

# HACER VISIBLE LO INVISIBLE: LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER ADULTA MAYOR Y LA OBLIGACIÓN DE PREVENCIÓN

*Amicus Curiae*

## Introducción

*¿Cómo se erradica lo que no se previene?*

Los derechos de las personas adultas mayores (PAM) han ido cobrando importancia para los gobiernos y desde ya hace algunos años ésta preocupación se ha traducido en la creación de marcos legales de protección desde el ámbito nacional e internacional. Sin detrimento de lo anterior, existe una amplia brecha entre la situación de *jure* y de *facto*, pues persisten las insuficiencias en el ejercicio efectivo de los derechos y, hoy en día, una parte importante de la población adulta mayor carece de acceso a servicios sociales básicos.

Las situaciones que enfrentan las personas mayores en nuestra sociedad mexicana van desde la pérdida, carencia o despojo de la vivienda hasta el abandono, la soledad, la marginación, la discriminación, el maltrato social y familiar; todo ello muestra una realidad muy alejada del ideal de una sociedad justa y democrática basada en el respeto de los derechos humanos. El maltrato – como forma de violencia y discriminación- para las personas adultas mayores en México es poco visible, existen pocas instituciones que atienden el problema de manera integral y tampoco se recurren a ellas por falta de información debido a que se cree que es un problema que debe quedar en el interior de la familia. Así, si bien en años recientes ha existido una tendencia a visibilizar a los adultos mayores como un grupo en situación de vulnerabilidad, no es menos cierto que los “datos” y la “protección” que se han desarrollado en nuestro país en su gran mayoría, se han enfocado a este sector de la población como un grupo homogéneo, con los mismos problemas y con las mismas causas de esos problemas.

Aún cuando todos los problemas que presentan todas las PAM son especialmente graves, el presente trabajo aborda una cuestión que no ha sido desarrollada a profundidad ni en el ámbito de las políticas públicas ni en el ámbito judicial en nuestro país: *la violencia que sufren las mujeres adultas mayores al interior de las familias*, es decir, el impacto particular que tiene la intersección entre el género y edad en los casos de violencia. Gonzáles Iturbide considera que si bien en México se hace hincapié sobre las carencias de derechos y abusos que prevalecen entre las mujeres, el segmento de todas esas mujeres más castigado y discriminado es el de las mujeres adultas mayores<sup>1</sup>; a modo de ejemplo, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) plantea que las mujeres adultas mayores son el grupo con mayor vulnerabilidad en la Ciudad de México, ya que atraviesan las principales causas de discriminación: situación económica, género y edad, empatada además con la apariencia física<sup>2</sup>.

Si bien existe una amplia documentación de los diferentes problemas que enfrentan las personas mayores y algunos de ellos se refieren a la situación de las mujeres adultas mayores, estos estudios han sido desarrollados desde la gerontología y geriatría<sup>3</sup>. Es de resaltar que desde el ámbito jurídico nacional

<sup>1</sup>Cfr. Jorge Tovaín Gozáes Iturbide. Ser mujer adulta mayor y ser invisible. Sin embargo. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/08-03-2013/550881>

<sup>2</sup>Cfr. COPRED, Monografías por la no discriminación- Personas Adultas Mayores. Disponible en: <http://data.copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/personas-adultas-mayores/C>

<sup>3</sup> Puede verse al respecto: *Salud pública en México- Dinámica del envejecimiento*, Vol. 57, Suplemento 1-, 2015, México; *Demencias. Una visión panorámica*, temas derivados de V Simposio de medicina Geriátrica “Demencias”, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 5 y 6 de Septiembre de 2014; Gutiérrez Robledo, Luis Miguel, García Peña, María el Carmen y Jiménez Bolón, Javier Enrique (Comp.), *Envejecimiento y dependencia. Realidades y previsión para los próximos años*, CONACYT, México, 2014; *Envejecimiento humano. Una visión transdisciplinaria*, Instituto de Geriatría y Red temática “Envejecimiento, Salud

poco se ha desarrollado sobre las personas mayores como grupo en situación de vulnerabilidad. Por otro lado si, bien en el campo jurídico existe un amplio desarrollo sobre estudios que abordan la violencia contra la mujer, éstos no abordan un enfoque interseccional entre el género y la edad para evidenciar la forma en que las mujeres adultas mayores sufren la violencia que se ejerce contra ellas.

Lo anterior es de fundamental importancia debido a que si bien vivimos en un contexto de discriminación y violencia estructural hacia las mujeres<sup>4</sup>, pareciera que la concepción que se tiene de la discriminación y la violencia contra las mujeres se orienta sólo a niñas, adolescentes, mujeres jóvenes y mujeres menores de 50 años, dejando fuera de la protección a las mujeres adultas mayores del ámbito judicial, de las políticas públicas para hacer frente a la violencia contra la mujer y de los datos. Si bien en todo México existe un patrón – más o menos general- del perfil de víctimas de violencia de género<sup>5</sup>, y las políticas de prevención y erradicación de la violencia se han orientado a ese patrón, no es elemento ni pretexto para dejar de lado a este grupo de mujeres, pues al final de cuentas, también son mujeres que en esta etapa de su vida la violencia al interior de la familia se ve exacerbada por un nuevo componente: la edad.

De esta manera el presente trabajo esta dividido en cinco secciones: en la primera abordaré un contexto específico sobre la situación de violencia que sufren las mujeres adultas mayores; en la segunda sección se hace un mapeo sobre la protección internacional que en fechas recientes han empezado a tener las personas adultas mayores y el especial énfasis que se ha hecho de diferenciar la violencia en el caso de la confluencia entre el género y la edad; en el tercer apartado se enfocará a definir qué implica el maltrato como forma de violencia y las principales obligaciones que imponen los instrumentos internacionales para eliminar la violencia contra la mujer y la violencia contra las personas mayores; en el cuarto apartado se desarrollará el contenido de la obligación general de prevención en el contexto de violencia contra la mujer en el ámbito privado y, finalmente, en la quinta sección el impacto que tiene la obligación de prevención en el acceso a la justicia en el caso de las mujeres adultas mayores y algunas recomendaciones.

## **1.- El contexto mexicano: una radiografía de la violencia que sufren las mujeres adultas mayores**

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, en México hay un 1 millón 541 mil 516 mujeres adultas mayores que no saben leer ni escribir. Según la encuesta intercensal del 2015 arrojó que de este total de personas adultas mayores analfabetas (22.5% del total de adultos mayores en México) el 63 % de ese total eran mujeres<sup>6</sup>. En el caso de las mujeres mayores, la Encuesta Nacional contra la Discriminación arrojó que el 75.6% dependían económicamente de algún familiar u otra persona y que sólo el 11.7% de las mujeres recibía una pensión por su trabajo (contrastando con 57.7% de los hombres

---

y Desarrollo Social”, México, 2010; *Perspectivas para el desarrollo de la investigación sobre el envejecimiento y la gerontecnología en México*, Instituto de Geriátrica y Red temática “Envejecimiento, Salud y Desarrollo Social”, México, 2010 y Gutiérrez Robledo, Luis Miguel, Lara Sáenz, Leoncio y Vega y León, Salvador (Coords.), *Derechos humanos de las personas de la tercera edad. México ante los desafíos del envejecimiento*, Universidad Autónoma Metropolitana- Grupo Interdisciplinarios de Estudios sobre el envejecimiento- Instituto Nacional de Geriátrica, México, 2013.

<sup>4</sup> Por ejemplo la Corte IDH evidenció esta situación en el *Caso Campo Algodonero Vs. México*. Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 129, 152 y 450.

<sup>5</sup> De igual manera en el Caso Campo Algodonero la Corte IDH identificó un patrón de víctimas: “122. En primer lugar, la Comisión y los representantes alegaron que las víctimas eran mujeres jóvenes de 15 a 25 años de edad, estudiantes o trabajadoras de maquilas o de tiendas u otras empresas locales, y que algunas vivían en Ciudad Juárez desde hacía relativamente poco tiempo [...]”. Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. *supra nota 4*, párr. 122.

<sup>6</sup>Cfr. INEGI, *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/iter\\_2010.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/iter_2010.aspx).

en este rubro)<sup>7</sup>.

Es de resaltar que la violencia que sufren las mujeres adultas mayores es principalmente proferida por miembros de la familia, mientras que en el caso de los hombres adultos mayores es por personas desconocidas<sup>8</sup>. En términos generales, en el caso de la violencia de género rara vez se recogen datos e información de mujeres mayores de 49 años, pues se enfocan en niñas, mujeres en edad reproductiva o bien mujeres económicamente activas. Es entonces que pareciera que estamos ante un tipo de invisibilización intencional que impide conocer a ciencia cierta y de manera profunda la situación actual de la desigualdad, maltrato, discriminación y violencia que viven día con día las mujeres adultas mayores en México<sup>9</sup>. A falta de datos concretos nacionales, sólo como ejemplo, en el caso de la Ciudad de México, cifras de la oficina de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) revelaron que en el 2011 se recibieron mil 408 denuncias por violencia hacia mujeres mayores, de las cuales 519 fueron por agresiones de familiares; 357, por delitos “graves”; 331, por amenazas, y 13, por violencia sexual. De esos 519 casos por violencia familiar, 45% de las agresiones fueron por parte de los hijos de las denunciadas (adultas mayores de 60 años), seguido de los esposos, nietos, sobrinos, hermanos y otros familiares. Los indicadores, hasta agosto de 2012, muestran que se habían atendido 467 casos de violencia contra mujeres adultas mayores<sup>10</sup>.

A nivel nacional para las mujeres mayores de 60 años la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011 mostró una prevalencia de 17.8% . Por otro lado, el 45 % de las mujeres alguna vez unidas de 60 y más años, declaró haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja o ex pareja<sup>11</sup>. En la edición del 2016 de la ENDIREH- la encuesta más reciente al respecto no existen datos relativos a la violencia que sufren las mujeres adultas mayores<sup>12</sup>.

El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), retomando los datos del ENDIREH del 2011, recordó que del total de personas adultas mayores contempladas en el Censo del INEGI del 2010 (10.5 millones de personas adultas mayores) el 53.4 % son mujeres y el 45% sufren algún tipo de violencia por parte de su pareja o ex pareja, destacando cuatro tipos de violencia contra este grupo al interior de un hogar: física, emocional, sexual y económica. En dicho comunicado se señaló que:

El tipo de violencia ejercida por su pareja con más alto porcentaje es la emocional, puesto que 90.5% de las adultas mayores declaró haber sido víctima de esta forma de agresión, en las cuales, los medios más frecuentes fueron: 62.4% dejarles de hablar; 52.2% ignorarlas, no tomarlas en cuenta o no brindarles cariño y 48.3% avergonzarlas, menospreciarlas o humillarlas; abandonándolas o dejándolas solas (33.2%), a través de gritos, insultos u ofensas (27.8%), entre otras. La violencia económica también se manifiesta de manera importante ya que 30.6% de los casos les han dejado de dar dinero y 15% manifestaron que les dejaron de comprar sus medicamentos o las descuidaron cuando estaban enfermas. En este conjunto de edades las agresiones sexuales son las menos comunes (23.5 por ciento)<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. CONAPRED, Encuesta Nacional contra la Discriminación, 2010, p. 34. 30

<sup>8</sup> Giraldo Rodríguez, Liliانا, *El maltrato de las personas adultas mayores: una mirada desde la perspectiva de género*, Debate Feminista 21, Vol. 42, p. 155.

<sup>9</sup> Cfr. Ponce Meléndez, Carmen, *Mujeres adultas mayores, en total desamparo*, Federación Iberoamericana de Asociaciones de Personas Mayores. Disponible en: <https://fiapam.org/mujeres-adultas-mayores-en-total-desamparo/>.

<sup>10</sup> Cfr. Jorge Tovain Gonzáles Iturbide. *Ser mujer adulta mayor y ser invisible*. Sin embargo. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/08-03-2013/550881>.

<sup>11</sup> Cfr. INEGI, *Panorama de violencia contra las mujeres en México 2011*, p. 40 y ss.

<sup>12</sup> Cfr. INEGI, *Panorama de violencia contra las mujeres en México 2016*. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endireh/endireh2017\\_08.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endireh/endireh2017_08.pdf).

<sup>13</sup> Véase: INAPAM trabaja para erradicar la violencia contra la mujer Adulta Mayor. Disponible en: <https://www.gob.mx/inapam/prensa/inapam-trabaja-para-erradicar-la-violencia-contra-la-mujer-adulta-mayor>. En el mismo sentido véase: *Situación de las personas adultas mayores en México*, Instituto Nacional de las Mujeres, p. 29 y ss. Disponible en : [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101243\\_1.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf).

En el mismo comunicado, el INAPAM reconoció que brinda apoyo a las personas adultas mayores que sufren distintos tipos de maltrato (físico, psicológico, económico, abuso sexual, abandono y negligencia), los casos que se presentan son muy aislados debido a que el adulto mayor no denuncia porque la violencia viene de algún familiar. El INAPAM destacó que trabaja de manera coordinada con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

En el caso de la CNDH, ninguna de sus recomendaciones ni recomendaciones generales<sup>14</sup> abordan el tema de la violencia que sufren las mujeres adultas mayores. En el año 2012, la CNDH emitió un documento informativo sobre *las Mujeres adultas mayores y los derechos humanos* en donde si bien reconoce uno de los grandes problemas de las mujeres adultas mayores es el maltrato, sólo se limita a enunciar algunas disposiciones que las protegerían sin establecer si en caso de la ocurrencia de la violencia se tiene algún mecanismo para prevenir, sancionar o erradicar la violencia contra las mujeres adultas mayores<sup>15</sup>.

Por otra parte el INMUJERES, en el año 2015 publicó un boletín informativo denominado *Situación de las personas adultas mayores en México*, en el que se insistía que se abordaban los datos de envejecimiento desde una perspectiva de género<sup>16</sup>, dicho boletín presenta dos particularidades: a) en cuanto a los datos de violencia contra las mujeres adultas mayores, en realidad lo que recaba dicho boletín son los datos del Censo del INEGI del 2010, de la ENADIS del 2010 y de la ENDIREH del 2011 y b) en cuanto a las recomendaciones – y en específico para combatir la violencia contra las mujeres adultas mayores- sólo se limita a señalar que “[e]s recomendable trabajar en políticas de sensibilización y de prevención que den elementos para una mejor comprensión de las medidas que deben tomarse [...] para vivir con dignidad y bienestar la última etapa de la vida de todas las personas” y “[e]s necesario que exista un proceso de generación de información permanente, en el cual se recopile, actualice y sean utilizados datos sobre este grupo de población, a fin de contar con insumos para dar seguimiento puntual a sus condiciones de vida, así como evaluar los programas y políticas públicas”<sup>17</sup>. Es decir, dicha institución no tiene ni datos específicos o estudios concretos sobre la situación reciente, o actual, de la violencia que sufren las mujeres adultas mayores ni qué acciones se han emprendido para contrarrestar la violencia que sufren las mujeres en este grupo de edad, por el contrario, hace hincapié en la necesidad de generar información permanente y dar seguimiento puntual a sus condiciones de vida. Lo que si se puede encontrar como parte de información disponible son algunos comunicados institucionales sobre el compromiso que se tiene con las mujeres adultas mayores<sup>18</sup>.

Paralelamente, dentro del *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018* (PIPASECM), a cargo de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CONAVIM), se incluyó como parte de las estrategias y como línea de acción *promover los derechos de las mujeres adultas mayores* (Estrategia 1.2.2.) y que dentro de las

---

<sup>14</sup> Información disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>.

<sup>15</sup> Cfr. *Las mujeres adultas mayores y los derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2012, pp. 11 y ss.

<sup>16</sup> Cfr. INMUJERES, *Situación de las personas adultas mayores en México*, p. 2. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101243\\_1.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf)

<sup>17</sup> Cfr. INMUJERES, *Situación de las personas adultas mayores en México*, p. 34. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101243\\_1.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf)

<sup>18</sup> Véanse los siguientes comunicados: *Mujeres Adultas Mayores*: Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/mujeres-adultas-mayores-apartado?state=draft>; *Ciudades amigables con las personas adultas mayores*. Disponible: <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/ciudades-amigables-con-las-personas-adultas-mayores?idiom=es>; *El INMUJERES refrenda compromiso con las Mujeres Adultas Mayores*. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/el-inmujeres-refrenda-compromiso-con-las-mujeres-adultas-mayores> y *Mujeres Adultas Mayores*. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/mujeres-adultas-mayores>.

instituciones encargadas de dicha promoción se encontraban el INAPAM y el *Sistema Nacional Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*<sup>19</sup>.

En relación a los logros alcanzados por este programa, en el año 2014, se determinó que se “[...] promovieron los derechos de las adultas mayores, mediante la realización de eventos regionales, conferencias, coloquios, pláticas, diplomados, talleres y capacitaciones, los cuales beneficiaron a 23,183 mujeres, 650 niñas y adolescentes, y 9,694 hombres”<sup>20</sup>, es decir, pese a que se promovieron los derechos de la adultas mayores no se desprende que las principales interesadas hayan sido beneficiadas. Por otro lado, también dicho documento, resaltó que se habían brindado programas educativos para las mujeres adultas mayores víctimas de violencia<sup>21</sup>; sin embargo del documento del 2014 ni de años subsecuentes se desprende que las mujeres adultas mayores hayan logrado concluir dichos programas<sup>22</sup>.

En el año 2015 en cuanto a los logros del programa, se determinó que se habían realizado “cursos, talleres, pláticas y conferencias en temas de género, vejez y derechos humanos de las mujeres, en las que participaron 4 3,687 mujeres”<sup>23</sup>, sin especificar el rango de edad de dichas mujeres. Y en cuanto a la estrategia relativa a la capacitación e inserción laboral para contribuir al empoderamiento de las mujeres “[s]e capacitó en diversos oficios y a 16,636 mujeres que sufren violencia; de ellas 3,265 son mujeres adultas mayores”<sup>24</sup>. Cabe destacar que dentro de los oficios en los que se brindó capacitación son “bisutería, floristería, aplicación de uñas, repostería, cultura de belleza [...]”<sup>25</sup>. En el año 2016 no se registraron acciones para eliminar la violencia contra las mujeres adultas mayores en el PIPASECM. Las acciones emprendidas en el año 2017, a la fecha no son públicas.

Finalmente, cabe destacar también cual es la panorámica que presenta México ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Comité CEDAW) en relación a las mujeres adultas mayores, y es que en sus observaciones sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), las mujeres adultas mayores no figuran dentro de las acciones implementadas por el Estado para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer como grupo diferenciado<sup>26</sup>.

Como podemos constatar, en efecto, en México existen indicios en datos que reflejan que los adultos mayores resienten diversas formas violencia, los cuales no han sido profundizadas; lo que reflejan es, por un lado, que la violencia que se ejerce contra la mujer adulta mayor existe (conceptualizada como maltrato) y abarca diversas formas que van desde la emocional, el abandono, gritos, insultos, de forma económica o sexuales y, por el otro, la núcleo familiar (esposo, cónyuge, hijos, nietos, etc.) como el principal grupo que inflige los tipos de violencia.

---

<sup>19</sup> *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018*, Gobierno de la República, abril de 2014, p. 31.

<sup>20</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018*, Gobierno de la República. Logros 2014, Gobierno de la República, p. 7.

<sup>21</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018*, Gobierno de la República. Logros 2014, Gobierno de la República, p. 13.

<sup>22</sup> Como parte del informe que presentó ante la CEDAW, el Estado mexicano reportó datos sobre mujeres adultas mayores que habrían acabado algún grado de estudios. Véase nota 127 de este documento. Cabe precisar que esos datos no se ven reflejados en los reportes de 2014 a 2016.

<sup>23</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018*, Gobierno de la República. Logros 2015, Gobierno de la República, pp. 6.

<sup>24</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018*, Gobierno de la República. Logros 2015, Gobierno de la República, pp. 14.

<sup>25</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018*, Gobierno de la República. Logros 2015, Gobierno de la República, nota 25.

<sup>26</sup> Véase: ONU, Noveno Informe periódico que los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación e todas las formas de discriminación contra la mujer. México, CEDAW/C/EX/9, 21 de diciembre de 2016.

En el caso de las mujeres las pautas de discriminación de género que sufren a lo largo de su vida se traducen en que puedan acumular menos riqueza debido a que generalmente se encuentran excluidas de la seguridad social y seguros de salud oficiales, en la medida se desarrollaron toda su vida en las labores del hogar o bien cuando trabajaban, éste tipo de trabajo se vincula al empleo remunerado fuera del sector estructurado<sup>27</sup>. Así, en el caso de las mujeres adultas mayores la violencia se exagera pues, al llegar a esta etapa de la vida se encuentran más desfavorecidas, es decir, están marginadas de acuerdo a su edad y tienden a ser más pobres que los hombres. Lo anterior provoca un alto grado de dependencia económica hacia los familiares (entiéndase esposo o pareja, hijos e hijas, nietos y nietas o familiares cercanos) quienes son los principales perpetradores del maltrato; sin embargo, al tener este alto grado de dependencia en cuanto a los cuidados, implica que pocas veces estos actos se hagan visibles por el temor a que nadie se haga cargo de ellas.

## **2.- La protección internacional de las personas adultas mayores y la protección diferenciada en las mujeres adultas mayores**

### *2.1 Sistema Universal*

La primera vez que el tema se pone de manifiesto en la agenda Internacional el tema de los adultos mayores fue durante el Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento en 1982<sup>28</sup>. Con posterioridad, en 1991, la Organización de Naciones Unidas proclamó “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad”<sup>29</sup>, en donde se ponían como ejes rectores los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. En 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas, emitió la Proclamación sobre el Envejecimiento<sup>30</sup> en donde se expresó que “[las personas mayores] contribuyen a las sociedades y no son una carga para ellas”. Finalmente, el avance más significativo se dio en el 2002, con la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, en dicha Declaración los Estados se comprometieron a “llevar a cabo la tarea de incorporar eficazmente el envejecimiento en las estrategias, políticas y acciones socioeconómicas, teniendo presente que las políticas concretas variarán en función de las condiciones de cada país”<sup>31</sup>.

A lo anterior hay que sumarle, el mandato que la Asamblea General le dio a Rosa Kornfeld- Matte en el año 2013 como Especialista Independiente para las Personas de Edad<sup>32</sup>; este mandato ha permitido visibilizar informes temáticos sobre las personas adultas mayores en lo relativo a la autonomía y cuidados de las personas de edad<sup>33</sup>. Adicionalmente otros órganos del Sistema Universal mediante Observaciones Generales<sup>34</sup>, Recomendaciones Generales<sup>35</sup> o Informes de Relatores Especiales<sup>36</sup> han abordado la

---

<sup>27</sup> Cfr. ONU, *Informe de la Experta Independiente encargada e la cuestión de derechos humanos y la extrema pobreza*, Magdalena Sepúlveda, A/HRC/14/31, 31 de marzo de 2010, párrs. 19, 20 y 21.

<sup>28</sup> Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 37/51, Viena 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

<sup>29</sup> Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, 1991, aprobados en virtud de la resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1991.

<sup>30</sup> Proclamación sobre el Envejecimiento, 1992, aprobado en virtud de la resolución 47/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de octubre de 1992.

<sup>31</sup> Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Aprobada en la décima sesión plenaria, celebrada el 12 de abril de 2002, art. 8.

<sup>32</sup> Cfr. ONU, Asamblea General, *Los derechos humanos de las personas de edad*, A/HRC/RES/24/20, 8 de octubre de 2013.

<sup>33</sup> Cfr. ONU, *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute e todos los derechos humanos de las personas de edad*, 13 de agosto de 2015, A/HRC/30/43 e *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute e todos los derechos humanos de las personas de edad*, A/HRC/33/44, 8 de julio de 2016.

<sup>34</sup> Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales CESCR, Observación general No.6 *sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad*; CESCR, Observación general No.14 *sobre el derecho al disfrute del*



situación de los derechos de los adultos mayores. Finalmente, cabe destacar que ninguno de los órganos del Sistema Universal que tienen la posibilidad de conocer comunicaciones individuales se ha pronunciado sobre la situación específica que sufren las personas adultas mayores.

En este sistema, algunos documentos han hecho alusión al carácter diferencial sobre la confluencia entre el género y la edad, por ejemplo, la Proclamación sobre el Envejecimiento consideró que “se elaboren políticas y programas que respondan a las características, las necesidades y capacidades [...] de las mujeres de edad”<sup>37</sup>. La Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento expresó que “la perspectiva de género debe incorporarse en todas las políticas y programas para que se tengan en cuenta las necesidades y experiencias tanto de las mujeres como de los hombres de edad”<sup>38</sup>. Por su parte, de la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en su Preámbulo, expresó que existe preocupación por ciertos grupos de mujeres que son particularmente vulnerables a la violencia, incluidas *las mujeres ancianas* [sic]<sup>39</sup>. La Recomendación General No. 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra Mujer (Comité CEDAW), es quizá el documento más importante para referirse a la violencia contra la mujer adulta mayor, pues aborda de manera diferencial el impacto que como grupo de mujeres de edad sufre la discriminación<sup>40</sup>.

## 2.2 Sistema Africano

En lo tocante al Sistema Africano de Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos señala en su art. 18. 4 una protección especial hacia las personas adultas mayores<sup>41</sup>; en el año 2016, se proclamó el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de las Personas de Edad en África<sup>42</sup>. En cuanto a las mujeres adultas mayores el art. 10 de dicho instrumento considera que los Estados están obligados a la “protección de las mujeres adultas mayores contra la violencia, abuso sexual y la discriminación basada en el género”<sup>43</sup>. Por otra parte, el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres

---

*más alto nivel posible de salud*; CESCR, Observación general No.19 sobre el derecho a la seguridad social; CESCR, Observación general No.20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales; CESCR, Observación general No.21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural; Comité de Derechos Humanos: CCPR, Comentario General No.18 sobre no discriminación; Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad: CRPD, Observación general No.2 sobre el Artículo 9: Accesibilidad y CRPD, Observación general No.2 sobre el Artículo 9: Accesibilidad.

<sup>35</sup> OIT, Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, No.131; OIT, Recomendación sobre los trabajadores de edad, No.162; OIT, Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, No.166 y OIT, Recomendación sobre los pisos de protección social, No. 202.

<sup>36</sup> ONU, *Informe de la Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza*, A/HRC/14/31, 31 de marzo de 2010 y *Estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas de edad realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, A/HRC/18/37, 4 de julio de 2011.

<sup>37</sup> Cfr. Proclamación sobre el Envejecimiento, 1992, aprobado en virtud de la resolución 47/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de octubre de 1992.

<sup>38</sup> Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Aprobada en la décima sesión plenaria, celebrada el 12 de abril de 2002, art. 8.

<sup>39</sup> Cfr. Declaración de Naciones Unidas sobre Eliminación de la violencia contra la mujer, preámbulo.

<sup>40</sup> Comité CEDAW, Recomendación General No. 27, *Mujeres de edad y protección de sus derechos humanos*, CEDAW/C/GC/27, 16 de diciembre de 2010.

<sup>41</sup> Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, párr. 18.4.

<sup>42</sup> Elaborado por la Asamblea de la Unión Africana, Aprobado el 11 de julio de 2003 por la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.

<sup>43</sup> Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de las Personas de Edad en África, art. 9.1.

en África en su art. 23.b expresamente establece que se debe “garantizar el derecho de las mujeres de edad avanzada [sic] a estar libres de violencia, incluido el abuso sexual, la discriminación basada en la edad y el derecho a ser tratadas con dignidad”<sup>44</sup>. Finalmente cabe destacar que el Sistema Africano- en donde operan la Comisión Africana y la Corte Africana- no se ha pronunciado sobre la situación específica que sufren las personas mayores en el ejercicio y goce de sus derechos.

### 2.3. Sistema Europeo

En lo que corresponde al Sistema Europeo de Derechos Humanos, el Convenio de Europa no contempla, no una prohibición de discriminación por edad. Por otro lado, es relevante destacar el art. 23 de la Carta Social Europea establece una protección a las “personas de edad avanzada a protección social”<sup>45</sup>. Cabe hacer notar que el Convenio Europeo sobre la Eliminación y Prevención de la Violencia contra Mujer y Violencia Doméstica, no hace una prescripción sobre la eliminación de la violencia contra la mujer adulta mayor<sup>46</sup>. En el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (órgano encargado de la interpretación y aplicación del Convenio Europeo) si ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre casos que han involucrado a personas adultas mayores sobre temáticas relativas a la desaparición en un hogar de personas mayores de una residente porque sufría Alzheimer<sup>47</sup>, sobre la necesidad de que los procesos sean rápidos por la edad de los accionantes<sup>48</sup>, sobre el cierre de hogares de cuidados para personas mayores<sup>49</sup> y sobre la protección de la propiedad de adultos mayores<sup>50</sup>.

### 2.4. Sistema Interamericano

En el ámbito regional interamericano se han dado importantes pasos sobre la situación de las personas adultas mayores; un dato significativo lo constituye la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM) adoptada en 2015 y que entró en vigor en el 2017. Por otro lado, los órganos del Sistema Interamericano han empezado a visibilizar la situación de las personas adultas mayores. Esta Convención – al igual que el Protocolo Africano- constituye un pilar fundamental para visibilizar la situación de las personas mayores; este instrumento internacional protege una amplia y detallada gama de derechos<sup>51</sup>.

---

<sup>44</sup> Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África, art. 23.b

<sup>45</sup> Carta Social Europea de 1961, art. 23.

<sup>46</sup> La única referencia que podríamos encontrar en el Convenio es la prohibición de discriminación por edad. Así el art. 4.3 “La aplicación por las Partes de las disposiciones del presente Convenio, en particular las medidas para proteger los derechos de las víctimas, deberá asegurarse sin discriminación alguna, basada en particular en el sexo, el género, [...] la edad, [...]”.

<sup>47</sup> *Caso Dodov Vs. Bulgaria*. Sentencia de 17 de enero de 2008, párrs. 80 y 81.

<sup>48</sup> *Cfr. Caso Jablonska Vs. Polonia*, (No.60225/00), Sentencia de 9 de marzo de 2004. Final, 9 de junio de 2004, párr. 43; *Caso Codarcea Vs. Rumania*, (No. 31675/04), Sentencia de 2 de junio de 2009. Final, 2 de septiembre de 2009, párr. 89; *Caso Styranowski Vs. Polonia*, (No. 28616/95), Sentencia de 30 de octubre de 1998, párr. 57 y *Caso Krzak Vs. Polonia*, (No. 51515/99), Sentencia de 6 de abril de 2004. Final, 7 de julio de 2004, párr. 42.

<sup>49</sup> *Caso Watts Vs. Reino Unido*, 4 de mayo de 2010.

<sup>50</sup> *Caso Klaus and Iouri Kiladze Vs. Georgia* de 2 de febrero de 2010 y *Da Conceição Mateus Vs. Portugal and Santos Januário Vs. Portugal* de 08 de octubre de 2013.

<sup>51</sup> Igualdad y no discriminación (art. 5), a la vida y a la dignidad en la vejez (art. 6), a la independencia y a la autonomía (art. 7), a la participación e integración comunitaria (art. 8), a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia (art. 9), a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos, crueles, inhumanos o degradantes (art. 10), a brindar su consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud (art. 11), cuidados a largo plazo (art. 12), libertad personal (art. 13), libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información (art. 14), nacionalidad y a la libertad de circulación (art. 15), privacidad e intimidad (art. 16), seguridad social (art. 17), trabajo (art. 18), salud (art. 19), educación (art. 20), cultura (art. 21), recreación, esparcimiento y cultura (art. 22), propiedad (art. 23), vivienda (art. 24), medio ambiente sano (art. 25), a la accesibilidad a la movilidad personal (art. 26), derechos políticos (art. 27), reunión y asociación (art. 28), igualdad ante la ley (art. 30), acceso a la justicia (art. 31).



En lo concerniente a las mujeres adultas mayores, la Comisión Interamericana a empezado a visibilizar a sub grupos dentro de grupos que había identificado de manera homogénea, como el caso de las mujeres indígenas; al respecto ha señalado que “el término “mujeres indígenas” incluye a las mujeres de todas las edades desde niñas *hasta mujeres adultas mayores* y considera que no debe verse a este grupo como un grupo homogéneo pues existen diferencias, pero el común denominador es que han enfrentado y continúan sufriendo formas diversas y sucesivas formas de discriminación debido a su género [,] edad y/o situación de pobreza [...]”<sup>52</sup>. Además, ha señalado que las personas adultas mayores enfrentan a diario versas formas de discriminación y sufren diversas formas específicas de violencia , configurando un contexto de vulnerabilidad y exclusión; además notó que en particular estas cuestiones – en un contexto de pobreza- afecta especialmente a las mujeres adultas mayores<sup>53</sup>.

En lo tocante a la Corte Interamericana, esta ha expresado, en el caso *García Lucero Vs. Chile* que “[la víctima] se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad [,]el Tribunal observa que está probado que el señor García Lucero tiene una edad avanzada de 79 años” <sup>54</sup>; con anterioridad, en el caso *Yakye Axa* el Tribunal Interamericano notó que entre los miembros de la comunidad habían personas de “edad avanzada” y estimó que “[e]n lo que se refiere a la especial consideración que merecen las personas de edad avanzada [sic], es importante que el Estado adopte medidas destinadas a mantener su funcionalidad y autonomía, garantizando el derecho a una alimentación adecuada acceso a agua limpia y a atención de salud. En particular, el Estado debe atender a los ancianos [sic] con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables”<sup>55</sup>.

### **3.- El maltrato como forma de violencia y discriminación interseccional : la confluencia entre el género y la edad.**

Según Liliana Giraldo, a diferencia de otros grupos vulnerables o susceptibles a la discriminación, en el caso de la mujer adulta mayor, la discriminación no comienza al superar la barrera de los 60 años, sino desde la misma infancia. Según la autora, desde temprana edad, las mujeres experimentan diferentes formas de discriminación que incluye trabas en el acceso a la educación, acceso limitado a los servicios de salud y a las ofertas laborales, rechazo durante el embarazo y la menopausia, así como la atribución de las responsabilidades domésticas y de cuidado de niños, enfermos y suegros, labores socialmente imputadas a las mujeres. De esta forma, con respecto al hombre adulto mayor, la mujer adulta mayor presenta mayor pérdida de años de vida saludable, mayor prevalencia a síntomas depresivos, menor escolaridad y menor cantidad de recursos propios<sup>56</sup>.

Es bajo este panorama que las mujeres – en su gran mayoría- al llegar a la edad adulta mayor sin educación y sin acceso a espacios de trabajo que le hubieran permitido tener acceso a una pensión, empiezan un ciclo de dependencia económica ya sea hacia el esposo, los hijos o algún familiar. Es en este contexto de dependencia en el que las mujeres adultas mayores sufren y callan el maltrato que es ejercido hacia ellas en el interior de la familia.

Según la Declaración de Toronto sobre para la Prevención Global del Maltrato a Personas Mayores el maltrato a las personas adultas mayores puede definirse como “una acción única o repetida, o la falta de la respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde exista una expectativa de confianza

---

<sup>52</sup> CIDH, *Mujeres Indígenas*, OEA/Ser.LV/II.Doc.44/17, 17 de abril de 2017, párr. 9.

<sup>53</sup> CIDH, *Pobreza y Derechos Humanos*, OEA/Ser.LV/II.164 Doc.147, 7 de septiembre de 2017, párr. 422.

<sup>54</sup> *Caso García Lucero y otras Vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267, párr. 231.

<sup>55</sup> *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 175.

<sup>56</sup> Giraldo Rodríguez, Liliana, *Óp. Cit.*, p. 159.

y la cual produzca un daño o angustia a una persona [adulta mayor]. Puede ser de varios tipos: física, psicológica/emocional, sexual, financiero simplemente reflejar un acto de negligencia intencional o por la omisión”<sup>57</sup>.

Aunado a lo anterior, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará) ha definido la violencia contra la mujer como “cualquier acto o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado”; además considera que la violencia contra la mujer “incluye la violencia física, sexual o psicológica: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, [el] maltrato [...]”<sup>58</sup>.

Por otro lado, el Comité CEDAW, en la Recomendación General No. 19 refirió que “el término discriminación contra la mujer a que alude la Convención de Naciones Unidas para Eliminar todas las formas de Discriminación contra la Mujer en el artículo 1º incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, [...]”<sup>59</sup>. Además, “[l]a violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia. Así, [la] violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”<sup>60</sup>.

Aún cuando muchos estudios se enfocan a la situación que viven las personas adultas mayores como una situación de maltrato, es importante no perder de vista- con especial acentuación en el caso de las mujeres- que en realidad estamos ante violencia que no han sido visibilizada y por tanto enfrentada y erradicada. De esta manera, el maltrato que sufren las mujeres adultas mayores se constituye como una forma de violencia y como una forma de discriminación.

Sobre este punto, la Recomendación General No. 27 de la CEDAW, sobre mujeres de edad, instó que los Estados partes tienen la obligación de redactar leyes que reconozcan y prohíban la violencia, incluida la doméstica<sup>61</sup>; además reconoció que se tiende a pensar que son una carga para la familia y que la discriminación que sufren las mujeres adultas mayores es de carácter multidimensional debido a una distribución injusta de recursos, malos tratos, abandono y restricción del acceso a servicios básicos<sup>62</sup>.

Aun cuando existen ciertas obligaciones que tiene los Estados, las mujeres adultas mayores quedan invisibilizadas tanto en los estudios como en las políticas públicas debido a que no toman en cuenta la forma multidimensional de discriminación y violencia; los estudios y políticas públicas se enfocan desde un punto de vista grupal, es decir, identifican al grupo destinatario de las medidas en tanto mujeres o bien en tanto personas de edad, pero no se abordan desde la combinación de ambos factores.

La interseccionalidad de la discriminación por género y edad es fundamental para evidenciar el tipo específico de violencia que sufren las mujeres adultas mayores. La Recomendación General No. 28 de 2010 de la CEDAW, sobre las obligaciones del artículo 2 de la CEDAW, consideró que “la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados en virtud del artículo 2. La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género esta unida de

---

<sup>57</sup> Declaración de Toronto sobre para la Prevención Global del Maltrato a Personas Mayores, p.2.

<sup>58</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, art. 1.

<sup>59</sup> Comité CEDAW, Recomendación General No. 19, *La violencia contra la Mujer*, 29 de enero de 1992, párr. 6.

<sup>60</sup> Comité CEDAW, Recomendación General No. 19, *La violencia contra la Mujer*, 29 de enero de 1992, párr. 1.

<sup>61</sup> Comité CEDAW, Recomendación General No. 27, *Mujeres de edad y protección de sus derechos humanos*, CEDAW/C/GC/27, 16 de diciembre de 2010, párr. 37.

<sup>62</sup> Cfr. Comité CEDAW, Recomendación General No. 27, *Mujeres de edad y protección de sus derechos humanos*, CEDAW/C/GC/27, 16 de diciembre de 2010, párrs. 11, 14 y 37.

manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer como *la edad*<sup>63</sup>. Además, el Comité CEDAW señaló que “[l]os Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas”<sup>64</sup>.

Por su parte, el Comité de las Personas con Discapacidad ha señalado que las mujeres no son un grupo homogéneo, pues incluyen al mismo tiempo otros grupos de especial protección<sup>65</sup>, por lo que hay una fuerte evidencia que sustenta la creación de situaciones y formas de discriminación interseccional<sup>66</sup>. Así, como señala este Comité, se reconoce que las personas no experimentan la discriminación como miembros de un grupo homogéneo, sino más bien como individuos con capas multidimensionales de identidades, estado y circunstancias de la vida. Significa reconocer las realidades y experiencias de mayor desventaja causadas por formas múltiples de discriminación lo que requiere medidas específicas<sup>67</sup>. Como solución el Comité insta a que se reconozca en las disposiciones legales (constituciones, legislaciones secundarias, etc. ) y procedimientos, la discriminación interseccional<sup>68</sup>.

La interseccionalidad de la discriminación es una herramienta que permite representar cómo ocurre la convergencia de múltiples formas de violencia en las vidas individuales, principalmente de las mujeres. El análisis interseccional propone y examina cómo diferentes categorías de discriminación, construidas social y culturalmente, interactúan en múltiples y simultáneos niveles, contribuyendo con ello a generar desigualdad social sistemática. El objetivo de la discriminación interseccional es revelar variadas identidades y exponer las diferentes formas de discriminación y violencia que resultan de la conjunción de diversos tipos de identidad, así como reconocer experiencias individuales únicas<sup>69</sup>. El enfoque interseccional de la discriminación no sólo describe una discriminación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación; este tipo de discriminación activa o visibiliza una forma de violencia que sólo se produce cuando se combinan dichos motivos que de lo contrario permanecería oculta<sup>70</sup>.

María José Añón describe que se ha iniciado un proceso de poner fin a un modo de pensar que caracterizaba a las mujeres como un grupo de exigencias y reivindicaciones comunes – que se originó con movimientos frente a discriminaciones de carácter político y jurídico – y que había dejado de lado las diferencias sociales, económicas y culturales entre las mujeres individualmente consideradas<sup>71</sup>. Es decir, ahora se avanza hacia un esquema en el que se reconoce las diferencias de las mujeres individualmente consideradas en la desigualdad que presentan las mujeres como grupo. Esta diferencia en la desigualdad se puede explicar con la tesis de los grados o capas de la vulnerabilidad que enfrentan las mujeres. Para Florencia Luna, los grados o capas de vulnerabilidad funcionan como un concepto dinámico que determina su alcance y contenido en un determinado contexto; así, esta visión al ser pensada en una idea de capas consolida la realidad de que no existe vulnerabilidad única y solida (por ejemplo, discriminación en razón

---

<sup>63</sup> ONU, Comité CEDAW, Recomendación General No. 28, *relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2010, párr. 8.

<sup>64</sup> *Ibidem*, párr. 18.

<sup>65</sup> Comité de las Personas con Discapacidad, *Mujeres y niñas con discapacidad*, CRPD/C/GC/3, 25 de noviembre de 2016, párr.5.

<sup>66</sup> *Ibidem*, párr.2.

<sup>67</sup> *Cfr. Ibidem*, párr.16.

<sup>68</sup> *Cfr. Ibidem*, párrs.10.3 y 18.

<sup>69</sup> Buch, Charlotte, “Human rights at the intersection of race and gender”, pp. 114 y 115 en Raj, Rita; Buch, Charlotte y Nazombe, Elmita (Eds.), *Women and Intersection: Indivisible Rights, identities, and Oppressions*, Center for Women’s and Global Leadership, EUA, 2012.

<sup>70</sup> Voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor al caso *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párrs. 9, 10 y 11.

<sup>71</sup> *Cfr. Añón, María José, Igualdad, diferencias y desigualdades*, Fontamara, Primera Reimpresión, México, 2008, p. 16.

de sexo o género por ser mujeres únicamente), sino que pueden existir varias vulnerabilidades operando al mismo tiempo<sup>72</sup>. Este enfoque sumado al de las diferencias permite identificar y realizar un análisis más detallado y sofisticado de las diferentes situaciones de vulnerabilidad por las diferencias fácticas existentes entre las mujeres, pudiéndose remover una capa tras otra mediante mejores estrategias para evitar los aspectos negativos que las vulnerabilidades y las diferencias caracterizan.

En este sentido, la interseccionalidad de la discriminación (en este caso género y edad) exagera la forma en la que se resiente el maltrato como forma de violencia pero también permite visibilizar qué tipo de medidas y qué tipo de obligaciones son las que se tienen que adoptar para proteger a las mujeres mayores de la violencia.

Respecto de las mujeres adultas mayores y la violencia, la Convención Belém do Pará considera que “la adopción de las medidas a que se refiere [la Convención], los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, [por ser ] anciana [sic] [...]”.

Por su parte, la CIPDHAPM, establece que “[l]a persona mayor tiene derecho a una vida sin ningún tipo de violencia, [...] independientemente de su [...] el sexo [y] el género [...]”; [l]a persona mayor tiene derecho a vivir una vida sin ningún tipo de violencia y maltrato<sup>73</sup>. En el marco de esta Convención, se le impone a los Estados una serie de obligaciones sobre el combate a la violencia:

Los Estados Parte se comprometen a: a) Adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los actos de violencia contra la persona mayor, así como aquellas que propicien la reparación de los daños ocasionados por estos actos. ; b) Producir y divulgar información con el objetivo de generar diagnósticos de riesgo de posibles situaciones de violencia a fin de desarrollar políticas de prevención. c) Promover la creación y el fortalecimiento de servicios de apoyo para atender los casos de violencia, maltrato, abusos, explotación y abandono de la persona mayor. Fomentar el acceso de la persona mayor a dichos servicios y a la información sobre los mismos. d) Establecer o fortalecer mecanismos de prevención de la violencia, en cualquiera de sus manifestaciones, dentro de la familia, unidad doméstica, lugares donde recibe servicios de cuidado a largo plazo y en la sociedad para la efectiva protección de los derechos de la persona mayor. ; e) Informar y sensibilizar a la sociedad en su conjunto sobre las diversas formas de violencia contra la persona mayor y la manera de identificarlas y prevenirlas; f) Capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos, a los encargados de los servicios sociales y de salud, al personal encargado de la atención y el cuidado de la persona mayor en los servicios de cuidado a largo plazo o servicios domiciliarios sobre las diversas formas de violencia, a fin de brindarles un trato digno y prevenir negligencia y acciones o prácticas de violencia y maltrato ; g) Desarrollar programas de capacitación dirigidos a los familiares y personas que ejerzan tareas de cuidado domiciliario a fin de prevenir escenarios de violencia en el hogar o unidad doméstica; h) Promover mecanismos adecuados y eficaces de denuncia en casos de violencia contra la persona mayor, así como reforzar los mecanismos judiciales y administrativos para la atención de esos casos; i) Promover activamente la eliminación de todas las prácticas que generan violencia y que afectan la dignidad e integridad de la mujer mayor.

Debemos entender, que esta definición de violencia y éstas obligaciones que se imponen incluyen a la violencia que se ejerce en contra de las mujeres adultas mayores desde un enfoque interseccional, aunque la formulación de dicha Convención no lo incluya expresamente, como en el caso del Protocolo Africano. En el caso de las mujeres adultas mayores la definición de violencia y las obligaciones de prevención y protección deben leerse con dos elementos que también incluye en la CIPDHAPM: por un

---

<sup>72</sup> Cfr. Luna, Florencia, “Mujer latinoamericana, pobreza, vulnerabilidad y derechos reproductivos”, p. 9 en Cruz, Parcerio, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo (Coord.) *Derecho de las mujeres en el derecho internacional*, SCJN- Fontamara, México, 2010.

<sup>73</sup> Dicha convención en el art. 9 establece: “Para los efectos de esta Convención, se entenderá por violencia contra la persona mayor “cualquier acción o conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la persona mayor, tanto en el ámbito público como en el privado”; finalmente agrega que “[s]e entenderá que la definición de violencia contra la persona mayor comprende, entre otros, distintos tipos de abuso, incluso el financiero y patrimonial, y maltrato físico, sexual, psicológico, explotación laboral, la expulsión de su comunidad y toda forma de abandono o negligencia que tenga lugar dentro o fuera del ámbito familiar o unidad doméstica o que sea perpetrado o tolerado por el Estado o sus agentes dondequiera que ocurra”.

lado, el enfoque diferencial como principio rector de la Convención<sup>74</sup>, es decir distinguir la manera *diferente* en que viven la violencia en la vejez las mujeres y, por otro, la debida diligencia en el acceso a la justicia<sup>75</sup>.

Cabe precisar que ni la Comisión Interamericana ni la Corte Interamericana pese a tener una amplia jurisprudencia en materia de violencia contra la mujer y haber desarrollado estándares de prevención y protección con debida diligencia en al ámbito público como privado<sup>76</sup>, hasta ahora no se han pronunciado sobre estas obligaciones en el marco de la violencia contra la mujer adulta mayor.

De esta manera, en relación a la violencia contra la mujer, las obligaciones que adquieren los Estados – bajo un marco constitucional y convencional- adquiere una especial intensidad en relación con las mujeres adultas mayores. Esto es así debido a que la vulnerabilidad circunstancial a la edad<sup>77</sup>, es enmarcada y potenciada debido a la condición de mujer. En este sentido debe advertirse, que las mujeres adultas mayores, como se ha afirmado “son particularmente vulnerables a la violencia”<sup>78</sup>. La especial intensidad mencionada se traduce en el deber estatal de actuar con la mayor y más estricta diligencia para proteger y asegurar el ejercicio y goce de los derechos de las mujeres adultas mayores frente al hecho o mera posibilidad de su vulneración por actos que, en forma actual o potencial implicarán violencia por razones de género o pudiera derivar en tal violencia<sup>79</sup>.

Entonces ¿qué tipo de obligaciones se deben tener para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer adulta mayor en el ámbito privado en un contexto como el mexicano marcado por una discriminación estructural hacia las mujeres?. Muchas de las medidas que impone tanto la Convención Belém do Pará en el caso de las mujeres adultas mayores como la CIPDHAPM se enfocan en la obligación de *prevención*, misma obligación que esta recogida en el art. 1 de la Constitución mexicana; ahora la pregunta es ¿qué es prevenir y qué implica dicha obligación frente a la violencia contra la mujer adulta mayor?

#### **4.- La obligación de prevención y la debida diligencia con perspectiva de género frente a la violencia contra las mujeres adultas mayores en el ámbito privado**

##### *4.1 Las obligaciones generales*

La Corte Interamericana ha señalado en su jurisprudencia constante que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone a los Estados Parte dos obligaciones fundamentales: a) el respeto y b) la garantía. Estas mismas obligaciones han sido reconocidas en el artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>80</sup>. Respecto de la obligación de respeto se ha considerado que esta consiste en “el limite en el ejercicio de la función pública frente a los atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superior al poder del Estado”<sup>81</sup>,

---

<sup>74</sup> Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, art. 3.I.

<sup>75</sup> Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, art. 31.

<sup>76</sup> Véase: *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 4. Género*, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/genero1.pdf>.

<sup>77</sup> Cfr. Comité CEDAW, Recomendación General No. 27, *Mujeres de edad y protección de sus derechos humanos*, CEDAW/C/GC/27, 16 de diciembre de 2010.

<sup>78</sup> Plan de acción de Madrid Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Aprobada en la décima sesión plenaria, celebrada el 12 de abril de 2002, párr. 108.

<sup>79</sup> *Mutatis mutandi*, Caso Velíz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 134.

<sup>80</sup> El artículo 1.1. dispone: Artículo 1o. [...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de[...] prevenir, [...] las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

<sup>81</sup> Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 165.

es decir, una obligación negativa o de abstención por parte del poder público de interferir en el ejercicio y goce de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales<sup>82</sup>.

Por el otro lado se sitúa la obligación de garantía que, en términos generales, consiste en “el deber de los Estados Parte [de la Convención Americana sobre Derechos Humanos] de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben *prevenir, investigar y sancionar toda violación de derechos [...] y procurar*, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”<sup>83</sup>, es decir, es una obligación de carácter positivo o de hacer por parte del Poder público para asegurar el pleno disfrute y goce de los derechos humanos.

La Corte IDH, sobre esta obligación, ha establecido que puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho en específico que el Estado deba garantizar y de las particularidades necesidades de protección<sup>84</sup>. Como parte de la obligación de garantía el Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación<sup>85</sup>. Así, no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos – mediante la obligación de respeto-, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en la que se encuentre<sup>86</sup>.

En el caso de la violencia que se ejerce al interior de la familia, si bien puede *prima facie* pensarse que el Estado no puede responder a este tipo de situaciones por tratarse de actos de particulares, este análisis solo resultaría aplicable mediante la obligación de respeto; por otro lado, en tanto que la obligación de garantía implica adecuar todo el aparato gubernamental para prevenir violaciones de derechos humanos tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, en el caso de la violencia intrafamiliar sí deben adoptar medidas de prevención de hechos de violencia, por lo que le son aplicables estándares que se han desarrollado a la luz de casos de violencia contra la mujer por personas que no eran agentes del Estado<sup>87</sup>.

Cabe destacar que un Estado no puede ser responsable de cualquier violación de derechos humanos cometida dentro de su jurisdicción, y menos cuando se trata de particulares. Las obligaciones internacionales en materia de garantía de derechos humanos no implican una responsabilidad ilimitada del poder público frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto u omisión de un

---

<sup>82</sup> Vázquez, Daniel y Serrano Sandra, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos- México, México, 2013, p. 31

<sup>83</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. *supra nota 81*, párr. 166

<sup>84</sup> *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111 y *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 62.

<sup>85</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. *supra nota 81*, párr. 174.

<sup>86</sup> *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 111 y *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 103.

<sup>87</sup> Por ejemplo puede verse al respecto: CIDH, *Caso María da Penha Maia Fernández, Vs. Brasil. Fondo*, 6 de abril de 2001 y *Caso Jessica Lenahan (Gonzáles) y otros Vs. Estados Unidos. Fondo*, 21 de julio de 2011.

particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular aquel no es automáticamente atribuible al Estado parte, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía<sup>88</sup>.

#### 4.2. La obligación general de prevención frente a la violencia contra las mujeres en el ámbito privado

La Convención Belém do Pará ha entendido por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, además el artículo 7.b obliga a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir y erradicar la violencia<sup>89</sup>. Por su parte la CEDAW ha establecido que “los Estados también pueden ser responsables de actos privados si *no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos*”<sup>90</sup>.

En el caso de la violencia contra las mujeres la obligación de garantía juega un papel fundamental, pues en la protección y efectividad de los derechos en la relación entre particulares, esta obligación se centra – como ha sido desarrollada por en la jurisprudencia interamericana - *en una obligación general de prevención (OGP)* . Así, como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte Interamericana) en casos de violencia contra la mujer, la obligación de garantía en su vertiente de OGP “*abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratados como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quienes la cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales*”<sup>91</sup>.

La OGP – tal como lo ha conceptualizado la Corte Interamericana desde el *Caso González y otras (Campo Algodonero)* es de fundamental importancia en los contextos de violencia ejercida por particulares, pues permite evaluar si el Estado ha desplegado todo lo que estaba a alcance para prevenir – razonablemente - la concreción de la violaciones de derechos humanos. La OGP *esta compuesta por dos momentos* – primer momento y segundo momento (de ahora en adelante les denominaré “el PM” y “el SM”) -en los que opera la debida diligencia. La diferencia entre ambos momentos- es decir, sabremos que estamos ante el SM- radicaré cuando en un caso en concreto las autoridades tengan conocimiento que una mujer esta en una situación de riesgo y no toman las medidas que razonablemente debieron haber tomado para evitar la violencia ejercida en el caso concreto<sup>92</sup>.

De esta manera, mientras que en PM responde a todas las medidas de carácter general para proteger a una generalidad frente a contextos y patrones sistemáticos de violaciones a derechos humanos (como en los contextos de violencia contra la mujer), el SM se refiere a casos concretos y en función del conocimiento que ya tienen o debían tener bajo una denuncia de violación de derechos humanos. En el presente ensayo, me centraré en el PM y qué es lo que se debería tener para cumplir con la OGP en el PM en el contexto de violencia de las mujeres adultas mayores.

Los tratados internacionales que hacen alusión a la vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia, le imponen a los Estados Parte obligaciones (bajo el concepto de debida diligencia) con respecto a la protección de las mujeres, estas obligaciones de debida diligencia operan con mayor intensidad

---

<sup>88</sup> Cfr. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, supra nota 86, párr. 123 y *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 78.

<sup>89</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, art. 7.b.

<sup>90</sup> Comité CEDAW, Recomendación General No. 19, *La violencia contra la Mujer*, 29 de enero de 1992, párr. 9.

<sup>91</sup> Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. supra nota 4, párr. 252 y *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala*. supra nota 79, párr. 135.

<sup>92</sup>Cfr. Faúndez Ledesma, Héctor. 2004. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Aspectos institucionales y procesales*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 1 a 11.



cuando se esta frente a un contexto generalizado de violencia contra todas las mujeres<sup>93</sup>. La OGP en el PM puede ser: a) *una obligación de medio o comportamiento* o b) *una obligación de resultados*. Vertientes que se desarrollarán a continuación.

#### 4.3. *La obligación general de prevención en el primer momento como obligación de medio o comportamiento*

La Corte IDH ya ha tenido la oportunidad de expresar en qué consiste el contenido de la OGP en el PM para hacer frente a la violencia contra la mujer, sobre este punto ha considerado que “[l]a estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres [...] pueden ser víctimas de violencia”<sup>94</sup>, como lo es el caso de las mujeres adultas mayores.

La OGP en el PM- como obligación de medio o comportamiento- de entrada no impone una responsabilidad ilimitada frente y ello, *per se*, no constituye una responsabilidad directa a las autoridades<sup>95</sup>; sin detrimento de lo anterior, lo cierto es que dentro de la OGP en el PM como obligación de medio o comportamiento existen consideraciones mínimas que en una fase inicial los Estado si tienen obligación de hacer y que de no hacerlas en el PM de la OGP conlleva y compromete una responsabilidad estatal. En este sentido, debe señalarse que los Estado tienen un deber de adoptar las medidas necesarias al menos en un nivel mínimo para poder cumplir de manera adecuada sus *obligaciones inmediatamente exigibles*<sup>96</sup>.

Sobre este punto, la Relatora Especial sobre la violencia contra la Mujer de la ONU ha proporcionado directrices sobre qué medidas deben tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales inmediatamente exigibles de debida diligencia en cuanto a la prevención como obligación de medio o comportamiento:

- a) ratificación de los instrumentos internacionales que consagren derechos humanos
- b) garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer
- c) existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparaciones adecuadas a las mujeres víctimas de violencia
- d) sensibilización del sistema de justicia penal y de la policía
- e) existencia de medidas para sensibilizar y modificar políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información.
- f) reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer<sup>97</sup>

Sobre estas medidas mínimas inmediatamente exigibles, la adecuación del derecho interno a lo que internacionalmente un Estado se ha comprometido al ratificar un tratado internacional, puede realizarse mediante la estandarización de protocolos, manuales, servicios periciales y de impartición de justicia, o adecuación del derecho interno para sancionar la violencia contra la mujer<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. supra nota 4*, párr. 258 y *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. supra nota 79*, párr. 139.

<sup>94</sup> Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. supra nota 4*, párr. 258 y *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. supra nota 79*, párr. 136.

<sup>95</sup> *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. supra nota 91*, párr. 139 y Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. supra nota 5*, párr. 282.

<sup>96</sup> *Mutatis Mutandi, Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. supra nota 79*, párr. 151

<sup>97</sup> Cfr. CEDAW, 10 de marzo de 1999, párr. 25 UN, Doc./E/CN.4/1999/68.

<sup>98</sup> Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. supra nota 4*, párr. 388 y *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. supra nota 79*, nota al pie 274.

Por otro lado, los Estados deben procurarse la información pertinente sobre la situación de los derechos de determinados grupos de mujeres – diferenciando, por ejemplo, niñas, adolescentes, mujeres menores de 59 años y mujeres de 60 años o más- ya que ello es necesario para poder evaluar las medidas o acciones que es preciso adoptar<sup>99</sup>. Esta obligación de generar información deriva de tratados específicos para prevenir la violencia contra la mujer; la Convención Belén do Pará en el artículo 10, establece que “[c]on el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer”<sup>100</sup>; por otro lado, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en el artículo 18 que dispone que “[l]os Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido”<sup>101</sup>.

Particularmente, en el derecho comparado existen casos en donde los Estados han sido condenados por incumplir su OGP en el PM como obligación de medio o comportamiento por no haber adoptado *medidas que mínimamente* se requerían para prevenir la violencia contra la mujer. En el caso *María Da Penha Vs. Brasil* (2000), la Comisión Interamericana decidió que el Estado había menoscabado su obligación de ejercer la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia domestica. Esto es importante debido a que en ese caso se concluyó que la violación formaba parte de un “*patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado*”, no sólo de procesar y condenar (SM del OGP), sino también “*la de prevenir estas prácticas degradantes*” (PM del OGP)<sup>102</sup>.

En similar sentido, en el caso *A.T. Vs. Hungría* (2005), el Comité CEDAW consideró que el Estado no había cumplido sus obligaciones establecidas en la Convención para prevenir la violencia contra la víctima (PM del OGP) y protegerla (SM del OGP). En particular señaló que “preocupa especialmente que no se haya promulgado legislación específica que combata la violencia doméstica y el acoso sexual (PM del OGP), y la inexistencia de ordenes judiciales de amparo o de abandono del hogar, o de albergues para la protección inmediata de mujeres víctimas de violencia doméstica”<sup>103</sup>.

Lo que ambos casos nos muestran es que un Estado si puede ser responsable en el PM de la OGP como medio o comportamiento cuando no concreta las medidas que mínimamente se esperaban que se adoptaran para hacer frente a la violencia contra la mujer.

#### 4.4. La obligación general de prevención en el primer momento: como obligación de resultado

La Convención Belém do Pará contempla que los Estados deben adoptar *progresivamente medidas* y programas hacer frente a la violencia contra la mujer<sup>104</sup>. Esta deber que impone a los Estados

<sup>99</sup> *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. supra nota 79*, párr. 151.

<sup>100</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, art. 10.

<sup>101</sup> Convención de Naciones Unidas para Eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 18.

<sup>102</sup> CIDH, *Caso María da Penha Maia Ferandez, Vs. Brasil. Fondo*, 6 de abril de 2001, párr. 56.

<sup>103</sup> Comité CEDAW, *Caso A.T. Vs. Hungría*, 29 de agosto de 2006, párr. 9.3 y *Cfr. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. supra nota 4*, nota al pie 273.

<sup>104</sup> Art. 8 [...]: a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formal y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer; c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración

la Convención – en los términos en los que fue adoptado- es una obligación de medios o comportamiento. Si bien la Corte IDH en todos los casos de violencia contra la mujer por particulares que ha conocido hasta el momento se ha decantado por no declarar la violación de la OGP en el PM por ser una obligación de medio o comportamiento, en fechas recientes la Corte IDH, ha encontrado responsabilidad internacional por la OGP en el PM pues ha considerado que también se puede vulnerar como una *obligación de resultado*.

La Corte IDH ha expresado que derivado de un contexto de discriminación estructural de carácter histórico del cual el Estado tenía pleno conocimiento y había tomado medidas para prevenir las violaciones de derechos humanos en un tiempo determinado, el Estado no logró demostrar que esas medidas que se adoptaron fueran las medidas *efectivas de prevención*. Recordó que:

[...] si bien el deber de “prevención [es] uno de medio [...] no [se] ha demostrado que las políticas públicas adoptadas [...], por más que fuesen necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir [la violación de derechos humanos] (primer momento de la [obligación] de prevención)”<sup>105</sup>.

Este estándar, derivado del caso *Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, pone de manifiesto que un Estado puede ser responsable de la OGP en el PM aún cuando haya tomado medidas de prevención; sin embargo, no basta con la creación de políticas públicas y de la adopción de medidas, sino que además en la realidad éstas deben mostrar resultados de revertir la situación de discriminación que sufren ciertos grupos de la sociedad, como las mujeres. El caso *Hacienda Brasil Verde* nos permite extraer algunos elementos que permiten visualizar su aplicación en la OGP en el PM como una *obligación de resultado* en contextos de violencia contra la mujer: a) que exista un contexto de discriminación estructural (que puede ser sistémica o histórica), b) que el Estado haya adoptado políticas públicas o medidas de prevención y c) que el Estado pruebe que esas medidas son efectivas en la realidad para contrarrestar la situación de violación a derechos humanos.

#### 4.5. Análisis de las obligaciones de prevención en el primer momento (como obligación de medio y obligación de resultados) con debida diligencia.

Estos elementos los analizaremos en el contexto mexicano y ver si, eventualmente México esta cumplimiento con su deber general de prevención en el primer momento como obligación de resultado.

**a) Contexto:** En el caso *Campo Algodonero*, la Corte Interamericana expresó que el Estado había reconocido que existía una cultura de discriminación contra la mujer en Ciudad Juárez. A diferencia del caso *Hacienda Brasil Verde*, en el caso *Campo Algodonero* no fue condenado por la existencia de la

---

de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer; d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados; e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda; f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social; g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer; [...]"

h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y

<sup>105</sup> Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 328.

discriminación estructural, sin embargo en las reparaciones la Corte IDH consideró que los hechos se enmarcaban en una situación de discriminación estructural, por lo que las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación<sup>106</sup>.

**b) Medidas:** por otro lado, en México se han adoptado diversos programas para prevenir la discriminación y violencia contra la mujeres (en especial a partir del 2012) en los tres niveles de gobierno. Cabe destacar que México durante el año 2016 presentó al Comité CEDAW el noveno informe de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En dicho informe México ha explicitado una serie de medidas y políticas públicas que se han derivado de sus compromisos internacionales. En dicho informe México externó que ha adoptado una serie de medidas de carácter: 1.- *legislativo*, 2.- *mecanismos institucionales*, 3.- *sobre reparación del daño*, 4.- *capacitación y formación de servidores públicos*, 5.- *prevención, atención, procuración e impartición de justicia para mujeres y niñas*, 6.- *educación sobre sexualidad y prevención y atención en los centros educativos*, 7.- *salud*, 8.- *empleo o trabajo remunerado (trabajo domestico)*, 9.- *impulso de la participación de las mujeres en la vida pública y política*, 10.- *programas de política y combate a la pobreza con perspectiva de género*<sup>107</sup>.

**c) Aplicación en la realidad:** Ha pesar que se han adoptado esta gran cantidad de medidas y políticas públicas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, lo cierto es que en la realidad han sido muy poco efectivas. En el año 2009 México fue condenado por el caso Campo Algodonero- y subsecuentemente en los casos Fernández Ortega y Rosendo Cantú y otra-; durante el 2017, México nuevamente compareció ante la Corte Interamericana por un caso sobre violencia contra la mujer: el caso *Selvas Gómez y otras*<sup>108</sup>. México es el país que porcentualmente – respecto del número de casos totales por país<sup>109</sup>- presenta el mayor índice respecto de casos relacionados de violencia contra la mujer ante la Corte IDH. Durante la audiencia pública uno de los aspectos torales abordados por la perita Julissa Mantilla Falcón fue si las medidas adoptadas- hasta ahora- habían sido efectivas en la realidad<sup>110</sup>, esta aseveración fue tomada en consideración debido a que el año 2017 fue el año más violento contra las mujeres en México que se ha documentado<sup>111</sup>, por lo que no cabe duda que si bien el caso Campo Algodonero (2009) evidenció una situación de discriminación estructural (violencia) contra las mujeres mexicanas, pareciera que al cierre del 2017, lejos de haber reducido esa violencia, ésta se ha exacerbado.

La Corte Interamericana ha considerado que frente a los contextos generalizados de violencia contra la mujer, las políticas públicas o las medidas de prevención no sólo deben existir formalmente, sino que tienen que ser aplicadas en la realidad; de no hacerse ello, no sólo se traduce en una discriminación sino también a una situación de desigualdad que las mujeres sufren frente al sistema de justicia. Así, respecto a la falencia de las medidas de carácter preventivo en el primer momento, esta propicia un ambiente de impunidad de que facilita y promueve los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su

<sup>106</sup> Cfr. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. supra nota 4*, párr.450.

<sup>107</sup> Véase: ONU, Noveno Informe periódico que los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación e todas las formas de discriminación contra la mujer. México, CEDAW/C/EX/9, 21 de diciembre de 2016.

<sup>108</sup> CIDH, *Caso Selvas Gómez y otras Vs. México, Fondo*, 28 de octubre de 2015.

<sup>109</sup> México ha sido condenado internacionalmente por la Corte IDH en 6 ocasiones, y tres caso han tenido relación con violencia sexual, es decir el 50 % de los casos que ha conocido el Tribunal Interamericano son sobre este tema.

<sup>110</sup> Véase: Corte IDH. Peritaje rendido por la Dra. Julissa Mantilla Falcón. Audiencia pública del Caso Selvas Gómez y otras Vs. México. Disponible en : <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/galeria-multimedia>.

<sup>111</sup> Consúltese: SEGOB, *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género. Centro Nacional de Información*. 31 de diciembre de 2017. Disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info\\_delict\\_persp\\_genero\\_DIC2017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf).

perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres; *dicha ineficacia o indiferencia constituye en sí misma una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia*<sup>112</sup>.

Entonces, bajo este panorama, las medidas que ha adoptado el Estado mexicano no son efectivas en la realidad frente al contexto de violencia (discriminación estructural) que viven las mujeres mexicanas, por lo tanto si bien están cumpliendo con la obligación de prevención en el primer momento de medio o comportamiento (por la simple adopción de políticas públicas o medidas de prevención), no sucede lo mismo si esta misma obligación la leemos en una obligación de resultado, o en palabras de la Convención Belém do Pará, para erradicar la violencia contra la mujer.

## **5) ¿Se garantiza el acceso a la justicia a una vida libre de violencia las mujeres adultas mayores en México?**

### *5.1. El deber general de prevención frente a la violencia de las mujeres adultas mayores*

Una vez clarificada las facetas de la obligación general de prevención de los Estados – que impactan también en el ámbito privado- es necesario hacer algunas puntualizaciones sobre el caso específico de las mujeres adultas mayores.

Como ya se ha señalado en el apartado 4.3 del presente texto, el Estado tiene ciertas obligaciones mínimas que se espera que se adopten para erradicar la violencia contra la mujer, aunado a lo anterior. Estas medidas (legislativas y de políticas públicas) deben tener en consideración – como lo ha señalado el Comité CEDAW como el Comité de las Personas con Discapacidad- la interseccionalidad de diversos factores que confluyen en una situación de la mujer. Pasaremos a analizar estas obligaciones mínimas para hacer frente a la violencia contra la mujer que se hicieron mención en el apartado 4.3 bajo un enfoque interseccional con la edad de las obligaciones frente a la violencia que emanan de la Convención Interamericana de los Derechos de las Personas Mayores y los datos que se aportaron en el apartado 1 de este mismo trabajo:

- a) Ratificación de los instrumentos internacionales que consagren derechos humanos: México a la fecha si bien ha ratificado la Convención Belém do Pará en el Sistema Interamericano, no ha ratificado la Convención Interamericana de Personas Mayores que sin lugar a dudas puede abonar a la concreción del enfoque interseccional mediante la edad .
- b) Garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer y existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparaciones adecuadas a las mujeres víctimas de violencia : Si bien México ha incorporado tanto a nivel constitucional, como a nivel de leyes secundarias y leyes locales sobre violencia contra la mujer y la protección de adultos mayores y que se contempla aplicación sin distinción por motivos de edad, hay que destacar dos cuestiones: por un lado en nuestro país pareciera que el término edad se ha interpretado para niñas y adolescentes y no para mujeres adultas mayores; por otro lado las leyes que se han implementado a nivel federal y local tanto para prevenir la violencia contra la mujer como la protección de los adultos mayores en su gran mayoría no incorporan la perspectiva de género frente a la violencia y no contemplan un enfoque diferencial e interseccional de la violencia contra la mujer adulta mayor<sup>113</sup>.
- c) Sensibilización del sistema de justicia penal y de la policía y existencia de medidas para sensibilizar y modificar políticas discriminatorias: En este punto tanto de la información disponible del INAPAM,

---

<sup>112</sup> *Mutatis mutandi Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 176.

<sup>113</sup> Por ejemplo, sólo Baja California Sur, Coahuila, Durango, Jalisco, Michoacán, Veracruz y Zacatecas contemplan la aplicación de la perspectiva de género en sus leyes de protección de las personas adultas mayores sin embargo ni la Ley Federal ni las leyes locales incorporan la interseccionalidad entre el género y la edad en el caso de las mujeres adultas mayores.

como de la CNDH, como del INMUJERES, *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018* ni de los datos que fueron aportados por México para el Examen Periódico respecto de la CEDAW, no se desprende que se hayan realizado campañas de sensibilización para modificar políticas discriminatorias sobre estereotipos sobre la mujer adulta mayor; el *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018*, en su informe del 2014 se refirió que se capacitó a “mujeres” y “hombres” sobre los derechos de los derechos de las mujeres mayores, pero no se desprende que el principal grupo beneficiado hayan sido mujeres adultas mayores (para tener conocimiento del derecho a una vida libre de violencia) y si los hombres y mujeres a los cuales se brindó la capacitación formaran parte de los organismos públicos que atienden casos de violencia.

- d) Reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer: los datos sobre la violencia de las mujeres que se enfocan bajo una perspectiva interseccional entre el género y la edad datan del año 2011. Esta particularidad es sumamente relevante pues, por ejemplo, la propia CONAVIM reconoció en el 2015 que es necesario generar datos recientes en el caso de la violencia de las mujeres adultas mayores para poder enfocar las políticas públicas para erradicar dicha violencia de manera adecuada. Cabe destacar en que *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, en sus informes del 2015 y 2016 no aborda la generación de datos concretos. Sumado a lo anterior, como se mencionó la ENDIREH del 2016 (misma encuesta del INEGI en el que derivan los datos más recientes) no incorporó la variable de adultas mayores.
- e) En lo que se refiere a la respuesta estatal con miras a garantizar el acceso a la justicia para víctimas de violencia, se debe ser consiente que las mujeres adultas mayores pueden enfrentarse a diversos obstáculos y barreras de índole jurídico y económico. Estos obstáculos no solo contribuyen a la denegación de justicia sino que resultan discriminatorios puesto que no permiten que se ejerza el derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad. De lo anterior se colige que el deber de protección adquiere especial intensidad cuando se trata de mujeres adultas mayores. En el caso de las mujeres adultas mayores, de la información que aportó México a la CEDAW de las 118 estrategias que contempla el programa integral para prevenir la violencia contra la mujer 2014 a 2018, sólo en el ámbito de educación se aportaron datos relativos a la cantidad de mujeres adultas mayores que habrían logrado concluir algún nivel en educación básica<sup>114</sup>.

Cómo vemos, en suma en México en el caso específico de las mujeres adultas mayores existen grandes inconsistencias para hacer frente a la violencia en el ámbito privado; este análisis es fundamental porque en México entonces no se están cumpliendo las obligaciones mínimas de la OGP en el PM como obligación de medio o comportamiento. Tampoco se puede pasar a analizar si en México – en el caso de las mujeres adultas mayores- las medidas que se han adoptado son efectivas, es decir, no se puede analizar la obligación como resultado que darían como consecuencia la erradicación de todas las formas de violencia, incluida la violencia que sufren las mujeres adultas mayores.

---

<sup>114</sup> Al respecto el estado Mexicano señaló que: “115 . Entre 2013 y 2016, el INEA logró que más de 529,000 mujeres y 189,000 varones se alfabetizaran, y más de 1.8 millones de mujeres y 1.3 millones de hombres concluyeran su educación inicial, primaria o secundaria; además, 112666 adultas mayores concluyeran alguno de los niveles de educación básica, 61.5% del total. Asimismo, de la población indígena 3608 mujeres de 65 años y más concluyeron la educación básica, 80.7% del total. Respecto a la alfabetización de adultos mayores, el 66.2% (88144) fueron mujeres; del total de personas indígenas adultas mayores alfabetizadas, el 80.4% (6733) eran mujeres”. Véase: ONU, Noveno Informe periódico que los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación e todas las formas de discriminación contra la mujer. México, CEDAW/C/EX/9, 21 de diciembre de 2016, párr. 115.

### 5.2. El contenido del derecho al acceso a la justicia

El *Acceso a la Justicia* es un derecho fundamental y como tal es interdependiente para el goce y disfrute de otros derechos.<sup>115</sup> Aunado a lo anterior, la Corte IDH ha considerado que “el derecho a la igualdad y no discriminación relacionado con el acceso a la justicia abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”<sup>116</sup>.

Para alcanzar los objetivos del acceso a la justicia las medidas y políticas públicas deben reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son los destinatarios de todos los derechos. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses”<sup>117</sup>. El contenido del derecho de acceso a la justicia se refuerza aún más en casos de violencia contra las mujeres. El acceso a la justicia también abarca la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir los hechos de violencia<sup>118</sup>.

En la Convención de Belém do Pará<sup>119</sup> se establece en su art. 7 que la adecuada protección judicial es fundamental para lograr la erradicación del problema de la violencia y la discriminación contra las mujeres y refiere las obligaciones inmediatas del Estado en casos de violencia contra las mujeres, que deben incluir procedimientos y legislación encaminada a prevenirla impunidad. Asimismo, el Comité CEDAW en su Recomendación General 28, estableció que la obligación de los Estados partes para eliminar la discriminación cometida por cualquier actor público o privado comprende desde las medidas básicas y elementales<sup>120</sup>.

### 5.3. Las obligaciones de prevención y el acceso a la justicia de las mujeres adultas mayores

Unas primeras preguntas que debemos hacernos es ¿podemos reclamar lo que no conocemos?, ¿cómo pueden acceder a la justicia las mujeres adultas mayores sino saben que son titulares de derechos, y específicamente a una vida libre de violencia?. Como se había mencionado en el apartado anterior, parte del acceso a la justicia implica que los estados tomen medidas para prevenir violaciones a derechos humanos, procedimientos y legislación a prevenir la impunidad, incluyendo medidas para proteger a las mujeres de actos de violencia inminentes y que aseguren que las mujeres puedan presentar denuncias en caso de violaciones de los derechos consagrados en la Convención, Constitución o Leyes y tengan acceso a recursos efectivos. Tomando como punto de partida lo anteriormente expuesto ¿se están cumpliendo las obligaciones de prevención para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres adultas mayores?. Para responder la cuestión, hay que analizar las obligaciones básicas de prevención que los Estado deberían cumplir para garantizar dicho acceso a la justicia.

Hay que hacer notar los avances que desde el Poder Judicial se han tenido, sobre este punto es de destacar el amparo directo en revisión 1754/2015 en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que los adultos mayores no son un grupo homogéneo y que cada día son más propensos a sufrir

<sup>115</sup> CIDH, *Caso Raquel Martín de Mejía Vs. Perú*. Fondo. 1 de marzo de 1996, pág. 22 y Corte IDH. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 48.

<sup>116</sup> *Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 267.

<sup>117</sup> *Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. supra nota 116*, párr. 268.

<sup>118</sup> CIDH. *Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.LN/III. Doc.63, 9 de diciembre de 2011, párr. 23 .

<sup>119</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, art. 7.

<sup>120</sup> ONU, Comité CEDAW , *Recomendación General 28, Relativa al Artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 16 de diciembre de 2010, párr. 36.



violencia y era necesario que se aplicara una perspectiva de género<sup>121</sup>. Si bien el caso no trata de violencia no es menos cierto que lo que deja ver el precedente es que las mujeres debido a los roles de género que les son asignados por la sociedad mexicana, cuando llegan a la vejez, de no tener los medios propios (que por lo general no los tienen por dedicarse en gran parte del tiempo a las tareas del hogar) son propensas a depender de otras personas de su familia donde lo único que cambia es quién perpetra la violencia (del cónyuge, pareja o esposo se traslada cuando se depende a hijas(s), nietas(os), etc.)<sup>122</sup>. Hay que sumarle que no es raro que la violencia contra la mujer adulta mayor se judicialice, pues sigue siendo un tema oculto en el interior de la familia y de los programas y mecanismos de erradicación de la violencia.

También como se pudo observar, con frecuencia la lucha contra la violencia de género no tiene en cuenta a las mujeres adultas mayores. Se comprobó, igualmente, que la violencia que sufren las mujeres adultas mayores es producto de la intersección de su género y de las barreras impuestas por la estructura social que les generan algún tipo de dependencia hacia la familia. Dicha situación se agrava cuando la propia intersección discriminatoria les impide acceder a la justicia al estar indebidamente informada o bien porque se tiene el temor de quedar desprotegidas y desamparadas. A continuación se hacen algunas recomendaciones en para dar cumplimiento de la debida diligencia de la obligación de prevención, es decir OGP en el PM como obligación de resultado para visibilizar la violencia contra las mujeres adultas mayores<sup>123</sup>.

## Recomendaciones

**1.- Ratificación de documentos :** Es indispensable que México ratifique la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores en el marco del Sistema Interamericano; así dichas obligaciones que emanan de dicho instrumento internacional se incorporarían tanto al parámetro de regularidad constitucional y bloque de constitucionalidad/ convencionalidad. Lo anterior permitiría contar con mayores disposiciones y especificidad en las obligaciones para atender la situación de las personas mayores y en particular la violencia que sufren las mujeres adultas mayores.

**2.- Incorporación de la interseccionalidad de la discriminación por género y edad y del enfoque diferencial en el caso de las mujeres adultas mayores en las leyes federales y locales:** Si bien existen un conjunto de leyes a nivel federal y local sobre la protección de las mujeres frente a la violencia y leyes a nivel federal y local para la protección de las adultas mayores, en ninguno de los dos supuesto enfocan la especial situación de vulnerabilidad por la intersección entre el género y la edad, lo cual genera esta invisibilidad permanente. Por otro lado, si bien las Constitución Federal, como las leyes federales y locales en materia de eliminación de violencia contra la mujer contienen clausulas de aplicación de la ley por cuestiones “de edad”, no podemos ignorar el sentido que se le da a este vocablo, y es que parece aplicar a niñas y adolescente que a mujeres adultas mayores, por lo que los esfuerzos para “prevenir y erradicar” la violencia no toman en cuenta esta especial situación múltiple de vulnerabilidad. Por otro lado, también es fundamental que se incorpore el denominado enfoque diferencial; sobre este punto el enfoque diferencial, como herramienta para evitar la discriminación por razones de sexo o género, implica que se tomen en cuenta que las mujeres son potencialmente víctimas de las diferentes circunstancias en las cuales se encuentran inmersas. Por ello , tomar medidas generales desde una óptica de igualdad formal,

---

<sup>121</sup> Cfr. Amparo Directo en Revisión 1754/2015. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, párr. 102

<sup>122</sup> En el amparo 4398/2013 si bien se arribó que hay un derecho de los adultos mayores a una vida libre de violencia, la Primera Sala no consideró pertinente aplicar una perspectiva de género debido a que estimó que en el caso se tratada de dos adultos mayores y por tanto, que se encontraban en igualdad de condiciones. Cfr. Amparo Directo en Revisión 4398/2013. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>123</sup> Comité CEDAW, Recomendación General No. 35 *Sobre la violencia contra la mujer*, 27 de julio de 2017, CEDAW/C/GC/3 párr. 24.b).

concibiendo a las mujeres como un grupo homogéneo es atacar y erradicar inadecuadamente los problemas que enfrentan. El enfoque diferencial de género, además de permitir visibilizar problemáticas comunes que presentan las mujeres para materializar la igualdad en la realidad, permite al mismo tiempo visibilizar circunstancias particulares que les hagan resentir discriminaciones de forma diferenciada<sup>124</sup>.

**3.- Emisión de un Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos donde se trate de Personas adultas mayores (incorporando la interseccionalidad del género y edad y el enfoque diferencial):** Desde el ámbito de la judicatura, si bien la SCJN ha emitido Protocolos de actuación y existe uno en relación a las mujeres y juzgar con perspectiva de género en casos de violencia, dicho protocolo no contempla a las mujeres adultas mayores como un grupo de mujeres que también son víctimas de violencia, lo cual no sensibiliza a las autoridades frente a casos en los que tengan conocimiento.

**4.- Generación de datos actualizados sobre la situación de violencia – y los tipos de violencia que sufren las mujeres adultas mayores-** : Adicionalmente, y quizá el problema más grave, es que no existen datos actualizados ni resultados de las políticas encaminadas a prevenir la violencia contra en las que se incorpore la situación específica de las mujeres adultas mayores; para ello, es fundamental que se recaben estos datos que reflejen la verdadera dimensión del problema para que las medidas que se han venido implementado se enfoquen de manera correcta a las mujeres adultas mayores y tomen en cuenta sus necesidades.

**5.- Cumplir con la estrategia 1.2.2. de Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 -2018,** a cargo de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CONAVIM), lo que implica capacitación, sensibilización y promoción de los derechos humanos de las mujeres adultas mayores frente a casos de violencia. Es importante señalar que las principales destinatarias de las medidas de promoción deben ser las mujeres adultas mayores, pues de lo contrario desconocerían a qué tienen acceso y cómo acceder a la justicia en caso de violencia. Es importante que los resultados tanto de la capacitación, sensibilización y promoción de los derechos tanto a funcionarios públicos como población en general sean desagregados por sexo y edad.

**6.-Modificar al enfoque asistencialista que ha dominado las políticas públicas de atención a mujeres adultas mayores y transitar a un modelo de derechos humanos que reconozca que tienen derecho a una vida libre de violencia:** Tanto a nivel federal como a nivel local las políticas públicas de atención a las personas mayores se enfoquen en un modelo asistencialista (centrándose principalmente en la entrega de una “pensión” o actividades de “recreación”) en donde además no se incorpora la perspectiva de género ni la atención de casos de violencia<sup>125</sup>. Para ello es fundamental que a nivel federal y local se transite de este modelo asistencial (en donde en los portales oficiales de los programas se refieren a los adultos mayores como “ancianitos”, “abuelitos”, “viejitos”) a uno de derechos humanos que reconozca la problemática de la violencia y brinde atención integral en los casos que se denuncien.

**7.- Crear agencias o procuradurías especializadas para personas adultas mayores víctimas de violencia intrafamiliar en el que se incorpore la perspectiva de género, así como espacios de atención y cuidados integrales:** En todo México sólo existen 5 agencias especializadas de atención a adultos mayores en casos de violencia (2 en la Ciudad de México, Nuevo León, Tabasco y Sonora). Para esto es fundamental que al menos en todo el país se cuente por lo menos por entidad federativa con una de estas agencias que deben contemplar brindar información y conciliación, investigación en los casos de

---

<sup>124</sup> Cfr. Arteaga Morales, Blanca Inés, *El enfoque diferencial ¿Una apuesta para la construcción de la paz?*, p. 22 en “Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz”, No. 3, Universidad de Bogotá – FOS COLOMBIA, Bogotá, 2012 y ACNUR. *Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad en Colombia*, Bogotá, 2008, p. 27.

<sup>125</sup> Véase los programas específicos de los siguientes Estados: Campeche, Coahuila, Chihuahua., Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Asistencia, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz. En las otras entidades federativas los programas se encuentran incluidos dentro del Programa de Desarrollo Integral de la Familia.

denuncia, áreas de trabajo social y atención psicológica; además, quizá uno de los retos que deben tomarse como prioridad para los posibles casos de violencia en el ámbito privado que sufren las mujeres adultas mayores es la creación de lugares específicos de residencia en el que las víctimas de violencia luego de las denuncias, ya sean de carácter temporal o carácter permanente. Ello es fundamental pues porque como los datos muestran, la dependencia económica hacia los familiares y la falta de certidumbre sobre quién se podría hacer cargo de ellas si denuncian, son factores que limitan considerablemente visibilizar este problema fuera del ámbito familiar. Aunado lo anterior es necesario que las agencias existentes y las agencias que se creen incorporen la perspectiva de género y actúen con la más estricta diligencia en aquellos casos de denuncia.

En el caso de las mujeres adultas mayores- en nuestro país- ni siquiera podemos hablar que medianamente se están cumpliendo con las obligaciones de prevención contra la violencia en un primer nivel (obligaciones mínimas exigibles), es decir, la obligación de prevención como medio o comportamiento, porque nuestro país tiene una falencia muy grave frente a la situación concreta de este grupo de mujeres por las acciones que tomó, pero no incorporó en la realidad a las mujeres adultas mayores; no se puede hablar mucho menos sobre los avances progresivos para prevenir y erradicar la violencia como obligación de resultado, porque es necesario que primero se adopten las medidas básicas en materia de prevención.

Lo anterior tiene especial significación dado el contexto en el cual en nuestro país viven las mujeres adultas mayores, es decir, dentro de su núcleo familiar. Es así, que no resulta extraño que no existan denuncias de manera reiterada, pues la lógica es “ si lo denunció, con quien voy a vivir”, “cómo voy a denunciar a mi propia familia”; si este punto le sumamos lo descrito en los anteriores párrafos, la invisibilidad es total frente a evidenciar la forma de violencia que sufren las mujeres adultas mayores.

De la problemática expuesta a lo largo del presente escrito se ha podido constatar la falta de datos concretos, desagregados sistemáticamente o actualizados sobre la violencia que sufren las mujeres adultas mayores a nivel nacional. Lo anterior es un obstáculo para combatir la violencia contra las mujeres adultas mayores en el interior de la familia, pues al no contar con los datos estadísticos adecuados y precisos y una deficiente orientación de las medidas y políticas públicas hacia ella no se conoce a detalle ni realmente la magnitud del problema a fin de combatirlo de manera eficaz y eficiente. En resumen, sobre este sector de las mujeres mexicanas, nuestro país incumple obligaciones constitucionales y convencionales: la prevención de la violencia en el ámbito familiar de las mujeres adultas mayores por mantenerlas invisibles en la problemática que sufren todas las mujeres en nuestro país.

Regresamos a la pregunta inicial ¿Cómo erradicamos lo que no prevenimos?.