos** son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley y contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.



para evitarlo. Este ejercicio de ajuste y ampliación de los Derechos Universales se evidencia en los otros derechos declarados en ese capítulo, como por ejemplo el derecho a la libertad; a la dignidad; a la igualdad; a la seguridad social, trabajo y educación; a la accesibilidad, la recreación, deporte y cultura; entre otros. En otros casos, la Convención evidencia un mismo proceso de ajuste y ampliación de derechos, esta vez por fuentes distintas, como por ejemplo las Asambleas y Planes de Acción Internacionales y las Conferencias Intergubernamentales regionales. Este es el caso de disposiciones como el Artículo 7, sobre el Derecho a la Independencia y a la Autonomía y el Artículo 12, sobre los Derechos de la Persona Mayor que recibe cuidados de largo plazo que son cuestiones sustanciales para la vejez.

Los derechos enunciados en este apartado abarcan todas las dimensiones fundamentales para el desarrollo humano y social de las personas mayores. Así pues, se consideran asuntos como la salud, atenciones sanitarias y estilos de vida; infraestructura y espacios físicos adecuados; servicios sociales e instituciones políticas; y los fundamentos para la participación ciudadana y la incidencia en espacios políticos. El análisis de los derechos consignados en este capítulo a la luz de estas dimensiones permite entender el alcance, las prioridades, la asignación de titularidades y responsabilidades de la Convención. De la misma manera, estas dimensiones ofrecen una comprensión más robusta y extensa sobre su proceso de implementación en los países que lo han ratificado y en tal virtud, serán insumos útiles para adelantar el análisis cualitativo que se presenta en este documento.

El Capítulo 5, sobre *Toma de conciencia*, advierte la importancia de adoptar medidas para aumentar la sensibilización y concientización sobre la vejez y el envejecimiento a través de canales y medios de divulgación pertinentes, no solo para promover programas de atención sino también para cambiar la percepción negativa de la vejez; fomentar el respeto en todos los ámbitos de participación y promover los derechos consagrados en este y otros instrumentos jurídicos. Finalmente, el capítulo insta a los Estados miembro a aunar



esfuerzos en la toma de conciencia social con el fin de “*promover el reconocimiento de la experiencia, la sabiduría, la productividad y la contribución al desarrollo que la persona mayor brinda a la sociedad en su conjunto*”(Organización de los Estados Americanos, 2015).

El Capítulo 6, que aborda el *Mecanismo de seguimiento de la Convención y medidas de protección*, crea dos instancias fundamentales para la gobernanza de la Convención, a saber: la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertos. La primera constituye el órgano principal del Mecanismo de seguimiento, integrada por los Estados parte y cuya misión principal es: (1) dar seguimiento al avance de los países en el cumplimiento de consagrado en la Convención; (2) facilitar el intercambio de experiencias, la cooperación técnica y buenas prácticas de implementación entre los Estados Parte, y (3) considerar las recomendaciones del Comité de Expertos. Por su parte, el Comité de Expertos se compone de especialistas asignados por cada país y su misión principal es adelantar los análisis técnicos sobre los avances de implementación y presentar recomendaciones a la Conferencia de Estados parte basadas en los hallazgos encontrados. El Capítulo también menciona en su Artículo 36 las disposiciones para un sistema de peticiones individuales sobre quejas o denuncias con respecto a la violación de algún artículo de la Convención por parte de cualquier Estado miembro.

Finalmente, el Capítulo 7, que consigna las *Disposiciones generales de la Convención*, enuncia los preceptos rectores de la firma, ratificación, adhesión y estado en vigor del documento, así como las opciones de reserva parcial de parte de algún Estado, denuncias, depósitos y enmiendas.



Capítulo 1: Argentina

En este capítulo se buscará establecer las características de la participación de la sociedad civil y de las instituciones públicas argentinas en el proceso de formulación, firma y ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM). Para ello se realizaron tres entrevistas a profundidad con actores clave sobre: la participación de la sociedad civil y de las instituciones estatales; el proceso de firma y ratificación; la apropiación del documento y los impactos esperados. Los resultados de dichas indagaciones serán presentados en los siguientes subtítulos:

1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación.

Los delegados argentinos a la Organización de los Estados Americanos participaron desde el momento donde se formuló la CIPDHPM, siendo un actor clave del documento. Esto se ampliará más adelante, sin embargo, es importante tener en cuenta que la forma en la que se dio la participación de la sociedad civil tiene mucho que ver con esto. La sociedad civil se vinculó de forma más activa en el momento de formulación del documento de la Convención que en el proceso de firma y ratificación.

¿Qué papel tuvieron las organizaciones de la sociedad civil dentro de este proceso de firma y ratificación?

Bueno, en cuanto a la firma y ratificación, que sería la parte final, no, simplemente el apoyo, el respaldo y de alguna manera impulsar. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

Sin embargo, como se puede ver en el final de la cita, ello no implica que la sociedad civil no ejerciera un proceso de presión al momento de la firma y ratificación. Concretamente, en otra cita se pueden ver los mecanismos utilizados:



En realidad, muchas organizaciones, de hecho, algunas vinieron a hablar conmigo, fue para asegurarse, porque estaba el temor de que no se firme porque ya se vencieron los plazos. Venían representantes de algunas organizaciones a preguntarnos qué había pasado con ese convenio. Se movieron a través de entrevistas con diferentes diputados como para que esa confirmación sea tomada en cuenta en alguna de las sesiones y que peligraba en el momento político, que había elecciones y demás. (Entrevista, Institución Pública – Argentina).

Sin embargo, esta labor de presión y de gestión política por parte de las organizaciones no fue el centro de la participación. Como se puede ver en el instrumento de las entrevistas con diputados utilizado por las organizaciones, éstas se vincularon de manera veedora, lo cual contrasta con la participación en el proceso de formulación de la Convención. Para el caso argentino, la interlocución entre sociedad civil y Estado fue fundamental para llevar a buen término la Convención. Es decir, que esta participación y movilización veedora pasa a segundo plano frente a los aportes de la sociedad civil a la hora de dar sus opiniones frente al texto borrador de la Convención. Esta particularidad hace del caso argentino diferente del de otros países del subcontinente.

La participación en el proceso genético configura una relación particular entre instituciones públicas y sociedad civil, sobre la cual se ahondará más adelante. Sin embargo, para este subtítulo, la tesis será que la participación fue diversa y con enfoque territorial, se dio en el momento de formulación y tuvo un carácter intergubernamental debido al espacio donde se llevaba a cabo.

La participación nuestra ha sido más en las reuniones internacionales llevadas a cabo por la Confederación, por COLICAN que es la Unión de



Confederaciones y Organizaciones de América Latina y el Caribe de Adultos Mayores. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

En esta parte del proceso se destaca la amplia participación de la sociedad civil, que tenía capacidad de agencia y discusión en el proceso. La interlocución entre la sociedad civil y el Estado se dio por medio de las instituciones que tienen que ver con la política internacional. Ello configuró la participación bidireccional y con poco roce, pues buena parte de las sugerencias o ajustes que las organizaciones hacían al documento borrador eran tenidas en cuenta o por lo menos discutidas en las asambleas. A su vez, la participación de los delegados argentinos en la formulación se veía potenciada por el hecho de encontrar a la sociedad civil vinculada al proceso de discusión y se nutría de los aportes de la misma.

No, ninguno. Lo que sí nosotros trabajamos con la sociedad civil fue durante los años que discutimos el documento con la OEA acá en Argentina, como en Chile, como en Uruguay o en Brasil y Costa Rica, muchos, muchos países, El Salvador, ponían en discusión con las organizaciones de mayores y con la sociedad civil, los artículos que íbamos a proponer. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

Dicha participación también buscó ser amplia, diversa y tener en cuenta las posiciones tanto del Gran Buenos Aires como de los territorios del interior. El escenario de la participación de la sociedad civil argentina fue moldeado por de la estructura político-territorial del país. Es decir, las organizaciones de la sociedad civil tomaron la misma forma que toman las instituciones públicas en la relación entre la capital y los territorios, tendiendo a una estructura federal. Así pues, la difusión de información sobre la formulación de la convención entre las organizaciones logró llevarse a los territorios a través de estas



federaciones. A su vez, éstas, por medio de sus representantes, transmitían a los órganos internos del orden más central su retroalimentación sobre el proceso.

Este es el caso de las confederaciones y consejos. La divulgación de la información a las organizaciones de base se realizó a través de talleres, reuniones de avance y espacios de discusión.

Nosotros hemos hecho participar en esos acuerdos la mayor cantidad posible de organizaciones, en nuestro caso que hay como 130 federaciones y organismos similares de segundo grado y algo así deben quedar alrededor de 8500 centros jubilados en todo el país, los hemos hecho participar en forma indirecta si se quiere, ya que la Confederación fue revisando en las 24 provincias, reuniones que eran afines a esas tareas, y de la cual participaron, este, una cantidad también de funcionarios.
(Entrevista, Sociedad Civil - Argentina).

Este papel activo a nivel internacional es consecuente con las intenciones de los delegados argentinos. Según el material, luego de la reunión de seguimiento del Plan Madrid en 2007, se sugiere la necesidad de una Convención y Argentina fue líder en dicho proceso. El caso argentino es particular pues tiene una responsabilidad directa en la consecución del instrumento y, si bien otros países participaron activamente de la formulación, Argentina fue clave para que el proceso se llevara a cabo.

2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos, factores fundamentales.

Con respecto al proceso, los actores involucrados y los factores facilitadores, es importante primero mencionar que los datos cualitativos no revelan información muy detallada sobre



los mecanismos de coordinación y cooperación de participación a nivel nacional e incluso intergubernamental, así como tampoco información suficiente sobre los distintos actores estatales y de la sociedad civil que hicieron parte del proceso. Sin embargo, dentro del material de otros países se reconoce que Argentina era uno de los países que lideraron el proceso de formulación de lo anterior. Sin embargo, en el material cualitativo sobre Argentina no fue posible identificar el alcance de la participación, la cobertura, ni la densidad de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en los escenarios de incidencia referentes a la Convención.

Sin embargo, lo más importante del proceso, para el caso argentino, es la génesis de la Convención. Se reconoce en Argentina la participación activa de su delegación en las discusiones y ponencias a nivel intergubernamental. El papel preponderante argentino va más allá de un período de tiempo corto, y se vincula a los temas de envejecimiento y vejez desde la Declaración de Madrid en 2002 e incluso desde la época de la promulgación de los *Principios de Naciones Unidas a favor de las personas de edad* en 1991. Según los datos, la antigüedad y experiencia de Argentina en estos temas le abrió el camino a una contribución sustancial en el articulado de la Convención. No obstante, no se identificaron en el discurso de los entrevistados cuáles eran las banderas específicas que lideraban la delegación en estos escenarios, ni el tipo de legado generado en el documento.

El momento más incidente de la institucionalidad argentina fue en la gestión previa y la génesis de la Convención. En esta medida, es interesante cómo dentro de las entrevistas realizadas se asume que es este el momento del que se debe hablar. Con esto se quiere decir que cuando se pregunta a los participantes sobre el proceso de firma y ratificación, se van de inmediato a información sobre el proceso de formulación del documento. Esto sugiere que fue el momento donde se movilizó la Convención con mayor fuerza en el contexto nacional, y por ende escasean las referencias a otros períodos como el de la firma y la ratificación en cuanto a actores, oportunidades y dificultades.



El principal actor de la sociedad civil, como se mencionó antes, fue COLICAN, una organización que coordina diferentes organizaciones e iniciativas de base de personas mayores. COLICAN mantuvo la enunciada descentralización como principio fundante. Fue elegida como interlocutora en la medida en que tenía presencia a nivel nacional y que podía ser el canal por medio del cual se vincularan las opiniones y necesidades de las poblaciones más lejanas.

Una pregunta importante con respecto a los actores dentro del proceso de firma y ratificación fue sobre el papel de los medios de comunicación en el proceso. Pero, para el caso argentino, los entrevistados estiman que la participación de los medios de comunicación no fue preponderante y que la mayoría de la información se divulgaba por canales internos, desde los nodos más centrales a los más dispersos territorialmente.

Yo creo que ha habido secuencias informativas, pero nunca le dieron el espacio, digamos, no sólo necesario, sino el espacio que merecía una aprobación o empujar una convención de esta naturaleza. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

Además, los datos cualitativos hacen referencia a dos obstáculos que los entrevistados consideran relevantes: por un lado, la resistencia de las delegaciones de Estados Unidos y Canadá en las sesiones de discusión a nivel intergubernamental y, por el otro, las barreras del lenguaje. Esto generó un mayor esfuerzo de quienes estaban a favor de la Convención para terminar de constituir el documento con las aprobaciones necesarias en el marco de la OEA; las barreras del lenguaje que producían distintas interpretaciones, en tanto cada delegación tenía “un español distinto”. Estas discusiones sobre terminologías exigían una discusión minuciosa sobre el alcance y limitaciones de cada palabra que se redactaba. Las



dificultades se centran en la formulación del proyecto, y tienen la particularidad de hacer referencia al quehacer de los delegados del gobierno en las sesiones de la OEA.

De la misma manera, se abordaban inquietudes de fondo sobre las limitaciones de los derechos que se redactaban, ya que podrían interpretarse de forma ambigua, que fuera contraria a principios constitucionales de algunos países miembro o a los intereses o ideologías de los gobiernos de turno. Por ejemplo, mientras se discutía el derecho a la autonomía e independencia, hubo extensos debates alrededor del alcance de la autonomía de las personas mayores para decidir sobre temas controversiales como la eutanasia y la salud sexual y reproductiva. La siguiente cita es importante, en la medida en que corresponde a una entrevista con una exfuncionaria de una institución del Estado argentino, quien fue líder de la Convención.

Tenemos distintos españoles, claro que sí. Entonces en ese sentido, este, la redacción costó un montón, pero después no te digo, porque eventualmente lo de la diversidad sexual, el tema cómo ayudar a alguien morir, era un tema. El tema de la salud sexual y reproductiva, aunque parezca mentira se, planteaban algunas referentes de las misiones, que para qué, que las personas así no tenían, este, sexo, por ejemplo, o no se reproducen. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.

Como se mencionó anteriormente, la apropiación de la convención sucedió por los canales internos de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, en cabeza del Ministerio de Desarrollo Social y de la mano del Consejo Federal de las Personas Mayores. De parte de la sociedad civil, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Confederación General de Jubilados, Pensionados y Adultos Mayores del país fueron los



actores principales y los canales de comunicación entre lo que ocurría en Washington y las organizaciones. Algunas de las metodologías de divulgación que se mencionaron incluyen talleres, espacios de formación y plenarias.

La secretaría de derechos humanos, los adultos mayores de las provincias, los directores de provincia de la tercera edad, generábamos reuniones, este, plenarias, talleres y discutíamos los documentos que llevábamos o que traíamos (...). (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

No se encontraron hallazgos sobre algún tipo de oposición en la sociedad civil a la firma y ratificación de la Convención. Se estima que la cobertura y densidad de organizaciones federalizadas como, por ejemplo, la Confederación General de Jubilados, reunía los intereses y la influencia suficiente para tener legitimidad en la interlocución con el gobierno federal. Esto puede sugerir una relación descendente (*top-down*) en el contexto de las organizaciones de la sociedad civil sobre vejez y envejecimiento que podría expandirse en futuros estudios.

4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.

Uno de los cambios importantes que se consideró fundamental tras la firma y ratificación es el cambio en la percepción de las instituciones y de la sociedad frente a la vejez. Las referencias hacían alusión a las nuevas formas de interacción con la persona mayor, como sujeto activo dentro de la sociedad, con concomitamientos y condiciones que hay que respetar y valorar.

(...) en que los adultos mayores tengan una, una respuesta oportuna y correcta al reconocerse su condición, no sólo como ser humano sino su condición que está en base a una acumulación de conocimiento, de sus servicios como memoria de la



historia y sus aportes, por lo que han vivido de forma colectiva. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

La difusión y la divulgación de los contenidos de la Convención es un reto que tanto el gobierno como la sociedad civil tendrán que superar para incrementar la concientización y el sentido de apropiación de las personas mayores sobre sus derechos. Para ello, será determinante las estrategias de comunicación que se adopten con los medios de comunicación.

La capacitación y la difusión creo que son fundamentales, el recurso humano que trabaja en la gerontología, eso es fundamental, a los funcionarios políticos, a las áreas, a las distintas áreas en la situación de la convención ¿no? gubernamentales, tanto nacionales como municipales. Ahí viene todo un trabajo importante ahora. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

Finalmente, otro de los retos a subrayar es la preservación de la voluntad política del gobierno y de la sociedad civil para empezar a implementar lo convenido en el documento. La implementación de la Convención ocurre en un momento de incertidumbre económica que dificulta la asignación presupuestal del gobierno para estos fines. Por esta razón, el papel de la sociedad civil será fundamental para presionar al gobierno y que éste cumpla con las responsabilidades que le asigna la Convención a través de leyes, políticas y programas.

Reitero, se ha dado un paso importante, hay que respaldar todo eso, fortalecerlo, lograr mayor cantidad de signatarios en el menor tiempo posible, porque no tenemos que olvidarnos que están no sólo los octogenarios, como es mi caso, sino, no nonagenario por suerte, y hay



algunos centenarios, y son varios, miles. Este, no hay que olvidarse que nosotros estamos corriendo contra el tiempo biológicamente, y aunque nos encontremos muy bien ya no sabemos cuándo vamos a partir, entonces sería conveniente contar con ese cuerpo jurídico con todas las fuerzas posibles y la vigencia posible para poder dar nosotros el cambio de sentido. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).

Por último, se mencionó en una de las entrevistas lo importante que serán las ciencias de la vejez y envejecimiento en la gestión del conocimiento científico y técnico para administrar los asuntos que aborda la Convención desde la esfera pública y privada. Aquí el papel de la academia de profundizar en sus programas geriátricos y gerontológicos, la producción científica y las alianzas internacionales de cooperación y aprendizaje es clave y le añade al Estado la responsabilidad de orientar y brindar lineamientos educativos, así como el presupuesto, a las instituciones de educación superior para soportar currículos más robustos y oportunidades educativas más atractivas en este campo.

Además, como lección aprendida, es importante tener en cuenta que hizo falta discusión entre el Ejecutivo, principal promotor de la Convención, con otras ramas del poder público, como el congreso. Sumado a esto, hay oportunidades de mejora, para futuros procesos, en la comunicación entre diferentes instituciones del Estado preocupadas por el tema, y entre ellas y la ciudadanía.

5. Opinión– Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.

Por último, los entrevistados comparten el acierto de la firma y ratificación de la Convención y la pertinencia de este instrumento jurídico para las personas mayores. Con respecto a la opinión general, uno de los entrevistados subraya nuevamente la importancia de políticas gerontológicas que deben acompañar el periodo de implementación que sigue y de las



cuales podrán salir programas que hagan valer los nuevos derechos que consagra el documento.

No, no, mi opinión sobre la convención, que creo que cambia totalmente paradigmas de las políticas gerontológicas que va a incluir, este, a las personas mayores que están excluidas, bueno no más que excluidas, no se le garantizan los derechos económicos, ni sociales, ni políticos, ni culturales, ni civiles. Que tienen una herramienta para poder defender justamente esa discriminación y que va a generar que en los países puedan tener políticas públicas innovadoras, más modernas, inclusivas. (Entrevista, Sociedad Civil – Argentina).



Capítulo 2: Bolivia

1. Participación – Proceso, rol, alianzas.

El proceso de firma y ratificación de la Convención en Bolivia contó con la participación de la sociedad civil liderada por la ANAMBO, que sirvió de vocera líder de las organizaciones de base que trabajaban en asuntos de vejez y envejecimiento en este país. El principal responsable de parte del gobierno de concertar los espacios de diálogo y liderar las discusiones fue el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades. Si bien la firma y ratificación de un instrumento jurídico internacional como la Convención es competencia del Estado, el gobierno encabezó el proceso a través de este viceministerio y, de la mano de la Cancillería, abrió espacios de participación a través de intercambios con la sociedad civil, materializadas por medio de recomendaciones escritas, espacios de diálogo y cabildeo. Por ejemplo, creó un comité impulsor a cargo del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, el cual contaba con la presencia de otras instituciones del gobierno como la Cancillería y la Defensoría del Pueblo, además de la ANAMBO por parte de la sociedad civil. Esta última transmitía de manera constante los avances en este espacio a los líderes de las organizaciones de base de su red.

Esta disposición del Ejecutivo condujo a la sociedad civil boliviana a centralizar sus voces para incidir más organizadamente en los espacios generados por el gobierno. Los datos cualitativos revelan la existencia de un contexto de la sociedad civil altamente centralizado, en el cual existen pocos actores, pero conectados verticalmente con las organizaciones de base. Esto quiere decir que en la sociedad boliviana las organizaciones suelen concentrarse (en las ciudades y en especial en las dos capitales), pero que, a pesar de ello, mantienen una fuerte conexión con las organizaciones de base. Esta conexión, de carácter



predominantemente vertical, se verá evidenciada en el análisis de cada una de las organizaciones.

Este es el caso de la ANAMBO, una organización con una amplia base de organizaciones aliadas en el territorio, que goza de un status de legitimidad y capacidad que le permite participar en espacios de diálogo con el gobierno y miembros parlamentarios para promover sus intereses, y en este caso, la firma y ratificación de la Convención. Prueba de ello es que, por medio de la Asociación, se construían borradores y documentos preliminares para su consideración en reuniones intergubernamentales y comunicaciones oficiales, siempre en representación de la sociedad civil. Por medio de estos documentos se instaban a los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional a ratificar la Convención. Esta característica del contexto pudo facilitar el dinamismo en la interlocución entre la sociedad civil y las dos instancias encargadas de firmar y ratificar el documento: el Gobierno y la Asamblea Boliviana.

Aún posterior a la firma y ratificación, muchas organizaciones de la sociedad civil continúan ejerciendo un papel preponderante en la sensibilización y concientización, en la difusión de información y en la coordinación de esfuerzos en los distintos niveles a través de talleres, comunicación en prensa escrita y medios radiales. Algunas de estas son la Fundación Horizontes, Caritas Bolivia, el Centro de Orientación Socio Legal para el Adulto Mayor (COSLAM), la Asociación Nacional de Adultos, CAUP Awicha, entre otros.

La caracterización de la participación en el ámbito de la firma y ratificación de la Convención en Bolivia sugiere que la naturaleza multi-actor de espacios de incidencia, como por ejemplo los comités impulsores, brindó mayor sensación de representación de la sociedad civil dentro del proceso, lo cual además favoreció el dinamismo con que el documento logró finalmente cristalizarse en la legislación boliviana. La participación fue proactiva en la medida que no solo se enfocaba en la comunicación verbal de sugerencias



y salvedades, sino que trascendió a la provisión de insumos técnicos para su discusión a nivel nacional e internacional. Tal es el caso de la propuesta que finalmente llevó la delegación boliviana de ampliar el derecho a la salud de las personas mayores mediante el acceso a medicinas tradicionales y ancestrales.

Asimismo, la voluntad política del gobierno, sumado a su disposición de abrir canales de comunicación con la sociedad civil, fue clave para alcanzar una participación más amplia, enriquecer las discusiones en instancias decisorias y tener una mayor coordinación con los grupos de interés extra gubernamentales.

2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos, factores fundamentales.

La participación de los medios de comunicación masivos se percibe insuficiente por los entrevistados durante el proceso de firma y ratificación e incluso posterior a la misma. La mayoría de la comunicación sucedió a través del gobierno y sus canales oficiales, principalmente en cabeza de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores), el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (Ministerio de Justicia) y de actores claves de la sociedad civil que, como se mencionó anteriormente, estaban en constante alerta frente a los avances en la materia. Los datos también revelan que, incluso después de la ratificación, la sociedad civil ha asumido un rol más activo en la difusión del contenido de la Convención a través de sus redes. Esto ha empoderado paulatinamente a líderes sociales y organizaciones de base, en especial de las ciudades capitales, con mayor acceso a la información que se distribuye por la red. Aquí nuevamente se destaca el rol de organizaciones como ANAMBO, la Fundación Horizontes, COSLAM, CAUP Awicha, Caritas Bolivia y la Plataforma Boliviana sobre Envejecimiento en esta tarea. Sin embargo, existe la sensación de que todavía hace falta mucha más comunicación y difusión en todo el territorio nacional sobre la Convención y sus implicaciones.



No hubo mención de obstáculos importantes que hubieran entorpecido el proceso de ratificación y firma dentro del procedimiento interno que exige la ley boliviana. Sin embargo, se mencionó la oposición de Estados Unidos y Canadá en las instancias de aprobación intergubernamentales y el esfuerzo que se requirió de las demás delegaciones a favor para persuadir y seguir avanzando con la agenda. No hubo mención de la manera en que las delegaciones de estos dos países obstaculizaron el proceso en la formulación del documento.

El factor fundamental para la culminación exitosa del proceso de ratificación fue, por un lado, la voluntad del gobierno, empezando desde la Presidencia del Estado Plurinacional, para que el documento fuese aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo que implicó la disposición de equipos técnicos y administrativos del ejecutivo para incidir en el contexto de la Asamblea Legislativa y, por otro lado, la cooperación y coordinación articulada entre la sociedad civil y el gobierno. Esto facilitó considerablemente el trámite legislativo.

3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de que la sociedad civil no tuviera competencia en el proceso de firma y ratificación de la Convención, expertos de organizaciones destacadas como la ANAMBO aseveran que a nivel interno ocurrieron discusiones, incluso posterior a la ratificación. En términos generales, las discusiones se centraban en los mecanismos y procedimientos de seguimiento e implementación de la Convención que iban a poner en marcha. Los resultados sugieren que la preocupación de asociaciones como la ANAMBO se dividen en dos grandes componentes: uno que se enfoca en continuar con la presión para exigir con mayor respaldo jurídico los derechos de las personas mayores y las obligaciones del



Estado para tal fin, así como una rendición de cuentas al Ejecutivo sobre el proceso de implementación a través de sus políticas y programas; y dos, el alineamiento programático y estratégico de esta y otras organizaciones con dichas políticas y programas para la formulación de sus proyectos y actividades.

Ninguno de los entrevistados recordó alguna resistencia u oposición de la sociedad civil para que la Convención se firmara y ratificara, de manera que se percibe un ambiente favorable en la sociedad civil frente a este proceso y que sus intereses estaban alineados para este propósito, aunque sí se mencionó la posibilidad de escepticismo frente a la voluntad del gobierno de efectivamente implementar lo pactado.

La interacción entre las organizaciones de la sociedad civil se ha acentuado con la ratificación, especialmente para difundir este logro alcanzado. Este es el caso de la Plataforma Boliviana sobre el Envejecimiento, inaugurada en el 2016 con el propósito de difundir el conocimiento sobre los derechos consagrados en la Convención y transformar los imaginarios sociales sobre la vejez a través de actividades y piezas de comunicación. En términos generales, los datos revelan que la sociedad civil boliviana está apropiada de los temas centrales de la Convención. Sin embargo, no hay datos suficientes que den cuenta de la efectividad con que la información y la toma de decisiones llegaron a organizaciones de base y a la población de regiones aisladas del país con poca presencia de actores y proyectos de la sociedad civil, aun cuando la proporción de personas mayores es considerable.

4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.

Los entrevistados consideraron que los cambios para las personas mayores después de la ratificación están más enfocados a la preparación institucional que está sucediendo en el



gobierno y, paralelamente, en la sociedad civil, mas no aún en la calidad de vida de las personas mayores. Esta preparación aborda las capacidades y recursos que se necesitan para ejercer la responsabilidad que le otorga la Convención al gobierno boliviano en este caso, así como el mandato que orienta las acciones de cada una de las organizaciones no gubernamentales.

Este documento nos da derecho a exigir, inclusive de acuerdo al mismo contenido del documento de la Convención, los países que no cumplan los compromisos que han asumido pues serán sancionados, entonces eso es lo más importante para nosotros, por eso es un documento vinculante, cosa que los gobiernos tienen que cumplir sí o sí. (Entrevista, Sociedad Civil – Bolivia).

Así las cosas, el cambio que pareciera ser fundamental por el momento en Bolivia es la nueva relación que tiene el Estado Plurinacional con la población mayor y con las organizaciones que abogan por sus derechos, en tanto la naturaleza vinculante de la Convención le atribuye a la población mayor una herramienta de poder considerable sobre las acciones u omisiones que el Estado efectúe en la garantía de esos derechos a los que está llamado a promover y proteger. El cambio y el impacto social de la Convención radican entonces en el empoderamiento que la Convención le otorga a la población mayor y la posibilidad de ejercer una presión más efectiva, así como también a las organizaciones de la sociedad civil.

El reto principal de la Convención en Bolivia es su materialización en políticas y programas efectivos, que cuenten con una gobernanza clara y una asignación presupuestal suficiente. Otro de los retos fundamentales es la preparación técnica y profesional del país para implementar las políticas y programas. Frente a esto, hay una preocupación de que la oferta



de personas preparadas sea insuficiente y los programas vuelvan a caer en un despilfarro de recursos y, en el peor de los casos, que deriven en acciones paternalistas que fomenten o agudicen un rol pasivo de las personas mayores, lo cual iría en contra del espíritu de la Convención.

(...) exactamente, se han abierto puertas, se han abierto oportunidades, pero el aparato estatal, los profesionales no están preparados, las cargas se arreglan en el camino por suerte, pero no tienen una visión clara, no tienen una ideología de envejecimiento, una filosofía, entonces muchas de las acciones que están tomando, igual que en los municipios, hay municipios que “ay que bien, ya vamos a hacer, tenemos que poner presupuesto para los viejitos” y les dan lentes o abrigos digamos ¿no? Empiezan a actuar con una actitud más bien anticuada digamos de sobre protección, paternalismo, un poco así, pero bueno, es mejor que haya eso a que no haya nada. (Entrevista, Sociedad Civil – Bolivia).

5. Opinión– Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.

Finalmente, con respecto a la opinión personal de los entrevistados, sobresalió el interés constante de la sociedad civil de participar e indagar persistentemente sobre los asuntos que trata la Convención en las instancias nacionales e intergubernamentales. Esto sucedió gracias a la alianza fluida y dinámica entre actores clave y el gobierno, y sobre todo éste último que permitió el diálogo en aras de favorecer la firma y ratificación de la Convención. A esto se añade la voluntad política que hubo en la rama ejecutiva y legislativa sobre el tema.



Yo creo que el acierto más importante fue la alianza entre el Estado y la sociedad civil y el tomar en cuenta, el partir del documento base, el documento base que usó el viceministerio para empezar el trabajo de Bolivia como país para la convención, fue un documento de ANAMBO.
(Entrevista, Sociedad Civil – Bolivia).

Como desacierto, resalta en el análisis la percepción de una estrategia de difusión en medios de comunicación insuficiente, teniendo en cuenta el alcance que exige la implementación de un instrumento jurídico de esta naturaleza. En todo caso, no se hizo mención de algún desacierto en cuanto a la forma o contenido de la Convención, lo que pudo favorecer aún más en su proceso de firma y ratificación.



Capítulo 3: Chile

1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación.

La participación de la sociedad civil en la firma y ratificación de la Convención fue activa y de cobertura amplia en los distintos espacios de aprobación y de divulgación. Esto se debe principalmente a la forma como se organizó la sociedad civil frente a los canales de incidencia. Los datos cualitativos revelan una estructura de la sociedad civil altamente centralizada, siendo uno de ellos la Red Mayor, quien lideró procesos de incidencia críticos en el ámbito gubernamental y parlamentario, así como programas de difusión y concientización por medio de las organizaciones de base vinculadas. En las actividades adscritas a los programas de la sociedad civil participaron personas mayores en talleres y reuniones de concientización y sensibilización.

La gobernanza del asunto de la Convención a través de la Red Mayor sugiere un alto grado de conectividad entre organizaciones de base a nivel territorial y asociaciones más sofisticadas de amplia cobertura nacional. Así pues, la participación de los distintos actores de la sociedad civil sucedía a través de la representación de la Red Mayor en las instancias de presión y cabildeo, así como en la implementación de programas y actividades concebidas a través de esta red.

(...) no era solamente un tema que tenía que ver con el gobierno sino que las organizaciones, la sociedad civil, fundamentalmente, también fueron actores protagónicos importantes con los respectivos parlamentarios de sus distritos, con los senadores y diputados, los senadores de su circunscripción y del distrito, entonces siéndole presente la importancia que tenía para las organizaciones de mayores la aprobación de la convención, entonces



cuando llega la convención hubo una voluntad de parte de los actores políticos que están expresados en el parlamento de aprobar la convención.
(Entrevista, Institución Pública – Chile).

La participación de la sociedad civil en Chile denota una estrategia de capacitación y cabildeo a ciertos diputados con quienes era posible abrir espacios de diálogo y estaban abiertos a compaginar su agenda política con los intereses de la sociedad civil en lo que respecta firma y ratificación del documento. Gracias a esto, fue posible establecer alianzas sólidas y estables con miembros parlamentarios, quienes después de recibir apoyo técnico y de concientización por parte de la sociedad civil, defendían la Convención en los debates y propendían por expandir alianzas políticas para acelerar el proceso y lograr la firma y ratificación.

Fue realmente importante, nosotros como parlamento recibimos también todas las presiones del punto de vista de la sociedad, de civiles, de las organizaciones sociales, de las agrupaciones adultos mayores de nuestro país. (Entrevista, Institución Pública – Chile).

También es importante anotar la alianza que hubo entre la sociedad civil, en cabeza de la Red Mayor, y el gobierno, a través del Senama, que defendía los intereses del gobierno en la materia. Si el Senama representaba capacidad de influencia en las instancias decisorias, la sociedad representaba capacidad técnica y amplia legitimidad social. Así pues, la complementación de ambas fuerzas aumentó la efectividad en el proceso y seguramente fue uno de los factores claves de éxito en este país.

Entonces, ese fue acompañamiento técnico, hubo mucho diálogo con las instituciones, partes del Estado, con la Cancillería, con el Ministerio de Desarrollo Social, yo creo que en eso fue fundamental la cantidad de



reuniones que hubo. Además, que hay que pensar que este trabajo no fue un trabajo que se haya hecho en el corto plazo, sino que, fue un trabajo que duró varios años, al menos 4 o 5 años, partió en el gobierno anterior, concluyó en este gobierno, y yo creo que es el esfuerzo de un conjunto de actores que sintieron que la responsabilidad de sacar adelante una convención (...). (Entrevista, Institución Pública – Chile).

Es la sociedad civil la que tomó un rol protagónico en empujar y hacerse parte de este proceso y ahí yo quiero destacar que hubo una alianza entre Senama y la sociedad civil porque para ellos era relevante, pero considerando el poco peso político que ellos tienen necesitaban de otros aliados estratégicos y ahí la sociedad civil aparecimos como un socio interesante que teníamos poder para hacerlo. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Sin embargo, cabe destacar que en este caso en particular, la organización que nombré anteriormente, Red Mayor, hizo un trabajo a nivel de gobierno, de hecho, yo mismo participé en algunas reuniones intentando persuadir a las autoridades para que aceleraran el paso de la ratificación de esto, posteriormente Red Mayor hizo un trabajo de difusión de la convención que no estaba ratificada pero si ya se conocían sus términos, se hizo una difusión bastante importante de en qué consistía la convención, esto se hizo no solamente en Santiago de Chile, sino que abarcó otras regiones y ciudades del país. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Así las cosas, la participación de la sociedad civil en Chile, si bien no se caracterizó por tener numerosos actores en el escenario político, sí contó con una participación amplia a



través de la representación de la Red Mayor, y organizaciones como Caritas. Esto puede deberse a (1) la estructura funcional de la sociedad civil en este asunto y (2) una amplia legitimidad de esta organización por su capacidad técnica, cobertura y densidad. Los resultados no evidencian privilegios o restricción de información entre las organizaciones de la sociedad civil ni rivalidad en los escenarios de incidencia. La coordinación vertical en este caso demostró ser efectiva para el fin propuesto. De la misma manera, el asunto fue abordado por una pluralidad de instituciones estatales tanto de carácter aprobatorio como programático, lo cual eleva un alto grado de voluntad política y técnica para adelantar el proceso.

Esto fue un tema transversal, yo siento que no hubo una apropiación de un solo sector, de la importancia de la convención, sino yo pienso que en forma por los distintos actores políticos que tenemos en el país, fue visto desde esa mirada como algo importante para las organizaciones de mayores y también para las políticas de envejecimiento que se están dando en el país. (Entrevista, Institución Pública - Chile).

2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos, factores fundamentales.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de firma y ratificación contó con la presencia de actores gubernamentales, principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Desarrollo Social a través del Senama; y actores legislativos, incluyendo representantes y senadores de distintas bancadas políticas. Por parte de la sociedad civil se mencionaron – y sin que ello signifique su participación exclusiva – la Red Mayor, CODISAM, la Corporación Instituto del Envejecimiento y la Fundación Oportunidad Mayor. Así mismo, hubo mención de organizaciones de base que se encargaban de divulgar avances noticiosos, materiales y piezas referentes a la Convención. Es importante



mencionar que, según los hallazgos, estas organizaciones cuentan con una capacidad de asociación que facilitaba la convocatoria de las personas mayores e interesados a nivel local. Un ejemplo de lo anterior son las mesas de trabajo para la persona mayor que conformaron estas organizaciones y por las cuales conformaban redes de apoyo y divulgación.

El discurso revela una percepción de demora en el proceso de firma y ratificación, que duró poco más de dos años. Para algunos, el aparato estatal y los procesos burocráticos demoraron un procedimiento que contaba con la voluntad para resolverse con celeridad, aun cuando constituye una de las convenciones más rápidas en incorporarse al bloque constitucional chileno. Otra percepción de obstáculo fueron las discusiones que se llevaron a cabo en las sesiones parlamentarias con respecto a algunos conceptos que trata la Convención como la autonomía y el enfoque de curso de vida.

Con respecto a los medios de comunicación, los hallazgos cualitativos demuestran una participación más activa por parte de estas empresas y tal vez un rol menos reactivo, aunque el discurso muestra algunas discrepancias. Uno de los factores clave fue la campaña enérgica de Red Mayor en medios de comunicación para la divulgación de contenidos de la Convención. Esta organización logró difundir sus mensajes a nivel territorial incluso desde tiempos de negociación a nivel intergubernamental. Por otro lado, los medios regionales sobresalieron en su papel difusor, aunque se desconocen las razones que llevaron a estos canales a cubrir este tema.

Red Mayor en la prensa, también empezó a aparecer en la prensa, se empezó a mirar un poco el tema, no fue abismal, porque la prensa el tema del adulto mayor es algo que no lo muestra mucho, que es difícil con ellos, pero en el fondo creo que eso fue muy importante y el trabajo también que



hace el Senama a través del departamento jurídico. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

(...) pero esto fue una vez ya cuando el proceso ya había comenzado, no es que hubo un empalme con los medios de comunicación desde el día uno, sino que una vez efectivamente que esto fue tomando más cuerpo, efectivamente se recogió por distintos medios de comunicación en virtud, pienso yo, de lo que podía producir esto para los adultos mayores y para la sociedad del adulto mayor. (Entrevista, Sociedad Civil - Chile).

Los factores fundamentales del proceso de firma y ratificación de la Convención en Chile fueron, en primer lugar, la estrategia efectiva de Red Mayor para aliarse con el gobierno a través del Senama y posteriormente cabildear en las instancias parlamentarias a través de congresistas estratégicos con la capacidad e influencia necesaria para el caso; en segundo lugar, la coordinación de la sociedad civil ejerciendo dicha incidencia, posiblemente atribuible a su estructura jerárquica, a la asignación implícita o explícita de responsabilidades entre las organizaciones participantes y el flujo dinámico de información de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”; y en tercer lugar, la voluntad política del gobierno, miembros parlamentarios y por supuesto de la sociedad civil para firmar y ratificar la Convención y culminar el proceso satisfactoriamente.

Yo creo que ahí la Red Mayor juega un rol importante porque todos los que estábamos ahí tenemos clara consciencia de que algo teníamos que hacer, en distinto nivel, nosotros tenemos bases por tanto tratábamos de trabajar mucho con las bases y la gente, sabemos que más abajo todavía más abajo no llega bien la información por lo tanto hay que difundirla, pero también a



nivel de presión con diputados y senadores que eran cercanos al tema, yo creo que siempre es importante. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Desde mi perspectiva la alianza y el trabajo clave es el trabajo que está haciendo Red Mayor, por cuanto es Red Mayor que ha logrado reunir en una mesa a distintas organizaciones de la sociedad civil en forma absolutamente transversal, entonces no hay un, son todo tipo de organizaciones desde la más pequeña como podrán ser las uniones comunales de adultos mayores, hasta organizaciones que operan a nivel nacional, como pueden ser Carita, Fundación la Rosa, la comunidad de organizaciones solidarias, entidades que realmente son bastante representativas, ahí hubo una alianza muy concreta de trabajar en esta línea. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Algo que creo que también incidió en la difusión de este año, fue haber aprovechado tanto la comunidad como la Red Mayor el año de elecciones y de reunirse con los distintos candidatos presidenciales. (Grupo Focal, Sociedad Civil – Chile).

En síntesis, el proceso que acompañó la firma y ratificación de la Convención fue dinámico entre los procesos estatales, no presentó mayores obstáculos gracias a la voluntad política, pero sobre todo, fue un proceso en el que sociedad civil tuvo una fuerte presencia a través de la Red Mayor, que no solo concientizó a los tomadores de decisión y fortaleció las instituciones democráticas sino también “llenó” los eslabones del proceso entre el Ejecutivo



y el Legislativo sirviendo de interfaz entre estos dos dominios a través de insumos técnicos, articulación de procesos, vinculación de actores e instancias, transparencia y legitimidad.

La capacidad técnica de las personas que integraron las mesas, las reuniones, las conversaciones en el fondo, que también le dieron piso para generar confianza y que esto no era solamente un tema político por así decirlo, sino que también era el reflejo de una necesidad social. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.

La discusión interna en el gobierno, más allá de las negociaciones de la delegación chilena en las instancias intergubernamentales, se centró en el análisis de las brechas legislativas entre lo que se acordaba en la Convención y la legislación nacional del momento. Estas discusiones traían a colación posibles leyes vigentes que pudieran contrariarse con el Documento, los ajustes institucionales que traería la puesta en marcha de lo acordado y los costos de implementación. Aunque no hay evidencia de la posición interna de cada órgano del gobierno en estas discusiones, los resultados muestran la disposición del ejecutivo de sacar la Convención adelante.

Nosotros le dijimos, mira vamos a partir con un estudio de brecha de lo que era la actual legislación con el estándar que establecía la convención interamericana, obviamente esos estudios hay que profundizarlos hay que también priorizar cuales son las modificaciones legales por las que se debe partir y ponerse también un plazo en el tiempo que te diga mira de aquí a 5 años a 10 años, vamos a tener respuesta en todas las áreas, en todos los



derechos que consagra la convención interamericana. (Entrevista, Institución Pública – Chile).

(...) un ejemplo claro que, en el caso la convención interamericana prohíbe en materia laboral que a las personas mayores se les pague menos por ejercer el mismo trabajo que otra persona de otra edad, y resulta en Chile hay una ley que es la ley del salario mínimo que establece que las personas mayores de 65 años tienen un salario mínimo de un 25% menos que el resto de las personas mayores de 18 años. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Yo creo que las organizaciones de la sociedad civil lo tenían más claro que muchos de los actores, porque claramente ellos vinculaban los 27 derechos que consagra la convención interamericana con temas que son parte de los problemas que ellos viven durante el día, cuando uno dice ¿cuáles son las dificultades que tienen los adultos mayores en el día a día? Ellos las asimilaban directamente con lo que establece la convención el tema del cuidado, el tema médico, la libertad para poder expresarse, el respeto a las propias opiniones, etc. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Una característica importante de los espacios de discusión del gobierno es que la sociedad civil participaba ahí con relativa facilidad gracias a la alianza consolidada con el Senama. Un ejemplo de esto fueron los comités consultivos convocados por esta institución, que aparte de contar con representantes de las distintas carteras del ejecutivo, contaba con la presencia activa de la sociedad civil. Este espacio era decisivo para la toma de postura en las deliberaciones a nivel intergubernamental. De parte de la sociedad civil, Red Mayor



jugó un papel importante en la difusión de información a las redes vinculadas por medio de documentos, talleres, charlas y eventos de socialización de información y capacitación. Los datos revelan que esta información lograba descender hasta las organizaciones de base para llegar finalmente a las personas mayores.

Red Mayor elaboró un conjunto de propuestas, directrices, orientación, etc., en torno a políticas públicas que se debían seguir con las personas mayores, estas propuestas fueron trabajadas durante un año completo por un equipo profesional e interdisciplinario, se discutieron, se escribieron y finalmente hubo una síntesis, una muy buena síntesis en conjunto, luego esta se les entregó formalmente a todas las candidaturas presidenciales. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Sí, la sociedad civil, todas las unidades organizaciones del nivel que fueran que yo conocí que se involucraron en esto fueron de un entusiasmo bárbaro, como decía hace poco rato, desde unidades tan chicas como es una unidad comunal o un comunal de adultos mayores hasta organizaciones más grandes, pero ahí hubo mucho entusiasmo, mucho apoyo; a mí personalmente me tocó ver algunas otras regiones del país (...). (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

La estrategia de incidencia parlamentaria por medio de los diputados es importante de subrayar porque empoderó a las organizaciones de la sociedad civil a vigilar cuidadosamente las decisiones de los representantes en virtud de sus intereses. Esta nueva relación de rendición de cuentas entre los ciudadanos –a través de la sociedad civil– y sus



representantes nutrió el debate político y brindó un ambiente más democrático en las decisiones públicas.

(...) Era que los diputados y los senadores supieran que detrás de su voto frente a un tema tan importante como la convención existían organizaciones de personas que estaban mirando el proceso y mirando cómo ellos estaban votando, por lo tanto, no daba lo mismo cómo la votaran, porque eso ya implica que los mayores iban a evaluar un poco como estaban legislando el tema de personas mayores, yo creo que esa fue como la estrategia fundamental. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Pero yo creo que el ejercicio de esto fue muy interesante porque nos hizo darnos cuenta que en los temas de incidencia sí podemos hacer presión y que ese es un escenario en el cual podemos trabajar y que para lograr algunas cosas si es necesario incidir y presionar y decir, oye, nosotros representamos a 'x' y estamos apoyando esta iniciativa por lo tanto estamos mirando que es lo que están pensando ustedes. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.

Los cambios en la vida de las personas mayores que los entrevistados evidencian por el momento es la transformación institucional que está sucediendo en el gobierno, a través de la articulación interinstitucional de las distintas carteras para organizar la oferta pública de servicios y armonizar políticas y programas relacionados con los derechos que trata la



Convención; y en la esfera legislativa, donde empiezan a consolidarse alianzas políticas y bancadas transversales entre distintos partidos políticos en torno los asuntos de vejez y envejecimiento. Otro de los cambios que empiezan a evidenciarse está más orientado al sentido de agencia de las personas mayores con respecto a sus derechos y a un cambio cultural por el cual se empiezan a redefinir las relaciones humanas del día a día que se conciben con los mayores. Aquí seguramente las campañas de difusión de contenidos de la Convención en los que ha participado la sociedad civil han jugado un papel importante, aunque se menciona que todavía hace falta mucho por hacer en este aspecto.

Yo creo que todavía no ha tenido ningún impacto real más que un tema cultural que de a poco se ha ido impregnando y espero que así sea de a poco, porque estos procesos son muy lentos se vayan impregnando de la concientización de las personas mayores y el resto de la comunidad de que las personas mayores son un grupo con iguales derechos y deberes que el resto de la comunidad, o sea, al final ha sido un cambio cultural pero en materias concretas aún no. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Primero que nada, hay una alianza absolutamente transversal de todos los actores políticos, creo que fue fundamental, el hecho de que hoy día, nadie discuta respecto de temáticas del adulto mayor nos parece un tema absolutamente fundamental y mira, de todos los sectores políticos en la cámara de diputados, de hecho pusimos una jornada con pancartas, los adultos mayores primero, se generó una especie bancada pro temáticas del adulto mayor en la cámara de diputados y sin duda eso no fue más si ni otra cosa que fue el reflejo de la presión de las organizaciones sociales. (Entrevista, Institución Pública – Chile).



Yo ahí creo que uno de los factores en el fondo, y creo que también por lo que no hemos avanzado mucho en una cultura de envejecimiento es porque asumimos que el envejecimiento es algo que les pasa a otros, otros envejecen, yo no, por lo tanto, nadie se responsabiliza de su proceso de envejecimiento. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Finalmente, se mencionó una perspectiva de cambio en la capacidad de los mayores y de la sociedad civil de presionar al Estado para la garantía de los derechos que habla la Convención. Este documento, se convierte en un instrumento jurídico que responsabiliza al Estado a cumplir lo que acordó y, en tal virtud, debe responder por lo que haga o deje de hacer en este sentido. Esta nueva relación de poder entre la institucionalidad y las personas mayores será el sustento jurídico para avanzar en la protección de los derechos humanos de las personas mayores en Chile.

Para mí es una herramienta super interesante que nos da la posibilidad de negociar totalmente distinto con el Estado porque aquí hay que hacer las modificaciones para mejorar las condiciones de los mayores y si no, como una vez dije en el comité consultivo, vayan preparándose para las demandas, porque en el fondo nos da una herramienta para negociar y nos pone a nosotros en una posición distinta porque sí podemos demandar al Estado de Chile si hay una situación compleja. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

(...) Que se aterrice la convención en cada una de sus líneas programáticas y legislativas que corresponden, por otro lado, que también la misma ciudadanía se empodere de estos temas y que una vez que estas leyes se



empiecen a desarrollar y los programas también a avanzar los adultos mayores puedan ser capaces también de respaldar y acompañar ese proceso y, por otro lado, yo creo que uno de los desafíos importantes en este tema es poder a partir de ese instrumento poder construir una realidad, un país mejor para los adultos mayores. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Los retos mencionados fueron, por un lado, corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil de aunar esfuerzos para aumentar la oferta profesional gerontológica que se requiere para la puesta en marcha de las políticas y programas. Además, la profesionalización se abordó como una premisa clave para la gestión de conocimiento, especialmente desde la sociedad civil, para el aprendizaje continuo y la buena gestión de los proyectos que se adelanten desde esta esfera.

Otro de los retos clave es aumentar la difusión de información sobre la Convención. Esto requiere atraer a los medios de comunicación a nivel nacional, fortalecer las alianzas con los medios locales y regionales y, seguramente, proponer nuevos materiales comunicativos para que las personas mayores puedan entender el contenido del documento. Un entrevistado de la sociedad civil subrayó la importancia de que, desde el gobierno, se formule un plan de acción que logre “aterrizar” la Convención en lineamientos técnicos claros para que las instituciones de todos los niveles, al igual que la sociedad civil, se puedan alinear y darle cumplimiento de una forma más práctica y con mayor rendición de cuentas. Algunos de los retos mencionados es mantener la cohesión de la sociedad civil y no perder los logros alcanzados hasta el momento. También se hizo referencia a seguir sembrando la semilla de empoderamiento de las personas mayores para que asuman un rol más activo en la implementación de sus derechos y deberes.



(...) De apoyo, de apoyo incondicional a la ratificación de la convención, ahora, de apoyo pero también de mucha prudencia, harta prudencia de que estamos conscientes de que el que se ratifique y se haga ley una convención en Chile no significa que le va a cambiar la realidad a las personas mayores, entonces tratando también siempre de ser bien aterrizados sobre todo cuando hablábamos con persona mayores de no crear falsas esperanzas e ilusiones de que al ratificarse esta convención iban a cambiar la realidad porque no es así, aquí va a cambiar tanto como cuanto el gobierno de turno o la sociedad civil o todos los actores de la sociedad en general nos tomemos este tema a fondo y a pecho. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Los adultos mayores no solamente queremos derechos, queremos también deberes, los adultos mayores en ese sentido tienen esa corresponsabilidad, no quieren asistencialismo, no quieren paternalismo, lo único que quieren es un Estado preparado y adecuado para afrontar los desafíos de ellos como sociedad. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Yo creo que ya tenemos, en el tema de la capacitación, los adultos mayores nos dicen: nosotros a lo mejor jubilamos del trabajo, pero no jubilamos de la vida y queremos muchos seguir siendo parte activa de estas instancias. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Finalmente, se abordaron dos oportunidades clave: la primera consiste en aprovechar esta coyuntura para reestructurar las ciudades de cara al envejecimiento y esto requerirá



cambios en la forma como se gestiona el ordenamiento territorial en las ciudades chilenas y seguramente la participación creciente de las personas mayores en estos espacios; y la segunda, de carácter más político y normativo, es crear una política pública robusta que incluya una política de envejecimiento, una política de atención integral para las personas mayores y un programa de “reingeniería institucional” orientada a la coordinación para la implementación de políticas de bienestar que derivan del cumplimiento de la Convención.

(...) El tema de la institucionalidad no deja de ser un tema relevante porque en la medida en que sugiere una institucionalidad que es más rigurosa, que tiene capacidad de poder interactuar en términos reales con los distintos ministerios obviamente que cambia la forma en que se puede abordar la temática de envejecimiento. (Entrevista, Institución Pública – Chile).

Los datos cualitativos para Chile dan cuenta de un aspecto trascendental y especialmente importante tras la firma y ratificación de la Convención porque será quizás uno de los mayores impactos en materia social: el cuidado y los servicios de apoyo a las personas mayores. Algunas intervenciones pusieron de manifiesto el alcance de este derecho en los distintos niveles en que se provee el cuidado, empezando desde el hogar hasta las instituciones públicas de cuidado. Es decir, sobre la organización social del cuidado. Por eso, se requerirá una política pública o un plan nacional que gobierne este asunto que con el tiempo será más y más relevante para los chilenos que envejezcan.

El tema de los cuidados es sin duda un tema que tiene un análisis especial, sin embargo, se requiere no tener solamente la mirada desde el Estado, el Estado no es el único que puede proveer servicios, entonces hay que tener la capacidad de organizar lo que es la oferta pública, la oferta privada, las de las fundaciones, la de la sociedad civil y todo eso transformarlo en una



gran oferta para poder resolver los problemas de las personas mayores.
(Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Esto como un plan nacional de cuidado de las personas mayores, de las personas adultas, en concreto yo siento que la Convención es un hecho ordinario marco para avanzar en la protección y cuidado de las personas mayores, entonces por qué no tomar ese marco y bajarlo a tierra y transformar ese marco en que más que una Convención, que es vinculante, en un plan de acción concreto, y que la ejecución de ese plan de acción en primer lugar se converse inicialmente. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

5. Opinión – Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.

Entre los hallazgos cualitativos, resaltan como aciertos la participación de la sociedad civil y el rol que asumió en la articulación de actores y procesos vinculados a este asunto. Como se mencionó anteriormente, la Red Mayor fue una de las organizaciones protagonistas. Las alianzas generadas con el gobierno, diputados del parlamento y organizaciones de la sociedad civil en distintos niveles de influencia, capacidad y cobertura fueron claves también. Aun así, algunos entrevistados perciben que hace falta mucho por hacer en la vinculación de más organizaciones.

Yo creo que eso es un acierto y en segundo lugar una vez suscrito creo que fue un acierto la labor ejercida por ciertas entidades como Red Mayor que estuvieron desde el primer día, levantaron el tema de la convención como una bandera de lucha, lo levantaron como un hito relevante, porque Red Mayor detectó tempranamente (...).(Entrevista, Institución Pública - Chile).



Yo creo que aciertos claramente, ahí hay un punto con respecto al rol que jugó la sociedad civil, el rol también que jugaron instituciones como la Red Mayor, que efectivamente agruparon una voz y sistematizaron un trabajo, donde hicieron no solamente más fácil la comunicación entre las instituciones y el gobierno, sino que también entre el gobierno o la Convención y las instituciones donde, en el fondo, fue un buen filtro para ambos lados, en términos del conocimiento por un lado, y en términos de las herramientas que se entregaron para que el proceso pudiera avanzar más rápido. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Como desaciertos, se mencionaron la falta de difusión en medios de comunicación sobre el contenido de la Convención y la demora en el proceso de firma y ratificación a causa de los trámites burocráticos y legales que tenían que surtir, aun cuando el proceso de ratificación de la Convención ha sido de los más ágiles en el país. En todo caso, se consideró que la participación de la sociedad civil fue clave para acelerar el trámite.

Ahora yo creo que el desacierto, igual no es tan fácil unir a todos los actores de la sociedad civil, nosotros logramos reunir a varios, aquí la Red Mayor tenemos muy buenas relaciones con otros, pero aún falta más potencia y unirnos en una gran voz. Lo que es bastante más complejo y yo creo que hemos ido avanzando, pero aún nos falta y en el caso de Chile, me imagino que en otros países de Latinoamérica debe ser lo mismo, nuestro gran muro es el tema de la comunicación con las personas mayores, porque ellas no tienen acceso a las redes. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).



A lo mejor quizá uno hubiese esperado que si esto ya se encontraba aprobado o firmado en el fondo por una instancia internacional el paso lógico que uno hubiese pensado es que esto se traiga a Chile para ver la forma más fácil de ratificarlo, cosa que necesitó al fondo la participación de la sociedad civil para que eso sucediera. (Grupo focal, Sociedad Civil – Chile).

Como últimos comentarios, se hizo mención de la importancia de la Convención como elemento unificador, alrededor del cual el Estado y las organizaciones de la sociedad civil velarán por su cumplimiento bajo un mismo idioma, mismos objetivos y mismos resultados esperados.

La Convención de una u otra manera nos incluye a todos, incluye no solamente a las personas que trabajamos con las temáticas de vejez sino que a la sociedad entera y eso también promueve un cambio de mirada respecto de la vejez y vuelvo a lo mismo, y hace que todo nos empecemos a preocupar y hacernos responsables de cómo vamos viviendo cada etapa del ciclo vital, cosa de no endosarles a otros también las responsabilidades, sino también la convención te da derechos, pero de pasadita también incluye los deberes que cada uno tiene que cumplir y eso me parece súper relevante. (Entrevista, Sociedad Civil – Chile).

Mi grupo ayer lo compartíamos y estaban contentos porque al final dicen, nosotros no lo veremos, pero nuestros nietos sí, entonces ellos estaban



contentos de que al final algo había tenido resultado el viaje que hicimos a Paraguay. (Grupo Focal, Sociedad Civil – Chile).



Capítulo 4: Costa Rica

1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación.

El proceso de firma y ratificación de la Convención en Costa Rica es quizás uno de los más sobresalientes en términos de organización y efectividad. Esto debido a la confluencia factores y actores. Primero, la participación de actores de la sociedad civil que contaba con alta capacidad de incidencia e influencia en el ámbito nacional, se mencionaron organizaciones como JUPEMA, AGECHO, ASCATE, entre otras. Segundo, el liderazgo del gobierno desde sus distintos órganos competentes, incluyendo la Presidencia de la República a través de CONAPAM, la Cancillería y su delegación ante la OEA. Finalmente, las instancias parlamentarias cruciales como la Comisión de Derechos Humanos fueron trascendentales gracias a su voluntad política y apertura a espacios de incidencia. Este escenario fue altamente divulgativo e informativo y le permitió a la sociedad civil mantenerse al tanto del proceso de aprobación.

Ajá, bueno, la alianza dentro de diferentes organizaciones de la sociedad civil, es muy importante, digamos AGECHO, JUPEMA, ASCATE. Las organizaciones magisteriales, este, establecieron contactos y unificaron criterios para que las autoridades sintieran realmente que la sociedad civil había tomado cartas en el asunto y demandaba la aprobación de la Convención en nuestro país. (Entrevista, Sociedad Civil - Costa Rica).

¿Cuál es el procedimiento ordinario? Consultar a las instituciones involucradas, verdad. Como en este caso se trata de temas de adulto mayor, se le consultó evidentemente a la Caja del Seguro Social a CONAPAM, a Relaciones Exteriores, a la Corte Suprema de Justicia y más o



menos a unas 20 instituciones que tienen que ver, de una u otra forma, por el contenido de la Convención, con los derechos del adulto mayor.
(Entrevista, Sociedad Civil - Costa Rica).

La sociedad civil tuvo una incidencia de doble vía: “hacia arriba”, a través de comunicados escritos, sesiones informativas a diputados y diputadas y miembros del gobierno e insumos técnicos a nivel intergubernamental en el marco de las negociaciones y aprobación del documento; y “hacia abajo”, por medio de la comunicación de información de avance del proceso y sobre el contenido del documento a las organizaciones de base para que éstas siguieran divulgando el documento. Esto además incluyó la difusión de piezas comunicativas en prensa escrita y radio pagadas por la sociedad civil, tal como lo hizo JUPEMA. Los datos revelan que esta organización tuvo un papel preponderante y muy activo durante todo el proceso.

Hicimos algo muy lindo que fue que teníamos sesiones con diputados y entonces invitamos a los diputados a una sesión donde convocamos a personas adultas mayores, en este caso miembros de nuestra membresía, y entonces ellos le explicaban por qué era importante que ellos apoyaran el proyecto cuando llegara la corriente legislativa. No esperamos a que llegara la corriente, desde antes hicimos un proceso, de manera tal, que nosotros lo llamábamos cabildeo legislativo. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

(...) Esto implicó que, a escala nacional, nosotros realizáramos jornadas informativas, nuestro principal interés es que las personas jubiladas y pensionadas de nuestra membresía conocieran el proceso que se estaba dando a nivel internacional, qué acciones, el articulado que estaba



incluyendo esta convención interamericana, en qué proceso estábamos (...).
(Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

Los resultados cualitativos dan cuenta de un escenario de coordinación entre las organizaciones líderes en vejez y envejecimiento, producto de alianzas más horizontales y complementarias. Esto permitió que la información fluyera de una organización a otra de cara a la firma y ratificación. Por ejemplo, el intercambio de conocimiento permitió que aquellas organizaciones de mayor capacidad política se alimentaran de otras que tuvieran conocimientos técnicos necesarios para una incidencia efectiva en las instancias de aprobación. Sin embargo, para algunos participantes hubo falta de articulación más allá de la comunicación.

Rodrigo Jiménez de la fundación Justicia y Género nos preparó gente nuestra con el propósito de, bueno, había muchas preguntas y esto tenía un impacto económico importante, porque siempre hay una resistencia, que si proyectos que van a tener un impacto económico, las implicaciones. Entonces, cuáles eran las preguntas más frecuentes que podían hacernos los diputados para condicionar su aprobación o no, los sentábamos y hacíamos recreaciones de lo que podía ser la conversación y eso los fortaleció mucho y los empoderó mucho también (...). (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

En términos generales, la participación en el proceso de firma y ratificación de la convención fue amplia, organizada y efectiva. Asimismo, la voluntad política del gobierno abrió espacios de participación, lo cual agilizó la firma y ratificación. Por su parte, la participación en este escenario fue testigo de vínculos de sectores del ámbito legislativo



que enlazaron actores de distintas afiliaciones políticas hacia un mismo objetivo, movilizado en gran parte por actores no gubernamentales. Este caso permite entrever una madurez institucional en el contexto costarricense, que seguramente es el resultado de una preparación constante y de un entendimiento entre los distintos actores políticos desde los tiempos de la celebración de la Carta de San José en el 2012; bandera que la sociedad civil logró llevar hasta los tiempos de firma y ratificación.

2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos y factores fundamentales.

El proceso de la firma y ratificación sucedió de manera muy ágil y dinámica, producto de la situación de participación mencionada anteriormente. Tan pronto el documento llegó en las manos de la delegación costarricense a territorio nacional, pasó al proceso de aprobación del parlamento y de las instancias judiciales para revisar la constitucionalidad de lo pactado. Desde la sociedad civil, los datos sugieren un papel crítico -aunque no exclusivo- de JUPEMA en la interlocución e incidencia con el gobierno y parlamento, particularmente con CONAPAM y la Comisión de Derechos Humanos respectivamente. Frente a este punto, vale resaltar que JUPEMA fungió como vocera de los intereses de la sociedad civil, orientados a la firma y ratificación de la Convención y no actuó de manera independiente ni ajena a las propuestas y esfuerzos de las demás organizaciones. Por su parte, organizaciones como AGECO, y demás aliados, como las asociaciones de personas pensionadas y jubiladas, se centraban en la difusión, concientización y pedagogía con y desde las organizaciones de base.

Para nosotros nuestro éxito, y lo digo en todos los escenarios, fue trabajar de manera conjunta a nivel de autoridades, en este caso el gobierno, que luchaban por los derechos de las personas adultas mayores. Porque



teníamos un solo propósito y el propósito que nos unía, era lograr ratificar la Convención. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica)

Si, por aquí se discutió en el seno de la Comisión, que es donde se discute el asunto, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos ahí se discutió, se dio una explicación de qué era. Yo expliqué, todos los diputados estaban bastante compenetrados de la necesidad de contar con una convención de adultos mayores, ya que la asamblea había tenido convenciones de adolescencia, de niñez, para discapacitados para eso todo y los adultos mayores eran los que faltaban, es decir, en el seno de la Comisión de Derechos humanos y se discutió y se hicieron preguntas y cosas de esas, pero no hubo oposición. (Entrevista, Institución Pública – Costa Rica).

Desde la sociedad civil lógicamente uno reconoce esfuerzos importantes (...) porque todos estábamos en la misma sintonía. Yo pienso que las instituciones que en este país luchan por los derechos de las personas adultas mayores, estamos en la misma sintonía y eso era muy importante y eso es fundamental y eso también tiene que reconocerse en todos los ámbitos. (Entrevista, Sociedad Civil - Costa Rica).

Las personas entrevistadas no refirieron algún obstáculo en el proceso de firma y participación. Sin embargo, se evidenciaron algunas voces que mencionaban la importancia de seguir difundiendo el contenido de la Convención para su implementación. En lo que al proceso de firma y ratificación respecta, la sociedad civil fue la encargada de movilizar el tema en los territorios del país, por medio de materiales comunicativos como



folletos, pancartas y libretos sobre la convención, actividades formales y hasta piezas radiales pagadas por las organizaciones mismas.

A nivel de la sociedad insistimos en las labores de lo que era la divulgación de la convención, nosotros hicimos un montón de material, hacíamos broches, que entregamos broches de 'Yo apoyo la Convención', hicimos caminatas, hicimos también recolección de firmas, entregamos folletos informativos y por supuesto, la parte de la formación de nuestra gente y ya luego con este proceso de los diferentes escenarios donde tenía que moverse porque esto uno no habla de un solo escenario, son muchos escenarios que hay que trabajar. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

Una de las características claves de estos materiales fue su adaptación didáctica para que las personas mayores pudieran comprender el contenido de la Convención. El gobierno también colaboró, en mayor o menos medida, a través de sus medios oficiales. Así las cosas, si bien el asunto contó con la difusión de piezas informativas en medios, esto sucedió por voluntad y presupuesto de la sociedad civil y no de manera espontánea por los medios de comunicación privados.

Bueno, los medios comunicación en este sentido, sí, yo tengo que reconocer, hubo espacios radiales, nos dieron la oportunidad (...) tratamos de buscar que esos espacios que eran amigos o que de una u otra forma teníamos relación comercial con ellos, entonces nos dieran la oportunidad de hablar del tema (...) O sea, el tema para nosotros siempre, recuerdo que fuera 15 de junio o fuera primero de octubre, o se diera en el momento, en la coyuntura, un hecho importante en una fecha particular, nosotros estamos preparados para pagar un campo pagado. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).



Se me olvidó mencionar también el trabajo que hicimos del material lúdico, el material educativo que sacamos de la convención, pero que era en estilo de juego, de sopas de letras, de dibujar, que era para que llegara a la población de adultos mayores. Tal vez la Convención, no es fácil leerla para todas las personas por igual, entonces aparte de hacer un curso, aparte de hacer algún material y desarrollar talleres, también hicimos otro tipo de material para trabajar como de la parte, tal vez, de la forma lúdica. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.

Gracias a la coordinación horizontal y vertical de las organizaciones de la sociedad civil, la discusión a nivel intra e inter-organizacional facilitó la apropiación del contenido de la Convención. Los hechos parecen indicar que el ambiente permitía discusiones concertadas y fluidas. Una de las grandes virtudes en el caso de Costa Rica es que las organizaciones de la sociedad civil estaban altamente apropiadas de los asuntos referentes a la Convención, incluso desde el periodo de negociación a nivel intergubernamental. Asimismo, no se identificó en las respuestas alguna oposición de parte de alguna fracción de la sociedad civil, lo cual refuerza la idea de que los intereses de las organizaciones estaban alineados para este fin. De hecho, el escenario parece indicar sobre el proceso de firma y ratificación gracias a la difusión activa de las organizaciones líderes por medio de sus redes internas. Prueba de ello es la manera en que las organizaciones de base estaban empoderadas y ejercían liderazgo en las distintas estrategias de divulgación.



Entonces, fue un proceso más bien de divulgación de la ratificación (...) y nuestro trabajo como organización de la sociedad civil era informar a la gente de ese proceso e informarle a la gente de los elementos consignados en esa convención, sigue siendo hasta el día de hoy nuestro principal objetivo, que la gente conozca que existe una convención y qué es lo que en ella se contempla. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

¿Por qué?, porque teníamos a gente nuestra empoderada, teníamos a gente nuestra que ya había hecho la labor de cabildeo con los diputados, teníamos una labor incluso nacional con las publicaciones que hacíamos a nivel de los medios de comunicación nacional, con el propósito de que el tema ya fuera importante y estuviera en la corriente (...) Pero también a nosotros nos llena de orgullo el saber, porque cuando uno dice, sí, la convención interamericana, pero ellos decían “yo fui parte, yo recogí una firma, yo fui y hablé con un diputado, yo fui y me capacité”, ¿Me comprendes? Entonces, eso para ellos tenía valor importantísimo. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

En síntesis, la gobernanza de los asuntos de vejez y envejecimiento en Costa Rica facilitó la asignación de roles y responsabilidades entre los distintos actores, así se hayan gestionado de manera espontánea. Esto tuvo un efecto positivo en la apropiación de los contenidos de la Convención para la movilización del tema en cada uno de los distintos niveles de la sociedad civil y en las distintas instancias de aprobación.



4. Impacto – Cambio en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.

Los cambios potenciales para las personas mayores que se evidenciaron en el análisis cualitativo a raíz de la firma y ratificación de la Convención se condensan en tres ámbitos distintos: (1) *el personal* (2) *el legal* y (3) *el social*. Los cambios personales se fundamentan en la transformación del discurso que la Convención les ofrece a las personas mayores para que éstas se consideren sujetos activos en la sociedad, capaces de tomar y ejercer decisiones durante el curso de su vejez. Esto requerirá de actores capaces de traducir el lenguaje normativo de la Convención a principios comprensibles para las personas mayores y posiblemente las organizaciones de la sociedad civil seguirán con un papel protagónico en esta labor.

Los cambios legales se enfocan en la asignación de titularidades a las personas mayores que les permiten exigir al Estado la protección y promoción de los derechos que trata y de las que antes no gozaban, por cuanto no tenían un carácter vinculante que fuese vigilado a nivel supranacional como ahora. Finalmente, los cambios sociales son quizás el resultado de las dos primeras y se refieren a la transformación del paradigma de vejez y envejecimiento en el país; el nuevo concepto de ser persona mayor y los efectos positivos que esto le trae a la sociedad.

Ya hay una visión diferente, cada día tenemos, encontramos y usted lo ve en el discurso de las personas adultas mayores, el discurso cambió totalmente, tenemos gente sumamente fuerte y empoderada que viene, que ya es capaz de decir que mi derecho se respeta y eso es un cambio muy importante en el país. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).



(...) tener una participación política, que es un punto que los adultos mayores en realidad tenemos sumamente limitado, generalmente, cuando dicen “participan los adultos mayores”, nos ponen a bailar folclorito un día por ahí, que eso es bueno y bonito, pero no participación en toma de decisiones. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

Sí, hay un documento vinculante y todas las posibilidades que nos da, y como entramos a negociar en las grandes ligas digo yo (risas), ya no es si quieren, es que deben, y ese es el discurso que nosotros damos y le decimos a la gente: “no, es que tenemos una Convención y tal vez vamos a luchar por este derecho, no, es que deben garantizar este derecho”. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

Las referencias a los retos y oportunidades estuvieron centradas en lograr que los esfuerzos se mantuvieran con el mismo *momentum* de cara a la implementación de los articulados de la Convención. Pensar prospectivamente y “pasar la página” de la victoria -parcial- alcanzada hasta el momento con la firma y ratificación. Costa Rica se posicionó como un país referente en temas de vejez y envejecimiento tras la firma de la Carta de San José en 2012. Esta visibilidad vino acompañada de una sensación de responsabilidad de la sociedad civil costarricense para seguir aunando los esfuerzos y lograr una implementación efectiva de lo estipulado en la Convención.

Aquí también influyó mucho el hecho de que recientemente, que también don Humberto lo planteó, el país ejercía de alguna manera la representación a nivel latinoamericano en lo que son los acuerdos de Madrid y el plan de implementación. Entonces, a raíz de haber aprobado la Carta de San José,



existía mucha responsabilidad del gobierno de avanzar en el tema de derechos humanos. (Grupo focal, Sociedad Civil, Incidencia – Costa Rica).

Un reto importante es lograr que las personas mayores logren empoderarse y asociarse de tal forma que se vuelvan sujetos activos en la formulación y seguimiento de políticas públicas y programas desarrollados por el gobierno. Esto requerirá de otro reto que es aumentar la difusión de información en los medios de comunicación. Otro reto que se mencionó es el ajuste legislativo que debe surtirse tras la ratificación de la Convención, ya que existen algunas leyes y disposiciones legales susceptibles de contradecir el documento. Como reto un poco más general, se mencionó el cambio de la sociedad en general con respecto a la vejez y envejecimiento, empezando desde el núcleo familiar.

Entonces, yo siento, en ese sentido, que el que la conoce y no solo la conoce, sino que creen en ella, y se la han apropiado y la defienden, han logrado un avance. Pero creo que urge que se hagan los reglamentos, en fin, los diferentes instrumentos jurídicos que permitan que sea una realidad, que no sea un anhelo y ya materializado en una ley, sino que se aplique diariamente con naturalidad. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

Una vez que las personas conocen sus derechos en el caso de las mismas instituciones, nosotros debemos de luchar y ser vigilantes en el sentido de que, en sus planes estratégicos, que, en sus planes anuales operativos, el tema del envejecimiento y vejez está incluido. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).



Los retos mencionados anteriormente conducen a un gasto económico que el Estado tendrá que asumir para cumplir con su mandato. Con respecto al impacto social, las referencias se centraron en el empoderamiento de las personas mayores de lo establecido en la Convención y en la reivindicación de la vejez en la sociedad costarricense.

Pero si bien es un impacto, hay que pensar en esto no como un gasto (risas), sino más bien como una inversión en un grupo etario que ha dado mucho al país, que ha contribuido a forjar esta república, tiene derecho a disfrutar de una serie de condiciones que no son ventajas, sino lo único que hace es como nivelarlo con el resto de la población debido a la situación especial que tiene uno como adulto mayor. (Entrevista, Sociedad Civil – Costa Rica).

Somos una población que, somos lo que somos y la estabilidad que tenemos la hemos logrado gracias a personas que en estos momentos pintan canas sobre sus cabezas. Nos entregaron un país estable, un país de paz, un país equilibrado y les debemos ya en su vejez el reconocimiento de derechos y de justicia, por lo que nos han aportado. (Grupo focal, Sociedad Civil, Incidencia – Costa Rica).

5. Opinión personal – Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.

Para finalizar, los datos cualitativos señalan como uno de los grandes aciertos del proceso la vinculación que tuvo la sociedad civil con el gobierno y la alianza que ahí se generó. Esto permitió una celeridad sin precedentes en la firma y ratificación de la Convención. Asimismo, se destaca la coordinación que hubo entre las organizaciones sin mayor fricción y que permitió el desarrollo de una incidencia consolidada y efectiva “hacia arriba”, con las



instancias aprobatorias, y “hacia abajo” a través de la divulgación y formación con las organizaciones de base y los principales actores de esta Convención: las personas mayores.

En cuanto a la aprobación de la convención en Costa Rica, yo creo que da un saldo positivo definitivamente, porque fue un proceso acelerado, muy expedito, no hubo como resistencia Estatal, ninguna entidad, ni la Caja del Seguro alegó que no le iba a alcanzar el dinero para satisfacer las demandas de la Convención y se aprobó en tiempo récord. (Grupo focal, Sociedad Civil, incidencia – Costa Rica).

Finalmente, como único desacierto, se hizo referencia el involucramiento tal vez insuficiente de los medios de comunicación masivos para llegar con el contenido de la Convención a todos los rincones del país. Como se mencionó antes, los medios de comunicación limitaron la capacidad de las organizaciones y de los interesados en la Convención de difundir su mensaje.



Capítulo 5: El Salvador

1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación.

La relación entre los diplomáticos de El Salvador y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM) comenzó en el 2010 con la discusión previa al instrumento en la Organización de Estados Americanos (OEA):

El primero fue el proceso de discusión del documento. Esa fue la parte más larga de todo el proceso, el proceso de discusión fue donde El Salvador comenzó a posicionarse, fue en el año 2010, donde se presentó por primera vez en la asamblea general de la OEA, la solicitud de diversos países por contar con una Convención sobre envejecimiento. (Entrevista, Institución Pública– El Salvador).

El Salvador y sus delegados frente a la OEA fueron partícipes de forma activa en del proceso de formulación de la Convención y se vincularon de una manera temprana. Esto les otorgó una posición privilegiada en los grupos de discusión del instrumento. La participación de la delegación de El Salvador le granjeó la vicepresidencia del grupo de trabajo:

El Salvador jugó el rol de vicepresidencia del grupo de trabajo y mientras jugó ese rol, empujó la discusión de los artículos. Y, de parte de El Salvador, principalmente de la Secretaría de Inclusión Social hubo una presencia activa, no solo en la revisión de los artículos, sino que en propuestas de artículos. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).



El equipo de El Salvador estuvo, según los testimonios, vinculado a la Convención desde 2010, cuando se evaluaba la posibilidad y la necesidad de desarrollar un instrumento para proteger los derechos humanos de las personas mayores. La actividad de El Salvador en este momento estuvo concentrada en sus agentes diplomáticos y en las relaciones que se tenían con otros países y con sus representantes. En este sentido, el centro de la participación del momento genético fue sobre todo institucional:

Es sumamente importante reconocer que el gobierno, el Estado salvadoreño tuvo un papel muy muy relevante en la elaboración, cabildeo, lobby, todo lo que se quiera, con respecto a la Convención de protección derechos humanos de la OEA. Hay que reconocer el esfuerzo del gobierno. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Sin embargo, aunque el papel jugado por los representantes del país ante la comunidad internacional fue preponderante, eso no significa que hubiera ignorado a la sociedad civil. En realidad, la hizo participe ofreciéndose como vehículo para hacer llegar sus observaciones a instancias de decisión. El Estado presentó los documentos a organizaciones de la sociedad civil para su discusión y retroalimentación:

Entonces muchos países hicieron lo mismo que se hizo acá en El Salvador, que se presentó la idea de la Convención. Se discutió con sociedad civil qué temas le parecían relevantes que deberían estar incorporados en la Convención, y estos temas se fueron presentando, dentro de la mesa de trabajo. Pero también en algunas reuniones sobre todo cuando fueron fuera de Washington, hubo un espacio para que sociedad civil se pudiera pronunciar. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).



La participación de la sociedad civil estuvo dada en dos momentos y espacios. El primero más centrado en la discusión y retroalimentación de textos, como se mencionó, y el segundo más enfocado hacia los procesos de incidencia y de presión:

Entonces a partir de eso [la discusión de los textos] sociedad civil tuvo como dos influencias: la sociedad civil que pudo llegar a algunas de las reuniones y pudo presentar insumos para la discusión de la Convención, y los procesos internos que se hicieron en varios países, que se hicieron en Uruguay, en el Salvador, en Argentina, en Costa Rica, se hicieron procesos internos para tratar de llevar las sugerencias y los insumos de sociedad civil ya al proceso adentro de la OEA. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

El proceso de interlocución con la sociedad civil estuvo detonado por la institucionalidad del Estado y sus diplomáticos, pero mantuvo una permanente comunicación y un proceso de participación dinámico. La sociedad civil utilizó la posibilidad de comunicarse con las personas encargadas de desarrollar la Convención como una herramienta para generar incidencia dentro de los espacios de sus grupos de interés. Este proceso desbordó la formulación del instrumento y se mantuvo una vez éste fue terminado y presentado a la asamblea. Esto quiere decir que las organizaciones de la sociedad civil se mantuvieron activas luego de que su proceso de retroalimentación de los textos diera su fruto en el instrumento de la Convención. Presionaron para su firma y ratificación:

Ya en el papel de gestionar, de buscar espacios, de buscar apoyo y de impulsar, realmente aquí el rol de sociedad civil fue más importante. Realmente, la sociedad civil tiene una alianza importante con la mesa de



adulto mayor de la PDDH⁹ . Se buscó a la nueva procuradora para que impulsara la Convención desde adentro, se hizo lobby, se tuvo acercamiento con distintos diputados, en los foros se les preguntaba a los diputados, cómo iba el proceso de revisión de la Convención. Es decir, ya puesta la Convención en la asamblea, sociedad civil si tuvo un rol más grande, porque es muy propio de sociedad civil porque es muy propio y empujando todo el proceso. Nosotros más que todo el rol que tuvimos como secretaria, fue más que todo de asesorar, de dar información. Pero el rol de lobby, el rol de empuje lo tuvo más la sociedad civil y en su alianza también con la PDDH. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

Suele ser común en las referencias sobre la sociedad civil que está dada en este sentido, es decir, se suele reconocer el papel importante que tuvo la sociedad civil dentro del proceso de formulación, pero no hay una referencia a un momento exacto en el cual se la vinculara. Los actores que suelen mencionarse son la Procuraduría (como ente estatal en permanente comunicación con la sociedad civil) y el papel de la sociedad civil una vez el tema fue puesto en la asamblea, que es justo donde el proceso de presión e incidencia puede ser más efectivo. La sociedad civil se configuró, entonces, como el “motor” del proceso de incidencia de la Convención y se cristalizó en la consciencia de sus actores como tal, haciendo que las referencias sobre el proceso de retroalimentación de los documentos sean vagas en términos de tiempos y espacios concretos.

2. Proceso: actores involucrados, medios, obstáculos y factores fundamentales.

⁹ Procuraduría de Derechos Humanos



Esto configura un mapa de actores donde, para el caso salvadoreño, la sociedad civil estuvo activa y dinámica en la búsqueda de interlocutores que pudieran proyectar aún más fuertemente la firma de la Convención.

M: Fue un papel activo el que tuvimos. Pues estuvimos haciendo todas las intervenciones que se pudieron hacer ante el gobierno central, para que firmaran estos acuerdos.

E: Y también con la asamblea.

M: Y con la asamblea legislativa, sí.

E: Con partidos políticos.

M: Sí, así es. Con partidos políticos, con la asamblea legislativa y la sociedad civil en general.

(Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Estos actores centrales dentro del proceso de formulación, firma y ratificación fueron tanto institucionalidad estatal como la propia institucionalidad generada por la sociedad civil alrededor del tema de personas mayores, es decir, sus organizaciones. Sin embargo, es evidente que la participación de la institucionalidad pública fue mayor, por la propia forma en la que están estructurados los estados y por la forma en la que se dio en el espacio concreto de El Salvador:

Dada la naturaleza del Estado salvadoreño, para la ratificación de un convenio internacional ya hay como un camino a seguir. Obviamente, en este camino a seguir para la ratificación de algún convenio participan, por un lado el Ejecutivo en casa presidencial, el Ministerio de Relaciones Exteriores –porque obviamente se trata de un instrumento de carácter internacional que cobra vigencia y que pasa a formar parte de las leyes de la República– y, obviamente, los diputados o el Congreso que son los que



finalmente ratifican, después de haber pasado por el visto bueno de Relaciones Exteriores y de casa Presidencial, la última instancia pues es el congreso que tiene que firmar. Esos fundamentalmente son los actores del Estado, obviamente, pues siempre la Secretaría de Inclusión Social que nunca dejó su papel de incidir en que este proceso se hiciera de la manera más expedita posible y pues, obviamente, cumpliendo ese proceso de formación de ley establecido en el país AJPBS. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Dentro de la participación estatal destacan la ya mencionada Procuraduría, pero también la Secretaría de Integración Social y la Cancillería. Esta última tuvo una participación contradictoria, pues aun cuando es el instrumento estatal diseñado para mediar en la OEA, debido a dificultades burocráticas que serán abordadas luego se demoró en el proceso de ratificación y la institución, como totalidad, no estaba tan enterada del proceso, por su forma de organización. Los representantes de la sociedad civil reconocen la importancia de estos actores estatales dentro del proceso:

También hay que reconocer la valiosa colaboración que en este tema nos ha aportado la Procuraduría de Derechos Humanos: nos acompañó, cabildeó al interior, a través de diputados, de relaciones institucionales particulares que se tienen. Pero sí podemos decir que, para los adultos mayores [fueron importantes], por un lado, la Secretaría de Inclusión Social, como parte del gobierno y, por el otro lado, la Procuraduría de Derechos Humanos como el ente encargado de vigilar que los funcionarios cumplan y velar por el respeto pleno de los derechos humanos, en este caso de los adultos mayores. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).



Además, es importante mencionar la principal institución estatal diseñada para las personas mayores que se vinculó al proceso: el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores CONAIPAM, organismo donde la Secretaría de Integración Social preside discusiones sobre el tema de los adultos mayores con organizaciones de la sociedad civil y otros representantes del Estado. Sin embargo, se le reclamaba a esta institución carecer por momentos de una orientación estratégica:

Y la otra parte que te dije que es importante es que el CONAIPAN como tal, las instituciones que formamos parte de CONAIPAN, tienen que definir con claridad un plan estratégico, un plan de trabajo de qué insumos van a invertir en CONAIPAN. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

Finalmente, la Coalición Nacional por la Dignidad de las Personas Mayores en El Salvador fue el principal organismo de sociedad civil donde se agruparon las organizaciones (y algunas personas a título individual) alrededor de la Convención.

E: ¿Qué actores de la sociedad civil tomaron parte del proceso en la firma y ratificación? ¿Qué organización se destaca en ese proceso?

M: Bueno, estuvimos varias organizaciones. Sobre todo, de adultos mayores.

E: Pero esas organizaciones actuaron como cuerpo alrededor de.

M: Exactamente, alrededor de la sociedad civil, para pedir, para que se ratificara ese convenio.

E: Y esa organización nacional que, a esas tres organizaciones, ¿cómo se llama?

M: Se llama coalición.

E: La Coalición Nacional...



M: Coalición Nacional, //E: Por la dignidad...// por la dignidad de las personas adultas mayores.

(Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

El proceso de formulación, firma y ratificación no estuvo exento de obstáculos, y estos actores fueron los principales partícipes. Aquí es importante recordar que esto no pretende ser un memorial de agravios, sino que parte de reconocer las tensiones propias de cualquier proceso de gestión pública y de discusión democrática. Es decir, siempre desde la óptica de generar aprendizajes para el resto del continente, se deben reconocer en los espacios tensos y de tránsito lento oportunidades para que los países que no han firmado aprendan de la experiencia de los que ya lo han hecho. Teniendo esta claridad, es importante mencionar el obstáculo reconocido como más recurrente:

Aquí podemos decir varias cosas, entre ellas, primero que en El Salvador fue uno de los líderes para formar y escribir la Convención, pero en el momento que le tocaba a nuestro país firmar y ratificar, hubo un desfase. Eso nos obligó a hacer lobby con las diferentes estaciones o corporaciones, incluyendo allí CAPRES, que es casa presidencial, las asociaciones, acciones de carácter popular, tanto de la coalición como del departamento de derechos humanos, con las diferentes fracciones políticas, porque en El Salvador pesan mucho las diferentes asociaciones políticas, que a veces difieren en su manera de pensar y accionar. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

Es decir, debido al funcionamiento interno de la cancillería, aún con la participación de El Salvador en la formulación de la CIPDHPM, sorprendió a la comunidad de la OEA que no haya firmado de manera inmediata. La sociedad civil volvió a generar espacios de



interlocución con la cancillería y con otros espacios de la estatalidad para evitar que el proyecto cayera en una situación estática. En este sentido, la incidencia y la presión permitieron que la Cancillería agilizará los procesos burocráticos necesarios para la firma.

A esto se le añaden dificultades propias de los procesos democráticos y de la poca continuidad entre gobiernos:

Bueno, los países como el nuestro, decimos nosotros son de corte presidencialista, eso quiere decir que, aunque el presidente pertenezca al mismo instituto político, pero lo que fue bueno para un presidente para el siguiente que le siga, aunque sea del mismo partido no puede ser bueno, puede no ser tan bueno, o puede no gustarle. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Una en la etapa del presidente Mauricio Funes y otra en la etapa del presidente Salvador Sánchez Cerén. En la etapa del presidente Funes hubo un esfuerzo estratégico de parte del gobierno y de los funcionarios tanto nacionales como los que están destinados en Washington para el lobby con la OEA, y sí tuvimos una actitud receptiva en el proceso, pero siempre hubo que intervenir creativamente como sociedad civil para presionar a casa presidencial, al gobierno (...). Pero ya con el nuevo gobierno del FMNL, con el presidente Salvador Sánchez Cerén, hubo lentitud, procesos burocráticos y algunas resistencias en algunos funcionarios en Relaciones Exteriores que impidieron que las cosas caminaran lo suficientemente rápido. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).



Durante ambos gobiernos, aún pertenecientes al mismo partido, el cambio de actitud frente a la CIPDHPM dificultó el proceso de firma. Como se ha visto hasta ahora, la posición propositiva del Estado fue fundamental para que el movimiento alrededor de la Convención detonara. Sin embargo, el cambio de gobierno entre Funes y Sánchez Cerén significó también una transformación en la aproximación del Estado frente a la Convención. Pero en este momento ya estaba la sociedad civil organizada alrededor del tema e informada del mismo. Gracias a ese proceso previo, se pudo evitar que el cambio de intereses políticos y de agenda luego de unas elecciones impidiera la firma. Aunque se ralentizó, es importante mencionar que por parte de la sociedad civil se usaron herramientas de presión para que, aún con dificultades, el proceso continuara.

Además, se perdió el empuje que tenía El Salvador durante los espacios de discusión multilateral. La dinámica durante el proceso de formulación se fue enfriando a medida que pasaba el tiempo, luego de que el documento estuviera terminado. En este momento, al cual se le suma el cambio de gobierno, se reconoce también la importancia central de la sociedad civil para destrabar los procesos en pro de la Convención:

Tomando en cuenta que, durante los primeros cinco años de Mauricio Funes, El Salvador fue un país líder como gobierno en el sentido de impulsar y convencer a los demás países en la apuesta de la Convención. Sin embargo, esa acumulación y ese liderazgo se perdió en la segunda fase, porque el gobierno no respondía de forma coherente como había hecho en el primer periodo de la izquierda digamos del FMNL. Se hubo que empujar igual que en la primera etapa con el gobierno de Funes, hubo que empujar con el gobierno de Salvador para que el proceso avanzara y se concretara, y también a los partidos políticos un lobby intenso que permitiera la ratificación. Finalmente se lograron ambas: aprobación y ratificación. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).



Finalmente, hay un obstáculo que es importante mencionar, y es propio del tema, las personas mayores suelen no figurar como un tema central de las agendas públicas de los países. Más allá incluso de El Salvador, se reconoce la importante labor que se hizo (y que aún queda por hacer) por posicionar a esta población dentro de las agendas y proyectos de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales.

Entonces todavía tienes que convencer a la gente de que tiene que estar en su agenda de trabajo, porque tiene que estar. Por supuesto, como es un país de precariedades, a veces nosotros, yo entiendo el tema de que tienes que priorizar, pero en la priorización nunca están los mayores. Y eso al final, y es parte de los problemas que enfrentamos, se ha traducido en una invisibilización (sic) del tema. Entonces estos instrumentos tanto la Convención, como la política, obligan a poner una priorización, que lo que vas a hacer es una acción, pero que las va a hacer y la vas a hacer.
(Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

Este proceso está vinculado de forma cercana con un actor que aún no se ha mencionado, pero que tiene una participación muy importante dentro de los procesos sociales y que dentro de esta investigación figuró con una pregunta específica: los medios de comunicación. Estos actores vienen ganando más fuerza conforme la sociedad va avanzando y su acceso es más fácil y masivo.

El papel de los medios de comunicación fue, para los participantes, mucho menor de lo que debió haber sido. Esta relación está diferenciada entre los entrevistados pertenecientes a la sociedad civil y a la institucionalidad. Para esta ocasión, si bien la sociedad civil reconoce



la importancia de vincularse con los medios de comunicación, como se verá más adelante, es escéptica frente a su papel en el momento de la presión para la firma de la Convención:

Yo lo siento que estuvieron como indiferentes. Aunque hay algunos que no, verdad. Por ejemplo, siento yo que un poco la radio nacional hizo un poco de. Pero de ahí... (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Aunque algunos son más selectivos con este proceso, haciendo énfasis en la disposición de los medios alternativos y comunitarios y la negativa de los medios masivos, amparados en la poca relevancia social que, dicen, tiene el tema:

Creo que es válido mencionar que los adultos mayores no somos un tema de interés de los medios “neoliberales”, que llamamos algunos, y que otros llaman los “medios de comunicación mediática”. Siendo eso así, yo puedo decir con plena seguridad y experiencia que este tema no estuvo en la agenda de los grandes medios de comunicación. Tuvimos eco en los medios alternativos, en los medios populares, en esos que recogen el sentir y el pensar de los sectores menos favorecidos, son esos los que nos hicieron eco, pero la gran prensa y los grandes medios televisivos y radiales no tuvieron ninguna participación. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Esta participación discreta (pero fundamental) de los medios de comunicación es sobre todo reconocido por los entrevistados catalogados como de la sociedad civil, mientras que representantes de la institucionalidad pública reconocen un papel mucho más fundamental a los medios de comunicación:



Muy importante en el sentido de que hubo entrevistas a diferentes asociaciones, voceros de las diferentes asociaciones, que ratificaron la necesidad imperiosa de la firma del documento al que estamos haciendo alusión. Lo mismo que la forma en que presentaron la información a vox populi, eso podemos decir que trabajaron en un buen porcentaje. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Esta diferencia, en tres niveles, puede deberse a la relativa facilidad de acceso que hay para el Estado y a las instituciones del mismo para acceder a los medios de comunicación y la representatividad que se le otorga a los mismos. Por otra parte, la posición incrédula de la sociedad civil puede tener que ver con la dificultad de los medios de comunicación para reconocerlos como un interlocutor válido, hecho que se reafirma con el hecho de que se reconozcan más cercanos a medios de comunicación alternativos.

Sin embargo, no sólo en este tema las entrevistas arrojan información diferente dependiendo del emisor. Hay, en la sociedad civil salvadoreña, otra división interna, entre quienes consideran vincular a los medios de comunicación como una preocupación prioritaria:

Sí, hemos pedido y queremos ver si se tiene una campaña de promoción de la Convención, pero eso lo queremos llevar a la par de un proceso formativo y de sensibilización. Y a mí me parece más atinado hacer algo como lo que hemos hecho con TNT de promover, el conocimiento de los derechos de la Convención, hacer jornadas culturales para promover la Convención. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).



Y quienes difieren abiertamente de este régimen de prioridades, teniendo más en cuenta otro tipo de formas de comunicación por fuera de los medios de comunicación masiva, como lo son la radio y la televisión:

Tal vez no tanto con los medios, pero sí con el trabajo en territorio de las organizaciones. Para mí eso ha tenido mucho más peso que el papel que han jugado los medios. Con los medios se ha empezado un proceso de sensibilización. Pero el proceso de sensibilización no es lo mismo que aquellos que se metan de cabeza en la temática (...). (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

En este momento es importante hacer claridad frente a una sensación que puede quedar al aire y que es peligrosa. El hecho de que las organizaciones sean de personas mayores y estén, en muchos casos, comandadas por personas mayores, no se puede convertir en un argumento que discrimine y estereotipe a la población mayor y su relación con las tecnologías de la comunicación. En blanco y negro, esto significa que considerar que la razón por la cual los adultos mayores se alejan de los medios de comunicación o que tengan una relación desinteresada en éstos es únicamente por su edad, puede tener consecuencias discriminatorias para esta población.

El elemento final nombrado por los entrevistados tiene que ver con la alta demanda de acción de los medios de comunicación, debida a la posición privilegiada que tienen dentro del corpus social: ser grandes emisores de información. Es en este sentido en el cual, sobre todo desde los representantes de la sociedad civil entrevistados, es reconocido su papel, pero también es demandada una participación más activa:



Los medios de comunicación jugaron un rol digo yo, gradualmente más importante cada vez, pero no lejos de lo que debería ser. Es decir, logramos sobre todo que los medios de comunicación progresistas jugaran un papel importante de hacerse eco de la lucha general del adulto mayor y, en particular, de la Convención. Pero los más conservadores y neoliberales era más difícil, costó mucho más, pero se fueron poco apoco metiendo en el tema. Aún como digo falta mucho por lograr en ese tema mediático. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Bueno digamos que de todos los medios existentes en el país un 25% de medios estuvieron en la jugada y los demás lo sacaron puntualmente en coyunturas determinadas o ante eventos particulares. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Es interesante cómo, comparando todos los factores diferenciadores de las opiniones de los participantes frente a los medios de comunicación, es evidente que son contradictorias y que parecen no tener un hilo conductor. La dificultad para establecer conclusiones absolutas en este punto nos sugiere que la mejor manera de dar cuenta de este proceso era exponiendo la totalidad de las aproximaciones junto con sus emisores, a modo de mosaico, evidenciando así las diferencias en las posiciones.

3. Apropiación – discusión interna, posición de las organizaciones, interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.

Los espacios de discusión interna y de diálogo de las instituciones representantes de la sociedad civil estuvieron concentrados en talleres en la Coalición Nacional por la Dignidad



de las Personas Mayores de El Salvador y tuvieron momentos de difusión de la Convención y de análisis de la misma:

- *Hubo varios talleres de la coalición.*
- *Sí, así es.*
- *Bueno en esos talleres se llegó a conocer los contenidos principales, ¿no?*
- *Exactamente, sí. Ahí se dieron a conocer todos los contenidos y luego los analizamos y vimos que era lo mejor para el adulto mayor.*

(Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

La interlocución permanente entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, mencionado anteriormente, fue el principal espacio de discusión interna y donde se pudieron posicionar las organizaciones (13 incluidas dentro de la Coalición) frente al instrumento. El Estado se prestó para cualificar estos espacios de discusión con su conocimiento técnico y apoyó los diálogos interinstitucionales dentro del mismo:

El CONAIPAM se abrió. Abrimos el debate también con funcionarios de la cancillería. Abrimos el debate con la Procuraduría de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República. Hicimos debates dentro de la coalición nacional para comprender mejor. Incluso trajimos a la funcionaria chilena que estaba como experta independiente y con ella tuvimos una conversación acá en El Salvador aprovechando una visita, que había sido invitada por el CONAIPAM, digamos por la Secretaría de Inclusión Social del gobierno. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).



Estos lugares de diálogo entre sociedad civil e instituciones y el espacio que se abrió para que la primera discutiera internamente la Convención fue un aspecto clave en el proceso de presión. Hay que tener en cuenta que fue la propia sociedad civil la que permitió que el debate se ampliara lo suficiente como para abarcar los temas que consideraba importantes, pero también estableció la red de intereses que le permitiría potenciar su capacidad de incidir.

Entonces, yo puedo decir que sí tuvimos esas discusiones, que dicho sea de paso nos sirvieron para establecer las alianzas de las que hablé antes y para tomar ese papel protagónico que tuvo la sociedad civil y presionar a las instancias correspondientes en la ratificación de dicha Convención.
(Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Estas alianzas, que se traducen en canales de comunicación fluidos entre Estado y sociedad civil, configuraron la forma en la que ésta se vinculó al proceso, pero también el espacio donde ella se apropió de sus premisas, las discutió y tomó partido como colectivo. En este sentido, las dinámicas de apropiación de la Convención por parte de las organizaciones de la sociedad civil se desprenden de la misma manera en la que fue llevado a cabo el proceso de participación, haciendo uso de los espacios institucionales que les eran abiertos y procurando discutir el texto. Este proceso gestó también las alianzas que permitirían que el desarrollo del caso salvadoreño tuviera mucho que ver con el ímpetu de sus organizaciones y la forma en la que lograron hacer incidencia y movilizar al Estado.

4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.



Es muy importante, una vez ya está firmado el instrumento, indagar tanto con las instituciones públicas, como con la sociedad civil y dibujar los escenarios posibles y los próximos pasos de cara al futuro. La disposición de ambos actores es expectante, por una parte y, especulativa, por el otro. Los cambios esperados por ambos actores giran alrededor de la posibilidad de fortalecer y ampliar la institucionalidad del Estado dedicada a las personas mayores y del espacio de exigibilidad de derechos que la Convención abre. Ambos momentos no se dan por separado, pues se considera que la potencial ampliación de la institucionalidad pública puede devenir en (o ser detonada por) procesos de exigencia de derechos de la población mayor:

Y es que cuando los Estados cometen infracciones o incumplen los derechos humanos de los adultos mayores y la legislación nacional no permite el reclamo justo de estos derechos, si se cuenta con una Convención internacional, se puede recurrir a instancias internacionales para exigir al gobierno que cumpla los compromisos adquiridos.
(Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Tener una legislación internacional que ve por los derechos del adulto mayor a la que nos podemos acoger para exigir que el Estado cumpla.
(Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

- *Ha cambiado, porque por lo menos tenemos ya la posibilidad de que las leyes nos favorecen...*
- *Claro, hay mayor legislación.*
- *... mayor legislación, porque si no, si uno puede estar hablando, pero si la ley no está a favor de uno, nada sirve.*



(Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

La cita a la comunidad internacional es recurrente en el material, pues los entrevistados sugieren que contar con un instrumento de este carácter puede potenciar los espacios donde se demandan derechos de las personas mayores. Esto quiere decir que los compromisos adquiridos frente a instituciones intergubernamentales pueden tener efectos positivos en los procesos de incidencia y pueden brindarles a las personas mayores más garantías a la hora de exigir sus derechos.

A pesar de ser muy pronto, como se mencionó, para dar efectos positivos dentro de la vida de las personas mayores, este fortalecimiento institucional y la apertura de espacios para que la sociedad civil se vincule a procesos de exigibilidad de derechos, permite generar un ambiente propicio para las personas mayores y representa una mejora con respecto a su estado anterior:

Es muy pronto para decir. Sí es muy pronto para medir cambios en un proceso de aprobación y ratificación reciente, pero lo que sí existe en el ambiente, la atmosfera de las personas adultas mayores congregadas en la coalición es esperanza de que esa legislación nos va a permitir exigir derechos a un nivel importante hacia el Estado. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Este panorama positivo para la exigibilidad de derechos que deviene del instrumento internacional también configura un espacio de posibles impactos económicos y sociales que son reconocidos por los participantes de la investigación. Es en este sentido en el cual se entrelazan de forma permanente las preocupaciones por los retos que se abren con la firma de la Convención y el impacto económico y social que tendrá la misma.



Sin embargo, el principal elemento nombrado como obstáculo es un profundo desconocimiento del costo de la implementación y la consecución de la información necesaria para llevarla a cabo:

Ahora es muy difícil saberlo. Pero yo creo que hay una cosa que sí se puede hacer en el año 2018 es hacer un diagnóstico (...) No se registra, ni se desagrega la información, incluso presupuestaria, para saber en qué vas a invertir. Imagínate el tribunal supremo electoral declaró hace tres años que había 825.000 personas mayores, ahora estaremos cerca del millón, por el crecimiento acelerado, pero no hay una estadística de población real, actual, vigente. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

El hecho de que El Salvador no cuente con un sistema de información que le permita generar los costos de la implementación de la Convención hace que las opiniones sobre los impactos económicos se basen en la especulación:

Bueno, impacto económico y social en este momento creo que no ¿verdad? Seguramente a mediano y largo plazo podamos estar hablando de esas cosas, pero en este momento creo yo que no, porque es un convenio que recién se ha firmado, no tiene tan siquiera un año como para poder medir el impacto. Porque el impacto de una acción como esta no se puede medir dos o tres meses después que se ha ratificado, no. Hay que seguir trabajando para crear las instancias pertinentes que nos permitan poner en práctica todo, o casi todo, o gradualmente muchas de las cosas de las que habla la Convención, y Latinoamérica creo yo que nunca va a estar totalmente preparada para eso. Entonces yo creo que por este momento creo que no



podemos hablar de impacto ni económico, ni social. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Finalmente, la pregunta sobre los siguientes pasos y los elementos que tienen que ser tenidos en cuenta una vez se ha firmado y ratificado la Convención giran alrededor de su depósito en la OEA, necesario para garantizar su cumplimiento:

- *Pero en el campo administrativo, hay dos cosas que tiene que hacer el gobierno con la OEA, ¿Cuáles son? Depositar.*
- *Depositar.*
- *Depositar, ¿qué? La firma. ¿Y también?*
- *Trasladarla.*

(Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

Los retos y oportunidades que desprenden de ese escenario tienen mucho que ver con los elementos que han sido mencionados antes. Es por esto que el escenario de retos, oportunidades y siguientes pasos es considerado por los entrevistados como un panorama de exigencia y lobby. Es por ello que siempre que se pregunta sobre las ventanas de oportunidad y por los siguientes pasos, se responde en ese sentido:

Oportunidades diría yo, de exigir el cumplimiento de nuestros derechos. ¿Retos? De las personas que hemos estado involucradas, de las organizaciones que hemos estado involucradas en esto: hacer un trabajo mucho mayor para que la población en general de adultos mayores pueda conocer este instrumento. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).



Este paso se configura como el principal en la agenda de la sociedad civil salvadoreña. Para el momento en el que fue tomada la siguiente entrevista no se había realizado el depósito de la Convención. Para la sociedad civil era claro que el paso a seguir era lograr la ratificación. Más que desechar las siguientes citas, y aunque parezca evidente que era importante lograr el depósito, se quiere en este momento reconocer la claridad de las organizaciones de la agenda frente a la Convención. De este proceso de vinculación y depósito, que reiteramos ya se cumplió, se desprenden las demás consideraciones, que giran alrededor de producir y fortalecer la institucionalidad del Estado y la sociedad civil de cara al reto de la Convención, y de incrementar la difusión de la misma.

El siguiente paso es depositar lo que te conté y segundo socializar intensamente el contenido de la Convención a todos los niveles posibles para lograr más aliados, mejor comprensión, mejor apropiación y defensa del cumplimiento de la Convención y pelear porque se observen resultados claros en la concreción. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Es decir, de parte de las organizaciones sociales el panorama que se abre con la firma y ratificación de la Convención (y el proceso de depósito) está claro: avanzar en la movilización y profundizar los mecanismos de incidencia que tienen:

Creo que la sociedad civil tiene un reto muy grande. Si bien es cierto que la Secretaría de Inclusión Social está convencida, ha sido el ente protagónico en esta firma de este convenio, en este logro que cancillería igual, que CAPRES, también, y el congreso, igual. Pero hay que convencer, hay que sensibilizar a los funcionarios, a las instancias de gobierno que trabajan de alguna manera, de diferentes formas, con adultos mayores. Qué quiero decir: los adultos mayores podemos conocer que tenemos una Convención,



yo puedo ir a reclamar un maltrato que me está haciendo el Ministerio de Salud, pero si el funcionario no está sensibilizado, no está convencido y no está en sintonía con ese instrumento, él va a seguir maltratando. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Los retos en la incidencia para la sociedad civil configuran un panorama donde deben fortalecerse organizativamente de cara a la exigencia de los derechos y del cumplimiento que vienen con la firma y ratificación de la Convención. En este sentido, los siguientes pasos se configuran como una tarea de seguimiento por parte de la sociedad civil a la implementación de la Convención y como un panorama de incidencia en las políticas públicas, así como de difusión de la Convención.

5. Opinión – Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.

Finalmente, el último apartado buscaba indagar sobre la opinión de los actores importantes dentro del proceso, sobre todo en lo concerniente a los aciertos y desaciertos y a la opinión general sobre el texto. En este sentido, aunque está se incubado en el resto del texto, los aciertos giran alrededor de los canales de comunicación fluidos entre las personas mayores y la institucionalidad pública, pero también en el reconocimiento del papel de la comunidad internacional como el ente calificador y garante de dichas discusiones:

Bueno yo creo que parte, digamos que el acierto para mí más importante, fue el poder tener un acompañamiento permanente en la OEA tanto de la representante de la misión, como del país sede y de mi país. O sea, era un acompañamiento en lo técnico-jurídico en la elaboración del instrumento y en lo técnico, técnico-gerontológico voy a decir, o sea, en los contenidos. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).



Este proceso está apoyado por la vinculación de El Salvador a la Convención desde su proceso de génesis, y el papel que esto le permitió tener a la sociedad civil:

Mire los aciertos fundamentales están en haber tenido la oportunidad de conocer el proceso de la Convención desde el inicio y por lo tanto opinar, tener criterio, opinión sobre el tema. Dos, tener la unidad y la fuerza para poder empujar el proceso cuando se atascaba. Tres, nuestra capacidad de hacer acciones inteligentes, creativas, innovadoras; con instrumentos diversos, desde la movilización tradicional hasta el libro descartado, alguna obra de teatro sobre la situación del adulto mayor. Es decir, diversas formas de ejercer influencias, motivación en la sociedad y en los tomadores de decisiones. Yo creo que el factor principal es esto, que ha empujado también que las legislaciones nacionales miren cómo alinearse con la Convención. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Como se puede ver en el testimonio, la vinculación temprana de El Salvador a la Convención permitió que la injerencia de la sociedad civil se diera en un momento muy temprano, lo que propició que se difundiera y se discutiera de forma temprana y que sus retroalimentaciones tuvieran relevancia. A su vez, como se mencionó antes, es de vital importancia el papel de movilización que tenía la sociedad civil en este proceso. Organizaciones agrupadas en el Consejo pudieron destrabar el proceso en cuellos de botella burocráticos y estatales. Este papel le permitió a la sociedad civil expresarse con todo su repertorio de acciones, creativas y burocráticas, cuya combinación permitió llevar a buen término la firma de la Convención.



Otro acierto es la capacidad organizativa de la sociedad civil de articularse entre sí y fundar un mecanismo coordinador horizontal y participativo, como es la Coalición Nacional de Personas Mayores, de manera que el Estado, en el caso de El Salvador, tenía un interlocutor legítimo y articulado que pudo darle continuidad a las discusiones pese al cambio de gobierno, con prioridades diferentes.

Los desaciertos más recurrentes tienen que ver con la dificultad propia de algunos temas tratados en la Convención, así como problemas propios de la inter-institucionalidad estatal y las dificultades que se tiene para tratar temas transversales. Con respecto a la primera, se mencionan temas como cuidados paliativos o salvaguardas que generaron mucho ruido alrededor de la Convención, y cuyo proceso de discusión fue más espinoso:

Es decir, por ejemplo, el tema de la autonomía, el tema de cuidados paliativos, el tema de las salvaguardas, que, para algunos países de la región, hicieron más ruido. El tema, por ejemplo, de la protección social, que son de los temas que fueron más difíciles de poder negociar y que al final las personas adultas mayores pudieran tener en ese instrumento, las mejores garantías en términos de derechos. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

Los investigadores consideramos que, más que un desacuerdo, esto representa un reto fundamental en el trato de temas delicados sobre las personas mayores y sus cuidados al final de la vida. Estos debates son abiertos con la Convención y tienen que ser dados de forma que se proteja la integridad de las personas mayores y se puedan garantizar sus derechos.



Las dificultades dentro de la institucionalidad pública tuvieron varias características, entre ellas la poca continuidad de políticas públicas entre gobiernos y dificultades propias de los, a veces, intrincados caminos de la burocracia estatal:

El problema que hubo fue la desarticulación con su misma oficina, no con la instancia rectora nacional, porque nosotros acompañamos ese proceso a la par de Wendy, el problema fue la desarticulación con el área jurídica nacional, que era la encargada del proceso interno. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

Ahora yo creo que lo que sí como que fallamos nosotros y eso queda como una experiencia, fue que no hubo una apertura mucho más amplia de difusión con todas las instituciones, llámese Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo. (Entrevista, Institución Pública – El Salvador).

Y yo creo que también pudo haber un, digamos, yo creo que una vez que el presidente Salvador Sánchez Cerén escuchó a la sociedad civil, yo recuerdo cuando se presentó la propuesta de la política y luego después, en este último evento, se activó el mecanismo. (Entrevista, Sociedad Civil – El Salvador).

Estas dificultades pueden variar de país en país, pero de cara a proponer experiencias colectivas sirven de pedagogía a los países que no han firmado aún y trazan un camino común frente a las exigencias del Estado.



El perfil general del caso de El Salvador es el de un país donde la discusión sobre la CIPDHPM fue detonada por el Estado, concretamente por la temprana vinculación de la delegación al proceso de formulación, pero que pronto tuvo dinámica propia, y desbordó los espacios del Estado. En este sentido, la vinculación de la sociedad civil permitió destrabar cuellos de botella institucionales y permitió ejercer presión y establecer canales de difusión de la Convención que, aunque incipientes, se consideran centrales desde la sociedad civil y sus organizaciones de personas mayores.



Capítulo 6: Uruguay

1. Participación – Proceso firma, rol, alianzas y razones de vinculación.

Este subtítulo indaga sobre las formas en las cuales la sociedad civil y la población general participaron del proceso de presión, firma y ratificación de la CIPDHPM. Para ello, primero se hará énfasis en el momento antes de la realización del instrumento, en el momento de las discusiones previas, luego se caracterizarán los actores del proceso y finalmente se expondrán las principales razones esgrimidas por los entrevistados para explicar el proceso de participación.

El momento previo a la producción del instrumento estuvo caracterizado por una participación muy importante de las instituciones del Estado en Uruguay, aunque el papel de la sociedad civil fuera discreto. Fue muy importante el bloque de países del sur para la realización de la Convención:

Desde el bloque Sur yo hacía el trabajo en la OEA, y la sociedad civil participó ahí en la redacción del texto, la revisión. De hecho, dentro de lo que es la reunión de altas autoridades en derechos humanos del Mercosur hay un grupo de trabajo que fue de 2009 a 2012, y que luego se transformó en una Comisión permanente de trabajo en el tema de vejez, que ahí se trabajó fuertemente con la sociedad civil el texto de la convención (...) Sí, cada vez que la Comisión permanente se reunía convocaba a la sociedad civil en el país en el que estaba la presidencia, íbamos desde los Estados, hacíamos consulta con nuestra sociedad civil y lo llevábamos ahí. (Entrevista, exparlamentaria, Uruguay).



El proceso de participación el Estado uruguayo era constante durante la formulación de la Convención. Sus intervenciones fueron de suma importancia para llevar a buen término el ejercicio de la Convención en la Organización de Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, es importante dejar claro que hay una distinta apreciación desde los varios participantes de la sociedad civil. Una vez la Convención fue diseñada, hubo comentarios de parte de la sociedad civil que acusaban no participar de manera activa en el momento en el cual se desarrolló la firma del documento. A pesar de esto, es importante mencionar que desde las voces se sugiere que esto no fue un problema, y que la confianza de la sociedad civil en la institucionalidad estatal posibilita que el proceso de incidencia en organismos internacionales sea ágil.

En realidad, nosotros no vimos ninguna dificultad en todo ese proceso. Probablemente tú sabrás que desde el año 2005 hay un gobierno progresista en Uruguay, y ha generado mucha confianza en el pueblo, entonces nosotros confiamos en el gobierno que iba a hacer un buen trabajo y solamente estuvimos enterándonos cuando nos llegaban los borradores de la Convención, pero no nos involucramos en el proceso que tuvo que hacer el gobierno para lograr la aprobación. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Las dos citas se encuentran en un punto específico: la primera sugiere que había alguna participación de la sociedad civil por invitación de la institucionalidad pública y la segunda acusa que ésta participación no se dio. Sin embargo, es particular cómo para el representante de la sociedad civil esto es un problema, como se comentó, sino que hace parte de una estructura institucional en la cual se confía.



Sin embargo, la sociedad civil sí ejerció un proceso de participación activa y de presión en el proceso de firma y ratificación, como se verá más adelante. El siguiente punto por analizar son los principales actores del proceso de presión y firma y sus características.

a. REDAM

Por parte de los actores vinculados al proceso de la sociedad civil es importante mencionar que es clara la referencia a la Red de Adultos Mayores (REDAM) como el principal actor dentro del proceso:

- *Por parte de la sociedad civil, ¿cuáles fueron los actores clave?*
- *Yo nombro el que para mi gusto se ocupó del tema, que es la Red de Adultos Mayores, la REDAM, es el que tenemos potente.*

(Entrevista, exparlamentaria, Uruguay).

La REDAM es una prueba de la actividad de la sociedad civil uruguaya y de su capacidad de movilización. La forma organizativa de la Red es de articulación con distintas organizaciones de base que traten el tema de personas mayores, y de coordinación entre el denominado *interior* (referencia que agrupa a las regiones que no son de Montevideo). En este sentido, agrupa personas mayores que ya se encuentran organizadas, y funciona como una sombrilla donde muchas organizaciones se encuentran y articulan. Su estructura vinculante le permitió tener legitimidad y conexión con la sociedad civil:

Hay un espacio de participación permanente que es la REDAM, la Red Nacional de Adultos Mayores, donde ahí se discuten políticas estatales a nivel nacional y es un espacio de consolidación de discusiones sobre lo que proponía Uruguay en materia de políticas sociales para personas mayores (...). Las redes sociales organizadas en Uruguay son muy fuertes, nosotros



tenemos aquí en Montevideo redes que funcionan en todos los municipios, en toda la zona de Montevideo hay organizaciones sociales de personas mayores que se juntan para coordinar actividades, para intercambiar información. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

La vocación de la REDAM es, también, articular espacios del interior con la política del centro. Las organizaciones que componen la REDAM tienen una repartición por todo el territorio uruguayo, lo que garantiza la participación de las personas mayores de las zonas apartadas del país y evita que la discusión se transforme en un monólogo en Montevideo con poca capacidad de convocatoria. Esta extensión por el territorio nacional se suma al carácter horizontal de la REDAM para producir una organización que es clave en el proceso y tiene una estructura propicia para la participación.

- *¿Esa dinámica sucedía a nivel nacional o también a nivel departamental? En los dos ámbitos, porque el funcionamiento de la red es en los dos ámbitos. Ellos se reúnen y trabajan en su departamento, las distintas organizaciones en distintos espacios, y de ahí se designa un delegado que viene al plenario nacional, que una vez al mes se reúnen acá los 19 delegados más. (Entrevista, exparlamentaria, Uruguay).*

Bueno, en este país, en Uruguay, el rol de la sociedad civil ha estado en torno creo al espacio del consejo consultivo y después en torno a organizaciones sociales como las redes de adultos mayores, que yo creo han hecho una tarea de difusión muy buena en el ámbito local porque ellos tienen inserción en todo el territorio nacional en torno a esta convención. Sí creo que es un rol fundamental, porque en realidad la mayor difusión de la convención se realiza desde la sociedad civil y que está bueno que ellos



se empoderen de la Convención porque en realidad de eso se trata ¿no?
(Entrevista, institución pública, Uruguay).

La REDAM tiene relevancia como actor principal de la sociedad civil en este sentido. Su vocación horizontal engrana las necesidades del interior con el plano nacional, a su vez articula iniciativas que potencian su poder de incidencia al actuar todos bajo una misma consigna. En ese sentido, es importante para el desarrollo de la investigación hacer énfasis en que la REDAM se convirtió en un actor con credibilidad, que permitía a la sociedad civil contar con un referente organizativo frente a los temas de persona mayor, y al Estado tener un interlocutor con legitimidad. La REDAM era activa y participaba de la vida política nacional como actor independiente.

b. Actores del Estado

Para continuar caracterizando la participación, deben aclararse primero actores estatales que tuvieron importancia en el proceso. El principal actor fue el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INMAYORES), que hace parte del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). INMAYORES es la entidad encargada de las políticas públicas de envejecimiento y vejez, y también que más resalta cuando se pregunta sobre los actores del Estado, lo que sugiere que ocupa un lugar privilegiado y reconocido por parte de la sociedad civil y de las instituciones del Estado:

- *¿Qué actores fueron claves, en el proceso?*
- *Bueno a ver, (...) el Ministerio de Desarrollo Social, se emitió, o sea es el que ha liderado el proceso con INMAYORES.*

(Entrevista, institución pública, Uruguay).



La participación de INMAYORES no fue aislada, sino que contó con todo el respaldo del Ministerio de Desarrollo Social y se articuló con otras instancias de la institucionalidad pública. Este respaldo y las sinergias que se propiciaron con otras instituciones le dieron más fuerza a la posición de INMAYORES frente a la Convención:

Creo que, de parte del Estado, INMAYORES, que es nuestro instituto, nosotros trabajamos en conjunto, INMAYORES, que es un instituto técnico y los adultos mayores que es la otra pata de lo del acuerdo, ¿verdad? Y bueno y en conjunto con INMAYORES está el Ministerio de Desarrollo Social, que está muy apoyado a través de nuestra ministra, que es Mariana Arismendi, y en conjunto está apoyado, trabajando muy en concreto con la dirección de INMAYORES que a través de nuestra directora Adriana Rovira, y todas las chicas que trabajan desde los distintos departamentos, que no me voy a poner a nombrar los nombres de ellas, pero las conozco a todas, han trabajado en conjunto. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

INMAYORES tiene una característica organizativa que permite que se tenga en cuenta el carácter integral de las personas mayores. Por ello construye órganos para la toma de decisión donde son invitadas otras instituciones que tienen que ver con el tema de la persona mayor.

INMAYORES [es] el organismo donde se definen las políticas para personas mayores. Tienen un órgano asesor donde participan aquellas instituciones estatales que tienen injerencia en las políticas para personas mayores (...). El departamento geriatría de la Universidad de la República está presente en la directiva, digamos, como órgano que trabaja y que forma a los técnicos en materia; que integra también el Consejo consultivo y el



congreso de intendentes, que es ese órgano que emplea a todas las intendencias, a todos los gobiernos locales. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

Algunas otras instituciones se vincularon a procesos previos a la firma, como la Cancillería o el caso de Ministerio de Educación. Una particularidad del caso uruguayo es que desde múltiples esferas se reconoce la importancia de una arquitectura pública que está ajustada a las necesidades de la población (mayor, en este caso) y que tiene su máxima expresión en INMAYORES. Se suele reconocer la amplia tradición democrática que tiene el país uruguayo como parte importante del propio proceso de la Convención.

- *¿Qué actores fueron claves, en el proceso?*
- *Bueno a ver, el banco de previsión social, el Ministerio de Desarrollo Social, se emitió, o sea es el que ha liderado el proceso con INMAYORES, se crea como instituto específico. Pero como decía en esta tradición de Uruguay que tiene una estructura de estado social, donde el banco de previsión social, el BPS es quien ha aportado sistemáticamente la información para poder identificar varios temas. Digamos entonces el MIDES, Ministerio de Salud Pública y el BPS son las instituciones que, a mi entender, tuvieron mayor aporte en este sentido, se me puede estar escapando alguien. (Entrevista, institución pública, Uruguay).*

Desde esta óptica, se celebra y reconoce (tanto por parte de la sociedad civil, como de las instituciones estatales) el rol abierto que jugó dentro del Estado INMAYORES como dinamizador de la Convención, el papel crucial que jugó el MIDES como pieza de la arquitectura estatal especializada en abordaje multidimensional y socio-sanitario de la



población y, en general, se reconoce una actitud propositiva por parte de las instituciones públicas. Este esfuerzo es reconocido de forma explícita por las personas entrevistadas, sobre todo para el caso de las personas mayores:

Bien, Uruguay tiene en los últimos años una evolución importante en materia institucional con respecto a las políticas a las personas mayores, fundamentalmente que es la creación, conformación del Instituto Nacional de las Personas Mayores; ese ha tenido que ser el núcleo central del proceso. ¿Por qué? Uruguay ha estado a la vanguardia de ese primer país en ratificar ¿no? (...): ahí va, como superior esta secretaría se creó todas las referentes a política social. Se creó en su momento, se creó juventud, se creó infancia, se creó discapacidad, género y, más delante, diversidad; pero el núcleo de las políticas sociales es en el año 1990, que comenzó con el gobierno del frente amplio de Tabaré Vázquez. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

c. Tradición de participación

Parte de la explicación de esta posición de la sociedad civil se desprende, según el material, de la tradición de participación que hay en la sociedad uruguaya. Como se ve en la cita anterior, este hecho habría facilitado que las instituciones del Estado se comunicaran con la sociedad civil y que ésta preservara su carácter independiente, participativo y autónomo.

En Uruguay las organizaciones sociales han sido determinantes a la hora de definir políticas estatales, sea organizaciones de jubilados, pasivas,



como organizaciones de trabajadores. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

Desde las instituciones públicas se reconoce como el punto de inflexión esta nueva actitud del Estado frente a la sociedad, con la llegada de un gobierno progresista a Uruguay. Las victorias tienen que ver con una política que se desplegó sobre la sociedad civil y la vinculó a las decisiones del Estado. Según un entrevistado de una institución pública:

Desde el año 90, aquí hay una política llevada adelante para fortalecer y generar el nucleamiento (sic) de las zonas de inserciones de personas mayores: no fue espontánea, fue una política que se llevó adelante. Una de las fortalezas que tenemos nosotros en esta secretaría es el vínculo permanente y las organizaciones que se juntan y debaten (...). En realidad, nosotros definimos promoción del “nucleamiento”, nucleamiento es generar espacio de encuentro y de intervención, la participación social desde ese punto de vista organizativo, político, no político de discusión de las temáticas que están de debate; después también del intercambio de actividades de conocimiento, eso es un poco la red, ese es la razón de ser de las redes, que tienen mucho tiempo. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

Además de estas características, se reconoce la importancia de esta tradición democrática a la hora de hacer expedito el proceso de firma y ratificación. La tradición de derechos en la cual se inscribe Uruguay permite que su institucionalidad sea más propicia a la firma de



estos instrumentos y se los considere relevantes, incluso antes de generar debates alrededor.

Sí, esa es una de las características que tiene el Uruguay, que en el tema de los derechos humanos desde que tenemos un gobierno de izquierda, en realidad se trabaja muy en conjunto la sociedad civil con los actores del Estado, sobre todo aquellos que integran áreas que están comprometidas con los derechos humanos de las personas. Entonces, en este caso me parece que es un ejemplo de trabajo la invitación de un funcionario a las convenciones y a los ámbitos de discusión de las Naciones Unidas, porque el gobierno es el que sabe del tema y hace todo lo posible para que una Convención salga bien y no le queden flancos. Es una Convención bien importante desde todo el punto de vista, que incorpora derechos de otras convenciones, y digamos que eso después desde el propio Estado y desde la sociedad civil se empieza a trabajar para profundizarlo y conocerlo. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Esta estructura cultural y política que propicia que la sociedad civil y el Estado se vinculen, por la tradición democrática del segundo, es un punto importante para tener en cuenta para caracterizar el proceso de firma y ratificación de la CIPDHPM en Uruguay.

2. Proceso – Actores involucrados, medios, obstáculos y factores fundamentales.

La vinculación de Uruguay a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM) comienza durante el proceso de



formulación del instrumento jurídico, donde tuvo un papel activo. El proceso de génesis de la Convención, como ya se mencionó, tuvo participación de la sociedad civil.

- *Los actores, yo pienso que el gobierno es el que se juntó para llevar adelante todo esto, hemos estado en varias conferencias antes de aprobarse. A todo esto han venido las personas que estuvieron involucradas en la redacción de la convención. Hay una doctora argentina que vino como tres, cuatro veces, y ella nos informaba de esto. Nos informaba, sí, y fue de una riqueza increíble esta señora, es rica en sapiencia, vamos a decir así.*
- *Y ustedes con esa información iban a sus grupos y trabajaban.*
- *Trabajábamos y veíamos que cuando saliera, qué era lo que podíamos hacer con todo eso.*

(Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Es de resaltar que las menciones al papel dinamizador y de incidencia de Uruguay son más comunes en las preguntas hechas a los representantes de los otros países firmantes. Por ejemplo, en las entrevistas y grupos focales hechos en El Salvador y Chile, se reconoce el papel fundamental del gobierno uruguayo en la formulación de la Convención.

Una vez el proceso de formulación culmina, el texto de la Convención es aprobado en la asamblea general de la OEA con el voto positivo de la delegación uruguayo, y se inicia el proceso de firma y ratificación. El caso uruguayo resaltó por su velocidad, que diferentes actores reconocieron como prueba del compromiso de la institucionalidad con la Convención.

Bueno, nosotros en 2016 se aprueba, en septiembre, en el Parlamento, en noviembre de ese año, se aprueba por el Ejecutivo (...). El presidente, con



los once ministros, firman el texto, y se coordina con Cancillería para, en valija diplomática, enviarlo a la OEA y que nuestro embajador haga el depósito en la OEA. Eso fue en tiempo récord porque el proceso termina en noviembre, se publica en el diario oficial y en enero estamos haciendo el depósito jurídico en OEA, por lo cual fue así. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

Es interesante cómo la rapidez del proceso sorprende incluso a activistas y organizaciones de la sociedad civil. Esa premura en firmar y depositar fue vivida como un espaldarazo a la sociedad civil por parte del Estado, como una muestra de confianza por parte del segundo hacia el primero. Es en este sentido Uruguay se diferencia de algunos países que tuvieron durante el proceso de firma una fuerte injerencia de la sociedad civil.

En cuanto a la aprobación de la convención esto es algo que a todos los jubilados nos tomó por sorpresa, entre comillas, porque nosotros los jubilados nunca pensamos que iba ser tan rápido esa resolución de la OEA de sacar la Convención que se aprobara con todo ese articulado que se aprobó. (...) que para mí eso fue un espaldarazo tan grande y sorprendente para mí de que se haya logrado eso para el país, el primer sorprendido fui yo cuando se informó a través de los plenarios, que se hacen periódicamente acá en Montevideo, decía que Uruguay era de los primeros países que había logrado [la firma]. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Y, en efecto, según las fechas oficiales de la OEA, fue el primer país firmante. Debido a esta velocidad, la sociedad civil no tuvo participación en el proceso de firma. Sin embargo, en



este momento empieza un largo período de incidencia de la sociedad civil para el siguiente paso: la ratificación.

Bueno, desde el 2015 cuando el 15 de junio, antes a eso, trabajando con Adriana Rovira, sabíamos cómo venía formándose para tener una convención, ya veníamos con un proceso de conocimiento de la sociedad civil, de que se estaba tratando de que existiera en América Latina una convención. Cuando en el 2015, el 15 de junio, se aprueba la Convención Iberoamericana por la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, lo tomamos como propio porque sabíamos que era uno de los cinco países firmantes aprobando esa convención, por tanto si era un país que firmaba y aprobaba la OEA la convención, sabíamos que Uruguay iba a tener trabajo para que nuestros parlamentarios y nuestros políticos ratificarán esa convención. O sea que, desde ese momento, comenzamos un proceso de conocimiento de lo que era una convención. ¿Para qué sería? ¿Cómo era esa ese instrumento? ¿Qué iba a servir jurídicamente? y ¿Cómo teníamos nosotros que trabajarlo para que se aprobara?(Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

En este momento la movilización de la sociedad civil se incrementó, pues buscaban la ratificación y construcción de plataformas por medio de las cuales se pudiera ejercer veeduría y control de la implementación de la Convención. En este sentido, el siguiente actor sería el Parlamento, espacio que la sociedad civil se tomaría para hacer incidencia. Sin embargo, no se limitaron a ello y lograron establecer comunicación y hacer llegar sus inquietudes a todas las esferas del Estado que tuvieran que ver con la ratificación e implementación de la Convención. En este contexto, desarrollaron una actividad de incidencia, una vez al año, denominada “Un día en el Parlamento”. Ésta consistía en que



las personas mayores asistían a una sesión del Parlamento y ocupaban la centralidad de la agenda. En el contexto de esta iniciativa, se pregunta a los participantes cómo fue el proceso de participación:

- *¿En el proceso antes de la convención ustedes iban al parlamento?*
- *Y sí, fuimos al parlamento, pero así también, para que esa ratificación se hiciera, luego tuvimos que ir a la junta departamental, tuvimos que convencer a todos los actores políticos de que lo que estábamos haciendo era bien. Uno aceptó, que fue el que presentó la ratificación. O sea, fue un convencimiento, fue un trabajo de campo permanente de decir: “nosotros queremos esto porque es un beneficio para las personas mayores y nos va a dar derechos que no tenemos”.*

(Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Además de la rama legislativa, la sociedad civil también tuvo canales de comunicación con otras instituciones del Estado. Con la rama ejecutiva había una relación promovida activamente, que se reflejaba en la nutrida comunicación entre ambos actores. INMAYORES siempre estuvo dispuesta a tener diálogos con la sociedad civil. La forma en la que se vinculó a la población fue haciéndola partícipe de un organismo de consulta de importancia para tener a la sociedad civil sentada en la mesa donde se toman decisiones sobre ella. Por medio de la ley 18.617 se crea la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y se le da a la sociedad civil participación en el nuevo organismo, el Consejo Consultivo. Este tiene como objetivo la vinculación de las necesidades de la población mayor a los organismos que se encargan de resolverlas:

Sí, esa otra estructura es el Consejo Consultivo, cuando se aprueba la ley del Instituto se plantea la conformación de un consejo asesor, que no sea vinculante, que asesore no al Instituto sino que el Instituto presida, que



asesoren a los organismos en materia de políticas de vejez. En ese consejo asesor está previsto que lo conformen con la sociedad civil, que sea mixto, organismos del Estado y la sociedad civil, entonces la red también designa delegados para venir a ese Consejo Consultivo, entonces hoy que es el plenario mensual vienen los delegados de los departamentos más los delegados al Consejo Consultivo, que en algunos casos coinciden y en otros no. (Entrevista, exparlamentaria, Uruguay).

Este organismo consultivo no tiene características paternalistas con la sociedad civil, y es importante resaltarlo. Prueba de ello es que, dentro del Consejo, la relación entre las organizaciones de la sociedad civil (sus representantes) y las instituciones del Estado es tensa y conserva siempre su carácter democrático.

Es un dispositivo que siempre está en tensión, el tutelaje, la autonomía, pero es un dispositivo que de alguna manera ha permitido democratizar la información con la sociedad civil y que sociedades civiles con muy poquito acumulado económico, o de posibilidades de diálogo con el Estado, puedan participar en el diálogo con el Estado porque, sino, participan las mismas organizaciones de siempre, que tienen dos temas en la agenda y nada más. Entonces nosotros queríamos otra cosa para el Instituto, queríamos que se diera otra visión, que hubiera otros temas en la agenda, que no fuera sólo la seguridad social y el sistema integral de salud, sino que se integrara el tema del cuidado, que se integraran los derechos humanos, que se integrara... (Entrevista, exparlamentaria, Uruguay).



El carácter tenso, de tutelaje y autonomía, hace referencia a una organización de la sociedad civil que mantiene independencia de las instituciones del Estado. Ya en el proceso de ratificación, el papel activo de la sociedad civil impidió que el instrumento cayera en un punto muerto una vez llegara a los debates internos dentro del parlamento. Para ello, la labor de INMAYORES, desde el Estado, y de la REDAM, desde la sociedad civil, fueron claves, pues su acción conjunta permitió potenciar los mensajes.

- *¿Qué actores fueron claves por parte del Estado y de la sociedad civil?*
- *Parlamentarios, INMAYORES y de la sociedad civil, pues casi que lo que hizo fue empujar un sistema, fue empujar una actitud, fue empujar a que con su convencimiento se levantara una mano, si no hubiera sido así no creo que hubiera sucedido. O sea, creo que hubo 19 departamentos que trabajaron a la par. (...) El resultado final fue la ratificación de la convención por unanimidad, o sea, ninguno quedó con su mano baja. Porque en cada departamento estaban trabajando con sus diputados...*
- *Claro, con sus diputados y senadores. En cada departamento se conversa. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).*

La interacción entre el Estado (en su rama legislativa y ejecutiva) y la sociedad civil tiene estas características mencionadas. Durante el proceso de formulación fue de confianza de parte de la sociedad civil. Mientras que durante la firma y ratificación fue de carácter fluida y recíproca, siempre con el objetivo de lograr la pronta vinculación al instrumento. La sociedad civil tomó una posición de presión activa al ir al Parlamento y hacer veeduría. En este sentido, fue una relación siempre constructiva, pero de mucha independencia. Esta autonomía de la sociedad civil fue uno de los factores que permitieron facilitar la firma y ratificación. Además, es prueba de la independencia de las organizaciones de la sociedad civil de las instituciones del Estado y su participación autónoma en espacios de decisión.



d. Relación del Estado con sociedad civil

La interacción entre la REDAM y las instituciones públicas es previa al proceso de firma y ratificación de la Convención, sin embargo, se mantuvo durante este proceso y la participación de la Red fue cercana a INMAYORES, propiciando sinergias entre ambas instituciones. Mantener y ampliar estos espacios de diálogo era una preocupación principal de estas instituciones, y la comunicación fluida entre estas dos es un factor que explica la velocidad a la cual se dio la firma y ratificación.

La REDAM y algunas de las organizaciones que forman parte de esta, se hicieron cargo de difundir, digamos la mayoría siempre bajo esta cuestión de la tutela del INMAYORES, tutela me refiero a que por ejemplo el INMAYORES tiene un referente territorial que es el que convoca las reuniones, que les ofrece materiales, que si quieren ellos hacer un taller sobre derechos, les ayudan a hacerlo o les proporcionan los técnicos para hacer las charlas, y otras veces son las mismas organizaciones que convocan digamos a sus propios recursos o contactos. ¿No? Este o sus expertos. (Entrevista, académica, Uruguay).

Algo por resaltar es que la interlocución entre REDAM e INMAYORES estaba también mediada por procesos de presión y de incidencia. Aunque la comunicación siempre fue fluida, es importante no idealizar estos espacios como lugares de puro consenso, y tener siempre en mente que, como cualquier negociación y ejercicio de presión, tiene momentos de tensión y momentos de acuerdo, más para una institución que tiene como objetivo generar esos canales de diálogo con el Estado.



Y el rol de sociedad civil fue presionar, empujar. Conociéndola y sintiendo qué era, qué venía, armonizábamos lo que nosotros necesitamos con esa mirada integral, presionando para que se cumpliera. (...) Porque la reconocemos [la Convención] como un instrumento válido de gran alcance y que por su condición de vinculante hará que nuestro país cumpla. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

(...) El elemento que se trabaja en el marco de la red, por supuesto porque es una red, es simplemente un aspecto de construcción, pero tiene dos objetivos: que la sociedad civil pueda traer su agenda hacia el Estado, y haber una democratización de la información de parte del Estado. Así se suma a la sociedad civil en los procesos en los que el Estado está definiendo la política pública o la agenda de gobierno respecto a las personas viejas. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

e. Medios de comunicación

El instrumento mediante el cual se levantó la información cualitativa quiso hacer énfasis en los medios de comunicación al considerarlos un actor fundamental del proceso social. Los medios de comunicación tienen una labor central a la hora de hacer circular significados y permitirle a la población general enterarse de los hechos que ocurren. Es por ello que se buscó, por medio de una batería de preguntas, indagar sobre el papel de los medios en el proceso de firma y ratificación de la Convención. Las reacciones suelen ser diversas, la primera de ellas que nos interesa abordar es la de la indiferencia. Se reclama a los medios de comunicación tener poco o nulo interés en el tema de la Convención y, en general, en el de las personas mayores.



- *¿Jugaron algún rol los medios de comunicación en este proceso?*
- *No, los medios de comunicación son muy poco interesados a los temas positivos vinculados a las personas mayores.*

(Entrevista, institución pública, Uruguay).

Incluso en algunos casos va más allá del simple desinterés y se convierte en un obstáculo al cual las organizaciones de la sociedad civil y del Estado tuvieron que enfrentarse.

- *¿Los medios de comunicación jugaron algún rol?*
- *No, lamentablemente el Uruguay está metido en ese movimiento de los medios de comunicación de América Latina y ellos eligen qué difundir y qué no, y hemos tenido grandes dificultades con la prensa para difundir la Convención. En realidad yo pienso que, de uno a diez, sería un uno, no hemos tenido ninguna ayuda.*

(Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

- *¿Por qué crees que no se interesan?*
- *Bueno, en realidad los medios, en general en los medios de comunicación la temática de personas mayores no está presente, (...) te darás cuenta que no está presente; salvo cuando alguna persona mayor se suicida o tiene un accidente o la matan o la roban.*

(Entrevista, institución pública, Uruguay).

Sin embargo, esta actitud se revierte cuando las personas del *interior* (es decir, las personas que no son de Montevideo) explican la relación entre los medios de comunicación y la CIPDHPM. Esta divergencia entre las personas que se ubican en Montevideo frente a las del interior puede deberse a la cercanía de los medios de comunicación del interior a las



necesidades de la población. Esta disposición más abierta a tratar los temas que conciernen a la comunidad es reconocida por participantes del proceso que estuvieron más vinculados a la actividad en Montevideo. Es decir, se reconoce explícitamente el contraste entre los medios nacionales y los medios de comunicación regionales y locales.

- *¿Qué papel jugaron los medios de comunicación? Malos, pocos, a pesar de que en nuestra jornada de parlamentos conseguimos que algunos canales estuvieran presentes y que nos hicieran entrevista directamente; pero sale de ese momento, de ese contexto y no se habla casi, son muy pocas veces que entrevistan a las directoras de INMAYORES o alguna persona de la sociedad civil en Montevideo, porque en el interior de la República los medios de comunicación dan mucha importancia a las personas mayores. Siempre hay un espacio, cada vez que vamos a hacer un taller al interior, lo primero que quieren los medios es hacerte una entrevista. Y ¿por qué crees que hay esa diferencia?*
- *Los referentes y no solo los referentes, si no que al ser una localidad más pequeña, los medios están como ávidos de buenas noticias.*

(Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

La caracterización general del papel de los medios fue diferenciada geográficamente. Fue de desinterés en Montevideo y de interlocución en el interior, allí se anota como una oportunidad de mejora frente a la cualificación de las organizaciones sociales para estas labores de comunicación. Es preocupante ver que una de las razones del desinterés de los medios de comunicación parte de un desprecio por los temas asociados a las personas mayores. Es decir, que en el centro de esta diferencia hay un problema de reconocimiento. Si los medios de comunicación no reconocen los temas de las personas mayores como relevantes y que merecen (y requieren) atención, es muy difícil construir una comunicación



articulada con ellos. Esto encarna otro peligro, asociado al papel de los medios de comunicación en la vida social. Cuando los temas no figuran en ellos, porque no se consideran importantes, la sociedad no los reconoce como importantes porque no figuran en los medios de comunicación. Esto significa que no ocupar un espacio en un medio masivo puede hacer que el problema de la vejez pierda su dimensión de masivo. La Convención está enterada de la importancia de figurar en la agenda pública, y en este sentido dedica un punto de su articulado a promover que las personas mayores ocupen espacios de visibilidad.

3. Apropiación – Discusión interna, posición de la organización, e interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.

a. Discusión y apropiación

Una vez caracterizado el proceso de firma y ratificación y la participación de la sociedad civil, el siguiente paso es indagar sobre el proceso de apropiación de la Convención por parte de la sociedad civil. Es particular que vuelva a figurar la REDAM e INMAYORES como las instituciones que permitieron discusión y análisis de la CIPDHPM.

De apropiación sí, ahí hay un trabajo bien interesante de la REDAM, de la Red de personas Mayores y del instituto del INMAYORES en profundizar los contenidos de la Convención, hubo un trabajo muy grande desde que se aprobó, permanentemente se está trabajando sobre eso. (Entrevista, exparlamentaria, Uruguay).

Dicho proceso de discusión y apropiación, potenciado por las instituciones mencionadas, permitió establecer a la Convención como un *piso* de discusión frente al cual la sociedad civil entendería el potencial que tienen sus derechos. Esto quiere decir que el proceso de



apropiación fue fundamental para extender la influencia de la Convención y para que las personas mayores, organizadas o no, tuvieran conocimiento de los derechos que garantizaba. La discusión y apropiación fue, en blanco y negro, un insumo para la democracia y la participación:

- *¿Se puede decir que la sociedad civil se apropió del texto?*
- *Sí, mucho.*
- *O sea ¿la posición de la sociedad civil fue de aceptación o alguna posición crítica también?*
- *No, para nada, porque ellos entienden que, tiene muy claro que el texto de la Convención es un piso, un piso desde donde pararnos y que Uruguay, de hecho, en muchos de los artículos ya tiene esos derechos garantizados, que ese piso era para consensuar con otros países y que el valor que tiene la convención más allá de que hay aspectos, sí de ejecución, que Uruguay tiene que trasladar prontamente, no puede seguir dilatándolo, y que no estaban contemplados en Uruguay (...). Al inicio del trabajo de la red, por allá por 2009 había como una resistencia, ahora no, pero no para nada, de hecho, el tema de grupos específicos, que fue un tema de discusión fuerte, que Chile lo quería bajar y que otros países no querían que se mencionara, situaciones de especial discriminación en el texto de la convención, eso fue fuertemente trabajado con la sociedad civil y para la sociedad civil sacar eso era innegociable en Uruguay, por suerte eso se pudo mantener.*

(Entrevista, institución pública, Uruguay).

Sin embargo, otros representantes de las instituciones del Estado consideran que hizo falta trabajo en la difusión de la información dentro de la REDAM. Aun cuando no sea masivo en



el material, es importante mencionar este contraste de cara a establecer puntos a mejorar y reconocer que las citas no son unívocas en este sentido.

Sí, [falta] mucho. Sí porque, a ver como lo diré, falta mucha apropiación. Están los dirigentes que están en contacto con personas capacitadas en la temática, porque leen los documentos, porque reflexionan, entonces interactúan y entonces analizan los documentos y lo relacionan con la vida cotidiana y entonces sí ellos se van apropiando adecuadamente pero luego el común no hace ese proceso, [no] tiene alguna información, queremos que nos traten de otra manera y en ese sentido sienten que sí. Pero lo que realmente sostiene la convención, por ejemplo, lo desconocen en todos sus ámbitos.

(Entrevista, institución pública, Uruguay).

Más que ser mutuamente excluyentes, es importante reconocer que la labor de difusión nunca es completa. Es decir, siempre se debe expandir más y más la influencia de las reivindicaciones políticas que la sociedad civil y las instituciones públicas quieren movilizar. En últimas, la labor de difusión siempre requiere más gente vinculada a los procesos.

4. Impacto – Cambios en las personas mayores, oportunidades y retos, impactos económico y social, y siguientes pasos.

a. Impactos inmediatos

En este sentido, el primer impacto en la vida de las personas mayores que ya se siente en Uruguay, es el del marco legal e institucional creado como consecuencia directa de la Convención. Aun cuando se considere muy pronto para hacer un balance del impacto, la arquitectura jurídica es el primer paso de la implementación de la Convención.



No en la vida hoy, pero es el marco legal vinculante para el país y para todas las políticas que se desarrollen en el curso de vida. Por lo tanto que una política bien importante como es el sistema de cuidados sea tomada como un buque insignia del gobierno del frente amplio y que tiene que incorporar, entonces ese es el rol que tiene que jugar la REDAM, las organizaciones de personas mayores y la red ProCuidados. Es decir, hacer notar que todas las instituciones del Estado, por ejemplo, el sistema sanitario que ha tenido siempre la responsabilidad de las personas mayores en este país, le cuesta mucho incorporar una mirada que no sea medicalizada [sic], que sea mucho más integral.(Entrevista, institución pública, Uruguay).

La arquitectura jurídica es tomada de la mano con el proceso por medio del cual el tema de las personas mayores ha permeado el Estado. Ocupar la agenda pública, como se ha mencionado durante este documento, es uno de los principales objetivos de la Convención. Con su sola ratificación, el Estado se moviliza a su cumplimiento y, por ende, el tema de persona mayor se convierte en política pública.

Los otros dos impactos generales a los que pretendemos hacer mención se desprenden más del proceso de presión y de organización social que de la propia Convención. El primero de ellos es el avance organizativo de la sociedad civil en el tema de persona mayor. El segundo elemento es más académico y político, y el visibilizar como relevante el tema persona mayor y de su irrupción en el espacio público, como fue mencionado en la cita anterior.



El cambio estructural y materializado podríamos decir que es un fortalecimiento de la sociedad civil en el ingreso a las distintas organizaciones. Por ejemplo, nosotros tenemos el departamento de geriatría y gerontología que pertenece a la Universidad de la República, existe por más que ellos integran el consejo consultivo, de acuerdo a la Ley de fundación 18.617. Allí tenemos algo fundamental que es que el director, el presidente, está totalmente de acuerdo, está compenetrado, está seguro, de que la Convención es parte y que tienen que los médicos tener en su carrera la geriatría, un ejemplo. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Además, durante el proceso de incidencia se construyeron nuevos liderazgos dentro de la sociedad civil que son un capital acumulado. Este fortalecimiento organizativo y la constante interlocución con las agencias del Estado permitieron visibilizar liderazgos y construir referentes para las organizaciones de la sociedad civil.

Sí, ha cambiado a las personas, sobre todo en los referentes territoriales, a los delegados que llevan a sus centros de reuniones el conocimiento de esto y ha cambiado. Es decir, sensibilizar un poco más en lo necesario, pero en parte se ha sensibilizado, no mucho, pero eso es lo que ha impactado dentro de las personas: – ¡Ah! Tengo derecho a ser tratado como un ser humano, no como material de desecho. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Finalmente, el segundo impacto referido es la relevancia social que toma el tema de persona mayor. Hacer visibles los temas que conciernen a las personas mayores, y en general a la población, son herramientas democráticas centrales para sociedades donde la comunicación tiene un papel central. Es por ello que ganar espacios en la opinión pública



frente a temas de personas mayores es un activo fundamental en la defensa de sus derechos.

Bueno, yo creo que todo esto lo que está produciendo, y esto genérico también para otras convenciones, es la visibilización (sic), estamos en el derecho de estar visibilizando los temas ¿no? O sea no es que, no sé hasta dónde se están provocando, pero hay un cambio evidente que es la visibilización (sic). Entonces eso instala el hecho de por lo menos, por ejemplo, ese día hay algo que está sucediendo con la vejez en Uruguay, que no hay problema de pobreza fuerte, porque la mayoría de las personas adultas mayores no están en situación de pobreza, pero sin embargo el maltrato intrafamiliar, el no reconocimiento de las dimensiones de sexualidad, de posibilidad de desarrollo, seguir desarrollando capacidades de movilidad, ¿no? Es decir, notoriamente, hoy se cae [en] la cuenta y eso es más que evidente, me parece que se está produciendo este fenómeno. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

b. Impactos esperados: social

Cuando se indaga sobre los impactos esperados en materia social, sólo dos elementos resaltan: el reto frente a los servicios del Estado que tienen características sociosanitarias del cuidado de las personas mayores y la movilización social, elemento muy cercano al fortalecimiento organizacional anteriormente mencionado. Se hará énfasis, entonces, en los retos sociosanitarios.

El Uruguay tiene un problema muy grande si cumpliera con todos los requisitos de la Convención, porque como yo te decía al principio, estamos



muy atrasados con relación a las poblaciones de personas mayores. El Estado ha respondido a los reclamos económicos con relación a las jubilaciones y a las pensiones, pero en otras áreas de la integralidad, de la prevención para la dependencia que es lo que estamos trabajando en la red ProCuidados. (Entrevista, exparlamentaria, Uruguay).

Estos impactos tienen que ver con los retos que tiene, sobre todo frente a las personas mayores, la integralidad de los servicios que deben recibir. Se considera, según la exparlamentaria, que es el elemento donde hace falta más énfasis por parte del Estado. Parte de ello se ha venido resolviendo con la red ProCuidados, que dadas las características propias del cuidado propicia interacción gubernamental para su resolución. El curso de vida es la palabra clave de este testimonio, en la medida en que busca una nueva aproximación al tema de la vejez.

c. Impactos esperados: económicos

Al momento de definir los impactos económicos esperados resalta el hecho de que buena parte de los entrevistados considera que cumplir a cabalidad la Convención generaría un reto económico para el Estado. Aunque se busque indagar sobre impactos esperados, se suele responder con retos económicos a los que Uruguay debe enfrentarse para implementar la Convención.

¡Sí! Debería, tiene varios [impactos]. En el reconocimiento de derechos, el Estado genera mecanismos de exigibilidad y esto por supuesto que tiene impactos económicos porque va a tener que empezar a generar acciones gubernamentales, porque yo no puedo reconocer un derecho sólo desde lo nominal, sólo desde lo discursivo, primero tengo que traducir eso en



práctica a nivel de política pública. (...) La Convención al reconocer desde la sustentabilidad alimentaria, el cuidado, lo reconoce como derecho e inmediatamente genera un mecanismo de exigibilidad al Estado. Entonces es la oportunidad para empezar realmente a inducir recursos, a proponer acción gubernamental y pública en estas materias que hoy no están intervenidas. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

Respecto al impacto económico, si se aplica una política preventiva a largo plazo, el impacto generado es positivo en la medida que lo que el Estado está generando es un ahorro. La implementación de la Convención se debe ver como una inversión a futuro. Si se trabaja en un envejecimiento saludable y activo, se pueden disminuir los grados de dependencia, y con ello, los costos, asumidos por las familias y el Estado.

Frente a los costos de la expansión de los derechos de las personas mayores, algunos representantes de la sociedad civil consideran que buena parte de ellas ya están cubiertas y que los impactos económicos no serán tan significativos.

No, porque las prestaciones sociales son directamente ingresadas por, realmente, los afiliados, porque tú trabajas durante todo el año, tú, tú vas al banco de previsión social o el de la ASAFAT (...) eso no gasta, o sea, no hay gasto. El gasto normal que pueda ser que se cree algo. Bueno, en el momento en que se cree verán si hay rubros necesarios para crearlo. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Buena parte de considerar que ya están cubiertas las necesidades de las personas mayores enunciadas dentro de la Convención puede desprenderse, precisamente, de



reconocer las cualidades garantistas del Estado uruguayo. Es decir, un Estado que tiene una institución como INMAYORES tiene mucho camino avanzado en la garantía de derechos de las personas mayores. Además, la poca claridad sobre el pago de estas nuevas garantías puede hacer que haya interpretaciones muy en borrador.

d. Retos y oportunidades

Finalmente, los retos y las oportunidades que se abren con la firma y ratificación de la Convención son el último elemento de este subtítulo. En primera medida, los retos están caracterizados por la demanda de hacer efectiva la norma y pasar de derechos garantizados en papel a garantizados en la vida cotidiana de las personas mayores. Es decir, hacer efectivo el goce de los derechos:

El problema de Uruguay no es lo que dice la ley, no es ese el problema, la Convención aporta, aporta el artículo nueve vinculado al tema de violencia, el artículo cinco vinculado al tema de discriminación por edad, que son elementos nuevos para la normativa nacional, pero en general si tú repasabas el articulado de la Convención, el texto de la Convención, Uruguay ya reconoce eso, no le cambia. Lo que tiene Uruguay es un gran problema en ubicar a la persona vieja como sujeto de derecho, eso no importa el texto, no importa las leyes aprobadas, tiene que ver con un obstaculizador en la forma de comprender a las personas mayores, en eso estamos trabajando. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

El siguiente reto tiene que ver con la inter-institucionalidad y en generar sinergias para que la Convención sea llevada a cabo y las personas mayores sean protegidas de forma integral. Como fue mencionado antes, los retos de una aproximación integral a la persona



mayor generan al Estado la necesidad de que sus instituciones tengan aproximaciones conjuntas y articuladas a esta población, además de los distintos niveles ejecutivos (intendencia y nacional). A su vez, como se ve en la siguiente cita, es un reto empezar a pensarse la vejez desde esta óptica multidimensional:

Bueno, ese es uno de los retos, el que te decía recién: el tratar de lograr que en distintas profesiones las personas mayores sean tratadas, sean consideradas y sean estudiadas como tales. O sea, tratadas, estudiadas, consideradas, vistas por todos. ¿Por qué? Porque cada una de las carreras tienen consideraciones distintas, pero que sepan las personas mayores cómo tienen que hacerlo y se pide para eso, por ejemplo, temas en los cuales se incida totalmente en el tratamiento de las personas mayores, como deben ser tratadas. No sólo del nivel profesional, sino hacia el otro nivel, que vamos a decir, al nivel de atención, atención de la ventanilla, atención en una tienda, atención, vamos a tratar nosotros de concientizar que esas personas logren, vean, que esa otra persona que está allí es una persona mayor y que es exactamente igual a ti. (Entrevista, sociedad civil, Uruguay).

Frente a las oportunidades, es casi unánime considerar la posibilidad de incidir en el Estado para temas más allá de la Convención como principal puerta que se abre para Uruguay. Esto tiene que ver con los derechos que se desprenden de la propia participación de la sociedad civil en nuevas formas de organización y en la veeduría de la Convención.

Oportunidades sin duda que hay, el tema es poder incidir en el propio Estado desde los ángulos que tenemos de participación, nosotros como consejo consultivo, esta propia intendencia, este seminario que es parte de



eso; traer a Alexandre Kalache y trabajar en el proyecto de ciudades amigables, es eso, una ciudad amigable es una ciudad que no tiene barreras para la participación, para el envejecimiento activo; estamos llenos de barreras, estamos repletos de barreras, la inseguridad es una barrera, el transporte público es una barrera, las faltas de veredas en las zonas periféricas es una barrera, la falta de iluminación; mientras esas cosas estén vigentes no van a dar plenitud de derechos. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

Otros de los retos que plantea la Convención es un cambio de paradigma: ver al sujeto mayor como un potencial para la sociedad y el Estado, y ese cambio tiene que ser asimilado en primer lugar por todas las personas mayores, y que se vea reflejado en su voz, en su incidencia y organización. El Estado debe potenciar las capacidades de las personas mayores, para que a largo plazo no sean dependientes y necesiten ser compensadas con lo material.

Además, dentro del material, sobre todo cuando se tratan a medios de comunicación, se refiere a un reto de no estigmatizar a las personas mayores. Esto quiere decir que hay un desafío para reconstruir prácticas e imaginarios que hay alrededor de las personas mayores que reproducen prácticas que propician su discriminación. Hay prácticas nocivas, como las mencionadas de los medios de comunicación, que no construyen visiones más potenciales de lo que es ser una persona mayor. Sacudirse de estos estigmas es un reto. Sin embargo, los mayores retos no sólo tienen que ver con lo económico, sino que pasan por transformaciones sociales necesarias para garantizar una mejor vejez. En este sentido, la Convención es una herramienta muy importante, no obstante, su sola radicación no es garantía de que estas transformaciones que se requieren se lleven a cabo por completo.



5. Opinión – Aciertos y desaciertos, sobre firma y ratificación.

El último grupo de preguntas indagan sobre los aciertos y desaciertos del proceso de firma y ratificación, de cara a generar unas lecciones aprendidas. El primero de ellos es una mención explícita al acierto y al papel fundamental de la sociedad civil articulada y coordinada a través de la Red, como de INMAYORES y, sobre todo, de la interacción entre ambas. Ambos eran interlocutores legítimos frente al otro. La mayoría de los entrevistados considera que en esta relación está la principal causa del éxito del caso uruguayo.

Creo que el proceso en Uruguay, desde la constitución de este mecanismo de trabajo en red, es sumamente interesante, creo que genera un valor de reflexión sobre la sociedad civil en lo político muy interesante, en particular para un contexto de Latinoamérica. (...) [A INMAYORES] siempre hay que estar supervisándolo para que la sociedad civil sea autónoma y pueda sus definiciones darlas claramente, entienda el rol del Instituto porque el Instituto es un aliado, no es la caja de resonancia de los temas que la sociedad civil tiene para plantear, porque si decimos que la política pública en Uruguay se resuelve desde la intersectorialidad (...) costó mucho que entendieran que sí, que nosotros estamos para eso, pero que ellos sí tienen que seguir dialogando con esa intersectorialidad, presionando, construyendo, ahora está el Instituto. (Entrevista, institución pública, Uruguay).

Incluso con las propias dificultades del trabajo de organizaciones sociales y de lo aislados que a veces pueden parecer, las menciones al acierto que significó tanto las instituciones estatales como la de la sociedad civil son muchas. Sin embargo, de algunos otros sectores



de la sociedad civil se demanda aún más comunicación por parte de las instituciones estatales con las personas mayores y sus organizaciones.

- *Los desaciertos: que a veces nos faltó comunicación.*
- *¿Entre quienes?*
- *Entre el Estado y la sociedad civil. Faltó, porque a veces la sociedad civil llega al Estado, pero muchísimas veces no. Entonces, hay un corte ahí en distintos factores que cortan y cortan, según que nos miran y nos dicen que están pidiendo.*

(Entrevista, institución pública, Uruguay).

De manera similar a otros casos, esto puede desprenderse de que siempre es incompleta la participación de la sociedad civil. Como con la difusión, es un reto permanente que debe seguirse tratando de forma profunda, cada día logrando que la sociedad civil se vincule más con el Estado. Esa es, en sentido general, la única referencia a una debilidad estructural del proceso uruguayo.

La participación de Uruguay desde el momento genético de la Convención y su tradición civilista y democrática permitieron un proceso de firma expedito. Luego de ello, se contó con dos actores muy sólidos, REDAM e INMAYORES, que llevaron a cabo el proceso de presión para la ratificación. En esta relación es central el papel que tuvieron las demás instituciones estatales (como el MIDES) en respaldar a INMAYORES, y las organizaciones de base en darle fuerza a REDAM. Esta tradición civilista combinada con una fuerte decisión desde el Ejecutivo de apostar por la Convención y una movilización permanente de la sociedad civil organizada en una red nacional, que sirve de paraguas a subredes del interior, son las claves del éxito del caso uruguayo. Finalmente, hay un reto que se desprende de la velocidad del proceso de firma y ratificación, y es que no todas las personas mayores están enteradas del instrumento. La labor de difusión no se dio en el



momento de la firma por la velocidad, y la ratificación y depósito estuvo a cargo de organizaciones sociales, de las cuales no todas las personas mayores hacen parte.





Capítulo 6: Buenas prácticas – CIPDHPM

1. Relación sociedad civil – Estado

En primera medida, es importante rescatar como observación general, así parezca una obviedad, que los datos cualitativos sugieren que es importante tanto una posición propositiva de parte de los Estados como una vinculación constante de la sociedad civil en las decisiones. En este sentido, no se puede negar el accionar de ninguna de los dos actores con argumentos que reduzcan la amplia gama de relaciones que puede haber entre las distintas ramas del poder estatal y la sociedad civil. En este sentido, incluso en los casos que pareciera que la labor del gobierno fue solitaria, debe reconocerse que la tradición democrática de los Estados es también un triunfo de la sociedad civil y de la movilización de las organizaciones. La vinculación dinámica de los actores sugiere que más que una “hoja de ruta” sobre lo que se debe o no debe hacer, emanan ciertas sugerencias del material, que tiene como eje central una relación entre Estado y sociedad civil con canales de comunicación y sin temor a la confrontación, situación normal de los procesos de negociación.

2. Respaldo del gobierno para la firma y ratificación de la Convención.

El respaldo del gobierno de turno es indispensable para lograr la firma y ratificación de la Convención. Sin la voluntad política del Ejecutivo, resulta bastante improbable que este asunto obtenga alguna prioridad en la agenda política del gobierno. En los países donde el proceso estuvo acompañado de forma permanente por el Estado, como el caso uruguayo, la firma y ratificación se dieron de forma más diligente que en países donde hubo altibajos en este apoyo, como El Salvador.



Por esta razón, en caso de poca voluntad política del gobierno, es fundamental que se le vincule en las discusiones, espacios y debates que se gestionen desde la sociedad civil. Esto con el fin de crear canales de comunicación por los cuales se pueda empezar a generar una presión de “abajo hacia arriba” a través de borradores y propuestas concretas, con responsables y delimitadas en el tiempo para que el gobierno empiece a adoptar ciertos compromisos. Será tarea de las organizaciones de la sociedad civil de mayor influencia y legitimidad estudiar estratégicamente las carteras del Ejecutivo por donde se puedan abrir estos canales de comunicación y específicamente, las personas del gobierno encargadas con el poder y la influencia suficiente para apoyar y difundir el tema a nivel interno.

3. Respaldo de las instancias legislativas para la ratificación de la Convención.

Los hallazgos cualitativos sugieren que una característica efectiva para lograr el respaldo de diputados y representantes en las instancias de aprobación legislativas es, en primer lugar, una cohesión y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil para que el asunto de pueda abordarse sinérgicamente desde ambos frentes: de “arriba hacia abajo” de parte del gobierno y su bancada en el congreso, y de “abajo hacia arriba” de parte de la sociedad civil, concientizando y presionando a sus representantes y diputados. Esto requiere de la voluntad del gobierno y del liderazgo de la organización de la sociedad civil para descentralizar las responsabilidades de incidencia con los diputados a nivel territorial. En segundo lugar, es importante que haya una estrategia clara entre el gobierno y la sociedad civil que dé cuenta de a qué diputado o bancada abordar, en qué momento y tener de antemano borradores legislativos y documentos técnicos aclaratorios para dinamizar la apropiación de la Convención en su agenda legislativa.

4. Articulación y estructura interna de la sociedad civil.



Para que la sociedad civil pueda ejercer una incidencia efectiva, es importante que haya una coordinación efectiva y articulada internamente, tanto dentro de las propias organizaciones como entre ellas y la población no organizada. Además, es crucial una articulación primero horizontal, entre las organizaciones más grandes y con amplia cobertura; y segundo, vertical, entre el nivel central y los niveles territoriales. De esta coordinación depende la efectividad para transmitir información de avance y de toma de decisiones entre las distintas organizaciones, así como la legitimidad, entendida como el atributo de representatividad que la sociedad civil le otorga a la organización líder y vocera con el gobierno y las instancias legislativas.

Si bien no existe una fórmula absoluta e independiente de su contexto, los hallazgos cualitativos sugieren que, en la mayoría de los casos, hay organizaciones que gozan de capacidad técnica fuerte y relaciones interinstitucionales maduras y estables que les permiten servir de interlocutor con el Estado más fácilmente. Bajo estas circunstancias, se recomienda que estas organizaciones vinculen tanto horizontal como verticalmente a todas las organizaciones posibles y entablar un trabajo articulado y transparente a nivel interno y con ello, realzar más la legitimidad de la organización líder y por ende su capacidad de incidencia y presión. Las organizaciones de organizaciones, como es el ejemplo de la REDAM uruguaya, tienen una especial eficiencia en este aspecto. Su dinámica de reunión es sólida y agrupan organizaciones de todo tipo y tamaño.

5. Participación de los medios de comunicación.

La participación de los medios de comunicación es una indagación fundamental de la investigación. En general, los hallazgos cualitativos dieron cuenta de una baja vinculación de los medios de comunicación masivos, lo cual dificulta alcanzar la difusión que las organizaciones -como las entrevistadas en esta investigación- esperan de un documento



de tan alto impacto como la Convención. Casos como el de Costa Rica, en el que la organización líder de la sociedad civil tuvo una estrategia de difusión en medios de comunicación agresiva, demuestran que los medios pueden ser un mecanismo de difusión sumamente importante para movilizar intereses, grupos y recursos. Sin embargo, esto requiere de recursos económicos para pagar los espacios comerciales que ellos ofrecen, lo que dificulta que las voces de la sociedad civil no puedan acceder a estos medios, ya que muchos no tienen los recursos económicos suficientes. Así las cosas, se recomienda que desde la sociedad civil se gestionen espacios de sensibilización a medios de comunicación públicos y privados, de alcance nacional o territorial, para informarles de la importancia del documento y la pertinencia de cubrir su avance en informes noticiosos. Para el caso de los medios públicos, se recomienda seguir utilizando los medios regionales (ej. radio y prensa local) y locales que son de alta audiencia de personas mayores.

Finalmente, se recomienda también explorar alianzas con medios privados para la difusión de información en espacios de alta audiencia por medio de proyectos de responsabilidad social empresarial. En estos casos, tendrá que ser la sociedad civil la que tenga el rol activo y propositivo y acuda a los medios con estas propuestas.

6. Conocimiento de la opinión pública sobre los asuntos de vejez y envejecimiento.

La opinión pública es un aliado crítico para impulsar las presiones sociales que se generan desde la sociedad civil. Sin embargo -y talvez muy relacionado con el punto anterior- las personas del común desconocen la Convención, e incluso la problemática alrededor del envejecimiento poblacional de sus países. Esta situación es extrapolable incluso en los países firmantes, donde las personas y organizaciones entrevistadas consideran que sus conciudadanos desconocen el documento y evidentemente, su proceso de firma y ratificación.



En tal virtud, se recomienda en primer lugar, satisfacer el punto anterior sobre los medios de comunicación, ya que son un instrumento de difusión de gran escala. En segundo lugar, se recomienda expandir la información a través de las redes familiares y sociales de las personas mayores. Si cada persona mayor conociera a profundidad el documento y lograra socializarlo en sus redes primarias y secundarias, habría un efecto cascada que, si bien es de largo aliento, puede ir escalando en los distintos niveles hasta que se forme una opinión pública dinámica frente al tema. Esto sin duda estimulará el debate político.

Finalmente, es necesario resaltar que dentro del material se suele acusar a los medios de no prestar atención porque el tema, persona mayor, no les llama la atención. Esto es especialmente alarmante, en el sentido en que los medios de comunicación se preocupan por difundir hechos que la población considera relevantes, pero también de volver relevantes temas que la población no considera importantes. En este sentido hay un trabajo comunicativo de posicionar el tema persona mayor como válido y de interés público que presenta retos a las organizaciones y a la ciudadanía. Posicionar el tema de persona mayor requiere de organizaciones fuertes que ocupen la agenda pública, de representantes con renombre y de una estrategia de comunicación conjunta clara, elemento que se entrelaza con la necesidad de construir puentes entre las instituciones

7. Participación activa de las personas mayores en la incidencia.

Las personas mayores deben convertirse en sujetos activos del proceso de incidencia. Son los principales dolientes de la Convención y quienes deben asumir un rol protagónico en el proceso de firma y ratificación del mismo. Los resultados de la investigación dan cuenta de una participación relativamente activa en las organizaciones de base y asociaciones locales. Estos grupos son un componente clave del capital social de las personas mayores y por tal motivo deben seguirse impulsando. Es a través de las bases que las voces de las personas mayores se escuchan, adquieren mayor volumen y se canalizan a través de las redes de la sociedad civil.



Así pues, se recomienda que las organizaciones adopten una perspectiva de difusión y empoderamiento centrada en la persona mayor, entendiendo su rol como embajador de los derechos que declara la Convención. Ligado a este último punto, es trascendental que se promueva la presencia activa de la persona mayor en el proceso de incidencia, especialmente en espacios intergeneracionales, disponibles en las redes primarias (familias), y secundarias (espacios comunitarios). La Convención deberá actuar como “pegante social” entre lo que divide y excluye entre las distintas generaciones para unirlos en una realidad inescapable: todos estamos destinados a ser viejos.

8. Análisis normativo y económico actual a la luz de la Convención.

Otro de los puntos que caracterizan el éxito relativo de los países firmantes y ratificadores es el análisis del paquete normativo existente para la población mayor de cara a los derechos que consagra la Convención. Por ejemplo, ¿Qué derechos ya existen? ¿Cuáles hacen falta? ¿Por qué? ¿Qué ajustes se pueden proponer para suavizar una futura implementación de la Convención que logre poner de acuerdo a las instancias de aprobación? Este análisis de brechas legales y de políticas públicas es una tarea en la que la sociedad civil debe centrar sus esfuerzos ya que este ejercicio configura un insumo central para la formulación de borradores de políticas y programas, estrategias de cabildeo y alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones estatales. De la misma manera, se recomienda ahondar en investigaciones empíricas que generen conocimiento sobre las implicaciones económicas de la Convención, cómo se puede financiar lo dispuesto y los mecanismos de articulación interadministrativos para ello. Esta gestión del conocimiento moviliza aún más el interés de los actores estatales y no gubernamentales, incluyendo a la academia, frente al tema central detrás de la Convención que es el envejecimiento y la vejez en su país. Además, es un insumo para la incidencia fundamental tener cifras claras y costos de cara a lograr hacer el cabildeo y el seguimiento



posteriores a la firma y ratificación de la Convención. El reto siguiente está claro: la implementación.



Capítulo 7: Recomendaciones – CIPDHPM

Ya habiendo expuesto las buenas prácticas que hubo durante el proceso, y sin miedo de sonar repetitivos, esta sección se encuadra en las recomendaciones de cara a la implementación en los países en los cuales el documento ya está firmado y aprobado. Es por ello que, aunque buena parte de las recomendaciones tienen su germen en las buenas prácticas, es importante hacer un corte entre lo que fueron las buenas estrategias de los países firmantes y lo que son las recomendaciones de aquí en adelante.

1. Seguimiento a la implementación.

La primera de las recomendaciones puede antojarse obvia, sin embargo, para que la Convención tenga el impacto esperado dentro de los países, se requiere que la sociedad civil mantenga sus niveles de movilización y se vincule al proceso de seguimiento a la implementación, que es el siguiente paso a seguir. En este momento los contactos hechos en el Parlamento y en el Poder Ejecutivo durante el proceso de presión, firma y ratificación deben permitir mantener la presión de la sociedad civil en los agentes que ya se identificaron como centrales. Es clave mantener a la sociedad civil presente en el proceso de diseño jurídico de la Convención.

2. Apropiación de la Convención.

La Convención, como se mencionó, puede ser un catalizador de las demandas de las personas mayores y un tema que pueda unirlos alrededor de una pelea siempre y cuando la apropien de forma adecuada. En este sentido, la oportunidad organizativa que se abre con la bandera de la Convención debe tener respuesta por parte de las organizaciones de la sociedad civil, para que se convierta (también) en una oportunidad de fortalecer estas organizaciones. Con una sociedad civil organizada alrededor de organizaciones vinculantes y con capacidad de convocatoria, el proceso posterior a la firma y ratificación



va a contar con un actor cualificado y voluminoso frente al cual las personas mayores pueden sentir sus intereses representados. Sin embargo, un paso necesario para ello es hacer la Convención suya y cualificarse en su defensa.

3. Difusión de la Convención y valoración del tema de persona mayor: ocupar la agenda pública.

Esta recomendación se desprende de la posición de los medios de comunicación y de la poca legitimidad que tiene el tema de persona mayor según los participantes de la investigación. Por ello es una recomendación de cara al proceso post-ratificación establecer formas, formales o no, mediante las cuales lograr posicionar el tema de las personas mayores como un tema central de la agenda pública. El proceso de envejecimiento latinoamericano es acelerado, y las labores (como la propia Convención) realizadas a tiempo pueden tener un impacto enorme a largo plazo. Sin embargo, para ello se requiere que tanto políticos, como instituciones y medios de comunicación, reconozcan en las personas mayores un sujeto de derechos, un actor con sus necesidades y particularidades y, sobre todo, un tema de interés para el desarrollo.

4. Mantener canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.

Este punto es central. Los canales de comunicación que se abrieron durante la mayoría de procesos de firma y ratificación deben ser profundizados y su espectro debe ampliarse. La mayoría de los Estados en cuestión tienen una tradición de diálogo con la sociedad civil y de vinculación de ella a las decisiones de gobierno que les competen. Sin embargo, en cada uno de estos casos se establecieron canales institucionales fluidos de comunicación y en algunos otros hubo participación directa de organizaciones vinculantes en las mesas de decisión de temas de la Convención. Sería un error, más allá de esta herramienta, que esos canales se pierdan de cara al proceso de implementación y legislación de la



Convención. Es por ello que es fundamental, como se mencionó, no dejarlos perder y, si se puede, ampliar sus invitados, su capacidad de interlocución e, incluso, de decisión.

5. Reto: ser independientes de los ciclos electorales.

Esto, más allá de una recomendación, es un reto. El caso salvadoreño, que por fortuna salió bien librado al final, puede marcar una alerta a la que se enfrentan las personas mayores y sus organizaciones. América Latina sufre de discontinuidades muy fuertes debido a los cambios drásticos entre gobiernos que, algunas veces, impiden generar políticas de largo plazo. Sin embargo, la sociedad civil debe tener en cuenta estos ciclos y mantener niveles de movilización e interlocución intensos y sólidos que le permitan no depender de quién comanda el gobierno, cuando la Convención (esto se desprende de su apropiación) es un activo de las personas mayores independientemente de sus preferencias políticas (y las de sus gobiernos). El proceso salvadoreño por poco queda estancado luego de un cambio de administración, aunque fuera del mismo partido, y esto debe ser una advertencia frente al proceso de implementación. Aunque esté firmado el documento y ratificado, los procesos de implementación pueden demorarse. Es deber de las organizaciones de la sociedad civil no olvidar esto y tratar de mantener intensidad en la incidencia.

6. No hay una sola forma de hacer las cosas, no es una camisa de fuerza.

Este tampoco tiene estructura de recomendación, sin embargo, es un elemento a resaltar y que debe ser tenido en cuenta por las organizaciones de los países firmantes. Estas experiencias, aunque tienen similitudes, no son camisas de fuerza o decálogos con pasos obligatorios. Más allá de eso cada uno de estos elementos debe ser tomado y adaptado a las realidades de cada país. En países con amplia tradición democrática el gobierno puede optar por moverse antes que la sociedad civil, en países con una relación más tensa entre sociedad civil y Estado este último puede incluso intentar truncar su labor. El gran activo acá es la creatividad de los países, pero una creatividad mediada por el conocimiento de



lo que sus vecinos latinoamericanos usaron para lograr la firma de la Convención. Ese es el objetivo de esta investigación. Esta tendencia se mantiene en el proceso de implementación, y requiere de una sociedad civil que expanda su repertorio de acción y encuentre formas nuevas de vincularse con la institucionalidad y con otros actores del Estado.

7. Apoyar y promover los diálogos sur-sur.

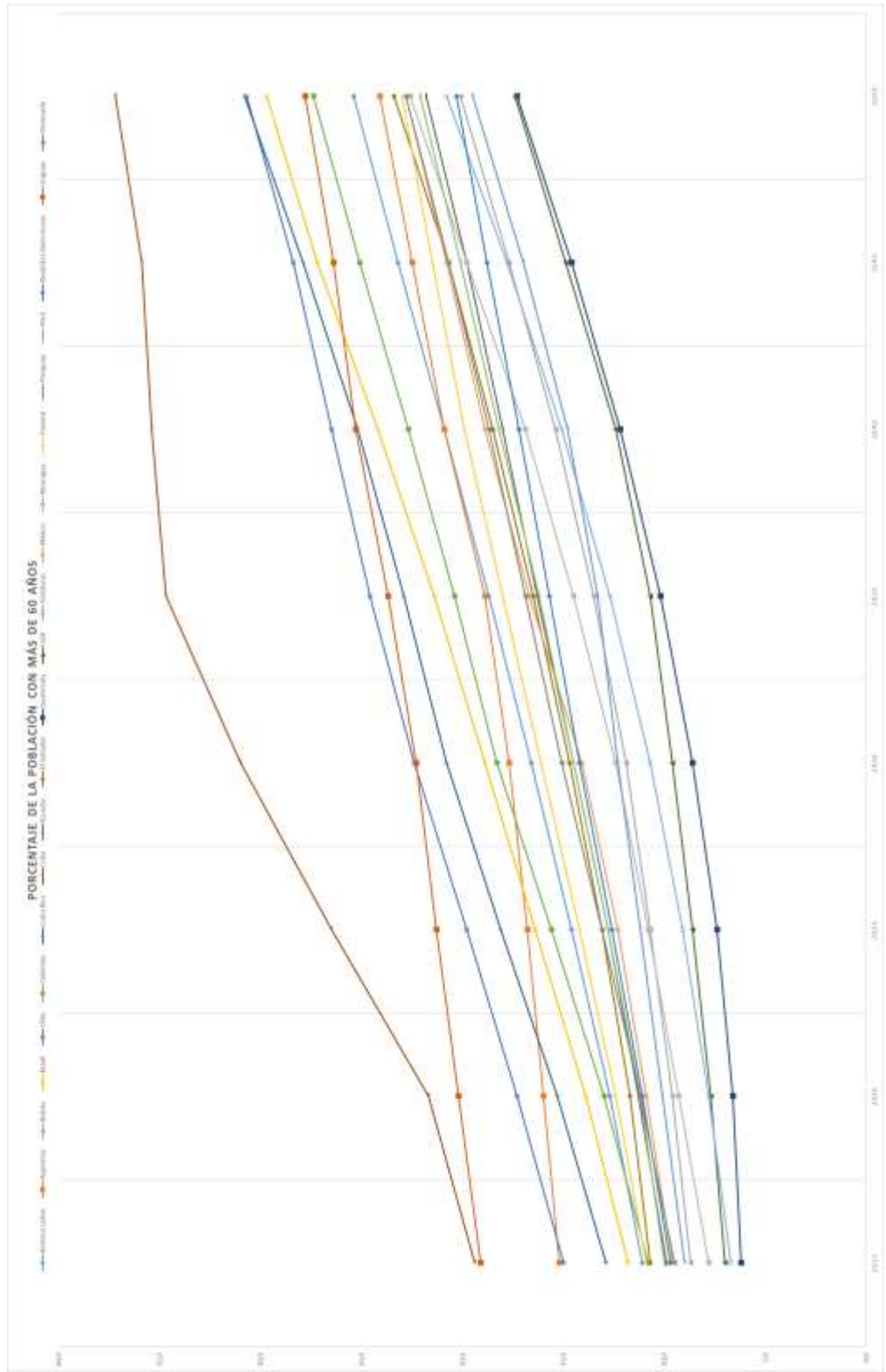
La última recomendación sin estructura de recomendación es, para los países firmantes, la responsabilidad de expandir su influencia y llenar de experiencias previas el panorama latinoamericano. Para que la Convención tenga un organismo de seguimiento oficial adjunto deben firmar más países y debe comprometerse a la OEA con este proceso. Esta, más allá de ser la motivación principal, es una herramienta que permitirá que la Convención tenga una sala permanente de seguimiento en la OEA. Esto, además, puede ser una oportunidad para acercar a las organizaciones civiles de los países en donde tienen menor actividad o donde, incluso, se encuentran en peligro. Este es un instrumento generado por un organismo multilateral y multinacional, y aunque no requiere de acciones multinacionales, es una oportunidad para generarlas.



Anexos

6. Anexo 1:





Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1971). Resolución 2842 de 1971.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1973). Resolución 3137 de 1973.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1977). Resolución 32131 de 1977.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1978). Resolución 3352 de 1978.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979). Resolución 34153 de 1979.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1980). Resolución 35129 de 1980.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1981). Resolución 3620 de 1981.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1991). Principios en favor de las personas de edad.
- Asamblea General Naciones Unidas. (1992). Proclamación sobre el Envejecimiento.
- Bazo, M. T. (2002). Intercambios familiares entre las generaciones y ambivalencia : una perspectiva internacional. *Revista Española de Sociología*, (2), 117–127.
- CEPAL. (2007). Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos. *Segunda Conferencia Regional Intergubernamental Sobre Envejecimiento En América Latina y El Caribe: Hacia Una Sociedad Para Todas Las Edades y de Protección Social Basada en Derechos.*, 1–12.
- Cervellati, M., Sunde, U., Bertocchi, G., Billari, F., Birchenall, J., Boldrin, M., ... Weil, D. (2015). The Economic and Demographic Transition, Mortality, and Comparative Development. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(3), 189–225. <https://doi.org/10.1257/mac.20130170>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2003). Informe de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento: Hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de acción internacional de Madrid sobre envejecimiento, 1–26.
- Gee, G. C., Pavalko, E. K., & Long, J. S. (2007). Age, Cohort and Perceived Age Discrimination:



- Using the Life Course to Assess Self-reported Age Discrimination. *Oxford University Press Social Forces*, 86(1), 265–290.
- Naciones Unidas. (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Washington: Naciones Unidas. Retrieved from http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- ONU y CEPAL. (2012). Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. 2012, 1–20.
- Organización de las Naciones Unidas. (1982). Plan de acción envejecimiento, 1–47.
- Organización de los Estados Americanos. (2009). Quinta Cumbre Puerto España 2009, 14.
- Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, 19.
- Organización Panamericana de la Salud. (2009). Plan de acción sobre la salud de las personas mayores incluido el envejecimiento activo y saludable, 22.
- Pinazo, S., & Montoro, J. (2004). La relación entre abuelos y nietos. Factores que predicen la calidad de la relación intergeneracional. *Revista Internacional de Sociología*, 62(38), 147–168. <https://doi.org/10.3989/ris.2004.i38.257>
- Rodríguez-Pinzón, D., & Martin, C. (2003). The International Human Rights Status of Elderly Persons. *American University International Law Review*, 18(4), 915–1008. Retrieved from <http://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr>
- Rubio Escudero, J. (1982). Fondo Fiduciario para el Envejecimiento. In *n.a* (pp. 51–55).
- Sorgman, M. I., & Sorensen, M. (1984). Ageism: A Course of Study. *Theory Into Practice*, 23(2), 117–123. <https://doi.org/10.1080/00405848409543101>
- UN. (2002). *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid Sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*.
- United Nations. (1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York. Retrieved from <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>

