

SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR
COLECCIÓN ESTUDIOS



**MALTRATO
A LAS PERSONAS MAYORES
EN CHILE:
Haciendo visible lo invisible**

MARÍA TERESA ABUSLEME L. | MÁXIMO CABALLERO A.
(Editores)



ISBN libro impreso: 978-956-8846-04-6

Registro de Propiedad Intelectual: 238563

COORDINACIÓN GENERAL DE LA PUBLICACIÓN:

Unidad de Estudios

Unidad de Comunicaciones

Servicio Nacional del Adulto Mayor

Senama

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores de cada uno de los artículos aquí contenidos y no representan, necesariamente, el pensamiento del Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama) o del Estado de Chile.

Cómo citar esta obra:

Abusleme, M.T., Caballero, M. (Editores) (2014). Maltrato a las Personas Mayores en Chile: Haciendo visible lo invisible. Santiago: Senama, 2014. Ediciones Servicio Nacional del Adulto Mayor.

Ediciones Servicio Nacional del Adulto Mayor

Nueva York 52, piso 7 - Santiago de Chile

www.senama.cl

Impreso en Santiago de Chile por Impresora FE&SER Ltda.

Primera Edición: 500 ejemplares

Diciembre de 2013

Editores: María Teresa Abusleme L.

Máximo Caballero A.

Periodista: Camila Quinteros R.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
Rosa Kornfeld Matte	
1. El Maltrato hacia las personas mayores: realidad y desafíos del abordaje desde las políticas públicas en Chile a través del Senama.	9
María Teresa Abusleme Lama, Máximo Caballero Astudillo	
2. El maltrato de las personas mayores: conceptos, normas y experiencias de políticas en el ámbito internacional.	19
Sandra Huenchuán	
3. Buen trato al adulto mayor en el bioderecho.	35
Paulina Ramos Vergara, Ángela Arenas Massa	
4. El adulto mayor víctima de violencia intrafamiliar. Su abordaje en los tribunales de familia.	45
Jessica Arenas Paredes	
5. Reflexiones epistemológicas en la investigación del maltrato societal.	63
Marcelo Piña Morán	
6. ¿Hay un buen trato hacia los adulto mayor en el sistema de salud?	83
Gonzalo Navarrete Hernández, Constanza Briceño Ribot, Víctor Hugo Carrasco Meza	
7. Salud mental e integración social en la Tercera Edad: una visión sistémica de la exclusión social como maltrato.	105
Daniela Thumala-Dockendorff	
8. Envejecimiento, subjetividad y maltrato.	119
Susana González R.	

9. Familia y Soportes Intergeneracionales en la Aduldez Mayor: riesgos y desafíos.	127
Marisol del Pozo Sánchez	
10. El maltrato a las mujeres adultas mayores.	137
Beatriz Zegers P.	
11. Cuidadores y maltrato en la persona mayor: Estrategias para su abordaje.	155
Constanza Briceño Ribot, Gonzalo Navarrete Hernández, Víctor Hugo Carrasco Meza	
12. Formación de cuidadores: una alternativa para evitar el maltrato psicológico a personas mayores.	171
Atenea Flores-Castillo, Blanca Ansoleaga Humana, Miguel Ángel Zarco Neri	
13. Estado y personas mayores indígenas en Chile: reflexiones sobre el maltrato simbólico.	189
Marcelo Hermosilla Jaramillo	
NOTA BIOGRÁFICA DE AUTORES Y AUTORAS	201

EL MALTRATO DE LAS PERSONAS MAYORES: CONCEPTOS, NORMAS Y EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Sandra Huenchuán

RESUMEN

En este capítulo se aborda el tema del maltrato de las personas mayores desde tres perspectivas. La primera se refiere a la emergencia de la “cuestión” del maltrato como un problema social y sus características de acuerdo a las evidencias que surgen de los estudios realizados en distintos puntos de la región — Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, entre otros— y del mundo. La segunda aproximación alude al abordaje del maltrato como un asunto de derechos humanos, y la tercera es la trayectoria que ha seguido este asunto en las acciones dirigidas a las personas de edad, específicamente el desarrollo de algunos de los programas que se han implementado para disminuir este flagelo. Se finaliza con las conclusiones a las que se arriba tras el análisis.

CONCEPTO, CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL MALTRATO

El maltrato de las personas mayores es una violación de los derechos humanos y una causa importante de lesiones, enfermedades, pérdida de productividad, aislamiento y desesperación (Organización Mundial de la Salud, OMS, 2002) que —sobre todo a instancias del impulso de los organismos internacionales— se ha constituido como un área de trabajo significativa.

Su reconocimiento como un problema social data de la década de 1980. A partir de entonces se ha producido un largo debate sobre su definición, tipología y formas de evitarlo (Naciones Unidas, 2002). En la actualidad se lo reconoce como un asunto de salud pública y de derechos humanos, lo que implica que la visión que se tiene de él, la forma en que se analiza y la manera en que se aborda deben estar relacionadas con estas dos perspectivas.

La definición más usada —aunque, por cierto, no plenamente aceptada— se refiere al maltrato de las personas mayores como **“un acto único y reiterado, u omisión, que causa daño o aflicción y que se produce en cualquier relación donde**

exista una expectativa de confianza” (Action on Elder Abuse, AEA, 1995). Los tipos de maltrato reconocidos, en tanto, incluyen desde el físico y psicológico hasta el patrimonial y el abandono.

Tal como lo han establecido distintos organismos internacionales y regionales de derechos humanos y agencias especializadas de Naciones Unidas. Generalmente, las personas mayores se encuentran en una particular condición de riesgo, impotencia, abandono, discriminación, maltrato y/o explotación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, 2004), ya sea en instituciones que brindan servicios de cuidado de largo plazo, psiquiátricas, centros de salud o penitenciarios, puestos de trabajo, en el seno familiar, entre otros espacios. En todo caso, hay que dejar muy en claro que el riesgo de maltrato no radica en la edad de la vejez, sino en otros factores de distinto orden que suelen ser interdependientes.

La detección del maltrato de las personas mayores depende de la toma de conciencia, el conocimiento y la comprensión de este problema, así como del reconocimiento de los indicadores y de sus efectos manifiestos. Sin embargo, los vacíos de información y la falta de conceptos compartidos y normas uniformes dificultan en gran medida la comparabilidad de la actuación frente a las situaciones de maltrato o la identificación de sus causas. Esto deriva comúnmente en la realización de generalizaciones relativas a este asunto basadas únicamente en los casos que son denunciados.

Cabe destacar que la necesidad de una definición compartida de maltrato es un requisito jurídico, no una exigencia académica. Se trata de precisar qué es lo que se quiere proteger y hacerlo de una manera jurídicamente funcional, que dé respuestas a las nociones morales, sociales y académicas del maltrato (Currea-Lugo, 2005). De hecho, existen muchas críticas al concepto tradicionalmente usado —que ya se mencionó en párrafos anteriores—, debido a que excluye una amplia gama de situaciones que limitan el espectro de alternativas de prevención, reparación o mitigación, dejando a vastos sectores de la población en completa desprotección.

En el ámbito familiar, las causas que conducen al maltrato son múltiples y complejas. Por lo general, se creía que el género, la edad avanzada o los problemas físicos eran un factor común a las situaciones de maltrato; sin embargo, investigaciones recientes han demostrado que estos factores por sí mismos no explican la violencia, aunque sí pueden ser coadyudantes. Lo mismo ocurrió con la dependencia económica de la víctima respecto de la persona que la cuidaba o del agresor/a, aunque estudios posteriores permitieron detectar situaciones en que, contrariamente a la creencia generalizada, era este último quien dependía de la persona mayor. El estrés del cuidador/a también se identificaba como una causa común de maltrato, pero hay cada vez más datos probatorios de que en realidad, más que el tipo de relación, lo que importa es su calidad (Organización Panamericana de Salud, OPS, 2003).

A nivel comunitario, algunas variables que pueden asociarse al maltrato son aquellas que surgen como consecuencia del proceso de modernización: la pérdida progresiva de funciones en el seno de una sociedad cambiante, la erosión de las

estructuras familiares tradicionales y sus dificultades para cumplir con las tareas de seguridad y protección. En la sociedad china, por ejemplo, se han detectado motivos relacionados con la falta de respeto de las generaciones más jóvenes, las tensiones entre las estructuras familiares tradicionales y las emergentes, la reestructuración de las redes básicas de apoyo, la emigración de las parejas jóvenes a nuevas ciudades, dejando a sus padres ancianos en zonas de viviendas cada vez más deterioradas, ubicadas en el centro de las urbes, entre otras (Kwan, 1995).

En el campo institucional, una de las formas más visibles de maltrato ocurre en las residencias de cuidado de largo plazo que no cumplen con estándares básicos de calidad. Las deficiencias del sistema de atención, incluidas la capacitación insuficiente o inapropiada del personal, la sobrecarga de trabajo, la mala atención a los residentes –que puede manifestarse en una disciplina demasiado estricta o en una sobreprotección– y el deterioro de las instalaciones, pueden hacer más difícil la interacción entre el personal de estos centros y los residentes, dando lugar a malos tratos, abandono y explotación. En los centros de atención psicológica y geriátrica se han registrado casos de violencia tanto contra los residentes como de estos hacia los miembros del personal (Vásquez, 2004).

En este ámbito es preciso distinguir entre los actos individuales de maltrato o descuido y el maltrato institucional. El primero es consecuencia de actos individuales y se origina en fallas institucionales como algunas de las recién mencionadas. El segundo, en cambio, es producto del régimen predominante en la propia institución, en el que la negligencia o el descuido constituyen prácticas ya instauradas y el personal perpetúa el maltrato institucional mediante la aplicación de un sistema reglamentado que no admite cuestionamientos, establecido en nombre de la disciplina o la protección impuesta (OPS, 2003).

El incipiente desarrollo de estudios sobre el tema también ha permitido objetar algunas ideas instituidas acerca de la prevalencia de ciertos tipos de maltrato que afectarían a las personas mayores. Con frecuencia se piensa que el más común es el psicológico, expresado en insultos, intimidación, humillación o indiferencia. Sin embargo, cada vez hay más evidencia de situaciones tan o más complejas que esa y que afectan a las personas mayores. Por ejemplo, según la OMS, en Europa, las encuestas sobre personas mayores que viven en la comunidad revelaron que en 2010 un 2,7% de ellas –equivalente a 4 millones de personas de 60 años o más– experimentó maltrato en la forma de abuso físico. La proporción afectada por abuso sexual fue 0,7%, lo que representaba un millón de personas de edad avanzada. El abuso mental fue muy superior, llegando a 19,4%, lo que correspondía a 29 millones de personas mayores, y 3,8% fue víctima de abuso financiero, es decir, 6 millones de personas de este grupo etario (OMS, 2011). Estas cifras posibilitan un acercamiento a la multiplicidad de formas que puede adquirir el maltrato en la vejez, todas las cuales tienen en común los sentimientos de inseguridad y evasión que experimentan las personas mayores, con el consecuente refuerzo de la construcción de los sujetos de edad avanzada como personas sin vinculaciones con su entorno.

Las repercusiones del maltrato son también de diversa índole: personales, sociales y económicas. El maltrato físico de personas mayores puede tener con-

secuencias graves, principalmente debido a su fragilidad ósea, con períodos de convalecencia más prolongados que pueden derivar en la muerte.

Desde una perspectiva social, la consecuencia más grave del maltrato es el aislamiento de la persona mayor, la disminución de su autoestima y los sentimientos de inseguridad, que a la larga favorecen la creación de estereotipos negativos de la vejez asociados a la desvinculación y a la falta de proyectos individuales.

A partir de un enfoque económico, se pueden mencionar los gastos necesarios para dar respuesta a una demanda de servicios especializados y de entrenamiento del personal para prevenir y atender las situaciones de maltrato. Si se incluyen las pérdidas patrimoniales de las personas mayores a causa del aprovechamiento y despojo de fondos y/o haberes, los costos económicos son aún más altos.

Sin embargo, la arista más dramática de este escenario, tiene directa relación con el derecho a la vida. Una investigación realizada en New Haven (Estados Unidos) demostró que, después de 13 años de iniciado el estudio, las tasas de mortalidad del grupo de personas mayores que habían sido víctimas de maltrato —con independencia de su tipo— eran ostensiblemente mayores que las de aquellas que habían estado libres de este flagelo (Lachs, 1998).

EL MALTRATO COMO UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS

La última década ha sido testigo de un extraordinario impulso para cambiar la forma de abordar el maltrato en la vejez, puesto que, como ocurrió con otros grupos sociales, la violencia contra las personas de edad ha traspasado el mundo privado para someterse al escrutinio público. Y si bien en principio el maltrato de las personas de edad fue construido en el marco del discurso sobre la vulnerabilidad —y su rechazo es plenamente coherente con las aprensiones respecto de los esquemas interpretativos que consideran a las personas mayores como objeto de protección—, hoy en día se empieza a abonar el camino para abordar los problemas de violencia en la vejez en el marco de los derechos humanos.

De este modo, se ha ido generando cierto consenso en torno a que una vida libre de violencia conlleva el ejercicio de todos los derechos establecidos en los pactos internacionales de derechos humanos. La Observación General N°20 del Comité de Derechos Humanos sobre la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 1992, hizo un notable aporte en este sentido (Naciones Unidas, 1992).

La finalidad del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que es al que se refiere esta Observación, es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona. El fondo del derecho es la prohibición de los actos que causan dolor físico y sufrimiento moral a la persona, incluyendo aquellos castigos corporales por la comisión de un delito o como medida disciplinaria. El Estado tiene el deber de brindar a toda persona la protección necesaria frente a estos actos, sin admitir ningún tipo de limitación. En relación a la aplicación

de este artículo, el Comité de Derechos Humanos observó que, si bien hay que prohibir esa forma de trato o castigo, o declararla un delito, ello no basta si no se adoptan medidas de otra índole para prevenirlos y castigarlos, agregando las salvaguardias para la protección especial de las personas que se encuentran en una condición de riesgo.

Como se desprende de esto, el maltrato de las personas mayores es una violación de su derecho a la integridad personal, incluyendo las de tipo físico, psíquico y moral. Este derecho alude también a la protección contra la explotación económica y a la negación de su consentimiento libre e informado con respecto a cualquier asunto que afecte su autonomía, integridad o bienestar.

En la práctica, la violación del derecho a la integridad personal se produce cuando el Estado —mediante sus agentes— o bien cualquier otra persona, aplican tratos crueles, inhumanos o degradantes que causan sufrimiento físico, psicológico o moral. La tortura es una forma agravada de trato cruel, inhumano o degradante. Aunque no siempre es fácil establecer la diferencia entre ambos, de conformidad con el artículo 16 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, las obligaciones de los Estados se aplican en los dos casos. Vale decir que, frente a una situación de maltrato, las personas mayores deberían estar protegidas con la misma fuerza que si se tratara de un caso de tortura. Por lo tanto, la integridad personal del adulto mayor, es un bien jurídico que hay que proteger al máximo nivel.

En su Observación General N°2, el Comité contra la Tortura consideró que la prohibición de los malos tratos tiene carácter absoluto y que su prevención debe ser efectiva e imperativa. Por lo tanto, los Estados deben garantizar la protección, enjuiciamiento y castigo cabal de los actos de violencia y maltrato, y velar por la aplicación de otras medidas positivas de prevención y protección, entre las que menciona la eliminación de todos los obstáculos legales y de otra índole que impidan la erradicación de los malos tratos y la adopción de las medidas eficaces para impedir esas conductas y su reiteración. También alude a la obligación de examinar y mejorar constantemente la legislación nacional y la generación de datos desglosados por edad, género y otros factores importantes que permitan a los Estados determinar y comparar tratos discriminatorios que de lo contrario pasarían desapercibidos y no se abordarían, y adoptar medidas correctoras (Naciones Unidas, 2008).

Con el mismo vigor, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por medio de su Recomendación General N°27 (Naciones Unidas, 2010), hace un llamado de atención para abordar de manera seria y decidida los malos tratos contra las mujeres mayores, estableciendo lo siguiente:

- » Los Estados partes tienen la obligación de redactar leyes que reconozcan y prohíban la violencia contra las mujeres de edad —incluidas la doméstica, sexual e institucional—, particularmente las afectadas por discapacidad. También tienen la obligación de investigar, enjuiciar y castigar todos los actos de violencia contra las mujeres mayores, incluso los que resulten de prácticas y creencias tradicionales.

- » Los Estados partes deben prestar especial atención a la violencia que padecen las mujeres de edad durante los conflictos armados, las repercusiones que estos tienen en sus vidas, y la contribución que ellas pueden hacer a la solución pacífica de los conflictos y a los procesos de reconstrucción. También, deben prestar la debida consideración a la situación de las mujeres de edad al abordar la violencia sexual, los desplazamientos forzosos y las condiciones de los refugiados durante los conflictos armados. Al abordar estas cuestiones, deben tomar en consideración las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, en particular las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008) y 1889 (2009) del Consejo de Seguridad.

Todas estas instituciones de derechos humanos han hecho un aporte fundamental para superar la clásica visión que existía sobre el maltrato. El ámbito regional de Cepal no ha estado ajeno a estos avances (véase el recuadro 1).

En el caso del maltrato, como en cualquier asunto relacionado con los derechos humanos de las personas mayores, es más apropiado emplear un modelo integrador, que abarque las perspectivas individuales, interpersonales, comunitarias y sociales (OPS, 2003). Por otra parte, hay que poner atención al contexto en el que se produce el maltrato y buscar las maneras de subsanar y mejorar todas aquellas condiciones que derivan de actos humanos que, justamente por ese carácter, son modificables —como las normas culturales, las tradiciones, los prejuicios y estereotipos que afectan a las personas mayores, así como la cultura de violencia que subyace al contexto de maltrato.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la responsabilidad jurídica de los Estados traspasa el ámbito individual y alcanza la preservación, garantía y recuperación de las condiciones que favorecen el respeto a la integridad de las personas mayores. La contribución del conocimiento científico es fundamental bajo esta óptica, ya que constituye un núcleo central de la exigibilidad jurídica hacia el Estado para crear o mantener ciertas condiciones favorables que garanticen la integridad de las personas mayores (Currea-Lugo). No obstante, si los especialistas se siguen concentrando en una arista del problema, como lo han hecho hasta ahora, difícilmente se plantearán soluciones más integrales, que se enmarquen en un enfoque de derechos humanos.

Recuadro 1

Las Naciones Unidas y el maltrato de las personas mayores en clave de derechos

El cambio hacia una perspectiva sobre el maltrato de las personas mayores basada en derechos ha contado con el respaldo de Naciones Unidas. Uno de los ejemplos más claros de ello lo han constituido los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, adoptados mediante la resolución 46/91 de la Asamblea General, en los cuales se alienta a los gobiernos a lograr que las personas mayores puedan vivir con dignidad y seguridad y se vean libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales. Otro hito importante ha sido las

recomendaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que incluyeron como tema central la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación basadas en la edad.

En el plano de acción regional de las Naciones Unidas, Cepal también ha incorporado el enfoque de derechos en el abordaje del maltrato, y la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2003, recomienda avanzar hacia la eliminación de todas las formas de discriminación y maltrato en contra de las personas mayores, proponiendo las siguientes acciones al respecto:

- » Eliminar las imágenes discriminatorias de las personas mayores y el envejecimiento en los medios de comunicación.
- » Establecer leyes y normas que penalicen toda forma de maltrato.
- » Facilitar el acceso a la asistencia jurídica y psicosocial en casos de violencia.

Del mismo modo, el impulso al tratamiento del tema como un asunto de derechos humanos fue abordado en los debates de la segunda Conferencia Regional sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe, realizada en Brasilia del 4 al 6 de diciembre de 2007, en la cual los países participantes adoptaron la Declaración de Brasilia, donde reafirmaron **“su compromiso de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad y trabajar en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia”**.

Por último, en la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (2012), los Estados miembros de la Cepal manifestaron su rechazo a todo tipo de malos tratos hacia las personas mayores y se comprometieron a trabajar por su erradicación, con especial énfasis en:

- » La aplicación de políticas y procedimientos para prevenir, sancionar y erradicar el maltrato de las personas mayores en todos los ámbitos, incluyendo la negligencia y el abandono, y considerando la penalización de los responsables.
- » El establecimiento de mecanismos de prevención y supervisión, así como el fortalecimiento de los mecanismos judiciales, a fin de prevenir todo tipo de violencia en contra las personas mayores.
- » La garantía de protección especial para las personas mayores que, por su condición de género, salud, origen étnico u otra, corren mayor peligro de ser maltratadas.
- » La puesta a disposición de las personas mayores de los recursos judiciales para protegerlas frente a la explotación patrimonial.

Fuente: Naciones Unidas (1991), “Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad” (Resolución 46/91 de la Asamblea General), Nueva York. Naciones Unidas (2003), “Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, Nueva York. Cepal (2004), “Estrategia regional de implementación

para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento" (LC/G.2228), Santiago. Cepal (2011), "Declaración de Brasilia" (LC/G.2359), Santiago. Cepal (2012), "Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe" (LC/G.2537), Santiago.

ESTRATEGIAS DE TRABAJO PARA ERRADICAR EL MALTRATO DE LAS PERSONAS MAYORES

En todos los países de América Latina y el Caribe se ha expresado una preocupación por el maltrato de las personas mayores, aunque las modalidades de intervención difieren bastante en sus alcances y recursos. Antes de 2007, el tema de la violencia contra las personas de edad se trataba principalmente mediante campañas dirigidas a su prevención. En la actualidad, las tareas se han ampliado sustancialmente, ya sea por medio del desarrollo de protocolos específicos —los lineamientos de política para la prevención del maltrato y la defensa de los derechos de las personas mayores en el Perú—, la creación de instituciones —la designación de un fiscal para personas mayores en la República Dominicana— y la ejecución de programas especiales como el de prevención de la discriminación, el abuso y el maltrato hacia las personas mayores en Argentina. También son cada vez más frecuentes los servicios de orientación sociollegal en Bolivia, Brasil y Perú. En Chile, desde 2007, se han producido en la legislación nacional avances relacionados sobre todo con la protección de los derechos de las personas mayores en el ámbito del maltrato, especificando en la normativa pertinente a la persona mayor como sujeto de maltrato, penalizando el abuso patrimonial entre parientes, cuestión que antes de esta modificación gozaban de una excusa legal. En los países del Caribe de habla inglesa no se aprecia un desarrollo tan extendido de este tema, con la excepción de Trinidad y Tobago, donde se creó un servicio de ayuda (help desk) para denunciar los casos de abuso y se redactaron normas para prevenir el maltrato en las instituciones de cuidados de largo plazo (Huenchuán, 2013).

Con independencia de estos avances, se trata de un área que requiere un mayor reforzamiento. La desprotección legal existente se expresa, por ejemplo, en la forma en que se aborda la prevención de la violencia contra las personas de edad en las legislaciones nacionales sobre los derechos de este grupo social en los países de la región: con la excepción de Bolivia, México y Colombia, este tratamiento se circunscribe a medidas blandas y de muy reducida cobertura. En este sentido, las mujeres mayores suelen ser ampliamente perjudicadas. En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de 2006, 27% de las mujeres de 60 años o más, casadas o unidas, sufrieron un incidente de violencia durante el año previo a la aplicación de la encuesta. Sin embargo, en 6 de los 17 países de la región que cuentan con legislación sobre violencia intrafamiliar se protege a las personas de edad y en muchos casos, cuando se ha legislado sobre el maltrato en la vejez, las garantías son insuficientes (Jaspers, 2011).

Una experiencia destacada en este ámbito es la que lleva adelante el Gobierno de la Ciudad de México, que cuenta con una red de prevención, detección y

atención de la violencia contra las personas mayores que trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones sociales, además de un grupo interinstitucional de prevención, detección y atención de la violencia contra las personas de edad compuesto por diez instituciones, que fue inaugurado en 2005, y que en la actualidad está elaborando un protocolo de atención. Junto con ello, en abril de 2010 se creó la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar.

Entre los países desarrollados, Estados Unidos es uno de los más avanzados en esta materia a escala nacional y cuenta con un completo sistema de notificación y tratamiento. En la comunidad Europea las iniciativas son bastante disímiles entre los países. Si bien se dispone de una amplia variedad de acciones, están concentradas principalmente en la prevención y el fomento de la denuncia (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Buenas prácticas sobre maltrato en la vejez en Europa

Más allá de la insuficiente institucionalización jurídica de este tema o de su constitución como una línea estable y significativa de política pública, pueden mencionarse ejemplos de buenas prácticas relacionadas con el maltrato a la vejez en numerosos países. Austria, por ejemplo, ha organizado talleres dirigidos a generar experiencias en el asesoramiento a las personas mayores en casos de violencia y en la misma línea ha creado puntos de contacto para prestar ayuda a las personas de edad que han sufrido malos tratos.

Otros países, como Bélgica y Francia, cuentan con una línea de atención para reportar los casos de abuso. Los puntos de apoyo local hacen visitas a domicilio y proponen soluciones para mejorar la situación de la persona mayor, además de ofrecer asesoramiento y capacitación gratuita.

En Finlandia, en tanto, se adoptó un plan de acción para reducir la violencia contra la mujer para el período 2010-2015 que también prevé medidas relativas a las personas mayores. Por otra parte, el programa "Safeguarding the elderly" (o el salvaguardar a las personas mayores) busca prevenir la violencia contra las personas de edad, mantiene líneas telefónicas de ayuda y proporciona otras formas de apoyo.

En Alemania se estableció el programa "Protección de las personas mayores", que ayuda a poner en práctica métodos de prevención como viviendas para las mujeres de edad que requieren protección frente a la violencia en el hogar, centros de asesoramiento para las víctimas de abusos, además de sensibilización y formación del personal que brinda cuidado domiciliario para actuar como instancia de prevención. Dado que el riesgo de morir por una causa no natural es mayor si la víctima es una persona de edad, un grupo interdisciplinario de expertos ha elaborado una guía para los profesionales médicos destinada a una mejor detección del homicidio de personas mayores.

En los Países Bajos se desarrolla un protocolo para combatir el abuso de las personas mayores en la provincia holandesa de Noord-Holland. Este protocolo es utilizado por quienes tienen contacto ocasional con las personas mayores (por ejemplo, en peluquerías) y persigue el propósito de prepararlos para ser capaces de reconocer los signos de abuso dentro de los límites de sus responsabilidades. El protocolo también brinda consejos sobre qué hacer cuando se sospecha de la existencia de abuso y las formas de contactarse con puntos de apoyo específicos en tales casos.

El plan nacional de acción sobre el envejecimiento de Turquía proporciona formación profesional a quienes trabajan con las personas mayores, con el fin de facilitar la detección de abuso y negligencia, y de establecer un mecanismo de presentación de informes.

Portugal ha desarrollado un programa para la seguridad de las personas mayores que es implementado por la policía para garantizarles mayor seguridad, por ejemplo, por medio de la instalación de líneas telefónicas en los hogares de las personas de edad conectadas directamente a las estaciones de policía.

El Reino Unido estipuló en su legislación que los empleadores y las organizaciones de voluntarios tengan acceso a la información sobre los antecedentes penales de quien proporciona atención a las personas mayores, para prevenir posibles riesgos. El país también tiene una política de persecución de delitos contra las personas de edad que permite un mejor seguimiento de esos crímenes. Se brindan servicios especiales de promoción para los miembros de este grupo social —por ejemplo, “Victim Support”—, prestando un apoyo a las víctimas de más edad que excede el sistema de justicia criminal.

Fuente: CDDH-AGE (Steering Committee for Human Rights, Drafting Group on the Human Rights of Older Persons) (2013) 04, Compendium of good practices, Strasbourg, 23 May.

En Canadá, el Gobierno de Quebec ha implementado una iniciativa muy novedosa incorporando la perspectiva de derechos humanos recién revisada. El Programa de acción contra el maltrato de las personas mayores (Governmental Action Plan to Counter Elder Abuse), establece que:

- a. todas las personas mayores tienen el derecho a que su integridad física y psicológica sea respetada;
- b. el abuso de personas de edad es un acto de poder y dominación inaceptable y debe ser censurado y denunciado por la sociedad;
- c. la eliminación del maltrato de las personas mayores debe ser resultado de un trato igualitario, equitativo y respetuoso hacia ellas, y
- d. todas y cada una de las personas de edad en situación de abuso deberán tener acceso rápido a los mecanismos que les permitan retomar el control de sus vidas con la mayor prontitud posible.

Otro programa interesante se ha puesto en marcha en Oceanía, específicamente en Nueva Zelanda. Se trata del Programa de prevención del abuso y la negligencia hacia las personas mayores (Elder Abuse and Neglect Prevention), del Ministerio de Desarrollo Social, que trabaja con base en cuatro áreas principales:

- a. el fortalecimiento de la colaboración de todas las partes interesadas para realizar la prestación de servicios de una manera efectiva y accesible;
- b. la sensibilización cultural con el fin de reconocer las necesidades de todas las personas, incluyendo los maoríes y comunidades étnicas del Pacífico;
- c. el enfoque de buenas prácticas, basando la provisión de los servicios en normas mínimas para su prestación, y tomando en cuenta el contexto local, la comunidad, el conocimiento y las habilidades relevantes para este propósito, y
- d. la responsabilidad basada en los resultados, por medio de la cual la prestación de servicios debe asegurar que se entreguen en tipo y volumen necesarios para alcanzar los resultados esperados (New Zealand, Ministry of Social Development, 2013).

Como se aprecia, no son muchos los países que han logrado la aprobación de una legislación amplia e integral sobre el maltrato de las personas mayores. Solo en algunas provincias atlánticas del Canadá, varios estados de Estados Unidos e Israel se cuenta con una norma que establece la obligación de denunciar el maltrato. En los Estados Unidos, por ejemplo, 43 estados requieren que tanto los profesionales como cualquiera que trabaje con personas mayores, cuando tengan motivos para creer que se ha producido maltrato, descuido o explotación, notifiquen los casos a un organismo designado por el Estado para tales efectos. (OPS, 2003).

A pesar de estas iniciativas, es muy poco frecuente que las personas mayores inicien un juicio en contra de alguien que le ha infringido malos tratos. Por otra parte, muchas de ellas no están en condiciones de hacerlo. En este sentido, mientras que el problema siga considerándose sólo como un asunto de asistencia y no de derechos humanos, es poco probable que haya cambios reales para condenar y erradicar los actos de violencia en la vejez.

Recuadro 3
**El maltrato es un problema relacionado
con los derechos humanos de las personas mayores
en todo el mundo**

En los últimos años, los informes del Secretario General de las Naciones Unidas y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos han realizado sendas contribuciones para visibilizar los problemas y limitaciones que tienen las personas mayores para llevar a la práctica sus derechos. Durante 2013, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizó una amplia consulta sobre la promoción y la protección de los derechos de las personas de edad. Se obtuvieron respuestas de Estados Miembros de todo el mundo, instituciones nacionales de derechos humanos, académicas y organizaciones de la sociedad civil.

El análisis de la información disponible sobre 34 países pone de manifiesto los asuntos principales que preocupan a los gobiernos y las oficinas nacionales de derechos humanos en relación a este tema. Del total de respuestas analizadas en ambos estamentos, 21% mencionó el maltrato.

La Oficina Nacional de Derechos Humanos del Reino Unido, por ejemplo, puso de manifiesto su inquietud por la incidencia del maltrato en los servicios de cuidado a largo plazo a partir de dos investigaciones independientes realizadas en febrero de 2010 y febrero de 2013. Indicó que el informe de la primera investigación dejó en evidencia la mala atención, la negación de la intimidad, de la dignidad y el respeto, así como el sufrimiento innecesario experimentado por los pacientes de edad avanzada hospitalizados. Dentro de estas instituciones también se encontraron serias dificultades para que las personas mayores se alimenten, o para que reciban los medicamentos que les han sido prescritos. En la segunda investigación se trató de identificar las razones por las que estos problemas no se habían denunciado con anterioridad. Al respecto, se hallaron deficiencias en el sistema de seguridad social, incluyendo la incapacidad para escuchar las quejas de los pacientes y tomar medidas para protegerlos. La investigación culpó de estas fallas a la cultura institucional, que antepuso imperativos de negocio a la protección de las personas mayores.

La Oficina Nacional de Derechos Humanos de Uganda hizo referencia a que ciertas expresiones de los sistemas culturales y tradicionales de las comunidades, tales como la falta de apoyo o la aprobación de los familiares de las mujeres mayores viudas para que vuelvan a casarse, viola sus derechos y puede dar lugar a compromisos sexuales secretos que las exponen a la transmisión del VIH. Debido a las dificultades económicas, los sistemas de apoyo tradicionales de la comunidad no funcionan, lo que ha llevado a las personas mayores al aislamiento, el abuso, el estrés, la pobreza crónica y al abandono. En el informe de Francia se indicó que, a pesar de las dificultades para medir la incidencia del maltrato, se trata de una realidad que afecta a un vasto sector de la población adulta mayor. Se estimó que alrededor de 600 mil personas de edad han sido víctimas de maltrato en el país.

En el informe de Haití se manifestó la preocupación por el abuso físico que los cuidadores infringen a las personas mayores. Además, se señaló que a menudo se las infantiliza y no se les permite tomar ninguna decisión sobre sus necesidades. Algunos estudios mencionan incluso que las personas mayores son sometidas a tratos degradantes, se las suele asociar con la locura, lo que en algunos casos puede derivar en su muerte.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Office of the High Commissioner for Human Rights (OACDH), "Public consultation on the right to health of older persons", 2013.

CONCLUSIONES

Es evidente que el maltrato de las personas de edad es un tema insoslayable en la agenda de los gobiernos. El progreso que los países de la región logren en este sentido dependerá del compromiso de los distintos actores que intervienen en este aspecto de la realidad de este grupo social, el desarrollo de una base sólida en materia de derechos humanos y un apoyo jurídico favorable a la eliminación del maltrato de las personas mayores.

Las recomendaciones contenidas en la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, la Declaración de Brasilia y la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe proporcionan una plataforma de acción y una base para iniciativas nacionales dirigidas a garantizar que se proteja a las personas de edad de la violencia y los malos tratos. Por su parte, las observaciones generales de los comités de los tratados han desarrollado una serie de directrices que son fundamentales para abordar con seriedad esta problemática como un asunto de derechos humanos. La Asamblea General de Naciones Unidas, por su parte, ha jugado un rol decisivo en la tarea de sensibilización sobre este flagelo en la agenda mundial, mediante su resolución 66/127, que designa el 15 de junio como Día Mundial de Toma de Conciencia de Abuso y Maltrato en la Vejez, representando el momento del año en que todo el mundo expresa su oposición a los abusos y los sufrimientos infligidos a miembros de nuestras generaciones mayores.

Hay que insistir, sin embargo, que en la base de cualquier acción debe haber un cambio de perspectiva en la conceptualización, el análisis y el tratamiento del maltrato. Tanto los profesionales como los expertos en la materia no podrán detectar los abusos si presuponen que cierto comportamiento o estado físico de una persona mayor se debe únicamente a su edad avanzada o su mala salud. Sin una toma de conciencia al respecto, solo podrán llamar la atención los casos graves de maltrato, puesto que las personas de edad que son víctimas de violencia y que no utilizan los servicios médicos o sociales difícilmente podrán visibilizarse (Naciones Unidas, 2002).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » AEA (Action on Elder Abuse) (1995). What is elder abuse?. Action on Elder Abuse Bulletin, 11, May/June. London: AEA.
- » CDDH-AGE. (Steering Committee for Human Rights, Drafting Group on the Human Rights of Older Persons) (2013)04. Compendium of good practices. Strasbourg: Council of Europe.
- » Cepal. (2004). Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (LC/G.2228). (Adoptada en la Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19 al

21 de noviembre de 2003). Santiago: Cepal.

- » Cepal. (2011). Declaración de Brasilia (LC/G.2359). (Adoptada en la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos, Brasilia, 4 al 6 de diciembre de 2007). Santiago: Cepal.
- » Cepal. (2012). Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe (LC/G.2537). (Adoptada en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012). Santiago: Cepal.
- » Currea-Lugo de, V. (2005). La salud como derecho humano. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.
- » Di Césare, L. (2012). El maltrato hacia las personas mayores: mecanismos de prevención y protección. En Huenchuán, S. (ed.), Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos (153-174). México, D.F.: Cepal e Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.
- » Huenchuán, S. (2013). Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad. Libros de la Cepal 117 (LC/G.2553-P). Santiago: Cepal.
- » Jaspers, D. (2011). La situación de los derechos humanos de las personas mayores y sus formas de protección (OEA.Ser.G CAJP/GT/DHPM/INF. 3/11). (Presentación en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 4 de noviembre). Recuperado de: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CAJP/GT/DHPM/INF&classNum=3&lang=t>
- » Kwan, A. Y. (1995). Elder abuse in Hong Kong: A new family problem for the old cast? *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 6(3-4), 65-80.
- » Lachs, M., et al. (1998). The mortality of elder mistreatment. *Journal of the American Medical Association*, 280, 428-432.
- » Naciones Unidas. (1991). Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. (Resolución 46/91 de la Asamblea General), Nueva York: Naciones Unidas.
- » Naciones Unidas. (1992). Observación General N°20. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 7 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. (44º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 173).

- » Naciones Unidas. (2002). El maltrato de las personas de edad: reconocer y responder al maltrato de las personas de edad en un contexto mundial. (Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, Comisión de Desarrollo Social constituida en comité preparatorio de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, segundo período de sesiones). Nueva York: Naciones Unidas.
- » Naciones Unidas. (2003). Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Nueva York: Naciones Unidas.
- » Naciones Unidas. (2008). Observación General N°2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes (CAT/C/GC/2). (Comité Contra la Tortura, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes). Nueva York: Naciones Unidas.
- » Naciones Unidas. (2010). Recomendación general N°27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos (CEDAW/C/GC/27). (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer). Nueva York: Naciones Unidas.
- » New Zealand, Ministry of Social Development. (2013). Elder Abuse and Neglect Prevention. Funding Agreement. Practice Guidelines.
- » OMS (Organización Mundial de la Salud). (2002). El maltrato de las personas mayores (133-158). En: Informe mundial sobre la violencia y la salud. Ginebra: OMS.
- » OPS (Organización Panamericana de la Salud). (2003). Informe Mundial sobre violencia y la salud. Washington: OPS.
- » Vásquez, J. (2004). Discriminación y violencia en la vejez: mecanismos legales e instrumentos internacionales para la protección de los derechos en la edad avanzada. (Documento preparado para la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento - II Foro Centroamericano y del Caribe sobre Políticas para Adultos Mayores, San Salvador, 10 al 12 de noviembre).
- » WHO (World Health Organization). (2011). European report on preventing elder maltreatment. Copenhagen: WHO, Regional Office for Europe. Recuperado de: http://www.euro.who.int/___data/assets/pdf_file/0010/144676/e95110.pdf