



Asamblea General

Distr. general
1° de julio de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 58 c) del programa provisional*

**Desarrollo social: seguimiento del Año Internacional
de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial
sobre el Envejecimiento**

Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe, elaborado en respuesta a la resolución 62/130 de la Asamblea General, se resumen los resultados del primer ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y se presenta un esbozo del marco estratégico de aplicación solicitado por la Asamblea General. En su conclusión, se formulan varias recomendaciones que se someten a la consideración de la Asamblea General.

* A/63/150.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–2	3
II. Resultados del primer ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002.....	3–27	3
III. Creación de capacidad: aspectos nacionales e internacionales.....	28–37	11
IV. Esbozo de un marco estratégico de aplicación propuesto para la futura aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.....	38–63	14
A. Propósito y objetivos del marco.....	41–43	14
B. Estructura y elementos principales del marco.....	44–59	15
C. Procedimiento para elaborar el marco estratégico de aplicación.....	60–63	20
V. Recomendaciones sobre medidas futuras.....	64–68	21

I. Introducción

1. En su resolución 62/130, titulada “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”, la Asamblea General alentaba a los Estados Miembros a reforzar su capacidad para abordar las prioridades nacionales de aplicación determinadas durante el primer ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002¹, llevado a cabo en 2007-2008. En la misma resolución, se solicitaba al Secretario General que presentara a la Asamblea General, en su sexagésimo tercer período de sesiones, un informe sobre la aplicación de dicha resolución. El presente informe se basa en la información de los Estados Miembros proporcionada en los informes nacionales de examen y evaluación, la información de las comisiones regionales de las Naciones Unidas sobre las iniciativas de examen y evaluación a nivel regional y otros datos a disposición de la Secretaría.

2. La evaluación de la legislación y las políticas vigentes sirve de sólida base para fomentar la capacidad de formulación y aplicación de políticas en el futuro. Además de presentar las conclusiones derivadas del primer proceso de examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid concluido durante el 46º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social en febrero de 2008, el informe contiene un esbozo del marco estratégico de aplicación para mejorar la ejecución del Plan de Acción de Madrid en los próximos años.

II. Resultados del primer ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002

3. El primer proceso de examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid se efectuó entre 2007 y 2008, durante los períodos de sesiones 45º y 46º de la Comisión de Desarrollo Social. Los informes del Secretario General preparados para esos períodos de sesiones, así como la Asamblea General, señalaban los principales acontecimientos y tendencias en el ámbito del envejecimiento desde la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en 2002 (E/CN.5/2007/7 y Corr.1) y resumían los resultados preliminares del proceso de examen y evaluación (E/CN.5/2008/7 y Corr.1). Además, las comisiones regionales de las Naciones Unidas enviaron una nota a la Comisión de Desarrollo Social en su 46º período de sesiones sobre las actividades de aplicación en sus respectivas regiones (E/CN.5/2008/2).

4. Además de lo antedicho, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría preparó dos importantes informes analíticos relacionados con el primer ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid. La primera publicación, *Estudio Económico y Social Mundial 2007*², se dedicó al tema “el desarrollo en un mundo que envejece” y ofrecía un análisis exhaustivo de las tendencias y cuestiones de interés para el envejecimiento y sus repercusiones en el

¹ *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.IV.4), cap. I, resolución 1, anexo II.

² *Estudio Económico y Social Mundial 2007: el desarrollo en un mundo que envejece* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.07.II.C.1).

desarrollo económico y social. La publicación *Regional Dimensions of the Ageing Situation*³ ponía de relieve las prioridades regionales y las novedades normativas en el contexto de la aplicación del Plan de Acción de Madrid en las cinco regiones abarcadas por las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

5. Con motivo de la conclusión de la serie general de sesiones sobre el primer ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid, las comisiones regionales llevaron a cabo conferencias, seminarios y cursos prácticos de examen y evaluación en toda la región. En octubre de 2007 se celebró en Macao (China) una reunión de alto nivel sobre el proceso regional de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que abarcaba Asia y el Pacífico y se plasmó en la aprobación del documento final de Macao. En noviembre de 2007, se celebró en León (España) la Conferencia Ministerial sobre el Envejecimiento de la Comisión Económica para Europa (CEPE), que culminó con la aprobación de la declaración ministerial titulada “Una sociedad para todas las edades: desafíos y oportunidades”. También en noviembre de 2007, se reunió en Addis Abeba un grupo de expertos sobre el envejecimiento en África. Además, en noviembre de 2007 se celebró en Ammán el seminario regional sobre el examen y la evaluación del Plan de Acción de Madrid, que abarcaba Asia occidental. Por último, en diciembre de 2007 se celebró en Brasilia la Segunda Conferencia Intergubernamental sobre el Envejecimiento para deliberar sobre el examen y la evaluación en la región de América Latina y el Caribe, que culminó con la aprobación de la Declaración de Brasilia. Los resultados de esas reuniones fueron presentados a la Comisión de Desarrollo Social en su 46º período de sesiones, celebrado en febrero de 2008, por los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales o sus representantes.

6. La Comisión Económica para África (CEPA) dio cuenta de resultados dispares en el mejor de los casos, con bajos niveles de aplicación tanto del Plan de Acción de Madrid como del marco normativo y plan de acción sobre el envejecimiento de la Unión Africana, así como un escaso nivel de concienciación sobre el vínculo existente entre el envejecimiento de la población y el desarrollo. En general, los gobiernos africanos reconocían la problemática del envejecimiento de la población y un contado número de países han tratado de incorporar los intereses de las personas de edad en la formulación general de políticas, llegando algunos de ellos a incluir el envejecimiento en sus políticas de desarrollo social. Sin embargo, la efectividad era limitada debido a las prioridades en pugna por la asignación presupuestaria y la falta de capacidad de las instituciones para dar una respuesta efectiva. Los mecanismos de protección social recabaron mayor atención, dado que algunos países han introducido o ampliado sus programas de protección social. No obstante, la cobertura de la seguridad social estructurada se suele limitar a los funcionarios y trabajadores empleados en la economía estructurada y la gran mayoría de las personas de edad en África dependen de la protección social informal. Con todo, tales sistemas oficiosos de protección social, tanto en efectivo como en especie, de fuentes familiares y comunitarias han disminuido en los últimos decenios debido a la erosión de los sistemas de familia ampliada y la rápida urbanización. Hay una carencia general de personal y servicios especialistas para satisfacer las necesidades de salud de las personas de edad. Sus necesidades especiales de asistencia y salud se han visto comprometidas por la rápida propagación del VIH/SIDA en el continente.

³ ST/ESA/318; se puede consultar en http://www.un.org/esa/socdev/ageing/research_papers.html.

Aunque el número de personas de edad que viven con el VIH/SIDA está aumentando, siguen quedando excluidos de los programas sistemáticos de vigilancia y reciben muy pocos servicios de prevención, educación y tratamiento.

7. El principal problema para los programas de seguridad social es ampliar la cobertura y atajar la cuestión de la exclusión social. La mayor parte de los países debe mejorar sus sistemas de salud, reorientar el personal y la atención de la salud para atender las necesidades de una población de edad en rápido crecimiento. La mayor parte de los países carece de datos, información e investigaciones normativas específicas del envejecimiento, por lo que es necesario ampliar las investigaciones de base empírica y la recopilación de datos para orientar la formulación de la política y justificar las solicitudes de asignación presupuestaria. También hay una falta de procesos participativos de diálogo y adopción de decisiones que impliquen a todos los interesados, incluidas las personas de edad, para mejorar la relevancia de las políticas y los planes, así como escasa cooperación y coordinación de carácter transectorial entre los sectores público y privado y las organizaciones de la sociedad civil para reforzar y amplificar las intervenciones efectivas. También imperan las limitaciones y los condicionamientos de capacidad en las instituciones públicas y las organizaciones del sector civil para poner efectivamente en práctica los planes.

8. Para amplificar las iniciativas regionales y nacionales de aplicación en relación con el Plan de Acción de Madrid y el marco normativo de la Unión Africana, la CEPA pretende: a) reforzar las capacidades institucionales y humanas para afrontar los múltiples retos del envejecimiento; b) integrar los problemas del envejecimiento en los planes y las estrategias de desarrollo, en particular las estrategias de reducción de la pobreza, y las estrategias para el desarrollo de los sistemas de salud; c) apoyar la investigación sobre el envejecimiento y el desarrollo en África, especialmente en ámbitos tales como el efecto del cambio climático en los medios de vida de la gente, sobre todo en zonas rurales, la educación permanente, la formación y la alfabetización, el suministro de vivienda y agua y la mejora del saneamiento y la salud; d) asistir a los gobiernos nacionales en la aplicación de las políticas y los planes de envejecimiento asignando presupuestos específicos a los problemas de las personas de edad; e) apoyar a los gobiernos para introducir mecanismos que permitan a todas las partes interesadas, incluidas las personas de edad, toda la gama de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, entablar un diálogo con el sector público para inspirar la adopción de decisiones; y f) asistir a los gobiernos en la investigación del alcance de la cooperación y la coordinación transectoriales y el apoyo entre los sectores público y privado y la sociedad civil para atajar la problemática de las personas de edad.

9. La Comisión Económica para Europa reconoce tanto los numerosos problemas como las oportunidades del envejecimiento en la región, cuya proporción de personas de edad ha sido históricamente elevada y sigue creciendo. Para responder a los retos que está planteando el envejecimiento de la población a los gobiernos, la CEPE fue la primera comisión regional que formuló una estrategia regional de aplicación del Plan de Acción de Madrid. La estrategia de aplicación regional de la CEPE del Plan de Acción Internacional de Madrid fue aprobada en la Conferencia Ministerial sobre el Envejecimiento de Berlín en septiembre de 2002, apenas cinco meses después de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. La estrategia de aplicación regional de la CEPE es un marco de 10 compromisos destinado a apoyar a los Estados Miembros en sus intentos por responder

debidamente a los desafíos y las oportunidades del envejecimiento de la población con objeto de alcanzar una sociedad para todas las edades.

10. La secretaría de la CEPE ha facilitado la aplicación de la estrategia regional mediante la promoción de alianzas con los principales interesados de la región, a saber, Estados Miembros, organizaciones de la sociedad civil y medios académicos. En 2004-2006 se estableció una red de centros nacionales de coordinación sobre el envejecimiento para intercambiar experiencias y apoyar el fomento de la capacidad a lo largo de todo el proceso de aplicación. Se ha forjado una alianza con el Centro Europeo de Políticas e Investigación sobre el Bienestar Social de Viena, con el apoyo del Gobierno de Austria, para aportar contribuciones sustantivas a la vigilancia de la aplicación de la estrategia regional.

11. El análisis de los 35 informes nacionales recibidos por la secretaría de la CEPE contribuyó a revelar los logros principales, así como los primordiales puntos débiles de la aplicación de la estrategia regional. Si bien pudieron observarse progresos significativos en el cumplimiento de los diez compromisos de la estrategia, algunos ámbitos recibieron bastante más atención que otros. Los compromisos que fueron objeto de más atención, según los datos aportados por 35 países, incluían el compromiso 4: sistemas de protección social (16 países); el compromiso 7: calidad de vida, salud y bienestar (12 países); el compromiso 5: mercados laborales (8 países) y el compromiso 2: participación (5 países).

12. La gran mayoría de los países que presentaron información habían aprobado o estaban redactando amplios documentos programáticos nacionales sobre envejecimiento. Los gobiernos han subrayado la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo un enfoque participativo en las actividades de aplicación. Entre tanto, ha sido limitada la aplicación del enfoque participativo de abajo arriba en la tarea de examen y evaluación a nivel nacional, tal como recomendó la Comisión de Desarrollo Social (véase la resolución 2003/14 del Consejo Económico y Social).

13. Las deliberaciones de la conferencia regional de León también han contribuido a determinar las prioridades de las medidas futuras sobre el envejecimiento en la región de la CEPE: integrar el envejecimiento en todas las esferas normativas; promover una imagen positiva de las personas de edad; empoderar a las personas de edad y promover su plena participación; ajustar los sistemas de protección social para prevenir y reducir la pobreza y la exclusión social y mejorar la calidad de vida en todas las edades; promover políticas que permitan a la gente hacerse mayor en mejores condiciones de salud y seguridad y vivir con independencia y dignidad; implantar servicios sociales sostenibles de mejor calidad, así como atención de la salud y asistencia a largo plazo para las personas de edad necesitadas; promover el crecimiento económico en una sociedad que envejece haciendo pleno uso de la experiencia y la capacidad que han adquirido las personas de edad a lo largo de su vida; promover la solidaridad intergeneracional; y formular políticas que tengan en cuenta a la familia y traten de conciliar el trabajo con la vida familiar a fin de afrontar los retos planteados por las tasas muy bajas de natalidad y el envejecimiento de la población en el futuro. En términos generales, la Declaración de León renovó los compromisos contraídos con los programas de Madrid y Berlín y reforzó un enfoque integral en relación con una sociedad de todas las edades que presente tanto desafíos como oportunidades.

14. En la región de la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (CEPAL), numerosos esfuerzos se han traducido en una mejora considerable de la situación relativa a las personas de edad, aunque los progresos han sido sumamente desiguales. Del lado positivo, la protección de los ingresos ha desempeñado un importante papel en los programas de muchos gobiernos, con el establecimiento de programas para asignar protección especial a las personas de edad pobres que no podían contribuir al sistema oficial de protección social. Los gobiernos también trataron de promover el empleo de los trabajadores mayores e impulsaron iniciativas productivas. Se observó una mayor atención dedicada a colmar las lagunas en los servicios de salud y se hicieron esfuerzos especiales para ajustarlos a las necesidades de las personas de edad. En particular, se han reforzado los servicios de atención especializada, incluyendo la hospitalización, la atención ambulatoria y la asistencia domiciliaria y de emergencia. Los países trataron de fortalecer la capacitación en geriatría y gerontología, con la mejora de los planes de estudios. Por último, se han mejorado sobremanera las instituciones de prestación de asistencia a largo plazo y se ha promulgado normativa adicional que rige la creación de tales instituciones. Con la promoción de entornos propicios y favorables, los países de la región también se han concentrado en prevenir el abuso y la discriminación de las personas de edad, así como en potenciar las redes familiares y de protección social y mejorar el acceso a una vivienda adecuada.

15. Entre las principales cuestiones que deben abordarse en la región, cabe citar la escasa cobertura de los mecanismos de protección social que sigue siendo predominante y la calidad de las prestaciones y los servicios, que no suelen estar a la altura de las expectativas. Persisten las desigualdades en el acceso a los servicios de salud, que impiden a las personas de edad disfrutar plenamente de una atención de la salud de calidad. Queda aún mucho por hacer en esta esfera en toda la región. Las cuestiones de inclusión social y participación política de las personas de edad también son muy importantes y es mucho más lo que debe aún alcanzarse para mejorar la participación activa de las personas de edad y promover imágenes positivas de la vejez. Las personas de edad no tienen aún la capacidad de participar plenamente en las decisiones que afectan a su bienestar y su voz no siempre ha sido escuchada cuando se han concebido o formulado los planes y programas gubernamentales. Uno de los desafíos principales consiste en crear un conjunto de mecanismos a nivel nacional para poner en práctica las disposiciones estipuladas en las leyes y políticas nacionales. Pese a los intentos por sensibilizar a la opinión pública acerca de la problemática del envejecimiento, éste no ha sido tratado como una prioridad en las políticas públicas y los mecanismos institucionales siguen sin estar a la altura de las expectativas en este ámbito.

16. En la Declaración de Brasilia, aprobada el 6 de diciembre de 2007 en el marco de la Segunda Conferencia Intergubernamental Regional sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe, los representantes propusieron, entre otras cosas, crear marcos legales y mecanismos de supervisión para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad, tanto si utilizaban los servicios institucionales de larga estadía como si residían en sus hogares, y facilitar la formulación y el cumplimiento de leyes y programas de prevención del abuso, el abandono, la negligencia, el maltrato y la violencia contra las personas de edad⁴.

⁴ Declaración de Brasilia, aprobada en la Segunda Conferencia Intergubernamental sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos (LG/G.2359), párr. 13.

También se comprometieron a organizar las consultas pertinentes con los gobiernos de la región para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas⁵.

17. Las conclusiones principales de la reunión de alto nivel sobre el examen regional de la aplicación del Plan de Acción de Madrid, organizada por la Comisión Económica para Asia y el Pacífico (CESPAP), incluían un incremento del número de mecanismos institucionales establecidos, así como planes, políticas y estrategias nacionales y la vigilancia con respecto al envejecimiento demográfico. Además, se han forjado sólidas relaciones entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. En general, se puede observar un aumento en la creación o ampliación de los mecanismos de protección social, así como una promoción de las iniciativas para envejecer en el hogar con servicios integrados a domicilio e iniciativas de adaptación del entorno a las personas de edad. La creación de programas de solidaridad intergeneracional y una mayor divulgación de las cuestiones relacionadas con el envejecimiento en los medios de comunicación significan una creciente atención prestada a las personas de edad en la región.

18. Sin embargo, los Estados miembros de la CESPAP también observaron varios obstáculos encontrados en los cinco últimos años. Sigue habiendo problemas en movilizar recursos para programas relacionados con el envejecimiento y en divulgar los conocimientos sobre el envejecimiento y el Plan de Acción de Madrid propiamente dicho, así como en la creación de capacidad. Las zonas rurales quedan mayoritariamente al margen de las iniciativas sobre el envejecimiento. Debido a las cambiantes estructuras familiares y la mayor incidencia de la vida en soledad, el apoyo familiar a las personas de edad está en declive. La necesidad de adoptar un enfoque del ciclo de vida en relación con el envejecimiento y la preparación durante toda la vida para tener una vejez plena fueron consideradas una meta primordial para la formulación de políticas nacionales. A causa de la transición epidemiológica y un alza de las dolencias crónicas, el acceso a servicios de salud asequibles y de calidad será cada vez más importante en el futuro.

19. Atendiendo a los problemas existentes, como limitaciones de recursos, inseguridad de los ingresos, pobreza y exclusión en la vejez, es de primordial importancia la participación activa de todos los interesados para impulsar la aplicación del Plan de Acción de Madrid en la región. Éstas son algunas de las futuras prioridades de actuación: a) aumentar el nivel de integración e incorporación de la problemática del envejecimiento en las políticas y las estrategias de reducción de la pobreza nacionales; b) establecer y afianzar planes de seguridad social de bases múltiples; c) garantizar servicios sociales, paliativos, de salud y de rehabilitación que sean asequibles, accesibles, de buena calidad, adaptados a las personas de edad y adecuados desde el punto de vista cultural; d) crear entornos físicos adaptados a las personas de edad para promover el envejecimiento en el hogar a fin de garantizar servicios de salud e instalaciones fácilmente accesibles a nivel comunitario; e) promover la ausencia de obstáculos en el entorno físico, el transporte, las instalaciones públicas, los servicios y la información y las comunicaciones para satisfacer las necesidades de accesibilidad de las personas de edad, y f) formular políticas adaptadas a las necesidades de las generaciones actuales y futuras de las personas de edad.

⁵ *Ibíd.*, párr. 26.

20. Dentro de la región abarcada por las actividades de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), las medidas gubernamentales en la aplicación del Plan de Acción de Madrid incluían la creación de comités nacionales, que integran mayoritariamente a representantes de los sectores público y privado y suelen estar encabezados por el Ministro de Asuntos Sociales. Diversos países han ultimado la formulación de una política nacional sobre envejecimiento o están elaborando un plan de acción social integrado que incluye políticas concretas sobre el envejecimiento. En muchos países, los programas y políticas generales vigentes suelen abarcar planes y proyectos destinados a las personas de edad, aunque estas actividades suelen estar faltas de coordinación. En general, la atención prestada a las personas de edad sigue teniendo una base de asistencia social y de servicio en vez de entrañar un enfoque de desarrollo, participativo o basado en los derechos. En numerosos países de la región, los servicios de salud han visto un alza del número de centros especializados, centros de atención diurna y dispensarios ambulantes, particularmente en los países del Consejo de Cooperación del Golfo. Algunos países han introducido la geriatría en las facultades de medicina, así como estudios sobre las cuestiones del envejecimiento en escuelas y universidades.

21. Como consecuencia de los cambios en los modos de vida y las modalidades de convivencia, ha disminuido la probabilidad de que los familiares presten asistencia a las personas de edad con salud delicada, en particular aquéllas con necesidades especiales. Una elevada incidencia de la viudez también ha provocado un incremento del número de hogares encabezados por mujeres, lo que es causa de vulnerabilidad y puede conducir a diversos problemas psicológicos y de salud. Debido a la ausencia o insuficiencia de pensiones de vejez, la mayoría de las personas de edad sigue trabajando una vez alcanzada la edad legal de jubilación. La gran mayoría de las mujeres árabes no trabajan en la economía estructurada, por lo que las mujeres de edad dependen de los ingresos del cabeza de familia, si lo hubiere.

22. Además, las personas de edad tienen problemas persistentes de salud. En algunos países prevalecen elevados niveles de enfermedades crónicas, con tasas comparables a las de los países más desarrollados. En otros países, fundamentalmente en África septentrional, las enfermedades transmisibles e infecciosas son mayoritarias. Las personas de edad también dan cuenta de dificultades generalizadas para realizar las actividades de la vida cotidiana. Además, existe una falta general de especialistas geriátricos y directivos cualificados. También se ha dado cuenta de la inaccesibilidad o inexistencia de los servicios especializados a domicilio.

23. La participación pública y la representación legislativa de las personas de edad parecen estar más relacionadas con la posición que ocupan esas personas en la sociedad, lo que a menudo está asociado al poder económico y político. Siguen imperando los estereotipos negativos del envejecimiento y de las personas de edad como endebles miembros dependientes. Es perceptible la falta de asociaciones u organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses o necesidades de las personas de edad y que puedan defender sus derechos. No se da por lo general la integración de una perspectiva relacionada con el envejecimiento en los planes de desarrollo sobre una base del ciclo de vida que podría mejorar la educación continua a lo largo de toda la vida o la nutrición, así como la adopción de un estilo de vida saludable en etapas anteriores de la vida, conducentes a una mejor calidad de vida durante la vejez.

24. La CESPAAO y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han venido prestando ayuda a los Estados Miembros de la región. Se podrían potenciar los esfuerzos conjuntos con todos los asociados compartiendo responsabilidades y promoviendo una política social integrada que parta de las premisas de equidad, igualdad de oportunidades, solidaridad intergeneracional y derechos humanos. Las políticas deberían ir encaminadas a ofrecer seguridad social y atención de la salud adecuadas en la vejez y permitir a las personas de edad que permanezcan activas y vivan de manera independiente en sus propias comunidades. Las actividades de las entidades de las Naciones Unidas deberían propugnar y facilitar el establecimiento de sistema de apoyo social, tanto estructurado como no estructurado. Por otra parte, es de esencial importancia potenciar la capacidad de la familia para que cuide de las personas de edad en el entorno familiar, promover la participación activa e integrar las políticas de envejecimiento en el desarrollo, así como generar investigaciones y datos para los programas y políticas de base empírica.

25. En las regiones de las Naciones Unidas en general, los Estados Miembros han registrado avances considerables en la ejecución de políticas beneficiosas para las personas de edad. Las diligencias normativas de los gobiernos fueron con frecuencia innovadoras y de amplio alcance, centrándose en: a) establecer nuevos mecanismos de protección social (como pensiones sociales en algunos países en desarrollo o reformas para estabilizar los planes existentes de pensión y jubilación en las regiones más desarrolladas); b) hacer extensivas a las personas de edad las prestaciones de atención de la salud; c) adecuar los mercados laborales y los sistemas de asistencia a un envejecimiento demográfico acelerado; d) aumentar la participación de las personas de edad en diversos ámbitos de la sociedad, en particular promoviendo el empleo de las personas de edad; e) prestar atención a la formación en geriatría y gerontología; f) prevenir la discriminación y el maltrato de las personas de edad; g) establecer programas de solidaridad intergeneracional, y h) potenciar la concienciación sobre las cuestiones relacionadas con el envejecimiento.

26. Junto con estos logros y esfuerzos, los obstáculos comúnmente mencionados a la plena aplicación del Plan de Acción de Madrid incluían: a) la limitada cobertura de las personas de edad en los planes de protección social de carácter oficial, especialmente en los países en desarrollo, junto con los descensos en los sistemas informales de protección social debido a la migración y los cambios en las estructuras familiares; b) la falta de acceso a servicios adecuados de atención y salud para las personas de edad; c) la insuficiente participación de las personas de edad en las esferas política, económica, social y cultural de la vida en sociedad; d) las limitadas posibilidades de las personas de edad para continuar la educación y la capacitación; e) la necesidad de mejorar las modalidades de convivencia independientes de las personas de edad para posibilitar el envejecimiento en el hogar; f) la inversión en el empoderamiento de las personas de edad para reivindicar sus derechos como ciudadanos; g) la mayor participación de las personas de edad en la evaluación de las políticas y los programas actuales en relación con el envejecimiento demográfico; h) la concentración creciente en las necesidades de las personas de edad de las zonas rurales; e i) la necesidad de potenciar la integración de los problemas de las personas de edad. Constituyen un importante obstáculo la falta de datos desglosados por edad y las limitaciones de capacidad existentes.

27. El potencial para superar estos obstáculos es prometedor, a juzgar por las últimas respuestas de una encuesta que realizan actualmente las Naciones Unidas sobre políticas mundiales de población que reflejaban el grado de inquietud de los gobiernos ante la transformación de la estructura etaria de la población, especialmente por la creciente proporción de la población con 60 o más años de edad⁶. Según la encuesta, en 2007 más de la mitad de los países adujeron que el envejecimiento de la población era motivo de gran preocupación, lo que demuestra una creciente adhesión a la causa del envejecimiento de la población. Los países desarrollados apuntan al envejecimiento de la población como segundo problema demográfico más importante, tras la epidemia del VIH/SIDA, considerando cuatro quintas partes de dichos países que el envejecimiento de la población es un grave problema. Entre los países en desarrollo, el 45% tenía una noción similar del envejecimiento de la población, aunque variaba considerablemente de una región a otra. Entre los países de América Latina y el Caribe, por ejemplo, el 70% consideraba que el envejecimiento de la población era motivo de gran preocupación.

III. Creación de capacidad: aspectos nacionales e internacionales

28. El Plan de Acción de Madrid hizo hincapié en que una cooperación internacional reforzada y localizada podía favorecer el proceso de aplicación y exhortó a la comunidad internacional a que asistiera a los países en desarrollo y con economías en transición en sus esfuerzos de ejecución. Según la hoja de ruta para la aplicación del Plan de Acción de Madrid (A/58/160, secc. III), la creación de capacidad nacional y la incorporación del envejecimiento en los programas nacionales de desarrollo eran dos importantes facetas del proceso de aplicación. A la luz de las recomendaciones del Plan de Acción de Madrid, los elementos esenciales de la creación de capacidad nacional en el ámbito del envejecimiento incluyen la infraestructura jurídica e institucional; la disponibilidad de recursos humanos; la movilización de recursos financieros; la investigación, la recopilación de datos y su análisis; y un válido proceso normativo, incluida la incorporación en la actividad general (véase A/61/167, seccs. I y II). En su resolución 61/142, la Asamblea General alentó a los gobiernos a que prestaran mayor atención a la creación de capacidad para erradicar la pobreza entre las personas de edad, en particular las mujeres, incorporando las cuestiones del envejecimiento en las estrategias de erradicación de la pobreza y los planes nacionales de desarrollo.

29. Varias entidades de las Naciones Unidas se han ocupado activamente de la creación de capacidad en el seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. La mayor parte de ellas han trabajado en sus ámbitos tradicionales de competencia, en particular la recopilación y el análisis de los datos (División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, así como la División de Estadística de las Naciones Unidas, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)); la formulación y promulgación de programas y políticas nacionales de población, en particular sobre temas relacionados con el envejecimiento demográfico, y la formación del personal (UNFPA); la formulación de recomendaciones destinadas a los Estados Miembros a título individual sobre la

⁶ *World Population Policies 2007* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.08.XIII.8), pág. 10.

manera de reforzar sus políticas nacionales de empleo y mercado de trabajo (Organización Internacional del Trabajo (OIT)), y la promoción de la integración y participación de las personas de edad en las estrategias de desarrollo rural y seguridad alimentaria (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)). La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha centrado su atención en varias iniciativas de creación de capacidad que abarcan los servicios de atención primaria de salud para las personas de edad, el apoyo al envejecimiento activo en las zonas urbanas (un proyecto de “ciudades adaptadas a las necesidades de las personas de edad”) y la integración de las políticas de salud y asistencia social. El Banco Mundial ha venido prestando apoyo sustantivo y técnico a los países que emprendan reformas de sus sistemas de pensiones. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas trabajan en la formulación y promulgación de estrategias regionales de aplicación del Plan de Acción de Madrid, incluidos enfoques para el primer ciclo de examen y evaluación del Plan. Sin embargo, la falta de recursos ha hecho que la asistencia técnica directa a los Estados Miembros haya sido esporádica en el mejor de los casos.

30. Varias organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales han venido colaborando con los gobiernos y las ONG nacionales para incorporar el envejecimiento en la planificación nacional del desarrollo (HelpAge International) y promover la formulación y aplicación de políticas de base empírica (Asociación Internacional de Gerontología, Federación Internacional de la Vejez).

31. Desde la aprobación del Plan de Acción de Madrid, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha asistido a varios Estados Miembros en la aplicación del Plan. La cooperación técnica se centra en crear o fomentar la capacidad nacional para responder a los retos y oportunidades que ofrece el envejecimiento de la población. Se han utilizado dos fuentes para financiar las actividades de cooperación técnica: el programa ordinario de cooperación técnica del Departamento y, desde 2006, un proyecto con cargo a la cuenta para el desarrollo titulado “Creación de capacidad para integrar a las personas de edad en los objetivos y marcos de desarrollo”. Entre los países en que se han llevado a cabo actividades se incluyen Armenia, el Camerún, Egipto, Granada, Kazajistán, Kenya Kirguistán, Moldova, Saint Kitts y Nevis, el Senegal y Trinidad y Tabago.

32. A raíz de una misión consultiva conjunta del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el UNFPA a Armenia en 2007, el Gobierno ha decidido elaborar una estrategia nacional sobre el envejecimiento basada en los datos recabados de una encuesta nacional sobre envejecimiento, que se concluyó en junio de 2008. Los datos serán presentados en un seminario durante el año en curso.

33. En 2007, el Departamento también organizó una misión al Camerún que hizo al Gobierno y la sociedad civil partícipes en una tarea de evaluación de las necesidades. El Gobierno está realizando actualmente un estudio de las ONG que se ocupan de las cuestiones del envejecimiento en el país a modo de preludeo para llevar a cabo consultas participativas de las partes interesadas en cada región a fin de aportar contribuciones a la redacción de un plan de acción nacional sobre el envejecimiento. En 2007 también se efectuó una evaluación de las necesidades en Granada y se celebró un seminario para elaborar un borrador preliminar de un plan de acción nacional sobre el envejecimiento. Tras proceder a consultas con el personal del Departamento, el Gobierno de Kirguistán estableció un grupo de trabajo interministerial que redactó un proyecto de plan de acción sobre el

envejecimiento. En el Senegal se celebró un seminario en 2007 que tuvo como resultado un proyecto de plan sobre una política nacional en materia de envejecimiento y, en junio de 2008, se organizó un seminario de las partes interesadas en ayudar al Gobierno de Saint Kitts y Nevis a revisar y ultimar una política preliminar sobre envejecimiento elaborada inicialmente en 2005. Las misiones de evaluación de las necesidades efectuadas a Moldova en abril de 2008 y a Kazajstán en junio de 2008 ayudaron a dichos Gobiernos a fijar las prioridades relativas a medidas ulteriores sobre el envejecimiento. Las actividades complementarias en Moldova incluirán asistencia para establecer un centro analítico de apoyo a la formulación de políticas. En Kazajstán, las actividades previstas se centran en la incorporación del envejecimiento en los programas y las políticas de carácter demográfico.

34. Para asistir a los gobiernos en sus iniciativas de fomento de la capacidad, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha preparado una guía para la aplicación nacional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento⁷ en cooperación con destacados académicos y profesionales en el campo del envejecimiento. La guía presenta un marco que puede ser utilizado por los gobiernos y otros interesados para formular políticas efectivas dirigidas específicamente a las personas de edad e incorporar la problemática del envejecimiento en todos los aspectos del desarrollo y la formulación de políticas. Abarca ámbitos tales como promocionar una armoniosa relación entre desarrollo y cambio demográfico, lograr que la protección social sea efectiva para las personas de edad, tener en cuenta el envejecimiento de la población en la política de salud, examinar diferentes aspectos de la prestación de unidades y servicios en distintos entornos y velar por la inclusión social y la participación política de todas las personas de edad.

35. Además de la guía antes mencionada, está ahora disponible una publicación técnica preliminar en línea preparada en el contexto de las actividades con cargo a la cuenta para el desarrollo destinadas a integrar a las personas de edad en las metas y los marcos del desarrollo sobre la base de la experiencia adquirida desde 2003 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en colaboración con los gobiernos a nivel nacional⁸. Con sujeción a la información de los interesados y la experiencia obtenida en los países, puede ser enmendada y ampliada.

36. En el transcurso de las actividades de creación de capacidad, se han determinado varias limitaciones clave en lo que respecta a la capacidad de los países para abordar las cuestiones del envejecimiento de la población. Entre ellas, cabe citar por su importancia la falta de capacidad para formular políticas generales específicas sobre el envejecimiento, la escasez de información y datos específicos sobre el envejecimiento, la insuficiente conciencia de las ventajas de la inclusión social y la integración de las personas de edad, la falta de esfuerzos tangibles para implicar o incluir a las personas de edad en los procesos normativos, las dificultades para traducir los documentos estratégicos existentes en medidas concretas de aplicación y las limitaciones de recursos.

⁷ Se puede consultar en <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/papers/guide.pdf>.

⁸ Se puede consultar en http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/building_natl_capacity/guiding.pdf.

37. Sobre la base de un análisis de la información recabada durante el primer ciclo del examen y evaluación, es posible prever el contenido principal de las futuras actividades de cooperación técnica. Esas actividades deberían aspirar a ayudar a los gobiernos a incorporar enfoques integradores, participativos y de base empírica como herramientas esenciales para formular, ejecutar y supervisar políticas y programas sobre el envejecimiento. A fin de asistir a los gobiernos en la elaboración y utilización de esos enfoques, las medidas de cooperación técnica se deberían centrar en la capacitación como uno de los mecanismos más eficaces para crear capacidad. La cooperación internacional focalizada contribuiría a agrupar los limitados fondos y a mejorar la coordinación en las actividades de cooperación técnica entre los asociados tradicionales, como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el UNFPA y las comisiones regionales, así como alentar simultáneamente la participación de nuevos donantes bilaterales y multilaterales.

IV. Esbozo de un marco estratégico de aplicación propuesto para la futura aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

38. En su resolución 62/130, la Asamblea General pidió al Secretario General que presentara a la Comisión de Desarrollo Social, en su cuarto período de sesiones un marco estratégico de aplicación basado en un análisis de las actividades nacionales desde 2002 a fin de determinar las prioridades normativas futuras, incluidas las medidas de cooperación internacional coadyuvantes a las actividades nacionales de aplicación.

39. Como indicó la Comisión de Desarrollo Social en la resolución 46/1⁹, se pide al Secretario General que consulte el contenido sustantivo y práctico del marco con gobiernos y organizaciones intergubernamentales, incluidas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las contribuciones de los medios académicos y las organizaciones no gubernamentales, en particular las que trabajan con y para las personas de edad.

40. Para facilitar el proceso de consulta, se ofrece en el presente informe un esbozo general del marco estratégico de aplicación. Se aguardan con interés las observaciones, reacciones y recomendaciones referentes al marco propuesto a fin de pulirlo para adecuarlo mejor a las necesidades de todas las partes interesadas.

A. Propósito y objetivos del marco

41. El marco estratégico de aplicación trata de identificar un eje específico para la próxima fase del proceso de ejecución y propone medidas para agilizar la aplicación del Plan de Acción de Madrid al término de un primer decenio en 2012. En este sentido, el marco estratégico de aplicación debería percibirse como un documento promocional en lugar de técnico.

⁹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2008, Suplemento No. 6 (E/2008/26), cap. I, secc. C.*

42. Mientras que el objetivo *general* del marco es ofrecer orientación a los Estados Miembros en la ejecución del Plan de Acción de Madrid en los próximos años, destaca también una serie de objetivos más *específicos*. El primer proceso de examen y evaluación ofreció una oportunidad para hacer balance y analizar la experiencia adquirida; el marco se basará en esas conclusiones y contribuirá a marcar la pauta de la próxima etapa del proceso de aplicación. A tal efecto, el marco se centrará en dos *importantes dimensiones* del proceso de aplicación: determinar los ámbitos prioritarios clave de concentración en la segunda mitad de su primer decenio y crear capacidad nacional sobre las cuestiones relacionadas con el envejecimiento.

43. Aunque el eje lo constituirán las actividades nacionales de aplicación, otro objetivo del marco es mejorar la cooperación internacional sobre el envejecimiento, incluida la capacidad institucional del sistema de las Naciones Unidas para sustentar las medidas normativas sobre el envejecimiento a nivel nacional. Incluirá, por ejemplo, el mantenimiento y fortalecimiento de la función de los centros de coordinación de las Naciones Unidas sobre el envejecimiento para que puedan asumir sus responsabilidades de impulsar la aplicación del Plan de Acción de Madrid atendiendo a las prioridades y estrategias que se esbozan en el marco estratégico de aplicación.

B. Estructura y elementos principales del marco

44. Se propone que el marco estratégico de aplicación se estructure según los cuatro elementos siguientes. En primer lugar, el marco determinaría *prioridades clave* de concentración en los cinco próximos años. En segundo lugar, habría una selección de *enfoques principales* para avanzar dentro de esas esferas prioritarias clave. Seguidamente, el marco haría hincapié en elaborar objetivos e indicadores nacionales para cuantificar los progresos en el proceso de aplicación. Por último, sugeriría medidas para mejorar la cooperación internacional sobre el envejecimiento.

1. Determinar ámbitos prioritarios clave de concentración en los cinco próximos años

45. Para determinar las futuras medidas nacionales sobre el envejecimiento, es esencial primeramente confirmar las pautas y los objetivos prioritarios del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Aunque todos los objetivos y metas descritos en el Plan de Acción de Madrid siguen siendo válidos, los Estados Miembros pueden optar por seleccionar prioridades concretas sobre envejecimiento como eje principal en el próximo futuro. Se permitirá así a los países encauzar sus esfuerzos y recursos a los ámbitos que más los requieren y que mayor potencial tienen de arrojar resultados mensurables en los cinco próximos años del proceso de aplicación.

46. Al optar por un número limitado de prioridades en que centrarse, los Estados Miembros deberían hacer especial hincapié en aquéllas que sean realistas, viables y tengan mayor probabilidad de alcanzarse en los años venideros.

47. Las prioridades se pueden determinar en parte por la fase del proceso de envejecimiento en que se encuentre un país: si está inmerso en un rápido envejecimiento (como es el caso de la mayor parte de los países desarrollados), registra un envejecimiento moderado (como en muchos países de medianos ingresos) o un envejecimiento lento (como en la mayoría de los países de bajos ingresos). El gráfico 1 indica que el ritmo de envejecimiento demográfico de 2005 a 2025 variará de un país a otro, esperándose que en algunos países la población de 60 o más años de edad crezca lentamente (menos del 2%), en otros lo haga moderadamente (entre el 2% y el 6%) y en otros rápidamente (más del 6%). Aunque la mayoría de los países tienen actualmente menos del 10% de su población con una edad igual o superior a 60 años, esta situación cambiará considerablemente en 2025, cuando las personas de edad constituirán al menos el 10% de la población de la mayor parte de los países y más del 20% en un número de países que crece rápidamente. El gráfico 2 muestra la distribución efectiva (2005) y prevista (2025) de las personas de 60 o más años de edad. En el contexto de esa transformación demográfica prevista, los siguientes ejemplos son ilustrativos de los tipos de prioridades por los que los países pueden optar.

48. Los países en rápido proceso de envejecimiento pueden optar por prestar mayor atención a la promoción de modos de vida saludables y un envejecimiento activo mediante un planteamiento de la salud y el bienestar basado en el ciclo vital. Además de “añadir vida a los años”, dicho enfoque podría contribuir a atajar la escalada de los costos de atención de la salud, que es motivo de gran preocupación en los países desarrollados. Ampliar el número de años de vida saludable también podría aliviar la posible carga asistencial relacionada con la creciente población de personas de 80 o más años de edad. Los países que experimentan un rápido envejecimiento pueden continuar también haciendo ajustes en sus programas de seguridad de ingresos, incluidos planes de pensiones y sistemas de seguridad social, a fin de que sigan siendo viables para un creciente número de jubilados en el futuro.

49. Los países de envejecimiento moderado pueden optar por centrar sus esfuerzos en cambios constitucionales y legislativos para proteger los derechos de las personas de edad, incluyendo disposiciones contra el abandono, el maltrato y la violencia. A medida que las personas de edad vayan constituyendo una parte significativa de la población en estos países, será cada vez más importante contar con un marco jurídico en vigor para proteger sus derechos y garantizar su participación en la adopción de decisiones sobre las políticas que les afectan. Al mismo tiempo, estos países tal vez deseen redoblar sus esfuerzos para promover imágenes más positivas de la vejez, especialmente en las economías en transición donde las personas de edad no siempre han tenido una imagen constructiva.

50. Los países de envejecimiento más lento pueden considerar la posibilidad de hacer más hincapié en el envejecimiento como cuestión de desarrollo, de forma que las cuestiones de la vejez sean más esenciales para la consecución de los objetivos de desarrollo, especialmente a la vista de la culminación de los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015. De esta forma, los responsables políticos de estos países podrían centrar la atención en la relación entre envejecimiento y pobreza e intentar que las iniciativas de erradicación de la pobreza tengan en cuenta asimismo a las personas de edad. Además, estos países podrían reconocer y agradecer debidamente las importantes contribuciones socioeconómicas de las personas de edad al desarrollo, incluidas sus funciones en calidad de cuidadores desinteresados de otras personas.

Gráfico 1
**Cambio porcentual de la población con 60 o más años de edad
 en 179 países, 2005 a 2025**

Rápido crecimiento

Incremento superior
al 6%

58 países

6%

Albania, Alemania, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Canadá, Colombia, Costa Rica, Croacia, Cuba, Chile, China, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Guyana, Islandia, Italia, Japón, Kuwait, Lituania, Malasia, Malta, Mauricio, México, Moldova, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República de Corea, Singapur, Sri Lanka, Suiza, Suriname, Tailandia, Trinidad y Tabago

Envejecimiento moderado

Incremento comprendido entre
el 2% y el 6%

74 países

2%

Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bangladesh, Belice, Bhután, Bolivia, Botswana, Camboya, Djibouti, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Fiji, Filipinas, Gabón, Gambia, Ghana, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Irlanda, Israel, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Líbano, Luxemburgo, Maldivas, Marruecos, Mauritania, Micronesia (Estados Federados de), Mongolia, Montenegro, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Omán, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, República Popular Democrática de Corea, Rumania, Samoa, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sudáfrica, Suecia, Tayikistán, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam

Envejecimiento lento

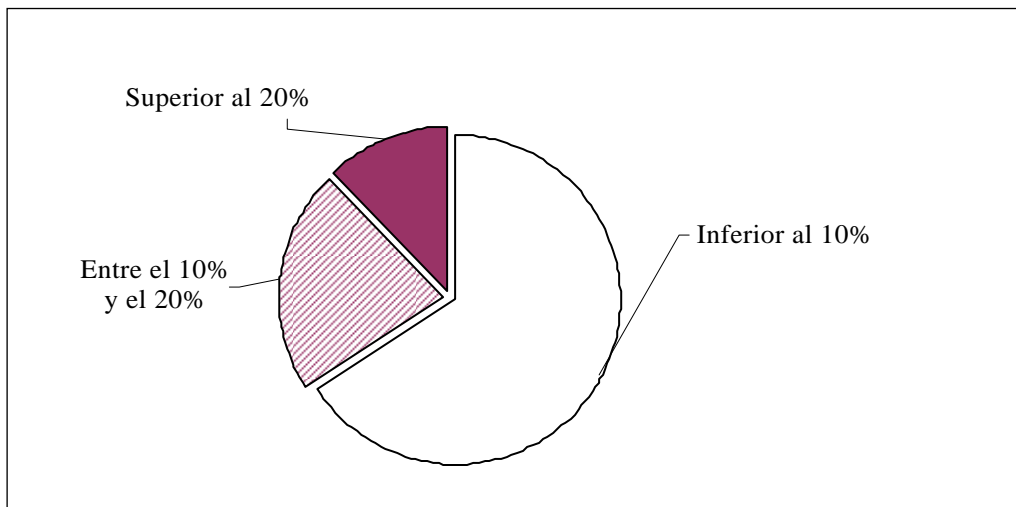
Incremento inferior
al 2%

47 países

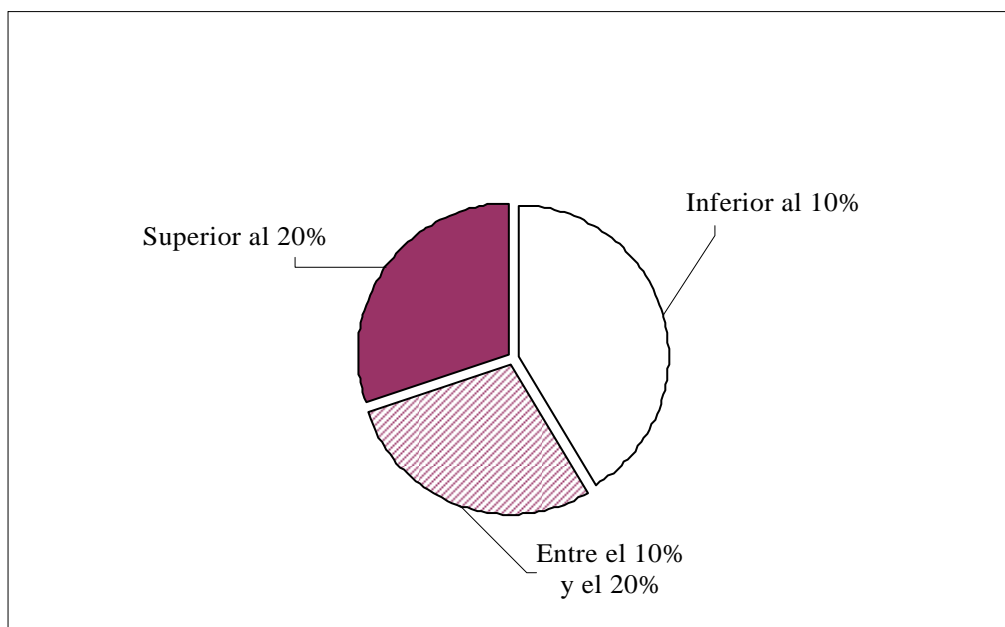
Afganistán, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Chad, Eritrea, Etiopía, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Iraq, Islas Salomón, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Swazilandia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Uganda, Yemen, Zambia, Zimbabwe

Nota: Los datos incluidos en todos los gráficos se derivan de *World Population Prospects: The 2006 Revision*, de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (2007). Los 179 países representan los Estados Miembros de las Naciones Unidas de los que se tienen datos.

Gráfico 2
Distribución de los 179 países según la proporción de población con 60 o más años de edad, 2005



Distribución prevista de los 179 países según la proporción de población con 60 o más años de edad, 2025



Nota: Los datos incluidos en todos los gráficos se derivan de *World Population Prospects: The 2006 Revision*, de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (2007). Los 179 países representan los Estados Miembros de las Naciones Unidas de los que se tienen datos.

2. Selección de los enfoques principales para las medidas normativas nacionales

51. Como contribución al logro de las prioridades sobre envejecimiento, los Estados Miembros pueden elegir cuatro enfoques principales para las medidas normativas nacionales en la materia. Estos cuatro enfoques pueden corresponder a los siguientes ámbitos: concienciación, incorporación del envejecimiento en la actividad general, empoderamiento de las personas de edad y fortalecimiento de la capacidad nacional sobre envejecimiento.

52. Aunque han transcurrido seis años desde la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la sensibilización acerca del Plan de Acción de Madrid sigue siendo limitada. Se pueden prever varias iniciativas para centrar más la atención en las dimensiones polifacéticas del plan, en particular el fortalecimiento de las redes de centros nacionales de coordinación sobre envejecimiento, la colaboración con las comisiones regionales y el apoyo del Departamento de Información Pública de la Secretaría para ampliar la cobertura mediática de los temas del envejecimiento.

53. La integración del envejecimiento en el discurso general de la formulación política es asimismo un reto pendiente. Si bien los programas y políticas dirigidos específicamente a las personas de edad mantienen su validez, también es importante que los Estados Miembros, en particular aquéllos con limitados recursos, incorporen una dimensión de envejecimiento en las políticas generales de desarrollo socioeconómico. Los ejemplos de los países que han incorporado con éxito la problemática de la vejez pueden ser de suma utilidad en este cometido.

54. El empoderamiento de las personas de edad para que participen plena y activamente en la sociedad constituye el eje del Plan de Acción de Madrid y las futuras estrategias de aplicación podrían centrarse en dos enfoques principales: proteger los derechos y la dignidad de las personas de edad y ofrecer imágenes positivas, aunque realistas, del envejecimiento y las personas de edad en la sociedad. Los Estados Miembros pueden asegurar la existencia de un marco jurídico adecuado para defender los derechos de las personas de edad, velar por que tengan voz en la formulación de las políticas que les afectan y alentar la promoción de imágenes positivas y equilibradas de la vejez.

55. La acertada aplicación del Plan de Acción de Madrid depende en buena medida de la capacidad de los gobiernos nacionales para responder efectivamente a las cuestiones del envejecimiento. Como tal, se debería prestar considerable atención al fomento de la capacidad nacional sobre envejecimiento, en particular invirtiendo en recursos humanos, creando infraestructura institucional, movilizándolo recursos financieros y haciendo mayor hincapié en la investigación, la recopilación de datos y su análisis.

3. Fijación de objetivos e indicadores nacionales para cuantificar los progresos

56. La formulación de los objetivos y las metas es esencial para evaluar los progresos en el proceso de aplicación. Los gobiernos pueden comenzar por llegar a un consenso sobre un contado número de objetivos e indicadores que sean viables para la cuantificación a corto y mediano plazo. Para ello se debería recurrir a las fuentes de información y datos existentes, ya sea de gobiernos, ONG u organizaciones internacionales, en lugar de tratar de crear otras nuevas. Un próximo

paso sería determinar qué ámbitos requieren recopilar datos para elaborar después un plan y un presupuesto con objeto de recabar dicha información.

57. Los objetivos deberían ir acompañados de un calendario de aplicación, junto con una serie de medidas operativas que describirían, por ejemplo, el propósito, la situación actual, el organismo rector responsable, las necesidades de investigación y recopilación de datos, las estrategias de difusión de la información recopilada y analizada, los cursos de capacitación necesarios, la infraestructura institucional requerida, las necesidades de financiación y las posibles iniciativas de recaudación de fondos. Un grupo preliminar de indicadores ya ha sido presentado en las directrices para el examen y la evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, enfoque participativo de abajo arriba¹⁰, lo que puede contribuir a orientar a los países en la fijación de sus propios objetivos e indicadores para cuantificar los progresos en el proceso de aplicación.

4. Proponer medidas para mejorar la cooperación internacional sobre el envejecimiento

58. Otro objetivo del marco es aumentar la cooperación internacional en apoyo de las actividades nacionales de aplicación. La capacidad nacional en materia de envejecimiento se puede reforzar por medio de diversas formas de asistencia internacional, incluyendo la formación de alianzas en los planos nacional e internacional, el apoyo de la investigación y las políticas de base empírica, las actividades de cooperación técnica, los programas de capacitación y la asistencia financiera. Éstas pueden implicar misiones consultivas técnicas a los Estados Miembros, a petición de éstos, así como asistencia bilateral y multilateral a los países para que lleven a la práctica las políticas y los programas sobre envejecimiento. Las organizaciones no gubernamentales internacionales, como HelpAge International y la Asociación Internacional de Gerontología, y la Federación Internacional de la Vejez seguirán también desempeñando un papel indispensable en la promoción del programa mundial sobre envejecimiento.

59. El marco puede asimismo analizar los logros y obstáculos de la cooperación internacional sobre el envejecimiento, incluyendo la red de entidades de las Naciones Unidas, las comisiones regionales, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, la cooperación bilateral y los medios académicos. Tomando como base esas conclusiones, los Estados Miembros pueden determinar qué es lo que esperan de la futura cooperación internacional, que puede variar desde una asistencia adicional en la creación de capacidad nacional a foros para el intercambio de información y experiencia.

C. Procedimiento para elaborar el marco estratégico de aplicación

Consolidar los logros principales

60. Gracias al primer proceso de examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid, los Estados Miembros determinaron algunos de los logros principales en el ámbito del envejecimiento desde 2002. Cabe citar entre ellos, por ejemplo, una

¹⁰ Se puede consultar en <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/MIPAA/GuidelinesAgeingfinal13%20Dec.2006.pdf>.

creciente atención a la necesidad de asegurar los ingresos de las personas de edad, conducente a la creación de planes de pensiones sociales en los países donde no existían antes, así como los intentos por afianzar los planes de pensiones en los países donde existen actualmente para que mantengan su solvencia con miras a las generaciones futuras. Otro logro fue la promulgación de una serie de leyes para evitar la discriminación de las personas de edad.

61. En la planificación de los cinco próximos años del proceso de aplicación, los Estados Miembros pueden tomar como base esos logros. Parte de este proceso requiere determinar qué políticas y programas tuvieron éxito y, quizás lo que revista mayor importancia, por qué tuvieron éxito. En algunos casos, ello puede haberse debido a los esfuerzos de diversos interesados, incluidas organizaciones de personas de edad, mientras que en otros las consideraciones financieras pueden haber constituido un factor decisivo.

Concentrarse en superar los obstáculos principales

62. El marco estratégico de aplicación también puede beneficiarse de un examen de los obstáculos y deficiencias descubiertos durante el proceso de examen y evaluación. Si bien las soluciones no pueden ser fácilmente evidentes, comprender la fuente de los problemas puede ser una parte importante de la formulación de una estrategia para superarlos.

63. Entre los obstáculos más pertinaces a la plena aplicación del Plan de Acción de Madrid, cabe citar la persistente falta de voluntad política para atajar los problemas del envejecimiento, la falta de recursos financieros y humanos y la falta de preparación en materia de servicios de asistencia a largo plazo para las personas de edad. Dentro del marco estratégico de aplicación, los Estados Miembros podrían tratar de formular estrategias para superar esos obstáculos a fin de aumentar la probabilidad de una aplicación acertada en los años venideros.

V. Recomendaciones sobre medidas futuras

64. Sobre la base de la experiencia adquirida en el primer ciclo mundial de examen y evaluación, **la Asamblea General tal vez desee recomendar a los Estados Miembros que formulen estrategias para superar los obstáculos a la aplicación del Plan de Madrid, inspirándose en los enfoques de solidaridad intergeneracional y del ciclo de vida con objeto de incrementar la probabilidad de cosechar un mayor éxito en los años venideros.**

65. **La Asamblea General tal vez desee pedir al Secretario General que la guía para la aplicación nacional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento sea traducida a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas para que pueda ser utilizada con mayor eficacia por los Estados Miembros.**

66. Como se esboza en el marco estratégico de aplicación, **los Estados Miembros tal vez deseen hacer especial hincapié en fijar prioridades nacionales que sean realistas, viables y tengan la máxima probabilidad de alcanzarse en los años venideros. Los Estados Miembros tal vez deseen también elaborar objetivos e indicadores para cuantificar los progresos registrados en el proceso de aplicación. Además, se alienta a los Estados Miembros a que den su opinión**

sobre el esbozo del marco estratégico de aplicación de manera que pueda quedar reflejada en el proyecto definitivo del marco que se presentará a la Comisión de Desarrollo Social en febrero de 2009.

67. Por otra parte, la Asamblea General tal vez desee recomendar a los Estados Miembros que potencien la sensibilización sobre el Plan de Acción de Madrid, entre otras cosas, reforzando las redes de centros nacionales de coordinación sobre el envejecimiento, colaborando con las comisiones regionales y recabando la ayuda del Departamento de Información Pública para ampliar la cobertura mediática de las cuestiones del envejecimiento. A fin de facilitar esta labor, los Estados Miembros tal vez deseen reafirmar la función de los centros nacionales de coordinación de las Naciones Unidas, fomentar las iniciativas de cooperación técnica, ampliar el papel de las comisiones regionales sobre cuestiones de envejecimiento y aportar recursos adicionales a esas diligencias, facilitar la coordinación de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales sobre envejecimiento y reforzar la cooperación con los medios académicos en torno a un programa de investigación sobre el envejecimiento.

68. Con respecto a la celebración del 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea General tal vez desee pedir al Secretario General que presente a la Asamblea General, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, un informe específico sobre los derechos de las personas de edad.
