

Vulnerabilidad y personas mayores desde un enfoque basado en derechos*

M. CARMEN BARRANCO AVILÉS

Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

La revisión de las teorías de los derechos humanos impulsada por las teorías críticas y la movilización de las personas mayores permiten ver la desventaja asociada a la edad como situaciones de discriminación y, por tanto, como vulneraciones de derechos humanos.

El edadismo es la ideología que justifica una distribución del poder social que vulnerabiliza a las personas mayores valiéndose de estereotipos negativos como la fragilidad, la improductividad o la ausencia de criterio.

Palabras clave: derechos humanos de las personas mayores, edadismo, discriminación por edad.

Abstract

The review of human rights theories, promoted by critical theories, and the mobilization of the older persons allow us to see the disadvantage associated with age as situations of discrimination and, therefore, as violations of human rights.

Ageism is the ideology that justifies a distribution of social power that makes older persons vulnerable by using negative stereotypes such as frailty, unproductiveness or lack of criteria.

Key words: human rights of the older persons, ageism, age discrimination.

* La investigación que ha dado origen a este trabajo se ha desarrollado en el marco de dos proyectos. Discriminación por Razón de Edad en España, financiado por la Fundación HelpAge Internacional España y desarrollado entre mayo y octubre de 2019 (ver el informe que resultó en BARRANCO AVILÉS, M.C. y VICENTE ECHEVARRÍA, I., La discriminación por razón de edad en España. Conclusiones y recomendaciones para el contexto español desde un enfoque basado en derechos, HelpAge, 2000) y Acceso a la justicia y vulnerabilidad. PID2019-108918GB-I00 Proyecto de I+D+I financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, en el marco de los Programas Estatales de Generación de conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+I y de I+D+I Orientada a los retos de la sociedad.

Las personas mayores como titulares de derechos

Las teorías de la justicia basadas en derechos parten del presupuesto de la universalidad, lo que significa que los derechos son de todos los seres humanos en todas partes. Sin embargo, esta afirmación se contrasta con una realidad en la que no se considera un problema de derechos humanos que algunas personas sean peor tratadas que otras. A pesar de las proclamaciones formales, la concepción del ser humano sobre la que se construyó la filosofía de los derechos en su origen remite a las ideas de independencia y autosuficiencia y ofrece argumentos para naturalizar las desventajas sociales de las personas que (como las mujeres, las personas con discapacidad, las personas mayores o los y las niñas) no son consideradas independientes y autosuficientes, es decir, autónomas.

Esta concepción tradicional de los derechos ha sido revisada desde diversos puntos de vista sustentados por diferentes teorías críticas. Algunas de las conclusiones de esta revisión han permeado también en el modelo de derechos que hoy permite entender el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De este modo, textos como la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN) y de modo más decidido la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (CDPD) presentan una imagen de la dignidad humana en la que la autonomía pasa a ser un objetivo y no un presupuesto para la atribución de derechos y dan pie para considerar que las desventajas de los sujetos dependientes y autosuficientes relacionadas con el disfrute de los derechos pueden constituir discriminaciones.

Las personas mayores están incluidas entre esos grupos que podemos considerar en situación de vulnerabilidad. A pesar de que no existe un concepto jurídico de persona mayor (a diferencia de lo que ocurre con los y las niñas), los estereotipos construidos en torno a lo que significa ser mayor permiten justificar que a veces las decisiones de las personas mayores no sean tenidas en cuenta, que sean excluidas o que se enfrenten a restricciones o límites a la hora de ejercer sus derechos o de acceder a bienes y servicios.

En nuestra Europa occidental, tanto desde el punto de vista sociológico, como desde el punto de vista jurídico, se tiende a considerar mayores a las personas a partir de los 65 años. Se establece de este modo una relación entre hacerse mayor y alcanzar la edad de jubilación, de tal modo que se acepta que pasan a formar parte del grupo de personas mayores quienes alcanzan la edad de los 65 años, y así se refleja en los estudios estadísticos -que suelen establecer otra franja a los 80 años¹- y también en numerosas normas jurídicas, como las que en España esta-

¹ Por ejemplo, en ABELLÁN GARCÍA, A.; ACEITUNO NIETO, P.; PÉREZ DÍAZ, J.; RAMIRO FARIÑAS, D.; AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R., "Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos", *Informes Envejecimiento en red* n° 22, Madrid, 2019 [Fecha de publicación: 06/03/2019], <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos2019.pdf> (última consulta 16 de octubre de 2020). También en IMSERSO, *Informe 2016. Las Personas Mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunida-*

blecen la edad genérica para poder ocupar una plaza en una residencia de mayores, para poder participar en los programas de turismo para personas mayores o para poder permanecer en un centro de atención residencial para personas con discapacidad².

En un sentido similar, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores considera mayores a las personas a partir de los 60 años, “salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años” (artículo 2)³. El Protocolo a la Carta Africana sobre derechos humanos y de los pueblos sobre los derechos de las personas mayores en África también utiliza los 60 años como referencia (artículo 1)⁴.

Sin embargo, en relación con esta estipulación conviene llamar la atención sobre dos circunstancias. La primera es que sólo es adecuada por referencia a un contexto y no para todas las personas; por ejemplo, adoptar la edad de jubilación como punto de partida desde el que considerar a una persona mayor no parece que tenga sentido en los contextos en los que no existen sistemas de jubilación, pero además prioriza en la representación de las personas mayores a las que han formado parte de la población activa.

Por otro lado, cuando se utiliza la referencia a una edad estricta como criterio para determinar quién es una persona mayor, se puede pensar que la definición se asocia a un dato biológico, olvidando que el momento desde el cual se comienza a tratar a alguien como a una persona mayor y en qué consista ese tratamiento, se relaciona con cuestiones culturales. Frente a ello, el Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2015 muestra, en palabras de la entonces Directora General, Margaret Chan, cómo “la pérdida de capacidad generalmente asociada con el envejecimiento solo se relaciona vagamente con la edad cronológica de una persona”⁵. En el mismo informe se plantea la separación rígida

des Autónomas, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), Madrid, 2017, http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/112017001_informe-2016-persona.pdf (última consulta 19 de octubre de 2020), se utiliza la franja de los 65 como criterio para definición de la población mayor y la de los 80 como criterio para la población anciana.

² Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2018, de 22 de enero de 2018 (BOE de 21 de febrero de 2018), considera discriminatoria por razón de edad y discapacidad una decisión de la Comunidad de Madrid que excluye a una persona con discapacidad intelectual de un centro de atención residencial para personas con discapacidad por razón de edad.

³ http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp (última consulta 19 de octubre 2020).

⁴ https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051_-_protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf (última consulta 19 de octubre de 2020).

⁵ OMS, *Informe Mundial sobre Envejecimiento y Salud*, 2015 p. viii, disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf;jsessionid=56C662E5845F4756B19DB3CC5BB00BA0?sequence=1 (última consulta 19 de octubre de 2020).

entre etapas vitales como consecuencia de los estereotipos asociados a las personas adultas mayores, que son los mismos que generan discriminación⁶. Desde esta constatación es posible afirmar que en relación con las personas mayores es la discriminación la que construye el grupo.

En relación con esta cuestión, los factores biológicos, culturales y sociales inciden, junto con la fecha de nacimiento, en el modo en el que las personas mayores son representadas socialmente y por tanto influyen en la efectividad de sus derechos⁷, especialmente en la medida en que el envejecimiento se caracteriza como un 'problema'⁸.

Numerosos trabajos llaman la atención sobre el envejecimiento de la población europea y el modo en el que este se traduce en gastos⁹, pero no siempre tienen en cuenta las cuestiones de derechos implicadas. Incluso algunas de las iniciativas relacionadas con el envejecimiento activo arrancan de un enfoque de las políticas públicas que puede ser en parte coincidente, pero que no es equivalente a un enfoque basado en derechos, en la medida en que se orienta a la reducción del gasto y no, precisamente, a la realización de los derechos humanos de las personas mayores¹⁰. Frente a los puntos de vista mencionados, si se proyecta sobre la situación de las personas mayores un enfoque basado en derechos, entonces el objetivo de las intervenciones que realice el poder público han de ser los derechos de las personas mayores, deben definirse y construirse con su participación y, como resultado, las mismas personas mayores han de ser más conscientes de que tienen derechos y de cómo reclamarlos¹¹.

⁶ OMS, *Informe Mundial sobre Envejecimiento y Salud*, cit., p. 9.

⁷ AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2018, p. 6, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-fundamental-rights-report-2018-focus_en.pdf (última consulta 19 de octubre de 2020).

⁸ FREDVANG, M. and BIGGS, S., *The rights of older persons. Protection and gaps under human rights law*, Brotherhood of St. Laurence and Centre for Public Policy University of Melbourne, 2012, pp. 6 y 7, <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourth/Rightsofolderpersons.pdf> (última consulta 19 de octubre de 2020).

⁹ Es, por ejemplo, el caso del Informe de la Comisión Europea publicado como European Union, *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions & Projection Methodologies*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf (última consulta 19 de octubre de 2020).

¹⁰ En este sentido, las *Orientaciones que han de guiar el envejecimiento activo y la solidaridad entre generaciones*, anexadas a la *Declaración del Consejo de la Unión Europea sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012): estrategia futura*, Bruselas, 7 de diciembre de 2012 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17468-2012-INIT/es/pdf> (última consulta 19 de octubre de 2020). El documento trata de responder a las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento de la población europea, a partir de la premisa de que "las personas mayores contribuyen de manera significativa a la economía y a la sociedad, pero a la vez que mejoran con el tiempo sus niveles de salud y educación, pueden aumentar también sus contribuciones" (Preámbulo), si bien es cierto que la estrategia es favoreciendo la participación de las personas mayores en el empleo y la sociedad y favoreciendo la vida independiente.

¹¹ Para la definición del enfoque, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Toward a Common Understanding Among UN Agencies*, <https://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-co>

El modelo contemporáneo de derechos y los derechos de las personas mayores

Ya se ha apuntado que la imagen del ser humano sobre la que se construyen las teorías de los derechos presupone la autosuficiencia y la independencia y que estos presupuestos han hecho que los sistemas de protección no sean capaces de salvaguardar la dignidad humana de quienes en el imaginario colectivo encuentran negada la condición de personas autónomas. Estas dificultades de las teorías y los estereotipos que pesan sobre las personas mayores, contribuyen a legitimar que sean peor tratadas y han impedido que se establezcan garantías adecuadas para hacer eficaces sus derechos humanos.

Efectivamente, además de que las garantías de los derechos están inicialmente pensadas para sujetos autónomos, en nuestra sociedad la edad cronológica se asocia a la 'pérdida de autonomía', por lo que se justifica que a las personas que pasan de determinada edad se les impida hacer cosas que antes hacían. Incluso a veces con la mejor de las intenciones, se piensa que las personas mayores están en peores condiciones físicas y tienen más dificultades para entender el mundo, por lo que es adecuado que se las proteja frente a ellas mismas. Como resultado, se tiende a aceptar acríticamente que las personas mayores reciban un trato diferenciado y más perjudicial y no se utilizan en estas circunstancias los criterios que en los sistemas de protección de derechos se requieren para que el tratamiento diferenciado no suponga una vulneración del principio de igualdad: que su finalidad sea lícita, que sea adecuado y necesario desde el punto de vista de la finalidad y que resulte proporcional.

En la medida en que el modelo de derechos ha sido revisado y en la medida en que también las personas mayores se movilizan frente a esos estereotipos, se pone de manifiesto que su desventaja es el resultado de la discriminación estructural que se deriva del edadismo.

Frente al modelo tradicional de derechos humanos, en el modelo contemporáneo se considera que la autonomía no es un presupuesto, sino el objetivo de la atribución de derechos. Asimismo, en este escenario, la idea de vulnerabilidad adquiere, en su relación con los derechos, un sentido diferente del que venía asumiendo.

Ciertamente, la referencia a los grupos vulnerables se desarrolló en el Derecho Internacional humanitario, en el Derecho Internacional de los derechos humanos, en la Cooperación al Desarrollo y en las políticas públicas en relación con las personas que eran identificadas como especialmente susceptibles y, por tanto, necesitadas de un especial cuidado. Esta condición, justificó que se adoptasen medidas especiales o que se reconocieran derechos específicos (es lo que en

operation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies (última consulta 19 de octubre de 2020). En este marco, los derechos humanos se entienden desde la universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación e inclusión y rendición de cuentas.

la historia de los derechos humanos se denomina proceso de especificación)¹². La vulnerabilidad se entendía, pues, como una característica individual que comparten ciertos individuos que por eso conforman un grupo vulnerable.

Se ha apuntado que el sentido de vulnerabilidad que se asocia a los derechos humanos ha sido modificado como un logro de la movilización de las personas adscritas a los 'grupos vulnerables' y, en relación con lo anterior, como consecuencia de la revisión de las teorías que los enmarcan. De este modo, por un lado, desde algunos puntos de vista empieza a señalarse la vulnerabilidad como un rasgo común a la condición humana que convierte la independencia y la autosuficiencia, por tanto, la autonomía tal y como era entendida en la concepción tradicional, en un mito¹³. Por otro lado, además, se insiste en que el modo en el que la sociedad está organizada, pesa sobre ciertos sujetos generando una vulnerabilidad que ya no es natural, sino social. La definición de personas con discapacidad contenida en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un ejemplo de esta perspectiva¹⁴:

"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás" (artículo 1 CDPD)

Como puede verse, la discapacidad se concibe como el resultado de la interacción entre una condición individual y las barreras del entorno que pueden impedir la participación plena y efectiva en sociedad en igualdad de condiciones. Con estos presupuestos, si se aborda la vulnerabilidad desde un enfoque basado en derechos, resulta que la misma guarda relación con las condiciones de las personas y con las barreras de todo tipo (actitudinales, de comunicación, físicas, políticas...) que impiden o dificultan que a las personas que tienen o a las que se atribuye esa condición puedan participar en sociedad en igualdad de condiciones con las demás personas. No se habla, por tanto, de grupos vulnerables, sino de grupos en situación de vulnerabilidad, y el grupo está formado por las personas que por compartir esa condición real o atribuida enfrentan barreras similares.

Mientras en la concepción tradicional, la vulnerabilidad -al menos en el caso de las mujeres, las niñas y los niños, las personas con discapacidad y las personas mayores- se consideraba una cuestión natural que las alejaba de la normalidad, en el nuevo esquema la diferencia entre las personas vulnerables y las 'normales' se visualiza como una cuestión de poder. El sexismo,

¹² BARRANCO AVILÉS, M.C., "Derechos humanos y vulnerabilidad. Los ejemplos del sexismo y el edadismo", en BARRANCO AVILÉS, M.C., Y CHURRUCA MUGURUZA, C. (eds.), *Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 17-44, pp. 18-22.

¹³ FINEMAN, M.A., *The Autonomy Myth. A Theory of Dependency*, The New Press, New York and London, 2014, p. 35.

¹⁴ El Instrumento de ratificación del Estado español está publicado en BOE de 21 de abril de 2008.

el capacitismo y el edadismo generan estructuras sociales que convierten en vulnerables a las mujeres, a las personas con discapacidad, a los y las niñas y a las personas mayores.

El edadismo presenta a las personas mayores como desprovistas de valor para la sociedad “improductivas, frágiles e incapaces, especialmente en el contexto de una sociedad envejecida que enfrenta desafíos con respecto a su futuro demográfico y la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones y protección social”¹⁵ y hace que la edad sirva como justificación suficiente para tratamientos diferenciados o exclusiones sin que ello se cuestione.

Las políticas públicas sobre la vulnerabilidad se pueden adecuar a tres modelos, dependiendo del agente. Las políticas conservadoras se basan en la no intervención de los poderes públicos, de modo que es la sociedad quien se ocupa de las personas vulnerables; en un contexto edadista, las personas mayores serían consideradas prescindibles, apartadas de los espacios públicos y sometidas al poder de sus familiares en los espacios privados, en coherencia con lo que en la historia de la discapacidad se ha denominado modelo de la prescindencia¹⁶. Algunas de las instituciones que hoy en día se construyen en torno a las personas mayores reflejan la perspectiva de la marginación que es propia del escenario de la prescindencia; un ejemplo es que frecuentemente se prive a las personas mayores de la posibilidad de decidir dónde y con quién vivir y que se priorice su institucionalización en centros residenciales, de modo habitual construidos fuera de los núcleos urbanos y organizados conforme a un horario rígido.

A diferencia de las políticas conservadoras, las políticas tecnocráticas son impulsadas por las autoridades, que definen las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad y las fórmulas para la intervención. El objetivo de estas políticas es incrementar el bienestar social, por lo que, en la medida de lo posible, se dirigen a eliminar o atenuar la vulnerabilidad. El problema es que en la medida en que consideran la vulnerabilidad una cuestión individual, las políticas también se dirigen a esta dimensión. Cuando la vulnerabilidad se entiende asociada a condiciones de salud, como venía siendo el caso de las personas con discapacidad y es hoy en buena medida el de las personas mayores, se tiende a convertir la situación en un problema médico; se trata de curar o, en todo caso, cuidar de las personas. En relación con las personas mayores, además, la situación se presenta en la actualidad como un problema demográfico y, como se ha señalado, muchas de las medidas que se plantean tienen que ver con la respuesta social al reto del envejecimiento, pero no tienen en cuenta la opinión de las personas mayores, ni, por tanto, sus derechos. Además, en la medida en que las políticas estén impregnadas por el edadismo,

¹⁵ AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing*, cit., p. 5.

¹⁶ Sobre el significado del modelo de la prescindencia en relación con las personas con discapacidad, PALACIOS, A., *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2008, pp. 37-65.

las acciones que se emprendan sobre las personas mayores partirán de los estereotipos antes mencionados de la falta de productividad, fragilidad e incapacidad.

Frente a los modelos anteriores, las políticas públicas sociales se construyen con participación de las personas en cuyo favor se interviene. Estas políticas pueden ser coherentes con un enfoque basado en derechos que “trata de respetar el derecho fundamental a la igualdad de trato de todos los individuos, con independencia de la edad -sin descuidar la protección y la provisión de apoyo a quien lo necesite”¹⁷. Desde la perspectiva de los derechos humanos, las personas mayores son un grupo en situación de vulnerabilidad por el impacto del edadismo y los obstáculos que encuentran para su participación plena y efectiva en la sociedad que son el resultado de las estructuras sociales que los discriminan.

El compromiso de los Estados constitucionales con los derechos humanos convierte en obligatoria una revisión de las normas y de las políticas dirigidas a las personas mayores desde el enfoque basado en derechos. Además, la aplicación de este enfoque puede requerir de nuevas normas y políticas orientadas a hacer reales y efectivos los derechos reconocidos a las personas mayores, para lo cual es preciso tener una representación adecuada del alcance de sus desventajas¹⁸.

¹⁷ AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing*, cit., p. 5.

¹⁸ Esta es una de las propuestas del ya citado informe de la AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing*, cit., p. 13 y 14.