



Asamblea General

Distr. general
4 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

42º período de sesiones

9 a 27 de septiembre de 2019

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad

Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad

Resumen

En el presente informe, la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad da cuenta de sus actividades, en particular de la tercera Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas de Edad, celebrada en Viena los días 12 y 13 de noviembre de 2018. La declaración aprobada al final de la Conferencia figura en el anexo del presente informe.

La Experta Independiente también examina la protección de los derechos humanos de las personas de edad en situaciones de emergencia, una cuestión que considera de importancia fundamental para subsanar las deficiencias existentes a ese respecto. Presenta una sinopsis de las dificultades que las personas de edad encuentran para ejercer sus derechos humanos en situaciones de emergencia y analiza las necesidades de medidas inclusivas de asistencia y socorro para responder a las necesidades y vulnerabilidades específicas de las personas de edad, aprovechando al mismo tiempo sus funciones y capacidades. La Experta Independiente concluye el informe con recomendaciones sobre la manera de facilitar la formulación y puesta en práctica de marcos adecuados y eficaces para promover y proteger los derechos de las personas de edad.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades de la Experta Independiente	3
III. Los derechos humanos de las personas de edad en situaciones de emergencia.....	5
A. Contexto.....	5
B. Marco jurídico y de políticas	9
C. Efectos en los derechos humanos y obstáculos para su ejercicio.....	11
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	15

I. Introducción

1. La Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Rosa Kornfeld-Matte, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 33/5. En él, la Experta Independiente examina la protección de los derechos humanos de las personas de edad en situaciones de emergencia, una cuestión que considera de importancia fundamental para subsanar las deficiencias existentes a ese respecto. Asimismo, da cuenta de sus actividades durante el período que abarca el informe, en particular en el contexto de la tercera Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas de Edad, organizada por Austria en Viena los días 12 y 13 de noviembre de 2018. La declaración aprobada en la Conferencia figura en el anexo del presente informe.

II. Actividades de la Experta Independiente

2. En el período que abarca el informe, la Experta Independiente visitó el Uruguay, del 19 al 29 de noviembre de 2018 (véase A/HRC/42/43/Add.1), y Mozambique, del 24 de abril al 2 de mayo de 2019 (véase A/HRC/42/43/Add.2). La Experta Independiente expresa su agradecimiento a los Gobiernos de esos países por la cooperación prestada previa y posteriormente a sus visitas y en el curso de ellas, así como por el diálogo fructífero y constructivo entablado con ellos.

3. El 11 de septiembre de 2018, la Experta Independiente organizó, en colaboración con representantes de la Argentina, Eslovenia y el Grupo de Amigos de los Derechos Humanos de las Personas de Edad, una mesa redonda titulada “Exclusión social de las personas de edad: consecuencias y soluciones”. En ella, la Experta Independiente presentó las conclusiones de su anterior informe temático (A/HRC/39/50) sobre la necesidad imperiosa de adoptar un enfoque del envejecimiento basado en los derechos humanos, para lo que es necesario adoptar medidas activas contra el edadismo y repensar la forma en que las sociedades perciben a las personas de edad, para que dejen de ser vistas como receptoras pasivas de atención y asistencia y pasen a ser consideradas colaboradoras activas de la sociedad. Asimismo, afirmó que la inclusión social requiere la incorporación de los derechos de las personas de edad en diferentes esferas, como el desarrollo, las políticas urbanas y las estrategias de reducción de la pobreza. Por último, la Experta Independiente destacó las importantes consecuencias prácticas negativas debidas a la falta de un instrumento jurídico internacional completo e integrado para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad.

4. El 12 de septiembre de 2018, la Experta Independiente participó en una mesa redonda sobre el tema “Mujeres de edad y violencia: dificultades para acceder a las instituciones de aplicación de la ley y la justicia”, organizada por la Women’s UN Report Network¹ y otras organizaciones de la sociedad civil. En su discurso, la Experta Independiente señaló que la violencia contra las mujeres de edad era frecuente en todo el mundo, pero que seguía siendo invisible. Examinó los motivos por los que las tasas de detección y de denuncia eran bajas y la falta de estadísticas y datos, así como posibles medidas para revertir esas situaciones, e insistió en que era necesario avanzar mucho más en la concienciación y sensibilización y en que el intercambio de buenas prácticas y las directrices mundiales eran el primer paso para subsanar la falta de prevención, datos y estudios, así como también la obtención de pruebas para formular enfoques concretos basados en soluciones.

5. El 1 de octubre de 2019, en su discurso de conmemoración del 29º aniversario del Día Internacional de las Personas de Edad, la Experta Independiente rindió homenaje a todos los defensores de los derechos humanos que luchan contra el edadismo, la discriminación y la denegación de los derechos de las personas de edad. El 27 de septiembre de 2018, la Experta Independiente participó en un acto paralelo sobre los

¹ <https://wunrn.com/>.

derechos humanos de las personas de edad y el envejecimiento positivo celebrado en la Sede de las Naciones Unidas. El acto fue organizado por Chile, la Argentina y el Grupo de Amigos de las Personas de Edad, y fue presidido por el Presidente de Chile, Sebastián Piñera, y la Primera Dama, Cecilia Morel. En su discurso, la Experta Independiente destacó la necesidad de un enfoque holístico para proteger y respetar los derechos humanos de las personas de edad a fin de paliar las dificultades a las que estas se enfrentan diariamente.

6. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 72/144 de la Asamblea General, el 2 de octubre de 2018 la Experta Independiente intervino y participó en un diálogo interactivo con la Asamblea sobre el tema del programa titulado “Desarrollo social”. Su presentación se centró en las repercusiones de la exclusión social de las personas de edad, una cuestión que considera de crucial importancia para que las deficiencias existentes en materia de protección se subsanen de manera eficaz. La Experta Independiente presentó sus conclusiones y formuló recomendaciones sobre la cuestión con miras a ayudar a los Estados a establecer y poner en práctica marcos adecuados y eficaces para promover y proteger los derechos de las personas de edad.

7. Los días 12 y 13 de noviembre de 2018, Austria organizó en Viena la tercera Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas de Edad (Eslovenia y la Experta Independiente organizaron las anteriores). La Experta Independiente acogió con satisfacción la iniciativa del Gobierno de Austria y, en particular, del Ministerio Federal de Asuntos Europeos, Integración y Relaciones Exteriores y el Ministerio Federal de Trabajo, Asuntos Sociales y Protección de los Consumidores, y expresó su apoyo y el del Grupo de Amigos de los Derechos Humanos de las Personas de Edad en Ginebra (véase A/HRC/36/48, párr. 6).

8. Antes de la Conferencia Internacional, el 11 de noviembre de 2018, se celebró una reunión preparatoria titulada “Foro de las Organizaciones No Gubernamentales y la Sociedad Civil de Viena”, organizada por los Comités de Organizaciones No Gubernamentales sobre el Envejecimiento de Nueva York, Ginebra y Viena, a la que asistieron representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos, entre otros. La Experta Independiente pronunció un discurso y participó en un debate preparatorio destinado a facilitar los diversos debates temáticos que se celebrarían en la Conferencia. Recordó las conclusiones de su informe sobre la autonomía y los cuidados (A/HRC/30/43), su informe amplio sobre la situación de los derechos humanos de las personas de edad (A/HRC/33/44) y su informe sobre la robótica y los derechos y los efectos de la automatización en los derechos humanos de las personas de edad (A/HRC/36/48). En particular, señaló ejemplos de deficiencias importantes en la protección actual de los derechos humanos y de esferas en que se necesitan directrices para garantizar, por ejemplo, la igualdad en la vejez, y la forma en que las esferas emergentes de la robótica y la tecnología de apoyo repercutían en los servicios de atención. También examinó elementos de la forma en que la contribución de la sociedad civil puede garantizar un enfoque basado en los derechos humanos, por ejemplo, la manera de crear una plataforma mundial para el diálogo y el intercambio de buenas prácticas y de incorporar mejor los derechos de las personas de edad.

9. Austria invitó a la Experta Independiente a una visita oficial a su país poco después de su nombramiento. La Experta Independiente visitó el país del 22 al 30 de enero de 2015 (véase A/HRC/30/43/Add.2). La Conferencia fue uno de los temas tratados en la visita, así como una actividad de seguimiento para contribuir a la aplicación de las recomendaciones de la Experta Independiente en su informe exhaustivo (A/HRC/33/44). Con la organización de la Conferencia en Viena, el Gobierno de Austria contribuyó activamente a la labor actual de intensificación de los esfuerzos destinados a la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad, concretamente al facilitar la aprobación en Viena de la declaración sobre los derechos humanos de las personas de edad, que figura en el anexo del presente informe (véase también A/HRC/33/44, párr. 13, y A/HRC/39/50, párr. 3). De conformidad con la intención declarada del organizador, el documento final de la Conferencia también sirvió de base para los debates sobre las aportaciones normativas para un instrumento específico sobre los derechos de las personas de edad.

10. La Experta Independiente también participó en los períodos de sesiones noveno y décimo del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, celebrados

en Nueva York en julio de 2018 y abril de 2019, respectivamente. Contribuyó a los debates sobre las esferas prioritarias de la autonomía y la independencia, los cuidados a largo plazo y paliativos, la educación, la capacitación, el aprendizaje permanente y el fomento de la capacidad, así como de la protección social y la seguridad social (incluidos los niveles mínimos de protección social). La Experta Independiente celebra que el Grupo de Trabajo haya comenzado a centrar sus debates en las aportaciones normativas a las esferas concretas en que el disfrute de los derechos humanos de las personas de edad podría verse afectado y necesitar protección adicional y que las delegaciones expresaran su apoyo a que se mantenga esta práctica. La Experta Independiente tuvo el honor de contribuir, en particular apoyándose en las conclusiones de sus informes temáticos, a los debates sobre las cuestiones de la igualdad y la no discriminación, la violencia, el abandono y los malos tratos, la autonomía y la independencia y los cuidados a largo plazo y paliativos.

11. En su comunicado de prensa con motivo del Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, celebrado el 15 de junio, la Experta Independiente se centró en los abusos sexuales y la violación de las personas de edad, que sigue siendo un tema tabú y cuyos casos normalmente no se denuncian ni detectan, por lo que es una cuestión mayormente invisible. El 13 de junio, la titular del mandato también organizó una charla en la RightsCon de 2019, celebrada en Túnez, sobre el tema “Las abuelas y los robots: sexo, violencia y cuidados. Por qué los derechos humanos son importantes”. Asimismo, el 7 de junio de 2019, la Experta Independiente pronunció un discurso en la conferencia sobre el envejecimiento y la tecnología en una sociedad inclusiva, organizada por el Instituto Universitario de Lisboa, en el que destacó las necesidades para un enfoque basado en los derechos humanos.

III. Los derechos humanos de las personas de edad en situaciones de emergencia

A. Contexto

12. En el presente informe, la Experta Independiente se basa en sus actividades con arreglo a su mandato y presta especial atención a los diferentes grupos de personas de edad, como los refugiados y las personas desplazadas por causas climáticas y las personas que se enfrentan a situaciones de conflicto, de emergencia o de desastre. En particular, se basa en los debates celebrados en el acto paralelo sobre el tema “Aumento de la resiliencia ante el cambio climático: los derechos de los grupos afectados” y en la mesa redonda de expertos sobre el tema “El desplazamiento debido al cambio climático y los derechos humanos” en el Centre for Humanitarian Dialogue en Ginebra en junio de 2015 (véase A/HRC/30/43), en los que participó la Experta Independiente. El presente informe también se basa en los debates sobre la necesidad de fomentar la resiliencia de las personas de edad ante situaciones de desastre celebrados en abril de 2016 en la mesa redonda sobre el desplazamiento debido al cambio climático, organizada en Ginebra por Displacement Solutions y el Centro Mundial sobre la Migración, del Instituto Superior de Ginebra (A/HRC/33/44, párr. 14).

13. La Experta Independiente también prestó especial atención a la cuestión de las personas de edad en las situaciones posteriores a un desastre o que se ven afectadas por el cambio climático en sus visitas a los países, entre ellos Mauricio (A/HRC/30/43/Add.3), Namibia (A/HRC/36/48/Add.2), Costa Rica (A/HRC/33/44/Add.1), Singapur (A/HRC/36/48/Add.1), Georgia (A/HRC/39/50/Add.1) y Mozambique (A/HRC/42/43/Add.2), en las que pudo reunir información de primera mano.

14. El 13 de septiembre de 2019, la Experta Independiente celebró consultas bilaterales en la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Ginebra para examinar diversas cuestiones relativas a la protección de las personas de edad en situaciones de emergencia. Encomia al CICR, en particular a los asesores sobre detención, inclusión y diversidad, por la celebración de consultas, en las que se examinaron los desafíos de la acción humanitaria y las actividades de respuesta dirigidas a las personas de edad y las oportunidades y funciones, que también sirvieron de base para el presente informe.

Asimismo, la Experta Independiente expresa su gratitud a la Organización Internacional del Trabajo por las consultas celebradas en abril de 2019 y su contribución.

15. El 28 de febrero de 2019, la Experta Independiente convocó una reunión interinstitucional y de partes interesadas en el Palacio de las Naciones (Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra) sobre la forma en que las organizaciones humanitarias pueden mejorar la inclusión de las personas de edad en las respuestas ante emergencias humanitarias. En la reunión, los participantes también examinaron las funciones y las vulnerabilidades específicas de las personas de edad en las crisis humanitarias, así como los obstáculos a la asistencia humanitaria inclusiva y las oportunidades de esta. La Experta Independiente agradece a todos los interesados sus valiosas aportaciones y conocimientos.

16. El 5 de abril de 2019, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) organizó en Ginebra consultas bilaterales por videoconferencia con unos 20 representantes de diversos ámbitos de competencia, esferas de responsabilidad y varias oficinas regionales para examinar la situación de las personas de edad en los desplazamientos forzados. El objetivo principal era determinar los problemas fundamentales que las personas de edad enfrentan en los desplazamientos forzados y formular recomendaciones para ayudar a preparar el documento del ACNUR con información para el presente informe. La Experta Independiente expresa su agradecimiento al ACNUR y lo felicita por esa iniciativa y por su cooperación y apoyo a la causa de la protección de los derechos de las personas de edad. Además, observa con satisfacción que el ACNUR ha aumentado sustancialmente su hincapié en esferas prioritarias de actividad en relación con la protección de los derechos de las personas de edad en los desplazamientos forzados y ha creado un centro especial de coordinación sobre el envejecimiento en su División de Protección Internacional. La Experta Independiente espera que prosiga esta cooperación constructiva y fructífera.

17. La Experta Independiente también contribuyó a la reunión del grupo de expertos organizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales que se celebró en la Sede del 15 al 17 de mayo de 2019 sobre el tema “Personas de edad en crisis de emergencia”. El objetivo de la reunión era recopilar información que permitiera al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales prestar un mejor apoyo a los Estados Miembros en el contexto de los procesos de formulación de políticas, en concreto, de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En su intervención en la reunión, la Experta Independiente puso de relieve el imperativo de derechos humanos, que siempre es aplicable y con mayor motivo en el caso de las personas de edad en situaciones de emergencia humanitaria.

18. Las situaciones de emergencia, ya sean causadas por conflictos o por desastres naturales, inevitablemente originan o exacerban problemas de derechos humanos, incluidos los de las personas de edad, que tienen derecho a la misma protección en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

19. Según un estudio, en 2017 se registraron 335 desastres naturales que afectaron a más de 95,6 millones de personas en todo el mundo, causaron la muerte a 9.697 personas y provocaron daños estimados en 335.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Asia fue la más afectada por las inundaciones y las tormentas, puesto que registró el 44 % de todos los desastres, el 58 % del total de muertes y el 70 % del total de la población afectada. Las Américas registraron las mayores pérdidas económicas: el 88 % del costo total en 93 desastres².

20. El número de desastres relacionados con el clima ha aumentado durante el último decenio: entre 2007 y 2018 representaron nada menos que el 53,7 % de todas las crisis y un tercio de ellos fueron inundaciones³.

21. Hasta junio de 2018, 68,5 millones de personas se han visto forzadas a desplazarse en todo el mundo como consecuencia de la persecución, los conflictos o la violencia

² Véase www.emdat.be/natural-disasters-2017.

³ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Informe mundial sobre desastres de 2018*, disponible en: <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/10/B-WDR-SP%20web.pdf>.

generalizada, entre ellas 20,2 millones de refugiados (por primera vez la cifra supera los 20 millones), 3,2 millones de solicitantes de asilo y 39,7 millones de desplazados internos. Unos 5,2 millones de personas resultaron desplazadas en el primer semestre de 2018.

22. Según los datos disponibles, en 2017, el 3 % de los refugiados tenían más de 60 años. Además de las dificultades de carácter general de la recopilación, los datos son incompletos debido a la cuestión intrínseca de la relatividad de la edad; de hecho, en ocasiones se considera “personas de edad” a refugiados y otras personas desplazadas que en realidad son más jóvenes, por lo que el grupo de personas de edad constituye un porcentaje mayor de la población desplazada. Es importante tener en cuenta que el concepto de edad puede variar según las circunstancias, las condiciones, las culturas y otras consideraciones y factores, que están sujetos a cambios. A este respecto, la Experta Independiente recuerda que el mandato concibe el envejecimiento como una construcción social contextual vinculada con muchos más factores y condiciones relativos al transcurso de la vida que solo la edad cronológica o numérica, como los determinantes biológicos y socioeconómicos, que también están sujetos a cambios.

23. En 2018, el 84 % de los desplazados se encontraban acogidos en regiones en desarrollo, donde los sistemas de servicios, incluidos los servicios que precisan las personas de edad, ya están bajo presión y tienen una capacidad limitada de aumentar su alcance para hacer frente a la situación. A mediados de 2018, los diez principales países de acogida de refugiados (entre los cuales se cuentan cuatro de los países menos adelantados del mundo) acogían en total a unos 12,6 millones de refugiados. Las personas de edad desplazadas por la fuerza suelen encontrar más obstáculos cuando intentan integrarse en sus comunidades de acogida, ya que tienen menos oportunidades de participar o crear redes sociales, por ejemplo, a través de la educación o el trabajo.

24. Las vulnerabilidades de las personas de edad en los contextos de emergencia pueden ser intrínsecas (mala salud, discapacidad o fragilidad), extrínsecas (debido a los bajos ingresos, el bajo nivel de alfabetización o la lejanía del lugar de residencia), o debidas a factores sistémicos (falta de datos desglosados o incapacidad para evaluar las necesidades correctamente o para vigilar la eficacia de la asistencia prestada).

25. Las vulnerabilidades deben analizarse teniendo en cuenta el carácter particularmente heterogéneo del grupo de personas formado por las personas de edad, ya que la edad a menudo agrava otras formas de vulnerabilidad o desigualdad (como el género, la raza, el nivel de educación, los ingresos, el estado de salud o el acceso a la justicia), que se acumulan durante toda la vida. Cuando las personas de edad no disfrutan plenamente de sus derechos de forma habitual, su vulnerabilidad ante las situaciones de emergencia probablemente será mayor.

26. Las dificultades físicas que conlleva el envejecimiento, que normalmente no disminuyen necesariamente la calidad de vida ni afectan de forma significativa la capacidad de funcionamiento diario de una persona de edad, pueden llegar a ser graves obstáculos en casos de emergencia. En una emergencia, por ejemplo, durante una evacuación, incidentes menores, como la pérdida de un par de lentes o de un bastón, pueden afectar significativamente a las personas de edad, puesto que limitan su movilidad y su capacidad de adaptarse a las condiciones cambiantes.

27. Asimismo, las deficiencias sensoriales, como las de visión o de audición, o los trastornos cognitivos y neurológicos pueden dificultar a las personas de edad la comprensión de los avisos y las instrucciones de emergencia⁴. Las personas de edad con trastornos mentales también pueden experimentar dificultades durante las situaciones de emergencia, incluso en los centros de acogida, donde el hacinamiento, la falta de intimidad o los niveles de ruido pueden afectar negativamente su autonomía e independencia⁵.

⁴ David Hutton, *Older people in emergencies: considerations for action and policy development*, Organización Mundial de la Salud (OMS), 2008.

⁵ Bruce H. Young, Julian D. Ford y Josef I. Ruzek, *Disaster Mental Health Services: A Guidebook for Clinicians and Administrators* (Washington D. C. (Estados Unidos de América). Departamento de Asuntos de los Excombatientes, 1998); William Oriol, *Psychosocial Issues for Older Adults in*

28. La seguridad de las personas de edad en situaciones de emergencia depende de más factores aparte del simple acceso a los servicios sanitarios; la marginación económica o social, la necesidad de protección contra los abusos y la explotación, la asistencia social y el apoyo intergeneracional son factores que repercuten en el bienestar de las personas de edad y su capacidad para ejercer plenamente sus derechos humanos, también en situaciones de emergencia⁶.

29. La vulnerabilidad de las personas de edad también puede ser social. La capacidad de entablar una relación social en una situación de emergencia ayuda a proteger la salud y el bienestar de las personas de edad al brindarles apoyo emocional, práctico, informativo y apreciativo. Este último se refiere a la información que permite a las personas de edad evaluar la situación⁷. Por otra parte, las personas de edad pueden correr un riesgo mayor de tener un apoyo y una conexión sociales menores debido a factores como la edad, la enfermedad o la muerte de sus amigos.

30. La desigualdad social y el menor nivel socioeconómico de las personas de edad puede ser el resultado de un nivel de seguridad de los ingresos más bajo, que puede influir directamente en los recursos materiales o prácticos a su disposición en una situación de emergencia, como los medios de transporte, la tecnología de las comunicaciones o el alojamiento fuera de la zona afectada por la emergencia. La desigualdad social también puede estar relacionada con la ubicación geográfica. Por ejemplo, las personas de edad que vivan en una zona propensa a las inundaciones probablemente serán más vulnerables⁸.

31. Con frecuencia, las personas de edad permanecen en sus lugares de origen aun cuando su familia y su comunidad evacuan la zona o bien porque tienen un fuerte sentido de apego a la propiedad o porque sus familiares las han dejado atrás para que cuiden de los bienes. En consecuencia, pueden resultar más expuestas a peligros y riesgos y tienen más dificultades para acceder a los artículos y servicios de socorro que se ofrecen en zonas más seguras.

32. Habida cuenta de que, en los desplazamientos, las familias se separan y las estructuras comunitarias se rompen, las personas de edad pueden resultar aisladas o verse obligadas a asumir nuevas funciones como cabezas de familia para cuidar de los niños u otros familiares a cargo. Las dificultades de movilidad, la mala salud, la discapacidad o las responsabilidades de cuidado de los miembros de la familia plantean problemas a muchas personas de edad para acceder a la asistencia humanitaria, como la distribución de artículos no alimentarios, alimentos, agua y combustible. Las personas de edad también se enfrentan a un mayor riesgo de sufrir violaciones de los derechos humanos, como violencia, explotación y abusos sexuales, así como restricciones al ejercicio del derecho a trabajar y el derecho a la salud.

33. El desplazamiento de las personas de edad a menudo puede derivar en una situación de desplazamiento prolongado debido a su falta de fuerza física para regresar o reconstruir la vivienda u otras instalaciones necesarias para su subsistencia o a que, aun cuando regresan, quedan excluidos de la asistencia en efectivo, los microcréditos u otros planes de recuperación debido a su edad.

34. Además, las necesidades específicas y los problemas de derechos humanos de los desplazados internos, incluidos los desplazados internos de edad, no desaparecen automáticamente cuando un conflicto o desastre natural termina; por el contrario, los desplazados —tanto si regresan a sus hogares, se asientan en otras partes del país o intentan

Disasters (Washington D. C., Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, Administración de Salud Mental y Abuso de Sustancias, Centro de Servicios de Salud Mental, 1999).

⁶ Hutton, *Older people in emergencies*.

⁷ Wolfgang Stroebe, *Social Psychology and Health* (Buckingham, Open University Press, 2000).

⁸ Susan L. Cutter, Brian J. Boruff y W. Lynn Shirley, "Social vulnerability to environmental hazards", en *Social Science Quarterly* (2003), vol. 84, págs. 242 a 261, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/1540-6237.8402002>.

integrarse localmente— suelen enfrentarse a problemas persistentes que requieren apoyo hasta que se encuentre una solución duradera a su desplazamiento⁹.

35. Además, la generalización de las personas de edad como grupo vulnerable que necesita protección contra los efectos de los desastres no reconoce la importante contribución a la reducción del riesgo de desastres, la gestión después de los desastres y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático que las personas de edad ya están haciendo¹⁰. Aunque las personas de edad desempeñan un papel importante en las comunidades desplazadas, por ejemplo, en relación con la conservación del patrimonio cultural, la cohesión social y la conexión con los países de origen, la respuesta al desplazamiento forzado suele centrarse en la vulnerabilidad y no reconoce ese papel o las capacidades de las personas de edad ni permite su participación en los procesos de adopción de decisiones.

36. A pesar de que están expuestas a más riesgos, las personas de edad suelen ser menos visibles en los procesos de evaluación y planificación también debido a que la acción humanitaria se centra en grupos de edad más jóvenes y a que no hay datos desglosados para las franjas de edad más altas. Esos obstáculos a la inclusión de las personas de edad en la acción humanitaria pueden verse exacerbados por los limitados requisitos explícitos que especifican los donantes para dar cuenta de la medida en que los proyectos y programas benefician al grupo de personas de más edad.

B. Marco jurídico y de políticas

37. A falta de un instrumento específico sobre las personas de edad, y aunque no se aplica a todas ellas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ofrece algunas orientaciones. El artículo 11 de la Convención establece que las personas con discapacidad tienen derecho a la asistencia humanitaria después de un desastre natural o un conflicto en igualdad de condiciones con las demás. Los Estados partes deberán adoptar “todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales”. El artículo 25 de la Convención, relativo a la cuestión de la salud, menciona específicamente a las personas de edad y recuerda que los Estados partes deberán proporcionar los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda, y “servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores”.

38. En su recomendación general núm. 27 (2010), sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoció que el cambio climático afecta de manera diferente a las mujeres, especialmente a las mujeres de edad que, debido a sus diferencias fisiológicas, su capacidad física y su edad y género, así como a las normas y roles sociales y a una desigual distribución de la ayuda y los recursos a causa de las jerarquías sociales, resultan especialmente desfavorecidas cuando se producen desastres naturales. También señaló que su acceso limitado a los recursos y a los procesos de adopción de decisiones aumenta su vulnerabilidad frente al cambio climático.

39. Varios instrumentos regionales revisten particular pertinencia para la situación de las personas de edad en situaciones de emergencia. El artículo 14 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Personas de Edad en África prevé la protección de las personas de edad en las situaciones de conflicto y desastre. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de velar por que, en situaciones de riesgo, lo que incluye los desastres naturales, las situaciones de conflicto, los disturbios

⁹ Véase *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, Proyecto sobre el Desplazamiento Interno de la Brookings Institution y la Universidad de Berna, abril de 2010.

¹⁰ Véase Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *A practical guide to Gender-sensitive Approaches for Disaster Management*, Ginebra, 2010.

civiles o las guerras, las personas de edad se encuentren entre las que tienen acceso, con carácter prioritario, a la asistencia durante las actividades de rescate, asentamiento, repatriación y otras operaciones. Los Estados también deben velar por que las personas de edad reciban un trato humano, protección y respeto en todo momento y no se las prive de la asistencia y atención médica necesarias.

40. Asimismo, en su artículo 29, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores se refiere específicamente a las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias y establece que los Estados tomarán todas las medidas específicas que sean necesarias para garantizar la integridad y los derechos de la persona mayor en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres, de conformidad con las normas de derecho internacional, en particular del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Ello incluye medidas de atención específicas a las necesidades de la persona mayor en la preparación, prevención, reconstrucción y recuperación en situaciones de emergencias, desastres o conflictos. La Convención también tiene por objeto fomentar la participación de las personas de edad en los protocolos de protección civil en caso de desastres naturales.

41. El ACNUR tiene una política específica sobre la protección de las personas de edad que hace hincapié en la función activa de las personas de edad en sus comunidades y reconoce varias dificultades a las que se enfrentan en el desplazamiento (como la pérdida de bienes, la ruptura de los sistemas de apoyo social y el abandono cuando sus comunidades huyen) y cuando regresan a sus países de origen¹¹. La política de edad, género y diversidad del ACNUR reconoce que las personas de edad pueden enfrentar más riesgos de protección y pueden desempeñar funciones fundamentales en sus hogares y comunidades¹².

42. El pacto mundial sobre los refugiados¹³ incluye un total de ocho referencias a las personas de edad y otras ocho referencias a la edad. Recomienda una sólida asociación y un enfoque participativo en la respuesta a los desplazamientos de refugiados, que incluya la participación de las personas de edad. Además, en él se reconoce que las personas de edad tienen necesidades específicas que han de abordarse en la respuesta a la cuestión de los refugiados y se insta a los Estados y a otras partes interesadas a promover el desarrollo económico y el acceso al trabajo, también para las personas de edad. En el pacto se presenta a las personas de edad como un grupo que puede beneficiarse de la ampliación y mejora de los sistemas nacionales de atención de la salud para facilitar el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida, y se las menciona específicamente como un grupo que debe tener acceso a alimentos suficientes, sanos y nutritivos. En relación con la devolución, se hace hincapié en la necesidad de apoyo a los medios de subsistencia, el desarrollo y las cuestiones económicas, así como en las medidas para hacer frente a los problemas en relación con la vivienda, la tierra y la propiedad que enfrentan las personas de edad.

43. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹⁴ se establecen los derechos y las garantías relativos a la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. En el párrafo 2 se aborda la situación de los grupos vulnerables de desplazados internos, entre los que figuran las personas de edad, y se pone de relieve que tienen derecho a protección y asistencia específicas y a recibir un trato que tenga en cuenta sus necesidades especiales¹⁵. Así lo dispone también la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África en su artículo 9, párrafo 2 c).

¹¹ www.unhcr.org/en-au/excom/standcom/4e857c279/unhcrs-policy-older-refugees-19-april-2000-annex-ii-draft-report-seventeenth.html.

¹² <https://www.acnur.org/5b6c55ae4.pdf>.

¹³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, suplemento núm. 12 (A/73/12) (parte II)*.

¹⁴ www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf.

¹⁵ Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy (American Society of International Law y Brookings Institution), 2008.

C. Efectos en los derechos humanos y obstáculos para su ejercicio

1. Falta de contexto

44. La discriminación contra las personas de edad en situaciones de emergencia puede manifestarse a nivel individual: los trabajadores encargados de la respuesta y la prestación de socorro actúan bajo presunciones discriminatorias respecto de la edad y las personas de edad; en ese contexto, estas últimas reciben unos servicios y un trato insuficientes, desiguales o inadecuados. La discriminación también puede ser estructural, por ejemplo, en relación con la recopilación de datos, pero también con la planificación y la gestión de las operaciones y la presentación de informes. En ese caso, las personas de edad siguen siendo prácticamente invisibles para los encargados de formular políticas y los organismos que ejecutan las operaciones de planificación y respuesta para casos de emergencia.

45. Cuando se recopilan datos, con frecuencia se suele excluir a las personas de edad o tratarlas como si todas las personas mayores de 60 años conformaran una población homogénea, a pesar de que las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las personas de edad y las personas de edad muy avanzada (de 80 años o más) son muy diferentes.

46. La falta de datos desglosados por edad puede influir de forma significativa en la planificación y la respuesta operacional ante situaciones de emergencia. Si las personas de edad son invisibles en la etapa de planificación y en las evaluaciones de la preparación (es decir, si los datos no están desglosados por edad y las personas de edad no participan en el propio proceso de planificación), la probabilidad de que las necesidades, capacidades y contribuciones de las personas de edad no se tengan en cuenta en la fase de respuesta y recuperación aumenta drásticamente.

47. Entre las dificultades más importantes que se encuentran para recopilar datos sobre las personas de edad, cabe destacar la determinación de la edad y el establecimiento de una edad límite para considerar de edad a las personas, independientemente de los factores socioculturales y el contexto general. Las encuestas de hogares, utilizadas con frecuencia en las evaluaciones, pueden estar sesgadas, puesto que los datos se obtienen de la comunicación con un miembro de la familia y, por lo tanto, podrían no reflejar las necesidades de las personas de edad. Del mismo modo, los estudios de gastos no indican la asignación de fondos ni el control de los recursos dentro del hogar.

48. Además de los factores de costo, otras de las razones para no recoger datos desglosados pueden ser la falta de conocimientos sobre la manera de realizar análisis contextuales más amplios de la generación y el desconocimiento del contexto previo a la crisis. Incluso en los casos de situaciones de emergencia en que se reúnen datos desglosados, la mayoría de los trabajadores sobre el terreno no siempre saben cómo utilizar los datos para mejorar la programación¹⁶. No obstante, sin datos desglosados por edad, una respuesta de emergencia no puede atender los problemas de derechos humanos de las personas de edad.

2. Derecho a la vivienda

49. Los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad son una preocupación fundamental en las situaciones de emergencia, también para las personas de edad. La limitada movilidad de las personas de edad y su deseo de permanecer cerca de su entorno familiar a pesar del aumento de los riesgos son elementos que deben tenerse en cuenta al examinar las soluciones de vivienda adecuadas.

50. Los criterios para determinar la idoneidad de una vivienda son la accesibilidad, la asequibilidad, la habitabilidad, la seguridad de la tenencia, la adecuación cultural, la adecuación del lugar y el acceso a los servicios esenciales, tales como la atención de la salud, así como también las normas de seguridad destinadas a reducir los daños en caso de futuros desastres.

¹⁶ Dyan Mazurana, Prisca Benelli, Human Gupta y Peter Walker, *Sex and Age Matter: Improving Humanitarian Response in Emergencies* (Centro Internacional Feinstein, Universidad de Tufts, 2011).

51. Con frecuencia las condiciones de alojamiento de los centros de acogida no son adecuadas para las personas de edad, que pueden necesitar estar más cerca de ciertos servicios, tales como aseos, o de sus familias en todo momento. Las personas de edad con discapacidad sufren de manera desproporcionada las malas condiciones de alojamiento, lo que aumenta el riesgo relacionado con las emergencias y los desastres y debe tenerse en cuenta en el proceso de planificación¹⁷.

52. Las viviendas y los bienes que las personas de edad se ven obligadas a dejar en situaciones de emergencia pueden correr el riesgo de ser objeto de saqueos, ocupación arbitraria o ilegal o más destrucción. A su regreso, muchas personas de edad tienen un acceso limitado a una vivienda segura porque, por ejemplo, sus casas han sido destruidas u ocupadas por otras personas, como los miembros más jóvenes de la familia.

53. Los refugiados y desplazados internos de edad que viven fuera de los campamentos (así como las personas de edad que, en situación de desplazamiento, se han convertido en cabeza de familia) suelen encontrar dificultades para acceder a la vivienda en el mercado local debido al costo elevado y a su limitado poder adquisitivo.

54. Con frecuencia, las viudas de edad se ven privadas de poseer o heredar bienes como consecuencia de prácticas discriminatorias, basadas tanto en la costumbre como en el derecho legislado, lo que constituye una violación de su derecho a la propiedad. El riesgo considerable de pobreza relacionado con la pérdida de los medios de subsistencia puede agravarse en situaciones de emergencia¹⁸.

3. Derecho a la seguridad social

55. En su observación general núm. 19 (2007), sobre el derecho a la seguridad social, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recalca que los Estados tienen la obligación de hacer efectivo el derecho a la seguridad social en los casos de personas o grupos que no estén en condiciones, por motivos que se consideren razonablemente ajenos a su voluntad, de ejercerlo por sí mismos dentro del sistema de seguridad social existente con los medios a su disposición. Asimismo, dispone de forma explícita que se debe velar especialmente por que el sistema de seguridad social pueda responder en las situaciones de emergencia, por ejemplo, durante y después de desastres naturales, conflictos armados y malas cosechas.

56. En situaciones de desplazamiento forzoso, las personas de edad a menudo se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a los sistemas de protección social, incluidas sus pensiones. En particular, los refugiados de edad no suelen tener acceso a los sistemas nacionales debido a su condición de refugiados.

57. Uno de los principales obstáculos al acceso a las pensiones que encuentran los desplazados de edad, incluidos los refugiados, es la falta de documentación. A veces se parte sin los documentos de identidad o se los pierde en la huida. Además, las restricciones a la libertad de circulación pueden constituir un importante obstáculo, especialmente en situaciones de políticas de concentración en campamentos, zonas sitiadas y falta de seguridad, en particular para los desplazados internos, que a menudo no están registrados. En el caso de los refugiados, las dificultades de movilidad pueden impedir el acceso al registro cuando no haya un servicio de registro móvil u otras alternativas de accesibilidad.

58. Las dificultades para acceder a una pensión limitan la independencia y la autonomía de las personas de edad y, por tanto, aumentan sus riesgos en materia de protección. La falta de acceso a los sistemas de protección social puede derivar en situaciones de pobreza o agravar la pobreza de las personas de edad y puede repercutir negativamente en sus mecanismos de supervivencia, causando, por ejemplo, una menor ingesta de alimentos.

¹⁷ <https://media.ifrc.org/ifrc/world-disaster-report-2018/>.

¹⁸ Véase el documento informativo sobre el primer período de sesiones de trabajo del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, 18 a 21 de abril de 2011, disponible en el siguiente enlace: <https://social.un.org/ageing-working-group/firstsession.shtml>.

4. Derecho a trabajar

59. En situaciones de emergencia, incluidos los desplazamientos forzados, las personas de edad suelen quedar excluidas de las oportunidades de trabajo a causa de la discriminación por razón de edad y condición de refugiado o de desplazado interno. Además, en muchos países, los refugiados no tienen derecho a trabajar. Otro factor es la ubicación de los campamentos y asentamientos de refugiados y desplazados internos lejos de los centros económicos.

60. Las personas de edad son sistemáticamente excluidas de las iniciativas de recuperación económica. Los programas de medios de subsistencia suelen tener un límite de edad o no reconocer los conocimientos y las capacidades de las personas de edad que desean trabajar. Las personas de edad también pueden verse excluidas de los programas de rehabilitación vocacional, las actividades remunerativas o los programas de alimentos por trabajo y de la posibilidad de obtener un microcrédito debido a las restricciones de edad. Además, posiblemente se enfrenten a la competencia de los jóvenes y, si han estado fuera del mercado laboral por períodos más largos, por ejemplo, debido al desplazamiento, es posible que sus competencias ya no sean pertinentes.

61. También hay casos en los que las personas de edad en situaciones de emergencia pueden verse obligadas a trabajar en la economía informal, en la que con frecuencia están expuestos a explotación, malas condiciones de trabajo u otros tipos de abuso.

5. Derecho a la alimentación y a la salud

62. Las personas de edad encuentran numerosos obstáculos para ejercer su derecho a la salud en situaciones de emergencia. Los problemas de salud previos, las enfermedades crónicas y la discapacidad son un riesgo habitual para las personas de edad e incluso las que son autónomas en la vida cotidiana están expuestas a un riesgo considerable en situaciones de emergencia debido a la falta de acceso a la atención médica, la indisponibilidad de los registros médicos necesarios para establecer el tratamiento adecuado de una persona de edad durante una situación de emergencia o durante la evacuación, o como resultado de la suspensión de la terapia o el tratamiento, o incluso una interrupción de la rutina diaria relativa a la atención de la salud y la alimentación.

63. Las necesidades alimentarias no solo de las personas de edad suelen pasarse por alto; cuando estas se encargan del cuidado de niños huérfanos, no siempre se tiene en cuenta el apoyo alimentario adicional. Además, a las personas de edad con problemas de movilidad a veces se les impide recoger alimentos¹⁹. Asimismo, las personas de edad con problemas de salud o discapacidad pueden tener dificultades para llegar a los centros de atención de la salud, especialmente cuando las poblaciones desplazadas se encuentran dispersas en lugares remotos.

64. A veces los programas de salud para situaciones de emergencia no tienen en cuenta las necesidades de las personas de edad. Generalmente, los programas de vacunación y nutrición dan prioridad a los niños, mientras que las personas de edad siguen expuestas a riesgos considerables. Las personas de edad también tienen necesidades especiales, tales como el acceso a una alimentación adecuada que satisfaga sus necesidades nutricionales y de salud, y pueden precisar tener acceso a personal médico capacitado en cuestiones de geriatría. Asimismo, a veces, durante las emergencias, las personas de edad tampoco tienen prioridad para los cuidados que suelen requerir con más frecuencia, por ejemplo, para prevenir y tratar enfermedades no transmisibles, y para acceder a ayudas técnicas.

65. En situaciones de emergencia, la salud mental es un motivo de preocupación importante. Los problemas pueden ser provocados por la emergencia, por enfermedades preexistentes y/o por la respuesta humanitaria, por ejemplo, el hacinamiento en el centro de acogida o la falta de privacidad. Los instrumentos de evaluación prácticamente nunca están formulados para detectar la depresión o las etapas tempranas de demencia en las personas de edad, incluso cuando tienen por objeto determinar las necesidades psicosociales de ese grupo de la población. Otra dificultad que puede agravarse en una situación de emergencia,

¹⁹ Hutton, *Older people in emergencies*, pág. 8.

cuando la administración de los servicios de atención de la salud es sometida a más presión, es garantizar el consentimiento libre e informado al tratamiento.

66. La pérdida y la desarticulación de las redes sociales asociadas a los desplazamientos forzados puede crear una situación en la que dejen de atenderse las importantes necesidades de apoyo psicosocial y de salud mental de muchas personas de edad. En general, los fondos para la salud mental y el apoyo psicosocial son limitados y, cuando dichos servicios existen, normalmente se da prioridad a los grupos de edad más jóvenes.

6. Violencia, malos tratos y abusos

67. Las formas más frecuentes de abuso durante o después de una crisis son el abuso financiero, el abandono y el abuso sistémico, así como el maltrato físico. El abuso económico a menudo adopta la forma de fraude de los contratistas en la etapa de recuperación y de robo en el centro de acogida. Las personas de edad con funciones cognitivas y fuerza física deterioradas y las que se encuentran solas en el centro de acogida, es decir, sin acompañamiento familiar, están expuestas a un mayor riesgo de robo.

68. Las personas de edad en situación de desplazamiento forzoso, en particular las mujeres de edad, corren mayor riesgo de sufrir violencia, explotación y abusos. La violencia puede producirse dentro o fuera del hogar (por ejemplo, cuando recogen leña).

69. El abuso sistémico se refiere al caso omiso que se hace de las personas de edad y sus necesidades concretas durante la respuesta a una emergencia, la distribución de la ayuda de socorro o la prestación de servicios. En general, las personas de edad son menos visibles para los agentes humanitarios que ejecutan los programas de prevención y mitigación de la violencia, la explotación y los abusos y de respuesta a estos. Sería incorrecto suponer que las mujeres de edad no son objeto de violencia sexual y de género, o que las personas de edad son atendidas por sus familiares. Algunos de los obstáculos a la presentación de denuncias son la movilidad limitada, el aislamiento, el miedo a represalias y las dificultades de comunicación por motivos de idioma o de deficiencia auditiva o visual.

70. Otros riesgos, como el descuido o abandono por la familia, a menudo en los hospitales y las residencias para personas de edad, la explotación por parte de familiares, el maltrato emocional y la falta de control sobre los bienes y la adopción de decisiones, con frecuencia se ven exacerbados en situaciones de emergencia, ya que las personas de edad son separadas de las estructuras de los servicios de apoyo comunitario y familiar y su función en la familia y la comunidad puede verse socavada.

7. Efectos de la tecnología digital

71. Las deficiencias visuales y auditivas pueden limitar no solo la capacidad de las personas de edad para obtener información esencial, sino también su movilidad; en consecuencia, pueden verse privadas del acceso a los servicios de socorro y de otra índole. Como resultado de ello, las personas de edad son mucho menos visibles en la comunidad, lo que se traduce en la recopilación de unos datos sesgados. Ello no solo afecta a la eficacia operacional de las actividades de socorro, sino también a la planificación futura.

72. Las tecnologías digitales de la información y las comunicaciones son cada vez más un elemento esencial de la gestión de las emergencias y tienen el potencial de mejorar la eficacia de las actividades de protección y socorro. La tecnología se utiliza cada vez más para apoyar la prestación de asistencia humanitaria, entre otros medios, mediante la provisión de información y de mecanismos de comunicación y de denuncia.

73. Entre los ejemplos de la función de esas tecnologías cabe citar el uso de los medios sociales para ayudar a preparar a los ciudadanos para los desastres naturales, la personalización de la información sobre los centros de acogida y otras formas de asistencia disponible a través del teléfono móvil o las etiquetas de Twitter para localizar los mensajes enviados por la población y, de ese modo, poder hacer una evaluación temprana de los daños. Las herramientas digitales de recopilación de datos pueden utilizarse para supervisar

la distribución de la asistencia de socorro por agentes locales de menor entidad en las zonas a las que los organismos humanitarios internacionales no tienen acceso²⁰.

74. El mayor uso de la tecnología, la escasa tasa de alfabetización digital, la desigualdad en las relaciones de poder en el hogar, que puede denegar a las personas de edad el acceso a los teléfonos móviles, y las deficiencias auditivas y visuales, así como las deficiencias cognitivas, como la demencia, también pueden privar efectivamente a las personas de edad de la información sobre los servicios de apoyo y socorro, o incluso de los propios servicios. Las barreras lingüísticas pueden tener un efecto similar, puesto que es más probable que las personas de edad hablen los idiomas locales que los agentes humanitarios no utilizan.

75. La combinación de la tecnología moderna, como los datos obtenidos por satélite y el procesamiento informático de información digital, con la observación tradicional, incluidos los conocimientos de las personas de edad, puede aumentar la calidad predictiva y la eficacia de los sistemas de alerta temprana. La teledetección y el análisis de imágenes satelitales pueden servir de instrumentos complementarios para la recopilación rápida de datos primarios, las evaluaciones de los daños y la determinación de los efectos de los desastres y las crisis. Esa información servirá de base para la respuesta de ayuda y la adopción de decisiones.

76. La tecnología de identificación biométrica se utiliza cada vez más como herramienta de apoyo en caso de emergencia y de gestión de refugiados. No obstante, la utilización en el contexto humanitario de tecnologías digitales fácilmente disponibles destinadas al mercado de masas entraña riesgos y limitaciones específicos, sobre todo si se tiene en cuenta que esas soluciones disponibles en el mercado no fueron diseñadas para los agentes humanitarios y probablemente no apliquen un enfoque basado en los derechos humanos.

77. En particular, sigue siendo motivo de preocupación la información que se recopila a través de un proceso sujeto a un escaso control y que se basa en una combinación de datos facilitados voluntariamente y de metadatos sistémicos. El riesgo de pasar por alto a las personas de edad digitalmente invisibles plantea un problema importante. Asimismo, la tasa de adopción de la tecnología digital “inteligente” y las redes sociales digitales entre las personas de edad es significativamente inferior a la media de la población. La adopción de decisiones basadas en esos datos podría excluir a los miembros más vulnerables de ese grupo de edad que no tienen acceso a la tecnología digital o a las redes sociales o conocimientos sobre ellas debido a muchas razones.

78. También son motivo de preocupación importante las lagunas de las políticas y las doctrinas en relación con la privacidad de los datos, el intercambio de datos y otros ámbitos que podrían exponer a los beneficiarios a violaciones de los derechos humanos. La huella digital puede utilizarse para seguir y localizar a personas de edad, de la misma forma que puede utilizarse para encontrar pistas sobre una persona desaparecida.

IV. Conclusiones y recomendaciones

79. **La Experta Independiente observa que las personas de edad se ven afectadas de manera desproporcionada en las situaciones de emergencia. Por ello, debería prestarse especial atención al carácter heterogéneo de la población de edad y los numerosos factores que contribuyen a la mayor vulnerabilidad específica de sus miembros.**

80. **Asimismo, la Experta Independiente subraya la necesidad de reconocer las funciones, las capacidades y los recursos importantes de las personas de edad (hombres y mujeres) en las situaciones de desplazamiento forzado y de trabajar con las comunidades para fortalecer esas funciones, por ejemplo, mediante la participación de las personas de edad en las actividades de solución de conflictos y en las decisiones que afectan a sus vidas. Debe procurarse no socavar involuntariamente**

²⁰ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *World Disasters Report 2013: Focus on technology and the future of humanitarian action*, disponible en: www.ifrc.org/PageFiles/134658/WDR%202013%20complete.pdf.

el papel de las personas de edad, por ejemplo, duplicando las estructuras de liderazgo comunitario existentes.

81. La Experta Independiente subraya la necesidad de tener en cuenta en las fases de planificación, respuesta y recuperación de la gestión de emergencias que las personas de edad suelen ser las últimas en abandonar sus lugares de origen y que, cuando son desplazadas, corren el riesgo de permanecer en una situación de desplazamiento prolongado. Se deben asignar recursos suficientes y, en situaciones de ese tipo, se deben reconocer y defender los derechos de las personas de edad.

82. La Experta Independiente observa que toda evaluación debe tener en cuenta las desigualdades acumuladas durante la vida de una persona de edad, debido a factores como la raza, el género, el nivel de educación, los ingresos, el estado de salud, la discapacidad o el acceso a la justicia, a la hora de analizar la medida en que los distintos subgrupos de la población de edad son vulnerables y el tipo de respuesta (tanto artículos como servicios) que será adecuado para ellos.

83. Es necesario adoptar un enfoque sistemático para la recopilación y el análisis de datos a todos los niveles, fuera del sistema de respuesta ante emergencias, que, junto con un enfoque basado en los derechos humanos de la inclusión de las personas de edad, creará un corpus de datos desglosados que pueda utilizarse para el análisis contextual. Es el primer paso para garantizar que, en la planificación y respuesta para casos de emergencia, se cuente con pruebas fidedignas que fundamenten los planes y vigilen su eficacia operacional y que durante todas las fases de la respuesta y la recuperación se recopilen datos de forma continua.

84. La Experta Independiente pone de relieve la necesidad de cerrar la brecha entre la política y la ejecución. Si bien hay políticas que tienen en cuenta a las personas de edad en todas las etapas de la planificación y respuesta para casos de emergencia, en la práctica, las necesidades, dificultades y barreras específicas que enfrentan las personas de edad para ejercer sus derechos no están reconocidas. Por ello, la titular del mandato subraya la necesidad de incluir realmente a las personas de edad en todas las etapas del ciclo de gestión de las emergencias (incluidas la planificación y la presupuestación, así como el seguimiento y la evaluación), al tiempo que se garantiza que la respuesta de emergencia se aborde desde una perspectiva basada en los derechos humanos clara e inflexible en todos los niveles.

85. La Experta Independiente exhorta a todos los interesados a prestar especial atención a la recopilación de información sobre las personas de edad al comienzo de todas las operaciones de respuesta de emergencia. La fase de evaluación de las necesidades es crucial, ya que permite determinar el curso de acción posterior. Si en esa etapa no se definen las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las personas de edad, se dará una respuesta inadecuada que no satisfará las necesidades de las personas de edad ni aprovechará sus capacidades. Asimismo, la Experta Independiente subraya la importancia de recopilar datos relativos a las personas de edad antes de la emergencia y verificar los datos recopilados durante la emergencia con los datos existentes de los institutos nacionales de estadística para que en ellos se refleje de forma precisa la proporción de personas de edad de la población en general. No obstante, observa que, en muchas situaciones de emergencia, las personas de edad pueden verse más afectadas que el promedio de la población como consecuencia de sus tipos de vulnerabilidad específicos.

86. Los datos que se utilizan en las evaluaciones no solo deben desglosarse por edad, sino también asegurar que las cohortes de edad reflejen la heterogeneidad de la población de edad para permitir una diferenciación de las personas de edad y las personas de edad muy avanzada, que tienen diferentes necesidades y capacidades. Las cohortes de edad deben ser lo suficientemente detalladas para que tengan en cuenta la relatividad de las nociones de edad, según el contexto. La Experta Independiente recuerda que la edad es una construcción social y que no se pueden aplicar los criterios de medición del envejecimiento saludable de las sociedades prósperas a las personas que han soportado las condiciones de la guerra, los conflictos y los desastres naturales.

87. La Experta Independiente señala además que las encuestas de hogares utilizadas comúnmente en la evaluación de las necesidades no permiten determinar con exactitud las necesidades de las personas de edad. Esas encuestas tienden a perpetuar la invisibilidad de las personas de edad en la programación posterior y se traducen en una asistencia inadecuada. La Experta Independiente observa que, con el uso cada vez mayor de la tecnología en la acción humanitaria, en particular durante la fase de evaluación, se corre el riesgo de excluir a las personas de edad digitalmente invisibles.

88. La Experta Independiente destaca la importancia crucial de las consultas con las personas de edad para detectar y eliminar las barreras que les impiden el acceso a la asistencia, como la utilización de las tecnologías, las restricciones a la movilidad y los obstáculos administrativos. En este contexto, hace hincapié en la necesidad de llegar a las personas de edad, entre otras cosas, mediante registros móviles y otros mecanismos accesibles, y en particular a las personas con movilidad limitada para asegurar la inclusión de todas las personas de edad necesitadas. La Experta Independiente también pone de relieve la necesidad de adoptar medidas para garantizar el acceso a la documentación, incluidos los documentos de identidad, de los desplazados de edad.

89. La Experta Independiente destaca la necesidad de aumentar la financiación para atender las necesidades de las personas de edad en situaciones de emergencia, como el desplazamiento forzado. Es imperativo abordar la poca prioridad que se da actualmente a las personas de edad poniendo de relieve la importancia de su inclusión en las solicitudes de financiación.

90. Además, la Experta Independiente subraya la necesidad de velar por que el personal que trabaja en situaciones de emergencia, como los funcionarios de protección y de inclusión, dispongan de recursos presupuestarios considerables para poder aplicar en la práctica políticas de inclusión, si las hubiere. Es esencial que el personal cuente con una capacitación sólida para que pueda comprender y determinar las dificultades de inclusión que enfrentan los distintos grupos a fin de asegurar que las personas de edad no queden excluidas.

91. Además, es esencial velar por que los agentes humanitarios estén obligados a informar sobre la medida en que los programas humanitarios tienen en cuenta las necesidades de las personas de edad y responden a ellas, entre otras cosas, mediante datos desglosados por edad.

92. La Experta Independiente pone de relieve la necesidad de investigar los efectos de la utilización de la tecnología en la acción humanitaria sobre las personas de edad y las medidas efectivas para velar por que las personas de edad no queden excluidas. Reitera su preocupación por que la recopilación de datos es objeto de poco control y se basa en una combinación de datos facilitados voluntariamente y metadatos sistémicos (como las encuestas de hogares), lo que tiende a pasar por alto las necesidades de las personas de edad. Asimismo, reitera las preocupaciones relativas a la privacidad planteadas en su informe temático sobre la robótica y los derechos y los efectos de la automatización en los derechos humanos de las personas de edad (A/HRC/36/48).

93. La Experta Independiente también pone de relieve la necesidad de facilitar el acceso a los sistemas nacionales, incluida la protección social, de los refugiados y los desplazados internos, en particular mediante modificaciones legislativas. Destaca la importancia de las pensiones de jubilación no contributivas universales antes de las situaciones de emergencia para fomentar la resiliencia de las personas de edad.

94. La Experta Independiente observa que hay escasas investigaciones sobre la prevalencia y el riesgo de maltrato de las personas de edad en situaciones de emergencia y que se tienen pocos conocimientos al respecto. También señala que la tendencia general baja de la tasa de denuncia de los casos de abusos, malos tratos y violencia contra las personas de edad se ve exacerbada en situaciones de emergencia debido a múltiples factores. La prevención del maltrato de las personas de edad en situaciones de emergencia requiere la reducción del riesgo de violencia, explotación y

abuso de las personas de edad. Para ello, es necesario elaborar instrumentos capaces de reconocer e identificar los factores de riesgo de la población de edad afectada por una crisis, que garanticen que se establezca y mantenga el contacto y la comunicación entre las personas de edad y su red de apoyo social y que los centros de acogida se gestionen de una manera que tenga en cuenta las cuestiones de edad. Ello incluye la adopción de medidas más proactivas para velar en particular por que las personas de edad sin familiares o una persona de referencia estén protegidas y sus necesidades se evalúen activamente, así como para garantizar que las personas de edad no sean alojadas con personas que puedan entrañar algún tipo de riesgo para ellas en el centro de acogida.

95. Además, la Experta Independiente subraya la importancia de mejorar el acceso a las vías de remisión e incluir a las personas de edad en todas las dimensiones sectoriales de trabajo a fin de prevenir y mitigar la violencia sexual y de género y responder a ella. Hace hincapié en la necesidad de concienciar a los agentes humanitarios de los riesgos de protección y socioeconómicos que enfrentan específicamente los hombres y las mujeres de edad y de mejorar la accesibilidad de los mecanismos de denuncia de las personas con deficiencia auditiva, visual o cognitiva y de quienes utilizan un idioma local o minoritario o corren un mayor riesgo de descuido, maltrato o aislamiento.

96. La relocalización planificada requiere un marco jurídico nacional que proteja los derechos de las personas de edad que se ven afectadas y debe ir acompañada de mecanismos institucionales bien diseñados que establezcan las funciones y responsabilidades respectivas de los gobiernos centrales y locales, basados en las normas, directrices y mejores prácticas existentes, como las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales del Comité Permanente entre Organismos, los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

97. La Experta Independiente también recomienda el fortalecimiento de la preparación de las personas de edad a nivel de la comunidad, que incluya información sobre los planes de evacuación y otros planes de emergencia, y la determinación de la ubicación de las personas de edad.

98. La Experta Independiente exhorta a los Estados y los agentes humanitarios a que garanticen que los programas de medios de subsistencia no discriminen y prevean alternativas y opciones para las personas de edad que deseen trabajar. Esta medida incluye la facilitación de la participación de las personas de edad en la formulación de los programas de subsistencia, el reconocimiento de sus competencias, incluso como instructores y mentores, y la adaptación de los programas para mejorar la accesibilidad de las personas de edad con discapacidad.

99. La Experta Independiente también pone de relieve la importancia de velar por que las necesidades de las personas de edad estén debidamente reflejadas en los programas de salud en la respuesta humanitaria, por ejemplo, facilitando el acceso a la tecnología de apoyo y a la atención de las enfermedades no transmisibles y garantizando el acceso no discriminatorio a programas de nutrición, servicios de salud mental y apoyo psicosocial y medidas para prevenir y tratar las enfermedades transmisibles. La Experta Independiente subraya la necesidad de que se realicen de forma periódica y repetida exámenes de la salud mental, especialmente en las instalaciones en las que se alojan los desplazados de edad, a fin de detectar y tratar los trastornos comunes, como la depresión y las etapas iniciales de la demencia. Además, es imprescindible llegar a las personas de edad, entre otras cosas, mediante servicios móviles, para garantizar el acceso de las que se encuentren más aisladas o con movilidad limitada. Los paquetes distribuidos a las personas de edad durante la fase de respuesta deben estar adaptados con elementos que atiendan específicamente sus necesidades, como dispositivos de ayuda visual y auditiva, ayudas para la movilidad, medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas comunes, alimentos adecuados y pañales para adultos. Además, entre los artículos proporcionados se podrían incluir mantas, parches térmicos, bolsas de frío, termómetros, carbón

activado, suero fisiológico, explicaciones sobre la dosis de medicamentos y contactos y números de teléfono para casos de emergencia, incluidos los de sus familiares más cercanos, médicos o farmacéuticos.

100. La Experta Independiente destaca la necesidad de promover alianzas entre los interesados de múltiples sectores, incluidas las autoridades locales, los profesionales de la salud pública, los arquitectos, los proveedores de vivienda, las organizaciones comunitarias, las universidades, el sector privado y las propias personas de edad. Esas alianzas deberían establecerse antes de las emergencias a fin de asegurar la coordinación en todas las fases de la gestión de emergencias. El objetivo es participar en el intercambio de datos y el respaldo de servicios y crear un mapa detallado de la comunidad, en el que se señalen los puntos de mayor riesgo, como las mayores concentraciones de personas de edad, que también serviría de base para la evacuación de toda la comunidad y los planes de respuesta para las personas de edad, especialmente las que tengan alguna discapacidad. Esos planes de evacuación deben prever el transporte, los medicamentos y otros suministros esenciales, así como zonas separadas del centro de acogida especializadas para las personas de edad con vulnerabilidades especiales (como las que tienen una discapacidad o enfermedades no transmisibles, problemas crónicos y trastornos de salud mental).

101. La Experta Independiente reitera su opinión de que la falta de un instrumento jurídico internacional completo e integrado para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad tiene consecuencias prácticas importantes, en especial para las personas de edad en situaciones de emergencia. Destaca en particular que los instrumentos vigentes no dan visibilidad específica o suficiente a las cuestiones del envejecimiento y, por lo tanto, impiden a las personas de edad disfrutar plenamente de sus derechos humanos, en especial en situaciones de emergencia.

Anexo

Declaración aprobada en la Conferencia Internacional de Expertos sobre los Derechos Humanos de las Personas de Edad, celebrada los días 12 y 13 de noviembre de 2018 en Viena

- Los participantes, reunidos los días 12 y 13 de noviembre de 2018 en Viena en la Conferencia Internacional de Expertos sobre los Derechos Humanos de las Personas de Edad, organizada por el Ministerio Federal de Trabajo, Asuntos Sociales, Salud y Protección de los Consumidores de Austria, con el objetivo de intercambiar experiencias sobre los nuevos desafíos y oportunidades en relación con los derechos humanos de las personas de edad, incluido su derecho a la educación y el aprendizaje permanente, en el ámbito de los avances tecnológicos, como la digitalización, la robótica, la automatización y la inteligencia artificial.
- Acogemos con satisfacción la decisión de la Asamblea General (resolución 65/182, de 21 de diciembre de 2010) por la que se estableció el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento y las decisiones posteriores de los órganos consultivos y legislativos de las Naciones Unidas encaminadas a fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas de edad.
- Tomamos nota de los resultados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas y de las conferencias internacionales celebradas los días 11 y 12 de abril de 2016 en Brdo pri Kranju (Eslovenia) y los días 3 y 4 de octubre de 2017 en Santiago, relativas a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad.
- Reconocemos la labor realizada por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento para determinar las lagunas en la protección de los derechos humanos de las personas de edad y las formas de subsanarlas y celebramos la creciente participación de los Estados Miembros, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas, las personas de edad y los expertos en la labor del Grupo de Trabajo.
- Acogemos con satisfacción también la metodología adoptada por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento en sus dos últimos períodos de sesiones para recabar aportaciones sustantivas y normativas sobre determinadas esferas de interés, a fin de contribuir a la selección de medidas para hacer frente a los problemas detectados, que pueden incluir recomendaciones sobre nuevas normas para proteger los derechos humanos de las personas de edad.
- Apoyamos el mandato de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, prorrogado por el Consejo de Derechos Humanos en 2016. Tomamos nota con reconocimiento de los informes de la Experta Independiente sobre la evaluación del estado de la protección de los derechos humanos de las personas de edad en todo el mundo, en particular su informe sobre los efectos que tienen las tecnologías de apoyo y robótica, la inteligencia artificial y la automatización en los derechos humanos de las personas de edad, en el que se señalan las dificultades pendientes y las lagunas de protección y se formulan recomendaciones para garantizar que las personas de edad puedan disfrutar de sus derechos humanos en pie de igualdad con las demás.
- Consideramos alentadores el creciente interés de la comunidad internacional en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad en el mundo y la ampliación del discurso internacional sobre el envejecimiento, que ahora incluye las perspectivas social, del desarrollo y de los derechos humanos.
- Tomamos nota del número cada vez mayor de llamamientos para fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas de edad sin más demora y

reconocemos que el pleno disfrute de los derechos humanos por las personas de edad es un requisito indispensable de una sociedad para todas las edades.

- Subrayamos que todas las personas de edad tienen derecho a gozar de los beneficios de los avances en las tecnologías, como la digitalización, la robótica, la automatización y la inteligencia artificial, y del derecho a la educación y el aprendizaje permanente en igualdad de condiciones con las demás.
- Reconocemos que las personas de edad siguen teniendo dificultades para ejercer sus derechos humanos en varias esferas de su vida, también en relación con el uso de tecnologías, en las que pueden ser objeto de limitaciones tecnológicas, la denegación de su derecho a la intimidad, la autonomía y la protección de los datos y nuevas formas de aislamiento y segregación. También somos conscientes de que las personas de edad pueden ser objeto de edadismo y discriminación por motivos de edad y de que a veces se les niega el acceso a los servicios en la esfera de la educación y el aprendizaje permanente; y reconocemos la necesidad de adoptar medidas para asegurar el pleno disfrute de sus derechos y la igualdad de oportunidades para participar plenamente en la sociedad, desarrollar todo su potencial y contribuir a sus comunidades.
- Tenemos en cuenta que las tecnologías tienen el potencial de transformar la manera en que se presta apoyo a las personas de edad, mantener o reforzar sus capacidades, permitirles vivir de forma autónoma, independiente y digna, mejorar su bienestar emocional y aumentar las oportunidades de educación y aprendizaje durante toda la vida y la participación en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.
- No obstante, también reconocemos que las personas de edad no siempre pueden beneficiarse plenamente de las tecnologías debido, entre otros motivos, a la falta de disponibilidad de ellas, entre otras cosas como resultado de las desigualdades de acceso entre los países y los diferentes grupos de población, y dentro de ellos, los elevados costos, los limitados criterios de admisibilidad, la falta de integración en los sistemas existentes de apoyo, la falta de accesibilidad, la insuficiente información sobre los servicios y los escasos conocimientos y aptitudes necesarios para beneficiarse de las soluciones tecnológicas.
- Creemos que el uso de tecnologías, también en la esfera de la educación y el aprendizaje permanente, debe estar encaminado a permitir que las personas de edad puedan vivir una vida autónoma e independiente, cumplir sus aspiraciones, desarrollar sus aptitudes y capacidades, así como su pleno potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima, y participar plenamente en la sociedad, y no debe privar a las personas de edad de su libertad, excluirlas de la adopción de decisiones, ni estigmatizarlas o cosificarlas.
- Con miras a promover el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad en pie de igualdad con las demás, los participantes:

Convenimos en remitir los resultados de esta Conferencia al Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento para contribuir a los debates de su décimo período de sesiones, que está previsto que se centre en la protección social, la educación y el aprendizaje permanente.

Subrayamos que la investigación, el diseño y la aplicación de tecnologías deben incorporar un enfoque participativo basado en los derechos humanos y deben prestar la debida atención a las personas de edad en situación de riesgo de exclusión o marginación, incluidas las que tengan grandes necesidades de apoyo, bajos ingresos o alguna discapacidad, entre otras.

Subrayamos asimismo que las personas de edad deben participar en el diseño y la provisión de tecnologías, así como en la supervisión de su utilización, en particular con respecto a la idoneidad en relación con sus necesidades y preferencias, y dar su consentimiento informado, previo y permanente, para la introducción, el uso y la retirada de tecnologías, incluidas las que prolongan la vida, y poder optar o no a su uso en cualquier momento.

Destacamos que los proveedores de tecnologías y programas informáticos conexos, incluidas las empresas de medios sociales, deben ocuparse de la privacidad y la protección de datos y de la protección de los usuarios de edad frente al uso indebido, el abuso o los daños, y que las personas de edad deben tener acceso a la información relativa al uso que se hará de sus datos personales y dar su consentimiento informado para ello.

Destacamos también que es preciso adoptar medidas para garantizar que todas las personas de edad tengan acceso a oportunidades de educación y aprendizaje permanente apropiadas, aceptables y asequibles que se adapten a sus necesidades, preferencias, aptitudes, motivaciones y diversas identidades, entre ellas la capacitación en nuevas tecnologías, y participen en la formulación de estas, a fin de que puedan desarrollar su pleno potencial humano, personalidad, creatividad, talento y sentimiento de dignidad y autoestima.

Recalcamos que es necesario adoptar medidas para eliminar los obstáculos que enfrentan las personas de edad en el acceso a competencias educativas y bienes y servicios de creación de capacidad y a programas de educación y aprendizaje permanente informales, recreativos y comunitarios.

Invitamos a todas las partes interesadas, incluidas, entre otros, los Estados Miembros, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las personas de edad y los expertos, a fortalecer el diálogo sobre la protección de los derechos humanos de las personas de edad a nivel regional y nacional en el período entre períodos de sesiones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento para compartir experiencias, intensificar la colaboración y definir los elementos sustantivos y normativos que la comunidad internacional debe abordar mejor para que las personas de edad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos.

Reafirmamos al unísono nuestro compromiso de garantizar la participación de la sociedad civil y, en particular, de las propias personas de edad en los debates y decisiones sobre sus derechos humanos en todos los niveles.
