



FLACSO
2022

REFUGIOS PARA MUJERES QUE SUFREN VIOLENCIA EXTREMA Y EN SU CASO HIJAS E HIJOS. UN CASO DE INCIDENCIA INTERSECCIONAL Y CON ENFOQUE DE NIÑEZ.

Dr. Cristian Miguel Acosta García

Universidad Nacional Autónoma de México, FES Acatlán

Eje temático 05: Infancia, adolescencia y juventudes.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. www.flacso.edu.uy. Teléf.: 598 2481 745. Email: secretaria@flacso.edu.uy



Resumen

Los refugios constituyen lugares seguros para las víctimas de violencia familiar, en México, para diciembre de 2022 los Refugios que atienden a mujeres y en su caso hijas e hijos no cuentan con una regulación homologada por lo que basan sus actuaciones y la prestación de servicios en manuales no obligatorios que se usan como una simple guía. Con la finalidad de resolver dicha problemática el 13 de mayo de 2021 el Ministerio de Economía de México publicó un proyecto de norma administrativa que será obligatoria en todo el país (Norma Oficial Mexicana) y que fue motivo de una consulta pública. El artículo presenta los resultados del proceso de participación e incidencia realizado en ese proyecto de norma administrativa a través de la presentación de comentarios y participación en el Grupo de Trabajo revisor coordinado por el Ministerio de Economía. Los comentarios estuvieron sustentados en un análisis doctrinal y jurídico documental de los estándares Universales e Interamericanos en materia de derechos humanos, se propusieron herramientas teórico- metodológicas para respetar y visibilizar el Corpus Juris de Niñez, así como una necesaria mirada interseccional con el objetivo de respetar los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes (NNA) que son víctimas de violencia sin superponer una categoría sobre otra.

Palabras claves. Derechos de la niñez, interseccionalidad, violencia extrema, refugios.



Introducción

“SI NECESITAS SALIR DE NUESTRO SITIO WEB, SÓLO PRESIONA EL BOTÓN QUE ENCONTRÁS DEL LADO DERECHO (Botón de salida rápida)” reza una ventana emergente que aparece cuando se abre la página de la Red Nacional de Refugios y, cuando damos “clic” en dicho botón somos redireccionados de inmediato a una revista de “Micro jardinería creativa: Terrarios” lo cual nos hace reflexionar sobre el grado de violencia que puede sufrir una mujer para abrir con miedo una página de internet y el que una de las principales redes de ayuda lo considere como parte de sus protocolos de seguridad en línea (RNDR, 2021).

Los Refugios son considerados como espacios confidenciales, seguros, temporales y gratuitos en los que las víctimas de violencia familiar, tanto mujeres como sus hijas e hijos pueden encontrar servicios especializados y atención integral. La estadía tiene por objetivo resguardar y garantizar su seguridad del público usuario para que puedan vivir un proceso tanto emocional, psicoemocional y físico que permita su fortalecimiento, autodeterminación y la creación de un plan de vida libre de violencia para la toma de decisiones (Secretaría de Economía, 2021).

Si bien los refugios han existido en México desde los años noventa como una respuesta ante la creciente violencia contra las mujeres y sus hijas e hijos, también lo es que su regulación no ha sido del todo satisfactoria, pues hasta la fecha no cuentan con parámetros homologados y obligatorios para la prestación de sus servicios y tampoco cuentan con una perspectiva o enfoque de niñez que pretenda atender de manera eficiente a las NNA que hacen uso de sus instalaciones. Al efecto el presente trabajo busca visibilizar los derechos de esa otra población que parecería, al menos normativamente ausente en los refugios, NNA, sistematiza los estándares Universales e Interamericanos para su protección que fueron presentados



FLACSO 2022

para el perfeccionamiento de una norma que, en México, regulará de manera obligatoria los estándares bajo los cuales operarán dichos refugios.

De igual forma la ponencia presenta avances de la investigación Doctoral que para diciembre de 2022 se realiza en la Universidad Nacional Autónoma de México, FES Acatlán sobre Interseccionalidad y Niñez como un enfoque indispensable en las políticas públicas, iniciativas y resoluciones de tomadores de decisión que inciden sobre el interés superior de NNA buscando la armonización de derechos antes que miradas mono-categorías que superpongan los derechos de otro grupo frente a la niñez.

REFUGIOS, UNA SALIDA PARA ROMPER CICLOS DE VIOLENCIA SIN REGULACIÓN HOMOLOGADA.

En México, los primeros refugios surgen en 1996, “Mujer Contemporánea” y “Alternativas pacíficas”, para 1999 se crea la Red Nacional de Refugios con la unión de las 4 instituciones existentes para ese año (Vázquez Alarcón et al., 2011). Al tratarse de la prestación de servicios por parte de organizaciones de la sociedad civil, instituciones de asistencia privada y algunos de carácter gubernamental.

Su regulación legislativa tiene sustento en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) que, como en otras latitudes de Latinoamérica, abreva de la Convención Belem do Pará; las reformas a dicha ley del 28 de enero de 2011 incluyeron a los refugios como mecanismo de atención a las mujeres víctimas el proporcionarles lugares seguros en los que se les prestan los servicios de hospedaje, alimentación, vestido y calzado, servicio médico, asesoría jurídica, apoyo psicológico, capacitación y bolsa de trabajo a las mujeres y, en su caso a sus hijas e hijos. Desde su creación hasta la fecha no han existido



FLACSO 2022

parámetros homologados para su regulación, de conformidad con Toledo y Lachenal (2015), ha existido un Manual de Procedimientos para Centros de Atención y Refugio para mujeres y sus hijos e hijas víctimas de violencia familiar y sexual de 2004 y un Modelo de Atención en refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y sus Hijas e Hijos de 2011.

Así, el Modelo de 2011 en palabras de sus autoras se consideran como “un primer esfuerzo para establecer lineamientos consensuados respecto a la homologación de las condiciones básicas con que debe funcionar un refugio” lograr financiamiento y certificación, así como las bases mínimas para elaborar políticas públicas relacionadas con las funciones y objetivos de los refugios. (Vázquez Alarcón et al., 2011), sin embargo, sus propias características y naturaleza de manual, limitaban su aplicación y se señalaba expresamente como una serie de sugerencias y recomendaciones no obligatorias.

Por ello, los refugios no han contado con parámetros homologados para la prestación de sus servicios, además de que la normatividad y manuales existentes no visibilizan los derechos de NNA usuarios, por lo que los derechos de las mujeres pueden superponerse a los de la niñez bajo criterios interseccionales. Bajo parámetros administrativos y de asignación de recursos debe destacarse la existencia de “Lineamientos de operación del Programa de apoyo para refugios especializados para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijas e hijos” que bajo un criterio de anualidad otorgan recursos para la operación de los refugios con una cobertura nacional y que utiliza como estándar de prestación de servicios el Modelo emitido por INMUJERES (Lineamientos de Operación Del Programa de Apoyo Para Refugios Especializados Para Mujeres Víctimas De, 2020).

Con el fin de paliar la falta de homologación, el 13 de mayo de 2021 la Secretaría de Economía publicó, en términos de la Ley Federal de Metrología y Normalización el Proyecto de Norma Oficial Mexicana



FLACSO 2022

PROY-NOM-217-SE-2020, Prestación de servicios de refugios para mujeres en situación de violencia familiar extrema y/o por razones de género y en su caso sus hijas e hijos-Criterios y verificación. Al tratarse de una Norma Oficial Mexicana, presenta la ventaja de constituir un acto administrativo de carácter general con carácter de obligatorio para los refugios públicos, privados y de asistencia social que deberán acatarse en todo el territorio nacional y por los distintos ámbitos de gobierno, lo cual acontecerá una vez que sea publicada en el Diario Oficial de la Federación.

UN ESBOZO SOBRE LA INTERSECCIONALIDAD Y EL ENFOQUE DE NIÑEZ.

En primer lugar, debemos recordar que la principal promotora de la interseccionalidad es Kimberlé Crenshaw, quien al analizar los alcances del feminismo negro en Estados Unidos advirtió que las mujeres negras sufrían de afectaciones diversas que las de las mujeres blancas, pero también, afectaciones diversas por ser negras, lo que las colocaba en una intersección entre los derechos de las mujeres y personas negras que les impedían el respeto integral a sus derechos. A partir de esos parámetros advierte que, como personas, podemos ser parte de distintas categorías a la par y que, en ocasiones unas se superponen sobre otras generando múltiples afectaciones, por lo que, para no afectar ningún tipo de derechos propone un análisis interseccional (2016).

Por su parte Collins y Bielge (2020) señalan que la interseccionalidad se encarga de analizar cómo las relaciones de poder e influencia social se intersectan entre sí y puede considerarse como una herramienta analítica o teoría de crítica social que considera las diferentes categorías de las cuales una persona puede formar parte considerando raza, clase, género, sexo,



FLACSO 2022

nacionalidad, etnia, edad, calidad de víctima, edad, religión, entre muchas otras y en esas interacciones generan situaciones de opresión o privilegio.

En el mismo sentido las autoras refieren que la interseccionalidad puede utilizarse como una herramienta analítica y sin ella, corremos el riesgo de “atender a un grupo a la vez”. Para ejemplificarlo analizan los programas de atención en Colegios y Universidades de Estados Unidos que contaban con programas diferenciados:

“African Americans, Latinx groups, women, gays and lesbians, veterans, returning students, and persons with disabilities. As the list grew, it became clearer not only that this one-group-at-a time approach was low, but that most students fit into more than one category” (Collins & Bilge, 2020).

Por ello, al no usar la interseccionalidad como herramienta analítica o teoría de crítica social corremos el riesgo de “atender un grupo a la vez” y con ello afectar el cúmulo de derechos de los cuales una persona puede ser destinataria, para efectos de este trabajo y la incidencia en refugios advertimos al menos 3 categorías que interactúan entre sí: 1) mujeres; 2) NNA; y 3) su calidad de víctimas de violencia familiar extrema.

Ergo, según las autoras esta multiplicidad de categorías y divisiones sociales son creadas por relaciones de poder que consideran clases, raza, género, etnia, ciudadanía y sexualidad entre otras; estas relaciones se entrecruzan de manera compleja y pueden llevar a la protección o defensa de derechos enfatizando que, por regla general, protegemos un grupo a la vez, lo que conlleva el riesgo de elevar una categoría de análisis sobre otra y la posible omisión o consideración de otros derechos de los cuales la persona también es beneficiaria (Collins & Bilge, 2020) generando así un fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio.

Desde un aspecto propositivo y de ejercicio de derechos, posicionar una categoría sobre podría considerarse prima facie, como parte de la progresividad de los derechos exigidos por un grupo específico, sin embargo, su impulso, sin considerar las características o prerrogativas



FLACSO 2022

otorgadas a otros grupos podría generar vulneraciones sistemáticas lo que nos invita a reflexionar sobre las consecuencias de imponer visiones adultocéntricas que organizan relaciones de poder e impactan en los derechos de NNA.

Bajo un enfoque de niñez, Sourmunen, refiere que la interseccionalidad tiene diferentes definiciones “but the core idea is that social identities, including age, gender, and class, overlap and amplify discrimination. Thus, children’s experiences cannot be reduced solely to their age” (Sormunen, 2021). En el mismo sentido Giorgi enfatiza en la complejidad de los entrecruzamientos y la convergencia de diversas categorías, construcciones sociales, culturales e históricas y condiciones sociales como la etnia, discapacidades, sexo y edad poco a poco se superimponen entre sí configurando condiciones particulares del grupo poblacional o del sujeto, provocando situaciones singulares y específicas de ejercicio, pero también de posibles vulneraciones de derechos que requieren una necesaria mirada interseccional (Guerra et al., 2019).

Si bien Giorgi centra su análisis interseccional en la interacción existente entre género y niñez desdoblado problemas intrínsecos con sistemas patriarcales y adultocéntricos que consideran las teorías del feminismo y los derechos de la población LGBT, también deja entrever que se corre el riesgo de contar con miradas feministas que, bajo la lógica de la reivindicación de derechos, fomentan la inclusión de las niñas en tanto futuras mujeres, sin considerar la singularidad de la que gozan al ser niñas. Por ello, Duarte (2019) refiere que frente a esta complejidad, en este cúmulo de grupos y categorías es necesario mirar las especificidades, las realidades de la niñez para dar una respuesta interseccional que valore las diferencias. Para efectos de este trabajo se advertirá como la categoría de “mujeres víctimas” se superponía a la categoría de “niñas, niños y adolescentes víctimas”, pues la propuesta de regulación de los refugios



FLACSO 2022

centraba sus esfuerzos única y exclusivamente su fundamentación en los derechos de las mujeres.

En ese orden de ideas, la perspectiva o enfoque de niñez señala que debe reconocerse a NNA como personas titulares de derechos, con base en el respeto de su dignidad, vida, supervivencia, bienestar, salud, desarrollo, participación y no discriminación, garantizando integralidad en el disfrute de sus derechos (Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, 2016-2018, 2017).

Tales derechos son diferenciados a los de una persona adulta, pues NNA requieren de una protección especial, integral o reforzada propia del Corpus Juris de Niñez que considera cuando menos la Convención de los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989¹ y sus tres protocolos facultativos, el primero referente a la participación de niños en conflictos armados; otro sobre la venta, trata y pornografía; y el relativo a un procedimiento de comunicaciones², sin perder de vista la relevancia de las observaciones generales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño, tales estándares en conjunción con el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la opinión consultiva 17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dan vida al Corpus Juris latinoamericano en materia de niñez³ (Acosta García, 2020).

En ese sentido, NNA que acuden a los refugios con sus madres, son jurídicamente hablando víctimas directas o indirectas cuyos derechos han sido vulnerados y que, por tanto, requieren el respeto a los parámetros de protección reforzada que han sido creados específicamente para ellos. Sobre NNA en situación de vulnerabilidad, tanto el Comité de los Derechos del Niño como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reconocido diversas premisas básicas para la atención de NNA que sufren violencia y que deben ser respaldadas por los Estados, máxime si las



FLACSO 2022

políticas públicas de un Estado obligan a contar con espacios seguros como refugios para buscar la protección y respeto a sus derechos.

Así, de la sistematización de los criterios existentes en el ámbito universal e interamericano puede llegarse a ciertas premisas que, aunque parecerían obvias, pueden ser omitidas en las políticas públicas, iniciativas o resoluciones de las distintas autoridades de un país y que, para efectos de esta investigación es importante visibilizar:

1. NNA tienen derecho a cuidados y asistencia especiales diversos a los de un adulto (Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 1969; Convención de Los Derechos Del Niño, 1989).⁴
2. NNA tienen derecho a que se respete su vida, supervivencia y desarrollo, a no ser discriminados, a ser escuchados y a respetar su interés superior (Observación General 5. Medidas Generales de Aplicación de La Convención Sobre Los Derechos Del Niño, 2003).⁵
3. Las condiciones en las que participan NNA no son las mismas en que lo hace un adulto (Opinión Consultiva OC-17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos Del Niño, 2002).⁶
4. Su condición exige una protección especial que es considerado un derecho adicional y complementario (González y Otras (“Campo Algodonero”) vs México. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 2009).⁷
5. Darle el mismo tratamiento que a un adulto, es desconocer la realidad y omitir la adopción de medidas especiales para la protección de NNA, con graves perjuicios para estos (Opinión Consultiva OC-17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos Del Niño, 2002).⁸
6. Es indispensable que el Estado, familia y sociedad reconozcan y respeten las diferencias de trato que les corresponden (Opinión Consultiva OC-17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos Del Niño, 2002).⁹



FLACSO 2022

7. Es obligación del Estado prestar especial atención a las necesidades y derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición de niñas (González y Otras (“Campo Algodonero”) vs México. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 2009).¹⁰
8. Todas las autoridades deben tomar las medidas para prevenir, atender y sancionar los casos de violencia en contra de NNA (Ley General de Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2021).¹¹
9. Siempre que se identifica un caso de violencia debe darse vista para el acompañamiento permanente y efectivo de la autoridad especializada¹², también denominado como Abogado o Abogado del niño, para el caso de México, la Procuraduría de Protección para que elabore su plan de restitución (Ley General de Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2021).¹³
10. La impunidad de facto permite y hasta alienta la persistencia de violaciones contra NNA haciéndolos aún más vulnerables (“Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs Guatemala. Fondo., 1999).¹⁴
11. El Estado no puede aplicar o tolerar una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo ni de realizar investigaciones efectivas, pues ello genera que los responsables de tales hechos se encuentren en la impunidad al no ser identificados ni sancionados mediante actos judiciales que hayan sido ejecutados (“Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs Guatemala. Fondo., 1999).¹⁵
12. El deber de investigar debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad (“Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs Guatemala. Fondo., 1999)¹⁶



FLACSO 2022

13. El Estado no puede incurrir en acciones u omisiones frente a la violencia sexual, pues tiene un deber de debida diligencia reforzada y protección especial, el no hacerlo, genera una revictimización (V.R.P., V.P.C. y Otros vs Nicaragua, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2018).¹⁷
14. La falta de atención médica, integral y especializada en niñez, sumada a la situación de impunidad pueden generar secuelas que revictimizan (V.R.P., V.P.C. y Otros vs Nicaragua, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2018).¹⁸
15. El deber de investigar es una obligación que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, no es una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privativa de elementos probatorios (V.R.P., V.P.C. y Otros vs Nicaragua, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2018).¹⁹
16. Si los delitos no son investigados con seriedad, resultarían en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado (Velásquez Rodríguez vs Honduras, 1988).²⁰
17. Ante casos de violencia contra niñas, adolescentes o mujeres mayores de edad, el estado debe investigar con determinación y eficacia, rechazando cualquier tipo de violencia y brindando confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección (Fernández Ortega y Otros vs México, 2010).²¹
18. Se deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia que considere:
 - 1) un marco jurídico adecuado de protección; 2) una aplicación efectiva del mismo; y 3) políticas de prevención integrales que fortalezcan a las instituciones y les permitan otorgar respuestas efectivas; 4) prácticas que permitan actuar de manera eficaz ante las



FLACSO 2022

denuncias (V.R.P., V.P.C. y Otros vs Nicaragua, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2018).²²

19. Es el Estado quien debe adoptar las medidas de protección necesarias para que sus instituciones actúen bajo el principio del interés superior de la niñez, y eviten que las diligencias, que de por sí pueden traer consigo elementos de reactualización del trauma, constituyan un acto de violencia institucional (V.R.P., V.P.C. y Otros vs Nicaragua, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2018).²³

Ergo, las premisas de protección especial, integral o reforzada de NNA son diferentes a los que se les debe brindar a una mujer víctima de violencia y, en todo caso, la regulación que se cree para regular a los refugios debe contar con un enfoque interseccional pero también con un enfoque de niñez.

LOS REFUGIOS Y LA ATENCIÓN A MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR.

Los refugios son un espacio confidencial, seguro, temporal y gratuito, donde se prestan servicios especializados y atención integral a mujeres víctimas de violencia y en su caso hijas e hijos considerando diversas perspectivas de la violencia que pueden sufrir estos dos grupos en situación de vulnerabilidad: 1) violencia contra las mujeres por género, psicológica, física, patrimonial o sexual; 2) violencia contra NNA considerando violencia física, psicológica, trato negligente, maltratos y castigos corporales y humillantes; 3) violencia familiar, definida como cualquier acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter,



FLACSO 2022

controlar o agredir de manera física, verbal psicológica, patrimonial, económica y sexual.

La estadía en los refugios tiene el propósito de resguardar, garantizar su seguridad y que vivan un proceso tanto en la parte emocional, psicoemocional y física que permita su fortalecimiento, autodeterminación y que de manera informada establezca un plan de vida libre de violencias, que tiene que ver con la toma de decisiones en un proceso de empoderamiento que le permita ejercer su ciudadanía libremente a plenitud. (Versión Final NOM-214-SE-2021 Prestación de Servicios de Refugios Para Mujeres En Situación de Violencia Familiar y/o Por Razones de Género y En Su Caso Hijas e Hijos-Criterioso y Verificación., 2021).

Tal como se estableció, una de las grandes deudas pendientes para los refugios que atienden a mujeres en situación de violencia familiar o extrema y a sus hijos e hijas era contar con parámetros normativos homologados y obligatorios. Es así que para el 13 de mayo de 2021 se publicó en el DOF el proyecto de NOM, PROY-NOM-217-SE-2020, Prestación de servicios de refugios para mujeres en situación de violencia familiar extrema y/o por razones de género y en su caso sus hijas e hijos-Criterios y verificación cuya emisión corresponde al Comité Consultivo Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía (CCONNSE) quien en términos de la LFMN otorgó un plazo de 60 días naturales para emitir comentarios a dicho proyecto (Secretaría de Economía, 2021).

Conforme a su numeral 1, el objetivo y campo de aplicación de ese Proyecto de NOM era establecer los criterios que deben observarse para la prestación, permanencia y continuidad de servicios seguros, gratuitos y atención integral especializada con enfoque de género, derechos humanos e interculturalidad para las mujeres en situación de violencia familiar extrema y/o por razones de género y en su caso para sus hijas e hijos, su aplicación corresponderá a los prestadores de servicios de Refugios para



FLACSO 2022

mujeres en situación de violencia familiar extrema y/o violencia de género que ponga en riesgo su vida, en su caso sus hijas e hijos, que no cuenten con redes de apoyo seguras de los sectores, público, privado y asociación civil o mixtos (combinación de dos o más sectores); así como para el personal que otorga atención especializada y para quienes brinden sus servicios al interior de las instalaciones de los mismos.

Ahora bien, el propio título del Proyecto de Norma Oficial Mexicana y el numeral 3.34, reconocían de manera expresa que la población usuaria/atendida, son mujeres, NNA que reciban servicios de Refugio. Por lo que el numeral 1, 3.34 y el título del proyecto de NOM tenían implicaciones relevantes para realizar un análisis interseccional sobre el contenido de la norma atendiendo a cuando menos tres categorías: 1) mujeres; 2) NNA; y 3) víctimas.

En ese orden de ideas bajo criterios interseccionales y con la finalidad de respetar el interés superior de la niñez se realizó un análisis del Proyecto de Norma Oficial Mexicana advirtiendo las siguientes áreas de oportunidad referentes a la protección que le corresponde a NNA: 1) Nulo enfoque de niñez. El proyecto omitía valorar el Corpus Juris de Niñez; 2) NNA víctimas sin derechos. La única protección que otorgaba el proyecto era a mujeres mayores de edad, por lo que los derechos de NNA no eran considerados sujetos de derechos; 3) Nula protección especial. El proyecto no garantizaba la protección integral, especial o reforzada a favor de NNA; 4) Deficiente coordinación con las Procuradurías de Protección de NNA (en adelante PPNNA). No consideraba la obligatoriedad de dar vista a dichas autoridades en términos de la LGDNNA; 5) Nula coordinación entre autoridades. Lo que impedía proteger a NNA víctimas de violencia familiar, sexual o de cualquier otro tipo.

Bajo esos parámetros y categorías se presentaron comentarios al Proyecto de Norma Oficial Mexicana en colaboración con el think tank Early



FLACSO 2022

Institute, A.C., lo que permitió formar parte del Grupo de Trabajo encargado de analizar los comentarios a dicha norma oficial mexicana y participar en las sesiones respectivas.

El grupo de trabajo se integró por distintas dependencias y autoridades a saber, entre las que destacan la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Economía, INDESOL, INMUJERES, INAP, INACIPE, la Red Nacional de Refugios y la Coalición de Personas Sordas, siendo Early Institute la única asociación especializada en niñez con participación en el grupo de trabajo. Después de varias sesiones de trabajo se obtuvo una versión final de la NOM que se encuentra pendiente de publicación y cuyos resultados de incidencia pueden resumirse en los siguientes términos:

1. Se advirtió y posicionó que la NOM debe regirse con parámetros interseccionales a lo largo de todo su contenido.
2. De igual forma se advirtió bajo parámetros interseccionales que la NOM regula a mujeres, NNA víctimas, que tienen diversos derechos.
3. Como parte de la discusión se advirtieron oras categorías interseccionales aplicables tanto a mujeres como a NNA que pueden ser, entre otras: 1) personas con discapacidad; 2) personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas; y 3) personas transexuales y transgénero.
4. Como parámetros de protección especial para NNA se visibilizó el marco normativo especializado en la materia.
5. Conforme a los estándares interamericanos estableció en el proyecto de NOM la obligación de respetar la protección y atención especial, integral o reforzada de la que gozan NNA.
6. Se posicionó la perspectiva y/o enfoque de niñez a lo largo de la versión final de la Norma Oficial Mexicana.
7. Se estableció el mecanismo de coordinación obligatorio y aviso inmediato a las Procuradurías de Protección de NNA.



CONCLUSIONES

Primera. Los refugios constituyen espacio seguro para mujeres y en su caso hijas e hijos, por lo que deben prestarse servicios bajo criterios interseccionales que consideren todas las categorías de las que pueden ser destinatarias la población usuaria.

Segunda. La regulación existente en los refugios es deficiente, no obligatoria y poco homologada por lo que se prestan sus servicios bajo los estándares que cada refugio considera pertinentes.

Tercera. La emisión de una NOM para su regulación permite crear parámetros homologados y obligatorios para todos los refugios.

Cuarta. El proyecto de NOM de refugios emitido por la Secretaría de Economía carecía de un enfoque de niñez y no consideraba parámetros de atención interseccional para la población usuaria.

Quinta. La intervención realizada permite posicionar el enfoque de niñez en los refugios que prestan servicios de atención a mujeres y en su caso hijas e hijos en situación de violencia, respetando la protección especial, integral o reforzada de la cual son destinatarios conforme al Corpus Juris de Niñez sin superponer una categoría sobre otra.

Sexta. La atención coordinada y transversal para NNA a través de las Procuradurías de Protección de NNA permite respetar su interés superior y generar los planes de restitución integral que correspondan.



Referencias bibliográficas

- Acosta García, C. M. (2018). El acceso a la información pública en actos administrativos de carácter general caracterizados por su publicidad. Caso “NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.” *Estudios En Derecho a La Información*, 1(7), <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2019.7.13019>
- Acosta García, C. M. (2020). Construcción y deconstrucción de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. *Boletín. Derechos Humanos, Género y Justicia*, 10, 6–9. https://www.dropbox.com/s/pmyvwdp9rkyy7mb/BOLET%20DERECHOS%20HUMANOS%20G%20Y%20JUSTICIA%20NOVIEMBRE_2020%20%281%29.pdf?dl=0
- Collins, P., & Bilge, S. (2020). *Intersectionality* (2nd ed.). Polity Press.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 19. 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Convención de los Derechos del Niño. Preámbulo. 20 de noviembre de 1989.
- Crenshaw, K. (2016). The urgency of intersectionality. <https://www.youtube.com/watch?v=akOe5-UsQ2o>
- Duarte, Q. K. (2019). Sociedad autocéntrica y derechos de niñas, niños y jóvenes. *Boletín Infancia*, 8, 31–39.
- Fernández Ortega y Otros vs México. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de agosto de 2010).



FLACSO 2022

González y Otras (“Campo Algodonero”) vs México. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (16 de noviembre de 2009).

Guerra, A., Pierro, A. di, Marchisio, A., Fonseca, J., Moncalvo, L., Alonso, R., Cardoso, S., & Lucas, V. (2019). Infancia y género, un encuentro necesario.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2018). 04 de agosto de 1994.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2021). Artículos 47, 48, 49, 85 y 122. 04 de diciembre de 2014.

Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género. (2020).

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130420.pdf

“Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs Guatemala. Fondo. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (19 de noviembre de 1999).

OC-17/2002 Condición Jurídica y Derechos Humanos del niño. Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (28 de agosto de 2002).

Observación General 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. 27 de noviembre de 2003.

Pérez Contreras, M. de M. (2005). Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, XXXVIII, núm. 113, 845–867. www.cndh.org.mx/prin

Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, 2016-2018, (2017).



FLACSO 2022

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5494057&fecha=16/08/2017

RNDR. (2021). Red Nacional de Refugios.
<https://rednacionalderefugios.org.mx/>

Secretaría de Economía. (2021). Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-217-SE- 2020, Prestación de servicios de refugios para mujeres en situación de violencia familiar extrema y/o por razones de género y en su caso sus hijas e hijos-Criterios y verificación.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618251&fecha=13/05/2021

Sormunen, M. (2021). The best Interest of the Child in human rights practice: An Analysis of Domestic, European and International Jurisprudencie. [Doctoral Dissertation]. University of Helsinki.

Toledo Escobar, C., & Lachenal, C. (2015). Diagnóstico sobre los regufios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México.

Vázquez Alarcón, A., Corona Ramos, A., Padilla Dieste María Cristina, Rodríguez Dorantes, C., Santaella Solis, A., del Río Zolezzi, A., Salazar Rivera, R. M., Figueroa Morales, W., & Guillé Tamayo, M. (2011). Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos.

Velásquez Rodríguez vs Honduras. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (29 de julio de 1988).

Versión final NOM-214-SE-2021 Prestación de servicios de refugios para mujeres en situación de violencia familiar y/o por razones de género y en su caso hijas e hijos-criterioso y verificación., (2021).
www.gob.mx/se



FLACSO 2022

V.R.P., V.P.C. y Otros vs Nicaragua, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (08 de marzo de 2018).

¹ Firmada por México el 26 de enero de 1990 y ratificada el 21 de septiembre de 1990.

² Cabe recordar que México ha ratificado los dos primeros protocolos no así el “Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de Comunicaciones”

³ El concepto es introducido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala, Fondo, sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C N° 63, párrafo 194 y en varias sentencias posteriores, cobrando relevancia de igual forma la Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002 sobre Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño.

⁴ Preamble de la Convención de los Derechos del Niño, ONU, noviembre de 1989 y artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵ Párrafo 12.

⁶ Párrafo 96.

⁷ Párrafo 408.

⁸ Párrafo 96.

⁹ Párrafo 96.

¹⁰ Párrafo 408.

¹¹ Artículo 47, 48 y 49 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 4, fracción XXXIX, 53.

¹² Párrafo 143.

¹³ Artículos 85 y 122 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

¹⁴ Párrafo 139.

¹⁵ Párrafos 191 y 228.

¹⁶ Párrafo 226.

¹⁷ Párrafos 139, 141.

¹⁸ Párrafos 139, 144 y 145.

¹⁹ Párrafos 139, 151.

²⁰ Párrafo 177.

²¹ Párrafo 193.

²² Párrafos 139, 153.

²³ Párrafos 139, 176.