



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

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



Autores:

Lina María González Ballesteros
Santiago López Zuluaga
Ana María Ortíz Hoyos
Alejandro Díaz Oramas
Marcela Torres Bustamante

Por:



En asociación con:



Agradecimientos



Argentina

Organización:

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

Colaboradoras:

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

Isabel Lovrinkevich. Integrante del CEAL y Secretaria Técnica de la Red Subregional Sur/ HelpAge International.



Bolivia

Organización:

Fundación Horizontes

Colaborador:

Jaime Ayra. Coordinador General



Costa Rica

Organización:

Asociación Gerontológica Costarricense-AGECO

Colaboradoras:

Andrea Monge García. Gestora del Programa de Vigilancia de Derechos

Wendy Cordero Bogantes. Gestora del Programa de Incidencia Política

Andrea Dotta Brenes. Coordinadora del Proceso de Incidencia y Vigilancia de Derechos



Chile

Organización:

Fundación Oportunidad Mayor

Colaboradora:

Consuelo Moreno R. Directora de Incidencia





El Salvador

Organización:

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

Colaborador:

Emilio Espín. Miembro del Consejo Ejecutivo Nacional



Uruguay

Organización:

Asociación Uruguaya de Animadores y Auxiliares Gerontológicos-AUDAAG

Colaboradora:

Agueda Restaino. Secretaria



Contenido

Contenido	5
1. Investigación	
El papel de la sociedad civil en el proceso de firma y ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM).	6
2. Relevancia demográfica de las personas mayores en América Latina.	8
a. Proceso de envejecimiento	9
b. Etarismo y restitución de derechos	9
c. Pregunta de investigación	9
3. ¿Qué es la Convención?	10
4. Argentina	12
5. Bolivia	14
6. Chile	16
7. Costa Rica	18
8. El Salvador	20
9. Uruguay	22
10. Buenas prácticas	24
11. Recomendaciones	26





1 Investigación

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

La Fundación Saldarriaga Concha y la organización Help Age Internacional, presentan el resumen ejecutivo de la investigación: “El papel de la sociedad civil en el proceso de firma y ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM)”. Ésta tiene como objetivo dar cuenta de la experiencia de firma y ratificación de la Convención desde una perspectiva de reconstrucción del papel que desempeñaron las organizaciones de la sociedad civil en dicho proceso. La investigación fue posible a la colaboración de los siguientes aliados en cada uno de los países:

- Universidad ISALUD
- Centro de envejecimiento Activo y Longevidad de la Universidad ISALUD-CEAL
- Fundación Horizontes
- Asociación Gerontológica Costarricense-AGECO
- Asociación Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador-CORDES
- Asociación Uruguaya de Animadores y Auxiliares Gerontológicos-AUDAAG

Esperamos que a través de este ejercicio de reflexión más países se adhieran a la Convención, de manera que se alcen las voces para defender los derechos de las personas mayores de América Latina.

Finalmente, queremos agradecer a todas las personas que participaron en los grupos focales y las entrevistas a profundidad.



2

Relevancia demográfica de las personas mayores en América Latina



a. Proceso de envejecimiento

El proceso de envejecimiento poblacional en América Latina se caracteriza por su velocidad. Los avances en reducción de la mortalidad infantil y de la natalidad se dieron de una forma tan ágil, que la proporción de personas mayores de 60 años crece en el subcontinente de forma mucho más acelerada que en el norte global. Las personas mayores pasaron de 43 millones (8,2% de la población) en el año 2000, a 100,5 millones (15%) y 183,7 millones (24%) según las proyecciones para el 2025 y para 2050, respectivamente, de manera tal que 1 de cada 4 personas de la región será mayor de 60 años en 2050 (CELADE, 2009). Este mismo proceso le tomó a Europa, Norteamérica y Australia entre 80 y 150 años, por lo que América Latina comparte con algunos países asiáticos la particularidad de tener un proceso demográfico acelerado y vertiginoso.

b. Etarismo y restitución de derechos

La Convención pretende proteger y restituir los derechos que les son irrespetados de manera sistemática a las personas mayores. Dicho proceso de discriminación de las personas por su edad es denominado etarismo y es el proceso por el cual las sociedades niegan su carácter intergeneracional y discriminan a las cohortes por fuera de la fuerza productiva y reproductiva (niños, niñas y adolescentes y personas mayores). Este tipo de relaciones que discriminan y estereotipan, aportan de manera negativa a la posición social que ocupan las personas mayores, contribuyendo a su marginalización. La transición demográfica y el aumento de las personas mayores implican un riesgo: crecer sin tomar cartas frente a este tipo de discriminaciones. La Convención es consciente de este riesgo.

c. Pregunta de investigación

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



3 ¿Qué es la Convención?



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

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

La Convención tiene 41 artículos, divididos en 7 capítulos:

- Capítulo 1 - Objeto, ámbito de aplicación y definiciones
- Capítulo 2 - Principios generales
- Capítulo 3 - Deberes generales de los Estados parte
- Capítulo 4 - Derechos protegidos
- Capítulo 5 - Toma de conciencia
- Capítulo 6 - Mecanismo de seguimiento de la Convención y medios de Protección
- Capítulo 7 - Disposiciones generales





4 Argentina

El proceso de incidencia de la sociedad civil en el proceso argentino se centró sobre todo en la fase de diseño del instrumento.

En este sentido, la institucionalidad pública encargada de las relaciones internacionales y los delegados ante la OEA hicieron partícipe a la sociedad civil, por medio de COLICAN, que es la unión de confederaciones y organizaciones de América Latina. Este aliado cubría el total del territorio nacional argentino y articulaba alrededor de la Convención a las organizaciones de base dedicadas a las personas mayores. Estos aliados permitían comunicar los avances de la Convención, de un lado, y recoger los insumos de las personas mayores, del otro. Ese enfoque federal permitió amplia participación y la vinculación de los territorios alejados del Gran Buenos Aires a la formulación de la Convención. La metodología utilizada fueron talleres mediante los cuales se discutían y complementaban los insumos desde las perspectivas de las personas mayores.

La iniciativa de los representantes del gobierno argentino fue fundamental para la consecución de la CIPDHPM. Se reconoce a la representante del gobierno argentino ante la OEA como una pieza clave en el diseño de la Convención. Esta movilización del gobierno argentino fue respaldada por la sociedad civil, como fue mencionado anteriormente. Sin embargo, debe ser reconocido el papel fundante de la delegación argentina ante la OEA y de su cancillería a la hora de llevar a buen término la Convención. Sin el ímpetu de su institucionalidad pública este instrumento no existiría.

Una vez se encontraba diseñado el instrumento, la participación de la sociedad civil se fue diluyendo. En el momento de la firma y ratificación el papel de las organizaciones fue de veeduría. Se reunieron con algunos agentes clave de la rama legislativa para ejercer presión para la firma y ratificación de la Convención. Para la rama legislativa fue un trámite que se desvaneció en el día a día, y lamentablemente no se le dio la importancia que debía, según los entrevistados.





5 Bolivia

El caso boliviano también se caracterizó por la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación del instrumento. A pesar de no tener competencia en la construcción de los contenidos de la Convención, expertos de organizaciones destacadas como la ANAMBO aseveran que a nivel interno ocurrieron discusiones, que se mantuvieron incluso posterior a la ratificación. En términos generales, las discusiones se centraban en los mecanismos y procedimientos de seguimiento e implementación de la Convención que iban a poner en marcha.

Esta interacción entre instituciones del Estado y la sociedad civil fue fluida. Hubo voluntad del gobierno para culminar el proceso de firma y ratificación, agenciado por la presidencia del Estado Plurinacional. La gestión de este ente y la coordinación con la sociedad civil fue fundamental para que la Asamblea Legislativa Plurinacional dispusiera de equipos técnicos y administrativos para la ratificación del documento. Esto facilitó considerablemente el trámite legislativo y creó escenarios donde la sociedad civil ejerció presión al poder legislativo apoyada por el Ejecutivo.

La interacción entre las organizaciones de la sociedad civil se ha acentuado con la ratificación, especialmente para difundir el logro alcanzado. Este es el caso de la Plataforma Boliviana sobre el Envejecimiento, inaugurada en el 2016 con el propósito de difundir el conocimiento sobre los derechos consagrados en la Convención y transformar los imaginarios sociales sobre la vejez a través de actividades y piezas de comunicación.



La principal característica del caso chileno es que la sociedad civil tuvo un papel importante en el proceso de firma y ratificación usando diferentes herramientas. El proceso se llevó a cabo de forma positiva en la medida en que fue la sociedad civil la que se abanderó del tema de la Convención y fue capaz de movilizarla en espacios tanto del Poder Ejecutivo, como del Legislativo. Esto garantizó dinamismo, evitando que el proyecto se quedara atascado en burocracia o que los congresistas o funcionarios públicos pudieran engavetarlo. La organización de la sociedad civil era altamente centralizada y coordinada, lo que facilitó la gestión del proyecto. La coordinación de la sociedad civil ejerció dicha incidencia, posiblemente atribuible a su estructura jerárquica, a la asignación implícita o explícita de responsabilidades entre las organizaciones participantes y al flujo dinámico de información de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”.

Esto constituyó un nutrido grupo de actores, impulsados por la sociedad civil, pero con agencia y voluntad política propia. Ambos aspectos fueron fundamentales para llevar a buen término el documento. La Rama Legislativa fue convocada por la Red Mayor, CODISAM, la Corporación Instituto del Envejecimiento, la Fundación Oportunidad Mayor y otro grupo de aliados para agilizar los procesos. A su vez, la Rama Ejecutiva fue contactada y asumió un papel protagónico, sobre todo el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Desarrollo Social (a través de SENAMA), actores fundamentales del proceso. Así mismo, hubo mención de organizaciones de base que se encargaban de divulgar avances noticiosos, materiales y piezas referentes a la Convención.

Las características centrales fueron: voluntad política del gobierno, miembros parlamentarios y la fuerza y disposición de la sociedad civil durante el proceso. Ello configuró una red de actores nutrida y sólida con el objetivo de lograr la firma y ratificación del documento.





7 Costa Rica

El proceso de firma y ratificación de la Convención en Costa Rica es uno de los más sobresalientes en términos de organización y efectividad. Comparte con Chile una estructura general, donde la sociedad civil sirve como aglutinador de instituciones del Estado frente al tema de persona mayor y la Convención. El proceso resaltó por ser muy ágil y dinámico y por la alta coordinación que existía entre las organizaciones de la sociedad civil.

Entre los actores de la sociedad civil que contaban con alta capacidad de incidencia e influencia en el ámbito nacional figuran como referentes JUPEMA, AGECO y ASCATE, entre otras. Su trabajo consistió, fundamentalmente, en liderar el proceso y presentarlo a las instancias públicas para ejercer presión. Resalta lo dinámico del intercambio horizontal entre organizaciones de la sociedad civil. Ello permitió que aquellas organizaciones de mayor capacidad política se alimentaran de otras que tuvieran conocimientos técnicos necesarios para una incidencia efectiva en las instancias de aprobación.

En el caso costarricense, la Presidencia de la República a través de CONAPAM y la Cancillería fueron contactadas por la sociedad civil y mantuvieron durante el proceso una interlocución fluida. Además de su participación en instancias parlamentarias cruciales como la Comisión de Derechos Humanos, fueron trascendentales gracias a su voluntad política y apertura a espacios de incidencia. Este escenario fue altamente divulgativo e informativo y le permitió a la sociedad civil mantenerse al tanto del proceso de aprobación.

Hubo, para este caso, una disposición muy activa de la sociedad civil que fue acompañada de la receptividad de las instituciones del Estado. Esto facilitó el proceso e hizo que la sociedad civil ganara en niveles organizativos tras la firma y ratificación de la Convención.



El Salvador participó en las discusiones previas a la redacción del documento de la Convención. En este sentido, es un actor muy importante en la formulación del instrumento, ocupando incluso la vicepresidencia del grupo de trabajo. La participación activa de la delegación de El Salvador ante la OEA fue acompañada de manera permanente a través del diálogo con la sociedad civil y sus organizaciones. Esto aseguró que las inquietudes y los aportes de las personas mayores fueran tenidas en cuenta en el proceso de formulación del documento. Aunque, en este caso en concreto, fue la iniciativa de las instituciones del Estado la que detonó el diálogo.

Este fue el primer momento de intervención de la sociedad civil en el proceso. La participación de la institucionalidad estatal, que fue más fuerte, estuvo encabezada por el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores (CONAIPAM), organismo donde la Secretaría de Integración Social preside discusiones sobre el tema de los adultos mayores con organizaciones de la sociedad civil y otros representantes del Estado. Por su parte, la sociedad civil participó con su principal actor en la Coalición Nacional por la Dignidad de las Personas Mayores en El Salvador.

Sin embargo, el principal obstáculo para El Salvador fue no haber firmado la Convención de manera inmediata, a pesar de haber participado desde el momento de su génesis. En el material se acusa a la dificultad burocrática asociada a la firma de dichos documentos, a cierta desconexión entre las delegaciones y la Cancillería, y al cambio de gobierno. En este contexto, la participación de la sociedad civil fue central, así como la de la delegación ante la OEA. Ello impidió que la discusión se detuviera, pero no sin costarle tiempo, pues la firma y ratificación de El Salvador fue la última dentro de los países de la presente investigación.





La participación de las instituciones del Estado fue clave en la formulación del documento de la Convención. Sin embargo, el caso uruguayo resalta por la poca participación que tuvo la sociedad civil en este proceso, que fue agenciado fundamentalmente por la institucionalidad pública. Es importante tener en cuenta que, desde la sociedad civil, se le reclamaba a la institucionalidad del Estado por la poca participación y difusión que hubo de la Convención, pero esto no se consideró un problema central. Esta aparente contradicción puede devenir de muchos aspectos, sin embargo, el más claro dentro de la presente investigación, fue la confianza en las instituciones del Estado para comandar estos retos. En los grupos focales y entrevistas de los 6 países encuestados, se reconoció la importancia de la participación uruguaya dentro del proyecto y los frutos del voto de confianza de la sociedad civil hacia sus delegados.

La participación de la sociedad civil sería importante en un segundo momento, durante la presión para la firma y ratificación del documento. La Red de Adultos Mayores (REDAM), fue el principal actor de la sociedad civil en este proceso. Es la prueba de la importante capacidad de movilización de las organizaciones de la sociedad civil uruguaya, y ésta en concreto resalta por tener una amplia injerencia en el interior (como se denomina en la investigación a toda la población que vive por fuera de Montevideo).

El último aspecto relevante fue la importancia del Poder Ejecutivo a la hora de tomar la decisión política de apoyar a la sociedad civil en la consecución de la Convención. El Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES), asociado al Ministerio de Desarrollo Social, fue un actor clave para la presión en la firma y ratificación frente al Poder Legislativo. Este último se mostró receptivo ante las peticiones de la REDAM e INMAYORES y dio trámite con relativa agilidad al proceso.

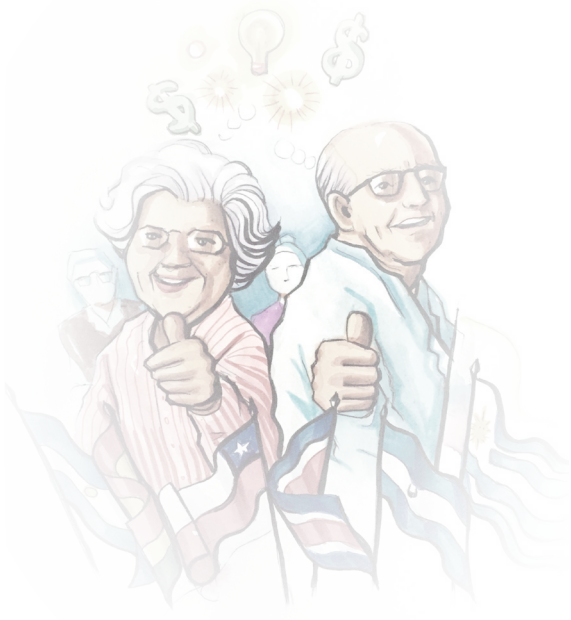
El caso uruguayo condensa estas características: una tradición de garantía de derechos, una sociedad civil altamente organizada y la decisión política del Ejecutivo de acompañarla.



10 Buenas prácticas

- Es muy importante tener una relación fluida entre la sociedad civil y el Estado para la firma y ratificación del documento.
- El respaldo del gobierno de turno es indispensable para lograr la firma y ratificación de la Convención. En los países donde el proceso estuvo acompañado de forma permanente por el Estado, como el caso uruguayo, la firma y ratificación se dieron de forma más diligente que en países donde hubo altibajos en este apoyo, como en El Salvador.
- Se requiere del respaldo de, al menos, una parte del Poder Legislativo, que bien articulado con la sociedad civil y con las instancias del Ejecutivo pueden facilitar el proceso de firma y ratificación.
- Todos los países son ejemplos, en alguna medida, de un cierto grado de articulación de la sociedad civil y de una estructura interna sólida.
- En general, los hallazgos cualitativos dieron cuenta de una baja vinculación de los medios de comunicación masivos, lo cual dificulta alcanzar la difusión que las organizaciones -como las entrevistadas en esta investigación- esperan de un documento de tan alto impacto como la Convención.
- La opinión pública es un aliado crítico para la sociedad civil. Sin embargo, las personas del común desconocen la Convención, esta situación es extrapolable incluso en los países firmantes, donde las personas y organizaciones entrevistadas consideran que sus conciudadanos desconocen el documento.

- Las personas mayores deben convertirse en sujetos activos del proceso de incidencia. Son los principales dolientes de la Convención y quienes deben asumir un rol protagónico en el proceso de firma y ratificación del mismo.
- Otro de los puntos que caracteriza el éxito relativo de los países firmantes y ratificadores es el análisis del paquete normativo existente para la población mayor de cara a los derechos que consagra la Convención. Por ejemplo, ¿Qué derechos ya existen? ¿Cuáles hacen falta? ¿Por qué? ¿Qué ajustes se pueden proponer para suavizar una futura implementación de la Convención que alineen las distintas posturas de las instancias de aprobación?





11 Recomendaciones

- Para que la Convención tenga el impacto esperado dentro de los países, se requiere que la sociedad civil mantenga sus niveles de movilización y se vincule al proceso de seguimiento a la implementación.
- La oportunidad organizativa que se abre con la bandera de la Convención debe tener respuesta por parte de las organizaciones de la sociedad civil, para que se convierta en una oportunidad de fortalecimiento organizacional.
- Establecer formas y construir espacios para lograr posicionar a las personas mayores como un tema central de la agenda pública.
- Los canales de comunicación que se abrieron durante la mayoría de los procesos de firma y ratificación deben ser profundizados y su espectro debe ampliarse. En cada uno de los casos se establecieron canales institu-

cionales fluidos de comunicación y debe aprovecharse esta dimensión para aumentar el alcance.

- Esto, más allá de una recomendación, es un reto. El caso salvadoreño, que por fortuna salió bien librado al final, puede marcar una alerta a la que se enfrentan las personas mayores y sus organizaciones. América Latina sufre discontinuidades muy fuertes debido a los cambios drásticos entre gobiernos que, algunas veces, impiden generar políticas de largo plazo. Se deben encontrar maneras para independizar las iniciativas en pro de las personas mayores de estos ciclos electorales.
- Hay que ser creativos. Estas experiencias, aunque tienen similitudes, no son camisas de fuerza o decálogos con pasos obligatorios. Más allá de eso, cada uno de estos elementos debe ser tomado y adaptado a las realidades de cada país.
- Apoyar y promover los diálogos entre los países a América Latina puede hacer que éstos compartan sus experiencias con algunos de la región que aún no hayan firmado el documento. Es importante, en este sentido, propiciar espacios donde se intercambien opiniones y consejos y se establezca un diálogo entre naciones.





www.helpage.org



www.saldarriagaconcha.org