



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**¿SUJETOS DE DERECHOS U OBJETOS DE CONTROL?
ESTUDIO COMPARADO DE LOS PROCESOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA)
Y TAPACHULA (MÉXICO)**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE^[1]_[SEP]
DOCTORA^[1]_[SEP] EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES^[1]_[SEP]
CAMPO DISCIPLINARIO RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA: MACARENA MACHÍN ÁLVAREZ

**Tutora principal
DRA. LUCIANA GANDINI**

**Comité tutor^[1]_[SEP]
DRA. CECLIA IMAZ BAYONA^[1]_[SEP]
DR. MAURICIO PADRÓN INNAMORATO**

**Comité de evaluación
DRA MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ
DR. ABBDEL CAMARGO MARTÍNEZ**

CIUDAD DE MÉXICO, JULIO 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de tesis es el resultado de un esfuerzo en el que distintas personas contribuyeron directa e indirectamente a través de su opinión, su lectura, paciencia, dando ánimo y acompañándome en los mejores y peores momentos. A todas ellas les dedico estas líneas de agradecimiento.

En primer lugar quiero agradecer a Javi por su infinita paciencia y su permanente apoyo, sin su ayuda no podría haberlo conseguido. A mis hijos, Violeta y Evaristo, porque su compañía y cariño me han dado siempre fuerzas para seguir adelante. A mis hermanas y a mis padres por dejar que les molestase de vez en cuando, por sus visitas, los viajes que hemos hecho y la confianza que me han transmitido siempre desde la distancia.

En este momento tan importante, le quiero dedicar un agradecimiento especial a mi tutora Luciana Gandini, por su apoyo permanente, por creer en este proyecto desde sus inicios y ayudarme a fortalecer el trabajo. Gracias por haberme dirigido en momentos de inconsistencia con la paciencia y rigurosidad de una excelente académica. A todo el comité tutorial les agradezco sus comentarios, siempre precisos, y el cariño con el que me han tratado, me llevo lo mejor de cada uno.

También quiero agradecer a Paola, Gloria, Juan y Areli por estar ahí siempre que lo he necesitado y darme su opinión desde el conocimiento y la sinceridad que solo se obtiene dentro de la amistad. A todas las amigas y amigos del parque Acacias, por escucharme y compartir conmigo, en especial a Majo y a Claudia.

Finalmente agradecer a las personas y organizaciones que me abrieron las puertas para contarme lo que ocurre con los NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula, por el tiempo compartido y la confianza con la que me hablaron; sin su ayuda no hubiera sido posible la realización de esta tesis.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1.

EL PROCESO DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL CON NNA

MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS COMO PROBLEMA DE ESTUDIO 9

- 1.1 Puesta en escena: el accionar de las autoridades y el ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados 9
- 1.2 Punto de partida y aporte 15
- 1.3 Lo que se pretende alcanzar 20
- 1.4 Aclaraciones al término NNA migrantes no acompañados 22
- 1.5 Paso a paso del estudio comparado de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados..... 25
- 1.6 Estructura de la tesis 29

CAPÍTULO 2.

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA: UNA

FORMA DE SER NNA EN CONTEXTOS MIGRATORIOS 31

- 2.1 Introducción 31
- 2.2 Un paseo por la historia de los derechos de los NNA: de la compasión-represión a la protección integral de sus derechos 32
- 2.3 Hacia la recuperación de los NNA como actores sociales..... 41
 - 2.3.1 Del sujeto pasivo al sujeto social 43
 - 2.3.2 La sociología de la infancia y el protagonismo infantil 46
- 2.4 Los NNA en la migración internacional: una revisión de las teorías migratorias desde lo generacional 51
 - 2.4.1 El adultocentrismo de base en los modelos económicos clásicos..... 52
 - 2.4.2 El vacío que hay detrás del hombre racional 54
 - 2.4.3 La instrumentalización de los NNA en la decisión migratoria familiar 56
 - 2.4.4 El peso del contexto en las decisiones migratorias de los NNA 59
 - 2.4.5 La perpetuación y evolución de las migraciones infantiles internacionales 62
- 2.5 Los determinantes de la migración de NNA sin referentes familiares 64
- 2.6 Reflexiones finales en torno al adultocentrismo como sistema de dominio y matriz de análisis..... 70

CAPÍTULO 3.

EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS EN LA INTERVENCIÓN

GUBERNAMENTAL CON NNA MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS: UNA

PROPUESTA ANALÍTICA 75

- 3.1 Introducción 75
- 3.2 Punto de mira: fuentes para el análisis del accionar de las autoridades..... 77
 - 3.2.1 Principios generales del accionar de las autoridades con NNA..... 82
- 3.3 Cualidades del EBDH y su relación con la interseccionalidad..... 86

3.3.1 El EBDH con respecto a otros enfoques.....	88
3.3.2 Identidades solapadas del colectivo en cuestión.....	93
3.4 Un trato adecuado hacia la niñez y adolescencia migrante no acompañada.....	96
3.4.1 Procedimiento de evaluación inicial de su situación particular	97
3.4.2 Procedimiento de determinación de una solución duradera y tipos de soluciones.....	100
3.5 Características definitorias del EBDH: una herramienta útil en lo investigativo .	103

CAPÍTULO 4.

HACIA LA COMPARACIÓN DE DOS CONTEXTOS DE LOCALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN AUTÓNOMA DE NNA: CÁDIZ Y TAPACHULA 106

4.1. Introducción.....	106
4.2. Cambios en la configuración social y cultural de los contextos de estudio.....	107
4.2.1. Andalucía y Cádiz: puertas de entrada de la migración irregular a la península y testigos trágicos de las políticas migratorias europeas	108
4.2.2 Chiapas y Tapachula: cuellos de botella de la migración en tránsito	115
4.3 Perfiles y características del colectivo en cuestión	123
4.3.1 Una migración en aumento	125
4.3.2 Un fenómeno de dimensiones globales.....	129
4.3.3 Sus métodos y rutas de entrada: un viaje peligroso	135
4.3.4 La diversidad de sus motivos migratorios	140
4.4 La protección jurídica de los derechos de los NNA migrantes.....	142
4.5 Reflexiones finales sobre la comparación entre contextos	147

CAPÍTULO 5.

LA ADECUACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL A UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS 153

5.1 Introducción	153
5.2 El tratamiento normativo de la niñez y adolescencia migrante no acompañada en España: un proteccionismo de base	154
5.2.1 Los NNA migrantes no acompañados y el sistema de protección andaluz ...	161
5.3 El tratamiento normativo de la niñez y adolescencia migrante no acompañada en México: incoherencias en el desarrollo de la norma.....	165
5.3.1 La protección jurídica de los NNA migrantes no acompañados en Chiapas .	172
5.4 La respuesta institucional que se le otorga a los NNA migrantes no acompañados en ambos contextos de estudio.....	173
5.4.1 Características de la respuesta institucional según los ámbitos de actuación y el tipo de administración.....	174
5.4.2 La adecuación de la respuesta institucional a un EBDH	180
5.5 El balance comparativo: las características de dos modelos de intervención.....	197

CAPÍTULO 6.	
DEL DISCURSO A LA PRÁCTICA DE INTERVENCIÓN CON NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA	203
6.1 Introducción	203
6.2 Los indicadores y criterios para la identificación de itinerarios-tipo.....	206
6.3 Los trayectos encontrados y los itinerarios-tipo construidos.....	211
6.2.1 Itinerario-tipo 1. Fronteras en el acceso a la protección: antes migrante que NNA	215
6.2.2 Itinerario-tipo 2. De la protección a la desprotección: enfoque asistencial ...	224
6.2.3 Itinerario-tipo 3. La vía del castigo (sólo Cádiz)	229
6.2.4 Itinerario-tipo 4. La agencia del migrante.....	234
6.2.5 Itinerario-tipo 5. El apoyo de las redes sociales	237
6.2.6 Itinerario-tipo 6. Entornos estables y permanentes.....	240
6.4 Reflexiones finales y discusión sobre el interés superior del NNA.....	245
CONCLUSIONES FINALES	250
BIBLIOGRAFÍA.....	266
ANEXO 1. TRABAJO DE CAMPO	290
ANEXO 2 GUIÓN DE ENTREVISTA Y FICHA SÍNTESIS	293

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Los cuatro principios generales de la CDN y su relación	85
Figura 2. Línea situacional de los distintos enfoques de intervención con NNA desde un enfoque basado en derechos.....	90
Figura 3. Altas y bajas de personas nacidas en el extranjero inscritas en el padrón municipal, 1998-2016	109
Figura 4. Volúmenes de población migrante residente en México y porcentaje con respecto al total de población nacional, 1995-2017.....	115
Figura 5. Volúmenes de NNA no acompañados que llegan en patera o embarcaciones similares y acogidos por servicios de protección de menores en España, 2013-2018....	126
Figura 6. Volúmenes de eventos de NNA migrantes no acompañados retornados y presentados ante autoridades mexicanas, 2009-2017	127
Figura 7. Marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados en España y Andalucía.....	155
Figura 8. Marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados en México y Chiapas	166
Figura 9. Repuesta institucional con NNA migrantes no acompañados en Cádiz en función de los ámbitos de actuación y el tipo de administración	176
Figura 10. Repuesta institucional con NNA migrantes no acompañados en Tapachula en función de los ámbitos de actuación y el tipo de administración	179
Figura 11. Fases y pasos del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados desde un enfoque basado en derechos.....	181
Figura 12. Pasos a seguir para la integración social de los NNA migrantes no acompañados en Cádiz.....	191
Figura 13. Pasos a seguir para el retorno asistido desde Tapachula	193

Figura 14. Pasos a seguir para la reunificación familiar del NNA migrante no acompañado en Tapachula o Ciudad de México	194
Figura 15. Pasos a seguir para la integración sociolaboral en Tapachula.....	195
Figura 16. Itinerarios-tipo de intervención con NNA migrantes no acompañados	214

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principios atinentes al accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados que se encuentran fuera de sus países de origen	85
Tabla 2. Diferencias entre el enfoque basado en necesidades y el enfoque basado en derechos	88
Tabla 3. Garantías mínimas para la búsqueda de una solución duradera en el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados.....	102
Tabla 4. Principales países de procedencia de las personas nacidas en el extranjero residentes en España de 1998-2017 y porcentaje de dicha población con respecto al total poblacional.....	110
Tabla 5. Principales países de procedencia de las personas nacidas en el extranjero residentes en México y porcentajes de dicha población con respecto al total poblacional en 1990, 2000, 2010 y 2015.....	117
Tabla 6. Principales motivaciones migratorias de los NNA migrantes no acompañados acogidos en los servicios de protección de menores en España por zona/país de origen	140
Tabla 7. Principales motivos migratorios de los NNA migrantes no acompañados asegurados o en tránsito por México según zona/país de origen	141
Tabla 8. Catálogo de derechos reconocidos a los NNA en España y México	143
Tabla 9. Principios que deben regir la actuación pública a favor de la infancia y adolescencia en España y México.....	144
Tabla 10. Dimensiones de control de los casos seleccionados	150
Tabla 11. Dimensiones de diferenciación de los casos seleccionados.....	152
Tabla 12. Decretos y órdenes que afectan a los NNA migrantes no acompañados en aras de su protección y ejercicio de derechos en Andalucía	163
Tabla 13. Entrevistas que pueden realizar a un NNA migrante no acompañado en Tapachula según entidad y objetivos de la entrevista.....	189
Tabla 14. Características de los modelos de intervención con NNA migrantes no acompañados: modelo tutelar proteccionista versus modelo regulatorio y asistencial...	201
Tabla 15. Enfoques y criterios de análisis de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados.....	207
Tabla 16. Criterio primero relativo al acceso a la protección especial (APE): dimensiones, modo, procedimiento e indicadores	209
Tabla 17. Criterio segundo relativo al acceso a un alojamiento y atención adecuada (AAA): dimensiones, modo, procedimiento e indicadores.....	210
Tabla 18. Criterio tercero relativo al disfrute de una solución duradera (SDU): dimensiones, modo, procedimiento e indicadores	211
Tabla 19. Características de los itinerarios-tipo de intervención en función de los criterios establecidos	212
Tabla 20. Trayectos <i>comunes</i> y propios de la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula agrupados por itinerarios-tipos	215
Tabla 21. Informantes clave entrevistados durante el trabajo de campo según contexto y tipo de informante (autoridad de protección o migratoria y persona experta/o).....	292

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACNUR- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AEDIDH- Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos
APDHA- Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía
AROEPE- At Risk Of Poverty and/or Exclusion
CCAA- Comunidades Autónomas
CDN- Convención sobre los Derechos del Niño.
CE- Constitución Española
CEAR- Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CIDH- Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIE- Centro de Internamiento de Extranjeros
CNDH- Comisión Nacional de Derechos Humanos
COMAR- Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado
Conapo- Consejo Nacional de Población
CGAE- Consejo General de la Abogacía Española
DIF - Desarrollo Integral de la Familia
EBDH – Enfoque Basado en Derechos Humanos
EMIF- Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México
EMN- (siglas en inglés) Red Europea de Migraciones
EMSC- European Migrant Smuggling Centre
EVR- Estadística de Variaciones Residenciales
HRW- Human Right Watch
INE- Instituto Nacional de Estadística
INEGI- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía
INM- Instituto Nacional de Migración
ISN- Interés Superior de NNA.
LGPDNNA- Ley General de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
LM- Ley de Migración
LOEX- Ley Orgánica de Extranjería
LPJM- Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor
MANTHOC- Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos

MMNA- Menores Migrantes No Acompañados

MNMMR- Movimento Nacional do Meninhos e Meninhas de Rua

NNA- Niña, Niño y Adolescente.

OACNUDH- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

O.G-Observación General.

OIM- Organización Internacional de las Migraciones

ONG- Organización No Gubernamental

ONU- Organización de Naciones Unidas

OPI- Oficial de Protección a la infancia

SNDIF- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

UNICEF- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en sus siglas en inglés).

UPM- Unidad de Política Migratoria

USCRI- (siglas en inglés) Comité Estadounidense para Refugiados e inmigrantes

CAPÍTULO 1.

EL PROCESO DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL CON NNA MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS COMO PROBLEMA DE ESTUDIO

1.1 Puesta en escena: el accionar de las autoridades y el ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados

Tras la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN o Convención) en 1989 y su posterior ratificación por parte de la comunidad internacional a excepción de Estados Unidos, se asienta en el mundo una manera distinta de entender a todas aquellas personas menores de 18 años, ya no como menores objetos de protección y acción segregativa del Estado sino como niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) sujetos plenos de derechos y en igualdad con respecto a sus pares. Este cambio en la manera de entender la infancia y la adolescencia se conoce en América Latina como el paso de la “doctrina de la situación irregular” a la “doctrina de la protección integral” y guarda en esta ocasión su símil en el derecho penal europeo con el cambio de un “modelo tutelar” a un “modelo de responsabilidad o mixto”¹ (Cortés Morales, 1999; García Méndez, 1999 y 2007; Beloff, 2004; Garay Molina, 2004; O’Donnell, 2006; González Contró, 2008; Cabezas, 2011).

No obstante la relevancia de estas transformaciones en materia de infancia y derechos de los NNA, su impacto ha sido relativo siendo que aún en diversos países coexisten “marcos reformados bajo los principios de la Convención con institucionalidades y prácticas que reproducen viejas concepciones” (Alegre *et al.*, 2014:17). Esta situación calificada por García Méndez (1999) como “de ambigüedad”² repercute directamente en los NNA quienes, siendo tutelares de derechos, en ocasiones no pueden ejercerlos. Bajo

¹ Como se verá a lo largo del capítulo 2 estos procesos de cambio de doctrinas y modelos de intervención guardan similitudes entre sí a la par que tienen un impacto distinto en función del momento y el modo en el que se llevaron a cabo en cada uno de los contextos.

² Paradigma de la ambigüedad es, para García Méndez (2004), de carácter ambivalente y contradictorio, involucraron los procesos de implementación de los instrumentos internacionales del paradigma de la protección integral en América Latina siendo que, se evidencia un rechazo a la doctrina de la situación irregular pero que no es acompañado con las transformaciones reales y potenciales que se desprenden de la aplicación consecuente del paradigma de la protección integral.

este supuesto resulta evidente que la materialización de los derechos del NNA se forja a través del quehacer del Estado como garante no sólo del reconocimiento jurídico de sus derechos, sino también de su disfrute (Abramovich, 2006).

Bajo este escenario la siguiente investigación tiene por fin contribuir al conocimiento sobre el accionar del Estado con respecto a los NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula, dos contextos de localización de este colectivo que si bien comparten similitudes en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA, presentan de forma prevalente soluciones distintas: en Cádiz prima la permanencia de los NNA migrantes no acompañados bajo la protección del Estado mientras que, en Tapachula, se aboga por el retorno del NNA a su país de origen y la puesta en riesgo hacia su integridad física y psicológica³. Más allá del caso particular que aborda esta investigación, se propone comparar la influencia que tiene los distintos modos de resolver de las autoridades en el acceso y clausura de los derechos de este colectivo.

Los NNA migrantes no acompañados constituyen una figura jurídica de protección especial dentro del derecho internacional de los derechos humanos. En concreto, son definidos como aquellas personas menores de dieciocho años que se encuentran fuera de su país de origen, separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad (CRC/GC/2005/6, párr.7). Ello no es equiparable a estar solos ya que los NNA migrantes no acompañados pueden estar acompañados de sus pares, apoyándose en familias y redes de iguales asentadas a ambos lados de las fronteras o, en la peor de las circunstancias, “mal acompañados” por personas adultas que no los asisten o los explotan (Suárez Navaz, 2006; Quiroga y Soria, 2010).

Desde su aparición en la década de los noventa en el contexto de las migraciones internacionales, los NNA no acompañados han aumentado en números absolutos así como su presencia en distintos países. Según UNICEF (2016a) a nivel global se ha pasado de 60,000 NNA migrantes no acompañados en 2010 a 300,000 NNA en dicha condición registrados en más de 80 países en 2015. Asimismo, en los últimos años ha

³ Según los informes de ACNUR (2014), HRW (2016) y CNDH (2016) alrededor del 40% de los NNA migrantes no acompañados provenientes de Centroamérica que se presentan ante autoridades migratorias en México son potenciales solicitantes de protección internacional, incluido de refugio.

aumentado el número de NNA migrantes que piden protección internacional: para el año 2016 alrededor de 100,000 NNA pidieron asilo en más de 78 países, tres veces más que el año anterior y el mayor número desde que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados comenzara a recopilar los datos en 2006 (UNICEF, 2016a).

Entre las razones principales por las cuales migran los NNA no acompañados figura por tanto la persecución y el conflicto armado, además de los desastres naturales, pobreza, falta de trabajo, de mejores oportunidades de vida, como subsistencia familiar o para llevar a cabo la reunificación familiar cuando por vía legal no es o no ha sido posible (UNICEF, 2011; UNICEF, 2016b).

Por su condición de NNA y situación particular de vulnerabilidad, los NNA migrantes no acompañados requieren para ejercer sus derechos de la acción positiva de los Estados parte de la Convención y países tránsito y destino de este flujo migratorio. El Comité de Derechos de los Niños, órgano de personas expertas independientes encargadas de velar por la aplicación de la Convención de 1989, recomienda en la Observación General N°6 publicada en 2005 que los Estados parte de la Convención tomen medidas que satisfagan las necesidades particulares de los NNA migrantes no acompañados y tengan por fin la búsqueda de una solución duradera que les proporcione de manera permanente y estable un entorno donde desarrollarse y ejercer sus derechos. Para alcanzar este objetivo, según este Comité, las autoridades deben tener en consideración primordial el interés superior del NNA en todas las medidas que tomen siendo así que, lo que una autoridad considere mejor para ellos no puede prevalecer sobre su obligación de respetar todos los derechos enunciados en la Convención y ningún derecho debe verse perjudicado por una interpretación negativa de este principio (CRC/C/GC/14, párr.4).

Ahora bien, la aplicación de este principio en contextos de localización de NNA migrantes no acompañados no está exenta de desafíos. Su doble condición como NNA y migrantes en situación irregular ocasiona un conflicto de intereses contrapuestos entre dos sistemas normativos distintos: aquél que los concibe como sujetos de derechos y protección especial y aquél que los ve como migrantes, objetos de control y expulsión (Vacchiano y Jiménez, 2011; Jiménez Álvarez, 2014; Horcas, 2016). Esta ambivalencia en el modo de entender la infancia y adolescencia migrante no acompañada es especialmente visible en aquellos contextos de localización de los sujetos donde en

ocasiones prima la necesidad de tomar una resolución migratoria inmediata en detrimento de una solución más duradera.

Ante esta problemática y con el fin de llevar a cabo el objetivo de investigación, se delimitó el análisis del accionar de las autoridades con respecto a este colectivo al proceso de intervención gubernamental y se seleccionaron dos contextos empíricos de observación: Cádiz y Tapachula.

El proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados constituye un momento concreto del accionar de las autoridades que inicia con la localización del supuesto NNA migrante no acompañado principalmente por autoridades migratorias y finaliza con la toma y ejecución de una solución que tenga por fin resolver su situación migratoria y de particular vulnerabilidad. Si bien este proceso puede continuar más allá de la ejecución de la solución o empezar antes de la localización del supuesto NNA (tal vez en un país de tránsito), se ha optado por aquella delimitación del concepto que más trayectoria académica tiene y más ha sido utilizado en España para fines de investigación similares siendo, no obstante, la primera vez que se utiliza en México (Defensor del Pueblo Andaluz, 2004; Senovilla, 2007; Bravo *et al.*, 2010 y Bravo y Santos, 2017).

Cuando estos autores hablan de proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados no están aludiendo a una situación estática o a un momento que puede ser valorado y evaluado aisladamente, sino que se refieren a un proceso que se sucede a lo largo de un periodo de tiempo más o menos prolongado y sobre el que inciden múltiples factores que cambian constantemente. Este carácter dinámico que presenta el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados dificulta enormemente su estudio lo que ha obligado como estrategia analítica y metodológica, a estructurarlo secuencialmente en cuatro fases, éstas son:

→ *Fase de localización del NNA migrante no acompañado*: inicia con la detección del NNA fundamentalmente por parte las autoridades migratorias y finaliza con su entrega a las autoridades competentes en materia de protección a la infancia.

→ *Fase de investigación de su situación particular*: se produce cuando el NNA migrante no acompañado está en el sistema de protección y tiene lugar la entrevista donde se recaba la información sobre su situación particular y sociofamiliar.

→ *Fase de toma de una decisión:* corresponde, como su nombre indica, a la toma de una decisión sobre el futuro del NNA en función de los datos recopilados en la fase previa.

→ *Fase de ejecución de una solución:* refiere a las diferentes actuaciones que toman las autoridades para llevar a efecto la decisión adoptada previamente y que constituyen una solución con respecto a la situación particular de vulnerabilidad en la que se encuentra el NNA migrante no acompañado que está siendo intervenido. Algunas de estas soluciones son la reunificación familiar, el retorno asistido, la integración social en el país de acogida, la adopción internacional y el reasentamiento.

Como ya se anticipó, para la observación y análisis del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados se han seleccionado dos contextos de estudio: Cádiz y Tapachula. La selección de estos contextos responde a una estrategia basada en similitudes (Sartori, 1984) donde, a partir del criterio de homogeneidad, estas dos entidades territoriales ubicadas al sur de España y México respectivamente comparten un conjunto de rasgos similares como contextos principales de localización de este colectivo, en particular, desde las reformas políticas y legislativas llevadas a cabo en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA a principios de este siglo y que tienen su impacto en lo local. Por tratarse de aspectos coincidentes, las similitudes entre ambos contextos constituyen las dimensiones de control de la comparación sobre el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados. Estos aspectos similares han sido construidos a partir del conocimiento en profundidad de los casos empíricos y son explicados en detalle en el capítulo 4 de esta investigación.

No obstante estas similitudes, es en las diferencias entre los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados donde se centra la comparación sobre el accionar de las autoridades con respecto a este colectivo. El punto de partida de estas diferencias se sitúa, como ya se adelantó, en el tipo de solución prevalente que toman las autoridades durante el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula donde en el primer caso prevalece la permanencia de los NNA migrantes no acompañados en el país a través de la asunción de la tutela por parte del Estado y, en el segundo caso, por el contrario, la solución prevalente es el retorno asistido de los NNA a su país de origen.

Desde el 2010 al 2017 España solo han ejecutado 30 repatriaciones de NNA migrantes acompañados previamente registrados por los servicios de protección a la infancia y

recogidos por sus familiares en el país de origen (Fiscalía General, 2010-2017), una cifra muy reducida si se tiene en cuenta que el número de NNA migrantes no acompañados que llegan al país no ha dejado de aumentar en números absolutos durante esos años siendo que, para 2017, había 13,012 NNA migrantes no acompañados acogidos por dicha entidad de protección (UNICEF, 2019). En el caso de México son pocos los NNA migrantes no acompañados que permanecen en el país y muchos los que son retornados: sólo en el año 2017 se llevaron a cabo 6,638 eventos de retorno asistido de NNA en condición de no acompañamiento⁴, un 89% del total de eventos de NNA presentados ante las autoridades migratorias ese mismo año (Instituto Nacional de Migración, 2017). En este contexto, Cádiz se presenta como lugar de acogida de la migración de NNA no acompañados provenientes del sur que buscan alcanzar la península Ibérica mientras que, Tapachula es un lugar estratégico para llevar a cabo las operaciones de detención y deportación de los NNA migrantes no acompañados en situación irregular provenientes de Centroamérica, albergando en su estación migratoria hasta 65% de las personas que se encuentran bajo aseguramiento migratorio a nivel nacional (Consejo Ciudadano del INM, 2017).

Visto lo anterior, el problema de investigación queda formulado de la siguiente manera: *¿por qué los NNA migrantes no acompañados tienen acceso diferenciado al ejercicio de sus derechos en Cádiz y Tapachula -siendo que en el primero prima su protección bajo la tutela del Estado español y en el segundo la necesidad inmediata de regular su situación migratoria en detrimento de su integridad física y psicológica -, no obstante que ambos contextos comparten similitudes en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA, en particular, desde las reformas legislativas llevadas a cabo en la materia a principios de este siglo? Lo que se pretende averiguar es por tanto, ¿de qué manera los distintos modos de resolver de las autoridades en cada uno de los contextos determinan el acceso/clausura de los derechos de este colectivo?*

A modo de respuesta tentativa a la pregunta general y con el objetivo de orientar la actividad investigadora, se señala como razón principal del ejercicio diferenciado de los

⁴ Por evento de retorno asistido de NNA, el Instituto Nacional de Migración hace referencia a devoluciones de menores de 18 años devueltos a su país de origen, según lo previsto en los artículos 111, 112, 115 y 120 de la Ley de Migración y del artículo 193 de su Reglamento.

derechos de los NNA migrantes no acompañados la aplicación de modelos de intervención distintos: en Cádiz el modelo de intervención que prima es tutelar y en Tapachula prevalece un modelo regulatorio y asistencial basado en la seguridad nacional siendo que en ninguno de los dos contextos, el modelo de intervención está basado plenamente en los derechos de los NNA.

En concreto, Cádiz y Tapachula presentan distintos modos de resolver de las autoridades producto de las diferencias en el marco normativo e institucional que rigen los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados no obstante, se asemejan en la práctica de intervención donde las autoridades toman medidas que obstaculizan y niegan el ejercicio pleno de sus derechos.

Se cree que una mayor institucionalización jurídica de los derechos de los NNA es condición necesaria para que las autoridades en Cádiz garanticen el derecho de protección especial de los NNA migrantes no acompañados sin embargo, no es condición suficiente para favorecer el ejercicio pleno de sus derechos siendo que en ambos contextos prima una práctica adultocéntrica-estatocéntrica en detrimento de una práctica infantocéntrica o basada en su interés superior donde los NNA son tratados como objetos de control-represión y no como sujetos plenos de derechos y actores partícipes en la toma de decisiones que les afectan.

1.2 Punto de partida y aporte

Previo a seleccionar el tema de investigación se llevó a cabo una revisión bibliográfica de lo que había escrito sobre el trato que reciben los NNA migrantes no acompañados en España y México a fin de encontrar aquello que no estaba escrito o bien que merecía la pena seguir profundizando.

En España la investigación sobre NNA migrantes no acompañados se sitúa principalmente bajo una problemática social que tiene su origen en el conflicto normativo que ocasiona su doble condición: como NNA y migrante en situación irregular (Quiroga, 2003; Durán Ruiz, 2008; Senovilla, 2010; Vestri, 2012; Alonso, 2015; Rodríguez, 2016). En particular, son muchos los autores que afirman que en España prima el tratamiento regulatorio de la condición migratoria del NNA sobre aquél relativo a su protección de

derechos (Quiroga, 2003; Senovilla, 2010; Gimeno, 2014; Horcas, 2016) siendo así que los NNA migrantes no acompañados son considerados “intrusos en la fortaleza europea” y objetos de control y expulsión (Jiménez Álvarez, 2011; Empez, 2014 y Horcas; 2016).

Esta premisa explica en gran medida las trabas encontradas para integrarse en el país ya que, como migrantes en situación irregular, son excluidos socialmente (Durán Ruiz, 2007; Setién y Barceló, 2008; Rodríguez, 2008; Gimeno, 2013) siendo que acaban en situación de calle, involucrados en el consumo y venta de drogas o bien, eligiendo caminos alternativos a la institucionalidad (Markez y Pastor, 2009; Empez, 2014; Gimeno, 2014). Los derechos más vulnerados durante el accionar de las autoridades con respecto a este colectivo son particularmente aquellos relativos a su protección internacional, provisión y participación (De la Fuente y Sotomayor, 2009; Bravo *et al.*, 2010; Horcas, 2016; Rodríguez, 2016; HRW, 2002, 2007 y 2008; Save the Children, 2004, 2007, 2016 y 2018; UNICEF y CGAE, 2009; UNICEF, 2016a).

Hasta aquí, el debate académico español ha girado principalmente sobre el ámbito normativo e institucional y el impacto que su diseño tiene en el trato que recibe la niñez y adolescencia migrante no acompañado en el país. No obstante, cada vez son más los autores que dan cabida al elemento cultural y la relativización del impacto de la Convención sobre los Derechos del Niño en los Estados parte como elemento explicativo del accionar de las autoridades con respecto a este colectivo.

Un aporte en esta línea cultural sobre la problemática social de los NNA migrantes no acompañados lo introduce Monteros (2007) al hablar de las relaciones que se producen dentro de la estructura de poder y que constriñen a los NNA migrantes no acompañados por ser, en particular, concebidos como migrantes. Según esta autora, durante el proceso de intervención gubernamental se generan una gran heterogeneidad de situaciones vitales y trayectorias migratorias (y no un tratamiento único), en muchas de las cuales estos NNA sobreviven o malviven. A su condición migratoria se suma su minoría de edad y género, lo que conlleva según Quiroga y Soria (2010), a una triple invisibilidad de sus necesidades y vulneración de sus derechos por parte de las autoridades españolas.

Desde este enfoque más próximo al de la sociología de la infancia que al ámbito jurídico, se encuentra la tesis doctoral de Kaddur Hossein (2005) quien sitúa la problemática social

relativa al trato que reciben los NNA migrantes no acompañados en España en la tradición de los centros de protección de menores, de origen benéfico, a día de la elaboración de su tesis doctoral, combinaban prácticas orientadas a la atención de las necesidades básicas de estos NNA con actividades formativas, lo que no alcanza, desde el punto de vista del autor, a ser una intervención que les reconozca como sujetos de derechos. De este modo, la problemática ya no está únicamente en el marco normativo que prima en la intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados sino también en la práctica de intervención la cual no se adecua a las realidades personales, sociales y culturales de estos NNA. Según López *et al.* (2013) existe la necesidad de entender la transición a la vida adulta de estos NNA –y por tanto su integración social– desde el análisis de la influencia que tiene el trato recibido en los centros de protección de menores en la vida del sujeto egresado. En opinión de Avilés y Jurado (2010:141), los esfuerzos dirigidos por parte de los centros de protección de menores en Málaga para la atención de este colectivo son infructíferos ya que un alto porcentaje de jóvenes se ven abocados, por su condición de menores, a la marginalidad y exclusión social.

En el caso de México la temática de los NNA migrantes no acompañados cobró notoriedad con la llamada crisis humanitaria de 2014 y la difusión masiva del aumento de NNA en situación migratoria irregular que cruzaban la frontera norte para llegar a Estados Unidos⁵. Esta coyuntura vino a remarcar la división que de por sí se da en los estudios migratorios en México donde se investiga principalmente la frontera norte y la vulneración de derechos de los NNA connacionales que cruzan o son repatriados desde los Estados Unidos (Gallo, 2004; Ramírez *et al.*, 2009; González *et al.*, 2015) con respecto a aquellos estudios que vigilan y denuncian la situación de la frontera sur con respecto a los derechos de los NNA centroamericanos (Escobar, 2008; González Carrillo, 2009; Ceriani *et al.*, 2012). Esta división temática por fronteras conlleva a recomendaciones distintas siendo así que para los que estudian la frontera norte la problemática está principalmente -aunque no totalmente- en el trato que reciben los NNA

⁵ Según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos unos 63,000 NNA migrantes no acompañados, principalmente de Centroamérica, cruzaron la frontera sur de los Estados Unidos entre el 1 de octubre de 2013 y el 31 de julio de 2014 (Renwick, 2014; Villiers, 2014). Esto es, según la misma fuente, casi el doble de los NNA migrantes que vinieron durante el mismo periodo del año anterior. La estimación es que para finales de 2014, según Sassen (2016) hasta 90,000 niños no acompañados habrían cruzado la frontera con los EE.UU.

migrantes no acompañados por parte de las autoridades estadounidenses, en el caso de la frontera sur el problema se sitúa en el trato que recibe este colectivo por parte de las autoridades migratorias mexicanas y el sistema de asistencia social.

Esta situación coloca a México en una posición de víctima y verdugo por usar una expresión que describe las contradicciones del país en materia migratoria en cuanto a que, por un lado, reivindica derechos para sus connacionales migrantes y por otro lado, vulnera derechos de las personas que provienen de Centroamérica. En particular, son rotundos los informes emitidos por académicos y organismos internacionales de derechos de los NNA quienes denuncian la detención y privación temporal de la libertad de los NNA migrantes no acompañados centroamericanos en las estaciones migratorias como una clara vulneración de sus derechos junto con los problemas en el acceso a la protección internacional por parte de un colectivo potencialmente solicitante de refugio, la falta de capacitación de las autoridades en la aplicación de un enfoque basado en derechos y la ausencia de recursos materiales y humanos para llevar a cabo una política integral de atención a este colectivo (ACNUR, 2008, 2014; Camargo, 2014; UNICEF, 2011, 2013 y 2016b). Poco se ha investigado hasta ahora desde la academia sobre las razones de vulneración de los derechos de estos NNA en México siendo que distintas agencias de la ONU (ONU-DH, ACNUR, OIM y UNICEF), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y algunos autores como Ceriani *et al.* (2014) apuntan a la falta de armonía entre la legislación migratoria y aquella basada en los derechos de los NNA como una de las principales razones⁶.

A partir de esta revisión bibliográfica sobre el tema en cuestión esta investigación pretende contribuir al conocimiento sobre el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados de la siguiente manera:

En primer lugar, elaborando un marco teórico y conceptual innovador que permita caracterizar el accionar de las autoridades con respecto a este colectivo desde una perspectiva sociojurídica donde, si bien influye lo normativo, se reconoce como parte de

⁶ El 14 de marzo de 2018 se llevó a cabo en el Senado de la República un Conversatorio para la armonización de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugio, Protección complementaria y Asilo político con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con la finalidad de que se garantice la protección de los derechos de la infancia y adolescencia migrante y el respeto al principio de interés superior.

la explicación del ejercicio diferenciado de los derechos de los NNA migrantes no acompañados las identidades y relaciones de poder que se construyen desde lo generacional y la condición migratoria de los NNA y que influyen en los modos de resolver de las autoridades durante la práctica de intervención. En este sentido, el trato que reciben los NNA migrantes no acompañados durante el proceso de intervención no está únicamente supeditado al marco normativo que rige el accionar de las autoridades, sino también a la tradición cultural que arrastran los sistemas de protección de menores en ambos contextos de estudio y las políticas de control de lo migratorio.

En segundo lugar se pretende aportar originalidad al campo de investigación al utilizar como metodología el estudio comparado de casos y, en particular, de dos casos que no pertenecen a una misma región y que se diferencia por ello de aquellas investigaciones realizadas hasta ahora⁷. Este enfoque metodológico permite elaborar y verificar hipótesis que buscan dar explicación a una problemática global donde los NNA migrantes no acompañados no ejercen plenamente sus derechos a pesar de los esfuerzos nacionales por integrar jurídicamente el discurso de la Convención de 1989 en sus marcos internos.

En tercer lugar se trata también de saber de qué manera se adecua España y México a las nuevas necesidades que presenta la niñez y adolescencia en un mundo globalizado donde no sólo migran las personas adultas sino también los NNA con proyectos propios y sin referentes familiares. En este sentido, consiste en ahondar en un problema contemporáneo, reciente y público ya que, a pesar de que su presencia en ambos países data de la década de los noventa, no ha sido hasta las reformas hechas a la legislación migratoria en 2009 y 2011 respectivamente y la publicación de los protocolos marco para su atención coordinada (los cuales datan del 2014 en adelante) que se puede hablar en ambos contextos de una política pública dirigida a esta infancia en particular.

En cuarto lugar la utilización de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados como objeto de estudio comparado es novedoso en la medida en la que es la primera vez que se aplica en el contexto mexicano y por tanto, supone un aporte conceptual en la materia.

⁷ Cabe señalar las investigaciones comparadas sobre niñez y adolescencia migrante no acompañada se centran en el ámbito europeo (Quiroga, 2005; Senovilla, 2007 y 2010).

En quinto y último lugar, la aplicación del enfoque basado en derechos para el análisis del accionar de las autoridades con respecto a este colectivo aporta novedad en cuanto a que, además de un marco conceptual, constituye una herramienta útil que permite abarcar de forma holística el tema en cuestión. A través del enfoque basado en derechos es posible elaborar un conjunto de indicadores y criterios extrapolables a otros contextos de localización de este colectivo migratorio.

1.3 Lo que se pretende alcanzar

Para llevar a cabo esta investigación se ha establecido un objetivo general y cuatro objetivos específicos. El objetivo general consiste, como ya se ha dicho, en contribuir al conocimiento en profundidad sobre el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados a partir del análisis comparado de los procesos de intervención gubernamental que se desarrollan actualmente en Cádiz y Tapachula y que determinan el ejercicio diferenciado de los derechos de estos NNA.

A partir de este objetivo general se desglosa a continuación los siguientes objetivos específicos: el primero de ellos consiste en *situar en un plano teórico el accionar de las autoridades con respecto a esta infancia y adolescencia migrante no acompañada a partir de la revisión histórica de los derechos de los NNA y las distintas premisas que integran la sociología de la infancia*. Esta manera de concebir la infancia y la adolescencia como una construcción social y una estructura permanente en la sociedad permite reflexionar sobre la forma de entender a los NNA en las migraciones internacionales de manera distinta a la de las personas adultas. Para ello se ha diseñado una estrategia basada en la argumentación teórica donde los NNA han sido siempre objetos de control y las personas adultas han dictado lo que es mejor para ellos sin tener en cuenta su opinión. Esta relación de subordinación de los NNA hacia las personas adultas se rompe, al menos discursivamente, a partir de la ratificación masiva de la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989 por parte de la comunidad internacional y el consecuente reconocimiento de la titularidad jurídica de sus derechos y la obligación de los Estados parte de este tratado de garantizarlos.

El segundo objetivo específico responde a la necesidad de *crear, a partir del enfoque basado en derechos, una herramienta adecuada para el análisis del accionar de las*

autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados. En particular, se pretende aplicar las características de este enfoque al accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados creando así una manera concreta de observar la realidad donde los NNA son sujetos plenos de derechos y las autoridades los garantes principales de tales derechos.

El tercer objetivo específico consiste en *asentar las bases metodológicas para el estudio comparado de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula.* Esto es, ahondar en el conocimiento de aquellos aspectos comunes entre ambos contextos y que, por ser coincidentes, no responden a la pregunta de investigación. Se trata por tanto de eliminar hipótesis alternativas y centrar el análisis en aquellos aspectos del proceso de intervención que sí explican el ejercicio diferenciado de los derechos por parte de los NNA migrantes no acompañados. Estos aspectos disímiles, como ya se adelantó, operan en esta investigación dentro de dos dimensiones analíticas de los procesos de intervención gubernamental con respecto a este colectivo: la dimensión jurídica y la dimensión operativa o material. Mientras la dimensión jurídica explica aquellas características definitorias de los marcos normativos que rigen el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula; la dimensión operativa busca conocer en profundidad aquellas características que asume el accionar de las autoridades durante la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados siendo que pueden surgir trayectorias comunes y específicas en función de cada uno de los contextos.

A partir de estos objetivos se puede afirmar que el estudio comparado de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula constituye un método de carácter explicativo (Yin, 1989) con fines instrumentales (Stake, 2005) en el sentido en el que, además de explicar los aspectos que determinan el ejercicio diferenciado de los derechos de los NNA migrantes no acompañados en cada uno de los contextos de estudio, sirve como modo para evaluar y valorar el accionar de las autoridades en contextos de localización de este colectivo migratorio.

1.4 Aclaraciones al término NNA migrantes no acompañados

Antes de entrar en el tema de investigación es necesario justificar el uso terminológico que se utiliza para referirse a los NNA migrantes no acompañados. Para ello se parte de lo que dice Bourdieu *et al.*, (2002) y es que el lenguaje que usamos para describir e interpretar la realidad contiene maneras no neutras de entender lo social.

Por tanto, el uso que se le da a lo largo de este documento al término “niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados” no es causal sino que responde a la necesidad de cuidar y tener en consideración el lenguaje como medio por el cual se transmite un modo de pensar y tratar a las personas. En particular, se defiende la idea de evitar el uso de expresiones que, desde la integración social y el enfoque basado en derechos, conlleven a una serie de connotaciones negativas y de exclusión social.

En la actualidad existe una diversidad de términos para referirse a los mismos sujetos: “menores no acompañados solicitantes de asilo”, “menores no acompañados refugiados”, “menores aislados”, “menores inmigrantes no acompañados”, “menores separados”, “menores extranjeros no acompañados”, “niños migrantes no acompañados”, entre otros. Estas diferencias terminológicas determinan, según Quiroga *et al.* (2005:21), la conceptualización legal y social acerca de quiénes son estas personas y cómo deben ser tratadas en los países de recepción.

En España, el término consensuado por la política y las entidades públicas es el de “Menores Extranjeros No Acompañados” o “MENA” en siglas. Este término ha sido cuestionado por la academia por considerar que conlleva connotaciones que excluyen a los NNA migrantes no acompañados con respecto a otros NNA en situaciones similares además de no tener en cuenta toda la casuística que gira alrededor de este colectivo migratorio. Autoras como Quiroga *et al.* (2005) fueron de las primeras en sugerir un cambio de término en el marco del proyecto CON RED⁸. En este caso se optó por el término “Menores Migrantes No Acompañados” (MMNA) para resaltar el hecho de que estos NNA no son extranjeros sino personas con un proyecto migratorio concreto donde las relaciones origen y destino son continuadas e interdependientes.

⁸ Proyecto que tenía por objetivo conocer el tratamiento que se le daba a los NNA migrantes no acompañados en distintos países europeos (2001-2005).

Una vez abierto el debate terminológico surgieron otros autores como Bargach (2008) quien cuestiona el calificativo “no acompañado” desde un enfoque sistémico-relacional. Este autor se inclinó por el uso del término “menor migrante sin referente adulto en el país receptor” con el interés de recuperar al NNA como un ser social contenido y en posesión de redes sociales complejas que, en el caso de los migrantes, les acompaña aún estando distanciados físicamente de ellas, lo que choca, según este autor, con la falta de visibilidad del nuevo entorno social que les considera “no acompañados”.

En la misma línea que Bargach se encuentra Jiménez Hernández (2011:11) quien utiliza el término “menores migrantes sin referentes familiares” para definir a “aquellos chavales que no tienen una figura de referencia familiar en el país receptor”, entendiendo por ello, una persona que sirve de modelo a otra, a quien orienta y protege. De manera similar Jiménez Álvarez (2011) reivindica la condición del NNA como agente de cambio y principal decisor del proyecto migratorio refiriéndose a ellos a través del uso del término “niños, niñas y adolescentes que migran de forma autónoma en la trama fronteriza”. Esta línea la siguen otros autores como Montesino (2015) a través de la expresión “movilidades autónomas infantiles”.

En América Latina, a diferencia de España, se introdujo desde un inicio el lenguaje inclusivo de género y generacional para referirse a este colectivo migratorio. Liwski (2008), experto y activista en derechos de la infancia, fue el primero en utilizar el término “niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados” para dar a conocer este movimiento poblacional, justificando su uso ante la necesidad de aplicar el enfoque basado en derechos en el trato que deben recibir los NNA que transitan por América. Este modo de referirse a ellos fue rápidamente acogido por parte de los organismos internacionales de derechos humanos con oficinas regionales en América Latina, ONG, asociaciones y fundaciones que trabajan en pro de los derechos de estos NNA así como las entidades públicas dedicadas a la infancia y adolescencia migrante en estos territorios. En el caso de México, el hito lo constituye la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes publicada en 2014, documento que dedica un capítulo entero a las niñas, niños y adolescentes migrantes en cualquiera de las circunstancias que puedan encontrarse en el contexto de movilidad humana (acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados).

Presentado el debate en torno a los términos oficiales que se utilizan en España y México, a continuación se describe lo que quiere decir esta investigación con el uso de “NNA migrantes no acompañados”:

→ NNA en lugar de menor: son siglas que hacen alusión al término de niña, niño y adolescente menor de 18 años que se sustenta en la conceptualización de sujeto de derechos manifestada por género, edad y etapa de desarrollo proveniente de la Convención de 1989 en detrimento del uso del término de menor que, en una etapa pre Convención, remarcaba una concepción pasiva de la infancia donde primaba un enfoque basado en las necesidades, la compasión y control de la persona adulta hacia un tipo de infancia en particular que, por sus condiciones personales, eran llamados menores (Beloff, 2009; González Contró, 2011a; Ortega, 2015). Asimismo, el uso de NNA aúna dos categorías sociales -infancia y adolescencia-, en contraposición al término de menor que tiende a excluir a aquellas y aquellos adolescentes.

→ Migrante en lugar de emigrante, inmigrante o extranjero: porque, como ya se mencionó a lo largo del apartado, integra el proyecto vital del NNA que deja su país para ir a otro por encima del uso político y mediático que, a su movilidad, puedan darle los prefijos. Según Suárez Navaz (2006) el concepto migrante incorpora las características del sujeto migratorio en origen y destino así como sus estrategias y disposiciones en el ámbito transnacional. El uso de este término evita otros como aquel de extranjero que por sus connotaciones negativas, pueden derivar en la exclusión social de los NNA o el término de refugiado que, si bien es necesario dado el caso, no abarca la realidad de todos los NNA migrantes no acompañados.

→ No acompañados: si bien se entienden las diferencias que el uso de los distintos términos pueden dar, se opta por aquel de “no acompañado” por ser el más consensuado entre la academia española y mexicana no obstante, ello no quiere decir que los NNA viajen siempre solos. La condición de viaje “no acompañado” es una condición jurídica que manifiesta que el NNA no se encuentra acompañado por la persona o personas responsables de ejercer su tutela en el momento en el que fue localizado siendo que se puede encontrar en alguna de las siguientes situaciones: solos, acompañado por personas adultas que no ejercen su tutela ya sea a través del apoyo de la familia extensa y/o redes

de iguales asentadas a ambos lados de las fronteras o, en el peor de los casos, se encuentran bajo una situación de maltutelage o mal acompañamiento por personas adultas que no los asisten o los explotan.

En la mayoría de casos no se trata de personas aisladas de su entorno inmediato actuando de forma individual sino que comparten lazos emocionales con sus familias y culturas de origen y cuentan con redes sociales tanto de personas adultas como de pares y si no las crean por el camino. Es por ello que, a lo largo de la investigación en ocasiones se habla de “migración autónoma de NNA” en la línea de autoras como Jiménez Álvarez (2011), Montesino (2015) y Rodríguez García (2016) para enfatizar la agencia de los NNA que migran sin contar con la protección parental y sin negar o invisibilizar los referentes familiares que algunos de ellos tienen, si bien no se hacen cargo de su protección y cuidado. Se entiende por tanto que el calificativo “no acompañado” hace alusión a una situación jurídica de desprotección de los NNA que sirve, desde un enfoque basado en derechos, para reclamar acciones positivas a los Estados parte de la Convención de 1989 y contextos de localización de este flujo migratorio.

1.5 Paso a paso del estudio comparado de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados

Como se ha expuesto en esta investigación se pretende comprender el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados y, en particular, la influencia que los distintos modos de resolver de dichas autoridades tienen en el acceso y clausura de los derechos de este colectivo. Para ello se adopta un diseño comparativo de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula, dos contextos de localización de este colectivo que comparten ciertas similitudes en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA, particularmente desde las reformas hechas en la materia a lo largo de este siglo XXI.

La comparación como método de investigación refiere a un procedimiento sistemático y ordenado para examinar relaciones, semejanzas y diferencias entre dos o más objetos o fenómenos, con la intención de extraer determinadas conclusiones (Colino, 2007). En palabras de Lijphart (1971), la comparación no es una cualidad inherente en ningún objeto, es una cualidad asignada por el observador para descubrir relaciones empíricas

entre las variables. Comparar requiere, según Ragin (1987), un esfuerzo metateórico de contextualización de los datos y configuración de categorías sociales, no existentes como tales, sino ideadas por el investigador para establecer parámetros que le permitan extrapolar teorías (procedimiento de abstracción). A partir de esta definición, la comparación es útil ya que sirve, según Sartori (1994), para controlar nuestras generalizaciones a través de la clasificación, es decir, volviendo similares los objetos respecto a ciertos atributos y contrastándolos en relación a otros atributos.

En este caso en particular, la comparación de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados permite, por un lado, elaborar y verificar hipótesis que den explicación a una problemática global en materia de derechos de la niñez y adolescencia migrante no acompañada fuera de su país de origen y, por otro lado, formular conceptos que describan los distintos modos de resolver de las autoridades con respecto a este colectivo aplicables posteriormente a otros contextos con características similares.

Para realizar el análisis comparado de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados se llevaron a cabo los siguientes pasos: el primer paso consistió en la elaboración de un marco teórico y conceptual a partir del cual se construyeron las categorías analíticas que permitieron agrupar las distintas características del accionar de las autoridades con respecto a este colectivo en Cádiz y Tapachula en función de aquellas próximas a una doctrina adultocéntrica basada en la situación irregular o tutelar del menor o aquellas más cercanas a un enfoque infantocéntrico basado en la protección integral de los derechos de los NNA.

El segundo paso fue la selección de dos contextos para la observación empírica del fenómeno a analizar. La estrategia que se utilizó para ello fue aquella basada en similitudes donde Cádiz y Tapachula, como ya se mencionó en el primer apartado, son conceptualizados en esta investigación como contextos de localización de NNA migrantes no acompañados que comparten un conjunto de rasgos similares en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA. Estas similitudes han sido construidas a partir del conocimiento en profundidad de la realidad empírica (Lijphart, 1971; Yin, 1989) y son desarrolladas en el capítulo 4 de esta investigación.

La selección de únicamente dos casos de comparación se sustenta principalmente en sus ventajas funcionales. En concreto, el manejo de un mismo idioma, cultura similar y accesibilidad a la información a través de la red de contactos personales y profesionales desarrollada en ambos contextos. Debido a estas facilidades en el acceso y oportunidad de obtención de la información, además de lo anteriormente expuesto sobre sus características, se descarta en esta investigación la inserción de otros contextos para el estudio de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados como pudieran ser Italia, Guatemala, Marruecos y Estados Unidos entre otros espacios que actualmente son también lugares de localización de NNA migrantes no acompañados.

Una vez delimitado el análisis del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados al proceso de intervención gubernamental en Cádiz y Tapachula, se propone como tercer paso valorarlo desde el enfoque basado en derechos. Desde este enfoque se subraya la importancia de los NNA como titulares de una serie de derechos contenidos en las legislaciones nacionales y el derecho internacional que emana de la Convención de 1989 a la par que se apela a las obligaciones del Estado con respecto a ellos (González Contró, 2011b). En palabras de González Contró “el enfoque basado en derechos enfatiza el deber de las autoridades de someter su accionar al contenido de tales derechos, eliminando de esta manera la discrecionalidad a la hora de atender sus necesidades” (González Contró, 2011b:174). A partir de lo mencionado, el enfoque basado en derechos constituye, por un lado, un marco conceptual por medio del cual se explican los distintos modos de resolver de las autoridades durante el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados y, por otro lado, es una herramienta útil para conocer los distintos modos de accionar de las autoridades y de qué manera determinan el ejercicio de los derechos de estos NNA.

La operacionalización de este enfoque permitió analizar cualitativamente los procesos de intervención gubernamental con respecto a este colectivo desde dos ámbitos: el normativo y el operativo. Mientras el ámbito normativo se centró en el análisis de los marcos normativos que rigen los procesos de intervención gubernamental con respecto a este colectivo, el nivel operativo buscó comprender cómo se llevaba a cabo la práctica de intervención.

Para el análisis normativo se revisaron aquellos aspectos jurídicos e institucionales que, por ser diferentes en ambos contextos, constituirían características definitorias de los modelos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados. Y, para el análisis de la práctica de intervención, se construyó una tipología, es decir, una forma ideada e intencional de sistematizar y ordenar los referentes empíricos (McKinney, 1968) que permitió reagrupar los distintos modos de resolver de las autoridades en tipos-intervención y la elaboración de trayectorias de intervención comunes y específicas según cada contexto.

Para obtener la información sobre el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados en la práctica de intervención se utilizó en ambos contextos la entrevista y la observación *in situ*. La entrevista, como instrumento de investigación cualitativa, sirvió para “comprender y profundizar en los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto” (Hernández *et al.*, 2010: 364).

Previa la realización de la entrevista fue necesario identificar y seleccionar a las personas que serían los informantes clave: por un lado, personas que toman decisiones con respeto a los NNA migrantes no acompañados (autoridades) y, por otro lado, personas expertas o profesionales que están en contacto directo o indirecto con la situación y tratamiento que reciben estos NNA (personas expertas). Una vez identificados los informantes clave el siguiente paso consistió en ponerse en contacto con ellos a través de internet y el boca a boca. Ya estando localizados y seleccionados estos informantes clave, se procedió a la elaboración de los instrumentos de recolección de la información, en este caso, dos guiones de entrevista para cada uno de los tipos de informantes clave (autoridades y personas expertas). Cada guión estuvo compuesto por 17 preguntas semiestructuradas organizadas secuencialmente en cinco temáticas: cuatro de las cuales corresponden a cada una de las fases del proceso de intervención (localización, investigación de la situación, toma de una decisión y ejecución de una solución) y una relativa a la valoración del mismo proceso (anexo 2).

A la par de la elaboración de los guiones de entrevista se crearon los instrumentos de sistematización de dicha información, es decir, fichas de análisis que sirvieron para

recoger la información de manera ordenada conforme se realizaba el trabajo de campo y en función del informante clave (autoridad o persona experta). Estas fichas permitían tener un pensamiento estructurado sobre lo que se iba diciendo en las entrevistas además de un conocimiento acumulado e inmediato sobre la temática y el contexto donde se realizaba el trabajo de campo (anexo 2).

En total se llevaron a cabo cincuenta entrevistas (21 entrevistas en Cádiz y 29 entrevistas en Tapachula) que constituyen una muestra de las perspectivas de 23 autoridades y 27 personas expertas de ambos contextos recogidas en un periodo aproximado de seis meses que fue lo que duró el trabajo de campo. A partir de estas entrevistas se pudo conocer la información que aún no está escrita sobre el accionar de las autoridades durante el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula así como revalidar aquello que ya se sabía a través de la bibliografía revisada.

1.6 Estructura de la tesis

Esta investigación se presenta a través de seis capítulos y una discusión final. El primer capítulo ha sido lo presentado hasta ahora y ha consistido en mostrar la propuesta de investigación comparada de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados a través de una introducción al tema, el planteamiento del problema, el punto de partida referencial, el diseño metodológico y la estructura de la tesis.

El segundo capítulo presenta el marco teórico y conceptual sobre el cual se asienta el análisis del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados y, en particular, el estudio comparado de los procesos de intervención gubernamental con respecto a este colectivo en Cádiz y Tapachula. En concreto se introduce la perspectiva de la construcción social de la infancia y adolescencia a partir de la historia de los derechos de los NNA y la sociología de la infancia y se lleva a cabo un ejercicio práctico sobre el impacto de esta mirada en el análisis de las principales teorías migratorias internacionales.

El tercer capítulo se centra en el enfoque basado en derechos, sus fuentes, características y una propuesta de operacionalización para el análisis del objeto en cuestión. El enfoque

basado en derechos constituye en esta investigación una herramienta útil para el análisis del accionar de las autoridades con respecto a este colectivo en tanto que los NNA desde este enfoque son sujetos plenos de derechos y necesitados de protección especial y las autoridades son los principales garantes de tales derechos.

El cuarto capítulo introduce la conceptualización de Cádiz y Tapachula como contextos similares de localización de los NNA migrantes no acompañados. En particular, se presentan aquellas características comunes entre ambos contextos en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA. Estos aspectos similares, como se ha venido diciendo, constituyen las dimensiones de control de la comparación sobre los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados donde se asienta el análisis en torno a los distintos modos de resolver de las autoridades y el ejercicio diferenciado de los derechos de estos NNA.

El quinto capítulo analiza el marco jurídico e institucional bajo el cual se insertan los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula con el fin de dar explicación a por qué, a pesar de sus similitudes, presentan soluciones distintas. Las diferencias que puedan surgir de este análisis constituyen atributos de posibles modelos de intervención con NNA migrantes no acompañados.

El sexto capítulo parte de las diferencias encontradas en el capítulo anterior sobre el marco normativo que rige los procesos de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula para ahondar en la dimensión operativa o material del proceso de intervención a partir del análisis de las distintas expresiones que adquiere la práctica y que pueden ser comunes o específicas de cada contexto.

Se cierra la investigación con una discusión final entendiendo por ello, una valoración general de la investigación realizada y de sus aportaciones. No se trata por tanto de reiterar los resultados expuestos a lo largo de los capítulos, sino de interpretarlos generalizándolos y extrapolándolos a un contexto más amplio de estudio.

CAPÍTULO 2.

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA: UNA FORMA DE SER NNA EN CONTEXTOS MIGRATORIOS

2.1 Introducción

Este capítulo tiene por objetivo acercarnos a la construcción social de la infancia y la adolescencia migrante como una cuestión sociológica que está en continua reformulación y puesta en cuestionamiento con el fin de asentar las bases teóricas y conceptuales para comprender el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula. En particular, este ejercicio sirve para ubicar el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en contextos “no neutrales” donde converge una matriz de identidades, comportamientos y relaciones de poder construidas por la cultura de la sociedad en función de la edad de la persona y su condición migratoria.

Para conseguir este objetivo se presenta en un primer apartado la historia de los derechos de los NNA. Desde la perspectiva histórica es posible por un lado, destacar la importancia que tiene el elemento cultural en la conceptualización de la infancia y la adolescencia tal y como se conoce hoy en día y, por otro lado, sirve como telón de fondo para tratar cualquier problemática que afecte a los NNA, como por ejemplo, el ejercicio de sus derechos. Es a través de la historia que se reconocen dos grandes modelos de pensar a los NNA y sus derechos: uno basado en la situación irregular del menor donde los NNA son considerados objeto de protección-control y otro post Convención donde los NNA son titulares plenos de derechos.

La historia de los derechos de los NNA está irremediamente unida a la historia de la infancia en general. El segundo apartado articula el origen de los derechos de los NNA al surgimiento de la sociología de la infancia, una nueva disciplina que se contrapone al concepto de infancia proveniente de la sociología clásica para entenderla como una categoría permanente en la sociedad, una construcción social variable en términos históricos y los NNA como actores sociales que necesariamente deben participar en la

vida pública (Gaitán, 2006a; Pávez, 2011). La implicancia de este nuevo enfoque sociológico recae, por un lado, en el modo de estudiar a los NNA como sujetos activos con voz propia y maneras de actuar diferentes a las de las personas adultas y, por otro lado, en las interacciones que se establecen entre ellos como espacios donde se reproducen las desigualdades sociales y tensiones generacionales.

Desde esta nueva mirada hacia la infancia y a partir del enfoque generacional que de ella se desprende se revisan, en un tercer apartado, las teorías migratorias internacionales más relevantes para entender de qué manera explican los movimientos de NNA de manera diferente a los de las personas adultas. En particular, se indaga sobre el rol que han ocupado tradicionalmente los NNA en el proceso decisorio migratorio desde las principales teorías migratorias desde un enfoque generacional para concluir para finalizar con un ejercicio reflexivo sobre los factores determinantes que pueden promover su migración autónoma.

Como conclusión del capítulo se reflexiona sobre los tipos de adultocentrismo que, desde un enfoque generacional, presenta la conceptualización social de los NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen.

2.2 Un paseo por la historia de los derechos de los NNA: de la compasión-represión a la protección integral de sus derechos

A diferencia de la historia de los derechos humanos que comenzó con los derechos de libertad de los ciudadanos, la historia de los derechos de los NNA implica hablar en primer lugar de su protección, no así de su libertad (García Méndez, 1991; Therborn, 1993; Gaitán, 2006a; Liebel, 2006; Beloff, 2009; Fanlo, 2011).

El periodo entre finales del siglo XIX hasta principios del siglo XX es clave en la configuración del concepto de protección de la infancia en el mundo occidental: a la par que distintas ciencias reconocían la infancia como una etapa privilegiada de la humanidad en la que se construyen los elementos que son necesarios para el desarrollo del sujeto como individuo y grupo social, surgen los movimientos reformistas y con ellos, la necesidad imperante de “rescatar” a los menores de edad de un sistema que les trataba como pequeños adultos (Platt, 1977; Veerman, 1992; García Méndez, 1994; Beloff, 2009; Liebel, 2006 y 2009; Pávez, 2011). Este ímpetu proteccionista se suele ilustrar a través de

las reformas de aquella época orientadas a producir cambios en el ámbito laboral (prohibición del trabajo infantil), educativo (obligatoriedad de la enseñanza) y el derecho penal (creación de un derecho de menores y establecimiento de tribunales de menores).

El conjunto de estas reformas y, en particular, aquella relativa al derecho penal dio lugar a una cultura institucional denominada por García Méndez (1994) de la “compasión-represión” donde un tipo de infancia –distinta a aquella escolarizada- era desprovista de una serie de derechos debido a sus condiciones personales. Esta infancia la integraban los “menores”, es decir, NNA intervenidos por el Estado debido a que se encontraban en situación irregular o de riesgo, abandono o peligro moral, categorías que Beloff (1999) califica como ambiguas, esto es, de difícil aprehensión desde la perspectiva del derecho, ya que tras su uso se encontraba un conjunto diverso de situaciones de los NNA que van desde haber cometido un delito, a ser considerado vago, estar en situación de calle, mendigando, haber blasfemado, mostrado rebeldía, tener algún problema físico o psicológico y, en el caso concreto de América Latina, estar en situación de pobreza y/o marginalidad (Garay Molina, 2004; Farias, 2003; García Méndez, 1999 y 2004; Beloff, 2009; Baratta, 2007; González Contró, 2011a). Se trataba, en definitiva, de NNA tutelados por el Estado por haber incurrido en algún hecho antisocial, encontrarse en estado de peligro o abandono material o moral o padecer algún déficit físico o psicológico (García Méndez, 1997; Beloff, 2009; Garay Molina, 2004; Baratta, 2007).

Estos “menores” al no tener la mayoría de edad legal eran considerados como personas incompletas, aún-no-adultas, que no saben, no tienen y no son capaces de tomar decisiones (Beloff, 2009; Liebel, 2006; Baratta, 2007). De ahí que de esta incapacidad jurídica fuesen desprovistos de sus derechos, deberes y responsabilidades y su opinión no fuese tenida en cuenta junto con otras garantías procesales de las que sí gozaban las personas adultas (Beloff, 1999; Garay Molina, 2004).

La concepción jurídica del menor incapaz y en situación de abandono o irregularidad dio lugar al esquema que hoy en día se conoce en América Latina como doctrina basada en la situación irregular del menor y que en esta investigación guarda correspondencia con el modelo tutelar propio del derecho penal europeo donde el menor (ya estuviese abandonado o hubiese cometido un delito) era objeto de protección-represión. Si bien la

doctrina basada en la situación irregular del menor y el modelo tutelar guardan diferencias en función del contexto, ambos han sido, como se verá a continuación, utilizados en la academia para referenciar un conjunto de prácticas jurídicas, sociales y educativas que tenían por fin reprimir, controlar y neutralizar a los llamados “menores”.

La medida más utilizada dentro de este modelo tutelar o basado en la situación irregular del menor fue, como indica su nombre, la tutela entendida en este caso como la privación de libertad del menor a través del internamiento (Garay Molina, 2004; Beloff, 2009; Cabezas, 2011). El principio jurídico que sustentaba esta práctica era el *parens patrie* por el cual “el Estado estaba facultado para remplazar a los padres y adoptar, a través del juez, la decisión adecuada para el futuro del menor” (Cortés Morales, 1999: 148). El juez adquiría el papel de padre y ejecutor de la política social lo que conllevaba a la idea de que la medida tutelar no era punitiva sino de protección, rehabilitadora o socioeducativa (Farias, 2003; Garay Molina, 2004). Esta centralización del poder de toma de decisiones en el juez conllevaba a la total discrecionalidad a la hora de decidir lo que convenía a los menores lo que se reflejaba en la duración indeterminada de la medida tutelar y la supeditación del interés superior del NNA a la interpretación paternalista/autoritaria del juez de menores (Cillero, 1999; Beloff, 1999 y 2009; Farias, 2003; González Contró, 2008 y 2011a).

Esta práctica tutelar trajo consigo una serie de consecuencias sociales, entre ellas, la marginalidad y exclusión de los llamados menores a través, primero, de la separación de los NNA de su ámbito familiar y social en función de sus condiciones personales (ser delincuente pasa a ser sinónimo de pobre) y, segundo, por medio de la estigmatización del colectivo a través de la división social con respecto a aquellos NNA que, por encontrarse en el circuito familia y escuela, no pertenecían a la categoría de “menores” (Beloff, 1999 y 2009). La duración indeterminada de la medida tutelar venía a reforzar esta condición de exclusión social del menor.

Otra consecuencia de la aplicación de la medida tutelar fue el aislamiento y encierro del menor en grandes establecimientos llamados reformatorios, definidos por Farias (2003: 194 y ss.) como instituciones para la regeneración y protección de la infancia desvalida cuya función era la “normalización” de la futura clase trabajadora. Desde esta

perspectiva, el menor bajo tutela debía aprender las reglas de lo legal y lo ilegal, el respeto a las jerarquías sociales y a las autoridades para convertirse en un futuro padre y madre de familia, trabajador honrado y ciudadano cristiano que se sumara a la tarea del progreso y la modernización del país (Farias, 2003: 196). Ello es complementario con la idea que se gestaba desde la política criminológica donde el menor constituía un “peligro” para la sociedad siendo así que el encierro creaba por un lado, una sensación de seguridad (se protegía a la sociedad de la futura amenaza del menor) y, por otro lado, permitía concentrar en un mismo espacio a aquellos todavía-no-adultos que había que transformar o modelar para el progreso de la sociedad (el fin instrumental de la modernización).

Bajo este modelo tutelar se satisfacían las necesidades básicas de los menores concentradas en vivienda, alimentación, educación y salud (González Contró, 2008). Los menores eran considerados receptores pasivos de lo que el Estado y, en particular los profesionales de los reformatorios, consideraban oportuno transmitirles. Las medidas que se tomaban en estos establecimientos eran de carácter coactivo pues se consideraba que la única manera de reeducar o reorientar al menor era a través de la vigilancia y la estricta disciplina (Cortés Morales, 1999). Bajo esta línea de ideas la educación se convertía en un medio por el cual se ejercía la violencia simbólica y real sobre los menores tutelados (Sitira, 2013).

El método de aprendizaje por excelencia de estas instituciones lo ubica Sitira (2013) en el conductismo, con influencia en la psicología behaviourista. El fin era corregir los malos hábitos y el déficit educativo de los menores a través de un sistema motivacional o de premios y castigos. Ello permitió –y aún permite según esta autora- desarrollar en la práctica formas, estrategias e instrumentos de control social hacia esta población.

En síntesis, el modelo tutelar o basado en la situación irregular del menor constituyó un medio por el cual, tanto en América Latina como en Europa, se quería modernizar la sociedad a partir de la represión-compasión-modelación de los indeseados, esto es, aquellos llamados “menores” que por sus condiciones personales constituían un continuo malestar o problema en el pensamiento de los reformistas de aquella época.

El que hoy se pueda hablar de una doctrina basada en la situación irregular del menor o modelo tutelar es producto de la superación o cambio de paradigma, en este caso, de uno basado en el control/protección de un tipo de infancia en particular a uno basado en los derechos de los NNA. El origen de este cambio lo sitúan distintos autores en los movimientos pro derechos de autonomía de los NNA de la década de los setenta del siglo pasado en Estados Unidos⁹ (Cohen, 1982; Veerman, 1992; Beloff, 2009; Liebel, 2009; Pávez, 2011). Estos movimientos llamados en inglés Children's Liberation Movement (CLM) o movimientos de liberación de los NNA en castellano se posicionaron en contra de la concepción paternalista y práctica tradicional de la protección infantil por considerarla una forma de paternalización e infantilización de los NNA y defendieron una mayor participación de los NNA en la vida social y, en particular, un mayor reconocimiento de sus derechos civiles en igualdad que las personas adultas (Veerman, 1992: 134 y ss.; Liebel, 2009: 37 y ss.; Pávez, 2011: 40).

Este movimiento de liberación de los NNA tuvo su eco en América Latina a través del Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC) en Perú en 1976 y el Movimiento Nacional do Meninhos e Meninhas de Rua (MNMMR) en Brasil en 1980. La característica principal de estos movimientos del sur, a diferencia de los del norte, reside según Liebel (2009: 39 y ss.) en que los movimientos latinoamericanos se concentraron en los sectores populares gestionados por los propios NNA acompañados por las personas adultas, dándole así relevancia al protagonismo infantil como premisa principal del movimiento.

En Europa también surgieron movimientos similares que se posicionaron en contra de la protección infantil tradicional al considerarla un ataque contra la libertad de los NNA (Liebel, 2009). No obstante, no en todos los países europeos ocurrió lo mismo siendo que en España, por ejemplo, no se encuentra registro alguno de movimientos de tal hasta la aprobación de la Convención sobre los Derechos de los Niños en 1989. Ello demuestra la

⁹ Autores como Liebel (2006 y 2009) y Pávez (2011) destacan como antecedentes al movimiento de liberación de los NNA de Estados Unidos de los años sesenta-setenta, aquél que se llevó a cabo durante la Revolución Rusa de 1917-1918 bajo la influencia del movimiento juvenil de Europa occidental y de diferentes tendencias de la pedagogía de la reforma. Este movimiento promovido por la Asociación Educación libre para los niños presentó en 1918 en el marco de la Conferencia Nacional de las Organizaciones por la Educación Cultural la primera Declaración de los Derechos del Niño, un documento que promovía el fortalecimiento de la posición del NNA en la sociedad y el logro de su igualdad de derechos con respecto a los adultos más allá de su protección.

relativa influencia que tuvo el movimiento americano por la liberación de los NNA en Europa donde, parafraseando a Liebel (2009:38), había más preocupación por llevar a cabo un “cambio de actitud” en las relaciones entre los NNA y las personas adultas que en una defensa en sí misma de sus derechos.

Uno de los hitos más importantes de este movimiento pro derechos de los NNA lo constituye la aprobación por parte de la Asamblea de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. Esta Convención asienta a nivel internacional otra manera de entender la infancia, ya no como una etapa de socialización sino como personas con derechos propios (Liebel, 2009; Pávez, 2011). La Convención es el instrumento jurídico de derechos humanos más amplio y rápidamente aceptado por la comunidad internacional, a excepción de Estados Unidos. Su cuerpo normativo integra los derechos inalienables de todas las personas menores de dieciocho años y las obligaciones de los Estados como principales garantes del respeto y disfrute de tales derechos (Morlachetti, 2013 y 2014). En palabras de Campos (2009:357): “se trata de una protección más objetiva que reduce las posibilidades de discriminación”.

Este nuevo modo de entender los derechos de los NNA no sólo se apoya en la Convención, sino en una cultura que la envuelve y que integra un conjunto de documentos específicos y generales que, aún no teniendo la fuerza vinculante de la Convención, sirven para la interpretación de los principios y derechos que de ella emanan y el diseño de políticas públicas en materia específicas (Morlachetti, 2013). Este salto cualitativo en la manera de entender la infancia generó en el pensamiento latinoamericano lo que hoy en día recibe el nombre de doctrina de la protección integral de los derechos de los NNA, un marco explicativo del comportamiento del Estado en materia de derechos de los NNA (Beloff, 2009; Morlachetti, 2013). Mientras la doctrina de la situación irregular del menor en América Latina encuentra su símil con el modelo proteccionista o tutelar en Europa, la doctrina de la protección integral de los derechos de los NNA es producto propiamente del pensamiento latinoamericano (García Méndez, 1997, Beloff, 2009; O'Donnell, 2004). Según O'Donnell (2004), el origen de esta doctrina se sitúa en un intenso proceso de reforma legislativa en materia de derechos de los NNA en la región en una etapa posterior a la ratificación de la Convención de 1989. Según este autor, este cambio de paradigma consistió en la sustitución de los antiguos

códigos de menores por códigos basados en la niñez inspirados en el concepto de protección integral. La primera vez que apareció este término fue en el Estatuto da Criança y do Adolescente de Brasil en 1990, vagamente definido en esta ley, fue posteriormente adoptado en las normativas en materia de infancia por parte de distintos países de la región dando así lugar a lo que hoy en día se conoce como doctrina de la protección integral (O'Donnell, 2004).

Una definición de esta doctrina la proporciona García Méndez (1997: s/n) como “un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia”. Constituye, en opinión de Beloff (2009: 31), una nueva etapa distinta a aquella basada en la protección del “menor” para ser definida como una etapa de la protección integral de los derechos de los NNA. Según estos autores, los cuatro instrumentos básicos que integra esta doctrina son: la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad y; las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Directrices de Riad). A este conjunto Beloff (2009) le añade los protocolos facultativos de la Convención: el protocolo relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados y el protocolo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

De los instrumentos internacionales anteriormente mencionados la Convención constituye el más importante dentro de esta doctrina (García Méndez, 1997 y Beloff, 2009). Su cuerpo normativo integra, según O'Donnell (2004: 120-121), los cuatro conceptos bases de la doctrina de la protección integral que son: el NNA como sujeto de derechos, el derecho a la protección especial, el derecho a condiciones de vida que permitan su desarrollo integral y el principio de la unidad familiar y la corresponsabilidad de la familia, el Estado y la comunidad en la protección de los derechos de los NNA.

Desde esta perspectiva, la Convención junto con las demás fuentes propias del derecho internacional de derechos de los NNA constituyen un marco de referencia por medio del cual es posible construir un nuevo derecho para los NNA y propiciar un cambio en las

instituciones sociales para que los NNA sean reconocidos y tratados como sujetos plenos de derechos y no como menores objeto de compasión-represión (García Méndez, 1997:s/n). En concreto, esta doctrina propone una nueva consideración social de la infancia desde lo normativo, es decir, a través de las reformas al derecho interno de los países ratificantes de la Convención de 1989 y la coherencia institucional. En esta línea de ideas, la doctrina de la protección integral asienta las bases para un modelo explicativo del comportamiento de los Estados en materia de garantía y satisfacción de los derechos de los NNA y constituye un instrumento útil para la provocación de transformaciones en el ámbito de la práctica (Beloff, 2009), no solo en América Latina sino en cualquier otro país que, habiendo incorporado los derechos y principios de la Convención al derecho interno, aún hoy tomen medidas propias del modelo anterior basado en la situación irregular o tutelar del menor.

Entre las transformaciones que incita este nuevo modelo de la protección integral de derechos de los NNA, cabe señalar aquellas presentadas por Beloff en su libro *Los derechos del niño en el sistema interamericano* publicado en 2009 y que son mostradas a continuación a través de esta autora y las opiniones de otros especialistas en la materia.

El primer cambio que sugiere la doctrina de la protección integral con respecto al modelo anterior tiene que ver con los supuestos a partir de los cuales se habilita la intervención del Estado. Desde este enfoque, “las leyes definen los derechos de los niños y establecen que en caso de que alguno de estos derechos se encuentre amenazado o violado, es deber de la familia, comunidad y/o el Estado restablecer el ejercicio amenazado o violado a través de mecanismos y procedimientos efectivos y eficaces tanto administrativos como judiciales, si así correspondiere” (Beloff, 2009: 37). De este modo, la intervención estatal se justifica únicamente cuando un derecho es vulnerado y no cuando el juez así lo considere oportuno.

Ante esta nueva respuesta estatal se elimina por tanto la figura del juez como ejecutor de la política social y promotor del bienestar de los NNA propia del modelo tutelar y se restringe su rol a resolver los problemas jurídicos de los NNA o conflictos con la ley penal (García Méndez, 1997; Beloff, 2009). Asimismo, se limita las funciones del juez a las garantías constitucionales del país y se le pide, en su rol de técnico, conocimientos

específicos en materia de infancia (Beloff, 2009). Ello prevé la presencia obligatoria de un representante jurídico del NNA a quien se le otorga una función muy importante de control y contrapeso al Ministerio Público (García Méndez, 1997)

En materia de protección ya no se justifica la intervención estatal coactiva, entre ellas el encierro por razones no vinculadas a la comisión de un delito. Se pone fin a los eufemismos del modelo tutelar cuando se trataba de privación de la libertad de los NNA (García Méndez, 1997). “La protección es ahora de los derechos del niño” (Beloff, 2009: 38). Solo es posible, como ya se ha mencionado, tomar medidas de protección si se trata del restablecimiento de un derecho vulnerado (Beloff, 2009). En opinión de Beloff (2009: 36), “de todos los derechos, uno que estructura la lógica de la protección integral es el derecho de los NNA a ser oídos y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta.” Este derecho permite a los NNA el ejercicio de la ciudadanía -antes negado para ellos- y ser partícipes, en términos de Baratta (1999), en la construcción de una sociedad más participativa y democrática. Para hacer efectivo tal derecho, las personas adultas deben de diseñar e implementar políticas que permitan que las opiniones de los NNA sean tenidas en cuenta (Baratta, 1999).

En materia de imputación de un delito al menor de edad, se reconoce que los NNA tienen responsabilidades ante la ley y garantías procesales al igual que las personas adultas y otras especiales propias de la etapa de crecimiento en la que se encuentran. En palabras de Beloff (2009:40-41): “los adolescentes sólo pueden ser juzgados por tribunales específicos y bajo procedimientos especiales y las consecuencias jurídicas del acto cometido deben expresarse en consecuencias jurídicas absolutamente diferentes de las que se aplican en el sistema general de adultos”.

Desde el ámbito de la política pública, la doctrina de la protección integral trae consigo las siguientes líneas de acción. En primer lugar, apunta a la reubicación de la población a la que van dirigidas las políticas de infancia. En el paradigma anterior la intervención se dirigía a los “menores” que se encontraban en “situación irregular” mientras que ahora, con este nuevo pensamiento, la política se dirige a garantizar los derechos de los NNA sin discriminación alguna (Morlachetti, 2013). Según explica Beloff (2009: 36), se recupera la universalidad de la categoría de infancia (antes fragmentada en “menores” y NNA) a

partir del reconocimiento y promoción de los derechos de todos los NNA. Se reconoce por tanto que la infancia es una sola (ya no hay menores y NNA) y su protección se expresa en políticas universales para todos. En segundo lugar, esta nueva doctrina favorece el fortalecimiento de los lazos familiares y la focalización del trabajo social en el ámbito cercano de socialización de los NNA. Se prioriza a la familia como espacio idóneo para el desarrollo integral de los NNA siempre y cuando ello no sea contrario a su interés superior. Asimismo, se exige la participación activa de la sociedad civil en la materialización de los derechos de los NNA (Beloff, 2009). En tercer lugar, este nuevo pensamiento señala la intersectorialidad como modo de hacer frente a la protección integral de los derechos de los NNA (Morlachetti, 2013). Se considera por tanto necesaria la articulación entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales en su rol de defensoras de los derechos de los NNA. Por último, la doctrina de la protección integral considera que las problemáticas que afectan a los NNA en el ejercicio de sus derechos se encuentran enraizadas por lo que no es posible ser atendidas de manera aislada o como problemas individuales como ocurría en el modelo anterior (Morlachetti, 2013). Se busca atender las causas estructurales que originan la vulneración de los derechos de los NNA y no solo asistir sus necesidades básicas. Se implanta el enfoque basado en derechos.

Hasta aquí no hay dudas de que esta doctrina basada en la protección integral de los derechos de los NNA constituye un marco de referencia fundamental para cambiar la manera de concebir y tratar a los NNA con respecto al modelo anterior basado en la situación irregular del menor o modelo tutelar asimismo, constituye en esta investigación, un marco explicativo del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados y, en particular, en lo relativo a las medidas que toman dichas autoridades y que tienen un impacto en el ejercicio de los derechos de este colectivo.

2.3 Hacia la recuperación de los NNA como actores sociales

La perspectiva histórica ha demostrado que la infancia como espacio vital se construye socialmente en el tiempo y presenta peculiaridades históricas, sociales y culturales (Rodríguez Pascual, 2000; Gaitán, 2006a; Pávez, 2012). En este apartado se muestra a través de distintos enfoques sociológicos como la infancia ha pasado de ser considerada una fase de preparación para la vida adulta a ser reconocida como una categoría social

propia, digna de interés por sí misma donde los NNA son actores partícipes en la vida social y no seres presociales e incompletos. Este cambio en la manera de concebir la infancia desde la sociología guarda una correspondencia casi exacta con la transformación de los modelos de intervención con NNA mostrados en el apartado anterior que van desde el asistencialista y tutelar a aquel marcado por el reconocimiento de sus derechos.

La infancia como construcción social ha permitido asentar las bases teóricas y metodológicas para el surgimiento de una nueva disciplina: la sociología de la infancia. Para llegar a este posicionamiento teórico se reconocen en este apartado los trabajos realizados en el ámbito anglosajón por Qvortrup (1987 y 1992) Qvortrup *et al.*, (1994), Jenks (1996), Corsaro (1997), James y Prout (1997), Alanen (1994), Mayall (2000 y 2002), Wintersberger (1994 y 2006) y Leonard (2016) y en el ámbito hispano por Gaitán (2006b), Rodríguez Pascual (2000 y 2007), Liebel y Martínez (2003), Sánchez-Parga (2004), Unda (2003 y 2009) y Pávez (2011 y 2012).

El conocimiento de las ideas que subyacen en la sociología de la infancia a través de estos autores constituye un marco teórico y conceptual para el análisis del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados donde los NNA son actores partícipes en el proceso de intervención gubernamental de manera diferente a las personas adultas y la condición migratoria se articula con la minoría de edad para explicar el modo en el que las autoridades resuelven por los NNA migrantes no acompañados y determinan el acceso/clausura de sus derechos.

Para establecer tal marco teórico se revisa en primer lugar las ideas de autores considerados desde la teoría sociológica como clásicos y contemporáneos y que de manera directa e indirecta han aportado a la conceptualización de la infancia tal y como se concibe hoy en día para, en un segundo momento, ahondar en el análisis de las distintas perspectivas que integran la sociología de la infancia, una disciplina emergente que, como se ha mencionado antes, se preocupa por el estudio de la infancia como categoría sociológica y de los NNA como actores sociales partícipes en la vida social.

2.3.1 Del sujeto pasivo al sujeto social

Los estudios sociológicos se han ocupado indirectamente de los NNA solamente de un modo instrumental en cuanto que la infancia, como unidad de análisis, ha sido estudiada a través de la educación, la familia y la socialización, todos ellos medios de reproducción del orden social establecido (Gaitán, 2006a:15; Rodríguez Pascual, 2007:22; Pávez, 2012:83). El punto de partida de esta concepción instrumental de la infancia lo sitúan Qvortrup *et al.* (1994), Wintersberger (1994), Mayall (2000), Pávez (2012) y Leonard (2016) en las ideas de Durkheim (1975) y Parsons (1976).

Para Durkheim (1975:54) la infancia es una etapa preparatoria para la vida: un terreno casi virgen sobre el que se ve obligada (la sociedad) a edificar partiendo de la nada y los NNA son seres inacabados, egoístas, asociales, incapaces e inmaduros que necesitan de la educación para llegar a una vida moral y social, una vida adulta. Según este autor, la educación de los NNA es llevada a cabo mediante el aprendizaje, es decir, gracias a la coexistencia de los NNA con las personas adultas a quienes se les atribuye las cualidades de los NNA en positivo. Esta coexistencia entre los NNA y las personas adultas tiene lugar en la escuela, una institución que según Durkheim (1975) fue creada para controlar la infancia y domarla. Desde este punto de vista los NNA son considerados “receptáculos” vacíos del accionar de las personas adultas y el interés sociológico de la infancia se sitúa en el resultado, en este caso, el devenir una persona adulta a través del proceso de aprendizaje (Rodríguez Pascual, 2007; Pávez, 2011).

La obra de Durkheim influyó en las ideas de Parsons (1976:200), en particular, en “el proceso de adquisición por parte de los niños de las pautas y los roles sociales”. Para este autor la infancia constituye una fase de preparación para la vida y los NNA son receptores pasivos de los contenidos que la sociedad considera necesario transmitirles para convertirse en personas adultas, es decir, para reproducir el orden social establecido (Pávez, 2011). De este modo, desde el momento del nacimiento se depositan expectativas y se asigna un rol a los NNA. El hecho de asociar la infancia a un estado más cercano a la naturaleza biológica de los NNA que a la cultura permite, según Pávez (2011), tratarlos como seres inferiores y subordinados al poder de la persona adulta representada según el caso, por la autoridad escolar, familiar o institucional. En opinión de Leonard (2016:16),

desde esta concepción de la infancia “los NNA aprenden a ver a los adultos como superiores y a aceptar esa superioridad”.

Esta visión de la infancia, al igual que ocurría con Durkheim, crea una situación de dependencia de los NNA -seres presociales- hacia las personas adultas -seres completos- con el objetivo de entrar en la verdadera vida social: la adulta (Qvortrup *et al.*, 1994; Wintersberger, 1994; Gaitán, 2006b; Rodríguez Pascual, 2007). El interés sociológico por estudiar la infancia reside por tanto en el producto social del proceso de socialización, esto es, en la persona adulta normalizada siendo que no interesa el proceso mismo de socialización que tiene lugar durante la infancia o cómo lo viven sus protagonistas (Jenks, 1996). Según Qvortrup (1987), desde este enfoque los NNA se encuentran en tránsito de ser integrados en la sociedad una vez que dejen atrás las características propias de la infancia, es decir, dejen de ser seres infantilizados.

Una mirada crítica a aquella basada en el modelaje social -donde los NNA son sujetos pasivos moldeados a gusto de las personas adultas- se encuentra en ciertos autores contemporáneos quienes a través de sus trabajos empiezan a interesarse por la experiencia de los NNA en la infancia. Este nuevo enfoque surge en las últimas décadas del siglo pasado y se encuentra reflejado, según Pávez (2011) y Gaitán (2013), en el interaccionismo simbólico de Mead (1982), la recuperación del constructivismo de Berger y Luckmann (1968) y el proceso de socialización de Elías (1989).

El interaccionismo simbólico de Mead (1982) se sitúa según Gaitán (2013) en el extremo opuesto al funcionalismo de Durkheim y Parsons y su interés por el estudio de la estructura social. Se presenta como una corriente subjetivista y de orientación microsociológica lo que, en opinión de Gaitán (2013), en ocasiones constituye motivo de crítica por su posición excesivamente limitada al ámbito de la intersubjetividad.

El interaccionismo propone el estudio de la conducta humana subjetivamente determinada en el contexto social en el que se desarrolla (Rodríguez Pascual, 2007). Desde esta postura lo más interesante de Mead es el papel que tienen los NNA en el proceso de socialización y que Rodríguez Pascual (2007:41) recoge de la siguiente manera: “sin ser agentes sociales comparables a las personas adultas (los NNA) lo son en un sentido procesual, como manipuladores del acervo social del grupo en su proceso de

aprendizaje hacia la vida social”. Mead sostiene que el sujeto infantil está en permanente diálogo consigo mismo y con los otros (el otro generalizado) a través del juego simbólico (play) y el juego organizado (game). Es en esta etapa de juego que los NNA establecen una especie de diálogo interior en el que adoptan los roles de las personas adultas que le rodean, interviniendo éstos como elementos de control en el proceso de formación de su personalidad y ayudándole a familiarizarse con las actividades básicas de su grupo social (Rodríguez Pascual, 2007:42). A través del establecimiento de la relación entre los NNA y el contexto social en el que se desarrolla, se reconoce la vida social de los NNA desde el nacimiento, ya no constituyen sujetos pasivos a ella sino que, en tanto individuos tienen cierto grado de autonomía y una subjetividad propia.

La idea de internalización de lo social fue trabajada con anterioridad por el constructivismo de Berger y Luckmann (1968) para explicar como la sociedad es un producto humano al mismo tiempo que el ser humano es un producto social. A partir de esta premisa estos autores consideraban que la socialización se produce en la estructura social siendo así que el desarrollo de la infancia y la adolescencia está construido e interferido por las personas adultas encargadas de su socialización. “Todo individuo nace dentro de una estructura social objetiva en la cual encuentra a los otros significantes que están encargados de su socialización y que le son impuestos. (...) el individuo llega a ser lo que los otros significantes lo consideran.” (Berger y Luckmann, 1968:164-165)

Bajo esta perspectiva, “todo proceso de socialización requiere de ciertas imposiciones a los NNA para su amoldamiento social lo que trae como consecuencia la adjudicación de un lugar en el mundo social” (Pávez, 2013:90). A diferencia del interaccionismo simbólico de Mead, en la propuesta de Berger y Luckmann los NNA no son actores sociales desde su nacimiento sino que adquieren esa capacidad después de haber superado la fase de la socialización primaria centrada fundamentalmente en el juego: “aunque el niño no sea un mero espectador pasivo en el proceso de su socialización, son los adultos quienes disponen de las reglas del juego” (Berger y Luckmann, 1968:169).

Dentro de este enfoque contemporáneo se incluye la idea del proceso civilizador de Elías (1989) a través del cual se muestra un creciente autocontrol hacia la infancia como espacio de sociabilidad. El proceso civilizador consiste para Elías en un cambio operado

en dos niveles, la psicogénesis de los individuos y la sociogénesis de la moderna sociedad occidental a través de los cuales se instala la imposición de las normas de educación y que son transmitidas a través de la presión generacional sobre las conciencias infantiles (Rodríguez Pascual, 2007:47). El distintivo de este proceso civilizatorio es la coacción entendida como la represión de las pulsaciones espontáneas de los NNA y única vía de formación de la nueva sociedad civilizada. En palabras de Elías (1989:49): “ningún ser humano viene civilizado al mundo y que el proceso civilizatorio individual que se le impone es una función del proceso civilizatorio social general.(...) todo ser humano, desde el primer momento de su existencia, está sometido a las influencias y a la intervención modeladora de los adultos «más civilizados».”

Según Pávez (2012), el resultado del proceso civilizatorio de Elías es que el mundo infantil queda relegado al ámbito privado, familiar y escolar como una etapa “preparatoria” para la vida adulta y pública que es cuando se espera que la persona haya alcanzado cierto grado de civilización (autocontrol, obediencia, rutina de trabajo, etc.).

La obra de Elías como la de los otros autores de la teoría sociológica contemporánea, constituyen, como se adelantó en un inicio, un mismo movimiento en torno al reconocimiento de la infancia como categoría sociológica diferente a la adulta y un primer interés por estudiar las relaciones de poder/control que ejercen las personas adultas hacia los NNA, antecedentes por lo tanto, al surgimiento de una sociología de la infancia.

2.3.2 La sociología de la infancia y el protagonismo infantil

En la década de los noventa nace la sociología de la infancia, un campo de estudio que está en continua búsqueda de un nuevo estatus para los NNA que lo despojen de su consideración presocial e inacabado y lo identifique como actor social partícipe de la vida social. En palabras de Rodríguez Pascual (2007:54) más que estar ante un nuevo descubrimiento pareciera que se está ante un rescate: el de los NNA invisibilizados por las teorías sociológicas. Según este autor la sociología de la infancia constituye una disciplina emergente en la medida en la que se enfrenta a dos formas diferentes de reduccionismo en la interpretación de los fenómenos sociales que afectan a las vidas de los NNA: por un lado, aquel donde lo infantil se reduce al aspecto biológico del sujeto y

por otro lado, aquel donde la condición infantil se reduce al papel de receptora pasiva de la socialización.

Para explicar las principales premisas que integran esta nueva disciplina se sigue la propuesta de Gaitán (2006a) quien divide el pensamiento anglosajón sobre la materia en tres enfoques teóricos complementarios: el constructivista, el estructural y el relacional.

El enfoque constructivista consiste en posicionar en los estudios sociológicos la infancia como una construcción social que varía según el contexto, alejándose así de la mirada reduccionista que se le otorgaba a los NNA desde la teoría sociológica clásica donde la infancia era una etapa de tránsito para alcanzar la vida adulta. Sus principales promotores son James y Prout (1997), Jenks (1996) y Corsaro (1997).

Para James y Prout (1997:8) la sociología de la infancia, como paradigma emergente en los estudios sobre infancia, contempla seis rasgos, estos son:

1) *La infancia es comprendida como una construcción social.* Como tal, proporciona un marco interpretativo para contextualizar los primeros años de la vida humana. La infancia, a diferencia de la inmadurez biológica, no es una característica natural ni universal de los grupos humanos sino que aparece como un componente estructural y cultural específico en muchas sociedades.

2) *La infancia es una variable del análisis social.* Nunca se puede separar por completo de otras variables como la clase, el género o la etnia. El análisis comparativo e intercultural revela una variedad de infancias en lugar de un fenómeno único y universal.

3) *Las relaciones sociales de los NNA son valiosas para ser estudiadas por sí mismas,* independientemente de la perspectiva y preocupaciones de las personas adultas.

4) *Las NNA son y deben ser vistos como activos en la construcción y determinación de sus propias vidas sociales, las vidas de los que los rodean y de las sociedades en las que viven.* Los NNA no son objetos pasivos de la estructura y los procesos sociales (son agentes).

5) *La etnografía es un método particularmente útil para el estudio de la infancia.* Permite que los NNA tengan una voz más directa y participen en la producción de los datos sociológicos.

6) *La infancia es un fenómeno en relación con la doble hermenéutica de las ciencias sociales actuales.* Es decir, proclamar un nuevo paradigma de la sociología de la infancia es también participar y responder al proceso de reconstrucción de la infancia en la sociedad.

Mientras que para James y Prout la infancia es un espacio socialmente construido donde habitan los NNA, Jenks (2009:93) la define como “un estatus de persona que es comprimida a través de una serie de a menudo heterogéneas imágenes, representaciones, códigos y constructos”. En esta línea, la aportación de Jenks al concepto de infancia como construcción social lo sitúa en las formas particulares que adquiere dicho concepto a través de un discurso socialmente ubicado. En particular, este autor comprende la infancia a través de dos representaciones sociales que coexisten en permanente tensión desde el siglo XVII hasta ahora, éstas son: Dionisio y Apolo. En tanto dionisios o pequeños demonios, los NNA son considerados víctimas de su propia naturaleza salvaje, demoniaca y corrompida donde manipulan a las personas adultas y se aprovechan de ellas buscando sólo su propia satisfacción. Bajo esta concepción de dionisio se establece una vigilancia permanente por parte de las personas adultas marcada por la disciplina, el control y los castigos a fin de evitar que adopten malos hábitos y compañías. Mientras que, como apolos, los NNA son concebidos como pequeños ángeles y representan la inocencia y la felicidad. Esta etapa es idealizada como el único periodo de la vida en el que los NNA son felices bajo la protección y seguridad de las personas adultas, sin responsabilidades, todo el tiempo jugando. Desde esta perspectiva los NNA son descontextualizados, viven en un mundo alejado de lo real y en la permanente protección de las personas adultas (Pávez, 2011).

Bajo este enfoque constructivista sobre infancia destaca también el concepto de reproducción interpretativa de Corsaro (1992 y 1997) entendido como “un proceso de apropiación, reinención y reproducción en el que ocupa un lugar preferente la actividad grupal o comunal” (Corsaro *et al.*, 1992:15). En sus palabras:

“El término *reproducción* retiene la idea de que los niños no interiorizan simplemente sociedad y cultura, sino que contribuyen activamente a la producción cultural y el cambio social. El término implica también que los niños son, por su mera participación en la sociedad, constreñidos por la estructura social existente, así como por el proceso de reproducción social. Esto es, los niños y sus infancias resultan influidos por la sociedad y cultura de la que son miembros” (Corsaro, 1997:18)

En la línea de los otros autores del constructivismo, para Corsaro (1997) los NNA son actores sociales en el proceso de reproducción interpretativa y co-constructores de su propia infancia en la medida en la que participan en su transformación.

El segundo enfoque que destaca Gaitán (2006a) dentro de la sociología de la infancia es de tipo estructural. Este enfoque intenta analizar el impacto de los procesos económicos, sociales, culturales, etc, en las condiciones de vida de los NNA así como su posición en la estructura de las sociedades como un grupo social en permanente conflicto y negociación con los otros grupos sociales (enfoque macrosociológico) y no tanto a nivel de la cultura como lo hace el constructivismo (enfoque microsociológico).

El enfoque estructural parte de la premisa de que “la infancia (como categoría social) existe permanentemente en la sociedad, aunque sus miembros se renueven constantemente” (Pávez, 2011:58). El enfoque estructural difiere del enfoque constructivista en la imagen que ofrecen de la vida infantil: mientras en el segundo se recalcan las posibilidades de los NNA como actores sociales a lo largo del proceso de socialización, en el enfoque estructural se recuerda que la capacidad para definir las situaciones sociales de los NNA como agentes sólo es posible sobre la base de un constreñimiento estructural, impuesto por la concepción de la infancia que cada sociedad tiene y que se caracteriza por la posición de dependencia que ocupan en el mundo los NNA con respecto a las personas adultas (Rodríguez Pascual, 2007:68). Como promotor del enfoque estructural distintos autores sitúan a Qvortrup (1992) y sus nueve tesis sobre la infancia como fenómeno social. Estas tesis han sido traducidas al castellano y publicadas por Gaitán (1999:28), Rodríguez Pascual (2007:67-68) y Pávez (2011:58) siendo que de la versión en inglés y sus traducciones en castellano se presentan la siguiente lista:

1) *La infancia es una forma particular y distinta de la estructura social de cualquier sociedad.* En la sociedad moderna la infancia viene definida por la institucionalización de los NNA debido a la prolongación de la escolarización obligatoria y la posición de los NNA como menores en términos legales, categoría que les es dada por el grupo dominante, las personas adultas.

2) *La infancia es, sociológicamente hablando, no una fase transitoria, sino una categoría social permanente.* La infancia persiste como categoría independientemente de cuantos individuos entren o salgan de ella.

3) *La idea del “niño” es problemática, pues la infancia es una categoría variable, histórica e intercultural* y por lo tanto, es una categoría compleja. Los NNA bajo esta premisa forman parte de la sociedad, son actores sociales que se relacionan con los demás y responden a las relaciones culturales, históricas, tradicionales de acuerdo con el lugar y el momento en que viven.

4) *La infancia es una parte integral de la sociedad y su división del trabajo.* Como parte integrante de una sociedad, la infancia es atravesada por la división del trabajo a través del trabajo escolar y las relaciones de dominación predominantes. En este sentido los NNA participan activamente en la sociedad y no cuando llegan a la adultez.

5) *Los NNA son co-constructores de la infancia y de la sociedad.* Este punto tiene que ver con el anterior y viene a enfatizar el papel activo de los NNA en la sociedad.

6) *La infancia está expuesta a las mismas fuerzas sociales que la adultez (como por ejemplo, económicas e institucionalmente) pero de forma particular.* Se enfatiza el aspecto estructural de la infancia y la influencia que las fuerzas macro tienen en su configuración.

7) *La dependencia estipulada en los NNA tiene como consecuencia su invisibilidad en las descripciones sociales e históricas.* Y su visibilidad como objetos de protección para un Estado benefactor.

8) *La ideología sobre la familia, y no tanto los padres y madres, constituye un obstáculo contra los intereses y el bienestar de los NNA.* Desde la ideología de la familia los NNA son responsabilidad de los padres y la sociedad solo interviene en los casos en el que los NNA son dañados, lo que conlleva a no aceptar su responsabilidad general sobre los NNA.

9) *La infancia es una categoría minoritaria clásica por lo que está sujeta a tendencias de marginalización y paternalismo.* Este punto enfatiza la definición de la infancia como grupo minoritario en correlación con el grupo dominante que tienen un mayor status social y gozan de mayores privilegios: las personas adultas.

Por último, cabe mencionar el enfoque relacional de la sociología de la infancia como un esfuerzo por conciliar el enfoque constructivista y estructural (Gaitán, 2006a; Rodríguez Pascual, 2007; Pávez, 2011). El enfoque relacional trae a colación el concepto de generación al entender los procesos en los que “participan las niñas y los niños como relaciones generacionales de poder y negociación, similares al orden de género” (Pávez, 2011:77). Como representantes de este enfoque Gaitán (2006a) sitúa a Mayall (2000 y 2002) y Alanen (1994 y 2009). Estas autoras defienden la capacidad de agencia de los NNA quienes, aun en situación de desventaja social, pueden expresar con fuerza sentimientos de injusticia y sus deseos de una mayor participación en las decisiones que los afectan. Algunas de las premisas teóricas de este enfoque las recoge Pávez (2011:77)

a través de la recopilación de las ideas de Gaitán (2006a), Alanen (1994) y Mayall (2002) y se muestran a continuación:

- 1) La *generación* es un concepto clave para entender las relaciones entre NNA y personas adultas. Estas relaciones generacionales tienen una dimensión individual (microsocial) y otra social (macro).
- 2) La *infancia* se define como un proceso relacional que se expresa a nivel de relaciones sociales generacionales entre el colectivo infantil y las personas adultas.
- 3) La *infancia es un proceso relacional* que existe, pero no únicamente, en relación con la adultez y las otras generaciones coexistentes.
- 4) La sociología debiera considerar *el punto de vista de los NNA*. El cual apunta a entender cómo los NNA experimentan y entienden sus vidas y sus relaciones sociales.
- 5) La *experiencia de los NNA* produce un conocimiento, el cual deberá ser considerado para el reconocimiento de sus derechos.
- 6) El *orden generacional y de género* operan de modo paralelo y complementario en las jerarquías entre hombres y mujeres y entre personas adultas y NNA.

Este enfoque recupera la noción de los NNA como actores y agentes sociales desarrollada en el enfoque constructivista y los sitúa dentro de una estructura social limitada por las relaciones de poder y desigualdad que se ejerce sobre ellos como minoría a través de las personas adultas y que se basa, en el caso de las sociedades occidentales, en la necesidad de protección del sujeto infantil.

Este enfoque relacional resulta útil en la medida en la que permite develar el punto de vista de los NNA migrantes no acompañados en el proceso de intervención y considerar su práctica como un espacio donde tiene lugar las relaciones generacionales de poder y negociación entre NNA y autoridades que coexisten con otro tipo de órdenes como puede ser la clase social, el género, etnia o, para el caso de esta investigación, la condición migratoria de los NNA.

2.4 Los NNA en la migración internacional: una revisión de las teorías migratorias desde lo generacional

Los NNA siempre han estado presentes en la migración internacional no obstante han quedado relegados a un tercer plano (después de los hombres y las mujeres adultas) a la hora de explicar los factores determinantes de su desplazamiento de manera diferencial y

el rol que ocupan en el proceso decisorio migratorio con respecto a las personas adultas. En este sentido cabe preguntarse no sólo las implicancias que la migración tiene en el ejercicio de sus derechos (de protección especial y de protección integral) sino también, como la migración infantil y adolescente es una forma de ser NNA aquí y ahora.

En este apartado se recoge una crítica a las teorías migratorias más influyentes desde un enfoque generacional, esto es, a partir del papel que se le asigna a los NNA en el proceso migratorio y las relaciones que se establecen entre los NNA y las personas adultas. Cada una de estas teorías refleja de manera directa o indirecta una manera de ser NNA en la migración internacional. Una vez realizado este ejercicio se presentan los determinantes que pueden influir de manera diferencial en el proceso migratorio de los NNA emulando para ello el enfoque de género.

2.4.1 El adultocentrismo de base en los modelos económicos clásicos

Las primeras elaboraciones teóricas realizadas sobre migración internacional aparecieron a finales del siglo XIX y se fueron desarrollando durante la primera mitad del siglo XX bajo una fuerte influencia de las teorías económicas y los modelos de análisis macroestructurales (Massey *et al.*, 1993). Varios autores sitúan el punto inicial de este corpus teórico en Ravenstein (1885) quien a través de sus famosas 12 leyes representa el primer intento de generalizar y predecir una serie de regularidades empíricas en las migraciones (Arango, 1985; García Abad, 2003; Roldan, 2012). En opinión de García Abad (2003:332), Ravenstein estableció un marco explicativo completo del fenómeno migratorio, entendiendo las migraciones como movimientos forzados por el sistema capitalista de mercado y las leyes de la oferta y la demanda. En opinión de esta autora las tres leyes más representativas de su trabajo son: 1) las motivaciones económicas son las principales causas que explican los desplazamientos y fijan su dirección; 2) las migraciones más importantes se producen desde las zonas rurales a las zonas comerciales e industriales, predominando los desplazamientos en la corta distancia; y 3) los desplazamientos siempre buscan la mejora económica del emigrante, y se intensifican en la medida en que se acelera el desarrollo industrial y tecnológico.

Además de estas tres leyes hay una cuarta que cabe destacar desde un enfoque generacional y es que Ravenstein estipuló como ley que la mayoría de las personas

migrantes eran adultas. Con ello no quería decir que no hubiera migración de NNA sino que el grosso de la migración que él estudió estaba compuesta por este grupo poblacional. El hecho de que hiciera esta observación y le otorgara la calidad de ley constituye una manera de justificar las otras leyes y reforzar su pretensión generalizadora ya que todas ellas se nutren de los patrones de comportamiento de esa mayoría adulta lo que marca desde el inicio el enfoque adultocéntrico del modelo.

A partir de las ideas de Ravestein se crea la primera formulación –aunque de manera implícita- del modelo explicativo de los *pull and push factors* utilizado para referirse a las fuerzas que se generan en los lugares de destino y de origen de las migraciones respectivamente. Este modelo establece la existencia de factores de atracción y expulsión basados en criterios económicos y en las disparidades en el grado de desarrollo económico entre diferentes áreas (García Abad, 2003:332). En opinión de Arango (1985) la decisión de migrar puede ser adoptada respondiendo a factores que operan en el lugar de residencia, factores que operan en el lugar de destino o una combinación de ambos. Estos factores actúan en función de su polo: pueden ser positivos (de atracción) en cuanto que ofrecen a la potencial persona migrante la posibilidad de un mayor grado de satisfacción de sus necesidades o aspiraciones en el país de destino o, por el contrario, negativos (de expulsión) en la medida en la que determinan un estado de “privación relativa” o incapacidad del entorno para satisfacer las necesidades de la persona, de su grupo social o colectividad (Arango, 1985:15).

La decisión de migrar en este modelo por lo general la adopta la persona tras comparar, consciente o inconscientemente, las ventajas y desventajas de ambos polos y el factor decisivo es la interacción entre ambos, normalmente expresado en las diferencias salariales o posibilidades de encontrar un empleo o un mejor empleo (Arango, 1985; García Abad, 2003). La persona migrante en este modelo es representada por un hombre adulto ya que, en aquella época, se pensaba que las responsabilidades económicas recaían únicamente en esta figura masculina como ganadora del pan o proveedor familiar mientras que las mujeres y los NNA se consideraban inactivos que pertenecían al ámbito privado de la casa y, en el caso de los NNA, también de la escuela (García Abad, 2003; Jiménez Juliá, 1998). Según estos autores, las responsabilidades asociadas al género y, en este caso, también a lo generacional influyen en las decisiones de las mujeres y de los

NNA de migrar y explican por qué ambos colectivos tienen menos probabilidades que los hombres adultos de participar en tales decisiones o de ser atraídos por las diferencias salariales. El inicio por tanto de formulación de un corpus teórico sobre el origen de las migraciones internacionales comienza con la invisibilización de las mujeres y de los NNA como posibles actores partícipes en tal proceso.

2.4.2 El vacío que hay detrás del hombre racional

En los años sesenta del siglo XX surge un importante movimiento revisionista de los modelos clásicos que consistió en comprender, desde diferentes perspectivas y desde distintas escalas de observación, el fenómeno migratorio, dando lugar a una multiplicidad de teorías (García Abad, 2003).

La más antigua y conocida es la teoría neoclásica de las migraciones, concebida según Massey *et al.* (1993) para explicar la migración laboral en los procesos de desarrollo económico. Según estos autores esta teoría sitúa el origen de la migración internacional en las diferencias geográficas en la oferta y demanda de mano de obra. En particular, esta teoría permite combinar la perspectiva micro de la adopción individual de decisiones por parte de la persona migrante, con la perspectiva macro de los factores determinantes estructurales.

Desde la perspectiva macroeconómica destaca en primer lugar el modelo basado en economías duales de Lewis (1954), desarrollado posteriormente por Ranis y Fei (1961). Este modelo plantea la existencia de dos economías: una representada por un sector moderno e industrializado que coexiste con otra economía perteneciente a un sector tradicional que depende de la agricultura para sobrevivir. El sector moderno se aprovecha de la mano de obra barata migratoria para su expansión a la par de que el sector tradicional se deshace del excedente de mano de obra lo que conlleva a la mejora de su productividad (Massey *et al.*, 1993). Bajo este modelo la migración internacional es unidireccional y constituye un mecanismo de desarrollo en la medida en la que permite igualar o equilibrar las llamadas economías duales. En palabras de Lewis (1954:22):

“Cuando la acumulación de capital es importante, el excedente capitalista se ve afectado negativamente. Sin embargo, si todavía hay excedente de mano de obra en otros países, los capitalistas pueden evitar esto de una de

las dos siguientes maneras: fomentando la inmigración o exportando su capital a países donde todavía hay mucho trabajo y salarios de subsistencia.”

Años más tarde se desarrolla la perspectiva micro de esta teoría neoclásica basada en las economías duales donde la persona decide migrar a través del cálculo racional e individual de los costos y beneficios (Schultz, 1961; Sjaastad, 1962; Todaro, 1969). Según estos autores, los flujos migratorios son una forma de inversión en capital humano, la decisión de migrar es una manera de “invertir en sí mismo” por medio del traslado de la persona a lugares donde van a ser reconocidas sus aptitudes o donde pueden ser desarrolladas a través de la formación o experiencia (Massey *et al.*, 2000).

Desde esta perspectiva las características individuales de las personas influyen en la decisión de migrar, entre ellas, según Sjaastad (1962), la edad del sujeto: las personas jóvenes ven más atractiva la migración que las personas mayores ya que los primeros han invertido mucho en formación y poco en experiencia por lo que las expectativas con la migración en materia salarial son menores que aquellas personas mayores con mucha experiencia.

Además de la edad, Todaro (1969) añade desde la perspectiva micro otra variable a tener en cuenta en el proceso decisorio migratorio, ésta es la probabilidad de la persona de obtener un trabajo urbano. Según este autor, se da por supuesto que cualquier persona migrante que ingresa al sector moderno es “absorbida” por el mercado de trabajo con salarios reales urbanos cuando ello no ocurre así sino que la persona sopesa las probabilidades y riesgos de estar desempleado o emplearse en trabajos esporádicos durante un periodo de tiempo. Este supuesto le lleva al mismo Harris y Todaro (1970) a cuestionar desde la perspectiva macro la oferta ilimitada de mano de obra del modelo de Lewis y plantear un modelo dual basado en las “ganancias esperadas” señalando que la continuidad de los flujos migratorios del campo a la ciudad se produce por el incentivo de la diferencia de ingresos entre dos lugares a pesar del creciente desempleo urbano. Desde este punto de vista la migración ya no es considerada un mecanismo de desarrollo sino que es una de las fallas principales para tal logro ya que aumenta el desequilibrio de mano de obra, que se expresa en un exceso crónico y creciente de trabajadores en las ciudades (Massey *et al.*, 1993 y García Abad, 2003).

Al igual que ocurría con los modelos clásicos, la persona migrante en esta teoría neoclásica es sinónimo al de hombre adulto, maximizador de beneficios, proveedor, trabajador, *homo economicus* que de manera racional e individual toma la decisión de migrar y maximizar los ingresos para él y su familia (los dependientes). Bajo esta ecuación los NNA al igual que las mujeres no existían porque no eran seres humanos que buscaban trabajo (Zúñiga, 2017:1).

Desde la teoría neoclásica la variable edad y sexo aparece cada vez más en distintas investigaciones sobre migración no obstante no se cuestiona los modelos teóricos utilizados para explicar por qué las personas migran, a donde van y cómo se integran ni el rol de las mujeres y los NNA en el proceso decisorio. Ello responde a lo que ya se comentó sobre el rol impuesto de los NNA y de las mujeres como sujetos pasivos e inactivos, dependientes de los adultos varones y reclusos al ámbito privado y de protección. El racionalismo e individualismo que se atañe al modelo neoclásico desde la perspectiva microeconómica deja en un plano de invisibilización a los NNA al ser considerados sujetos incapaces o aún-no-lo-suficientemente-adultos para tomar decisiones y que sus opiniones sean tenidas en cuenta en el proceso decisorio migratorio.

Según Zúñiga (2017) los NNA eran considerados objetos o pertenencias en los viajes siendo que las personas adultas son las encargadas de llevarlos y traerlos. Aunque nada de esto resultó cierto y hoy en día se puede afirmar que los NNA participan -aun siendo seres humanos subordinados por su edad- en decisiones tan relevantes como mudarse dentro del mismo país o retornar al país de origen.

2.4.3 La instrumentalización de los NNA en la decisión migratoria familiar

La nueva economía de la migración puede ser vista como una mejora o también crítica interna a los planteamientos neoclásicos. Comparte con ésta el principio de elección racional pero difiere en dos aspectos muy importantes: 1) que el actor que busca maximizar sus ingresos es la familia o el hogar y no la persona individual y 2) que las diferenciales salariales no son el factor decisivo o al menos el único, ya que éstos no conducen necesariamente a la migración y, por tanto, no son indispensables para que se produzca (Massey *et al.*, 1993; Arango, 2000). Uno de los principales representantes de

esta teoría es Stark (1991:5) quien con respecto al cambio de actor migratorio afirma lo siguiente:

“Colocar a la familia, en lugar de a la persona, en el centro de la decisión de migración (esto no necesariamente implica / dará como resultado la migración de la familia) fue una dirección relativamente nueva. Esto no debe interpretarse para sugerir que el comportamiento de los individuos debe ignorarse, sino que debe analizarse en el contexto de una unidad de toma de decisiones que funciona como un grupo. Y el grupo, a saber, la familia, no debe ser tratado como si fuera un individuo.”

Según este autor la familia puede ser concebida como una "coalición", un grupo de jugadores comprometidos por elección a actuar como una unidad frente al resto del mundo. Esto no solo facilita la protección contra los intentos de explotar las debilidades individuales sino que también hace posible obtener más beneficios que por separado (Stark, 1991). De este modo, se pasa del hombre maximizador de ingresos propio de los anteriores modelos neoclásicos a la unidad familiar como una unidad racional de toma de decisiones que, condicionada por las necesidades de subsistencia del grupo y en respuesta a las presiones económicas y sociales, lleva a cabo determinadas estrategias de comportamiento: es la encargada de seleccionar los miembros que deben migrar, cuando deben migrar, a dónde y cómo además de jugar un papel muy importante en el proceso de migración a través del auspicio de las redes familiares, así como en el asentamiento, facilitando la integración (García Abad, 2003). La persona que migra, más si lo hace sola, interviene en la toma de decisiones, pero la decisión se toma conjuntamente entre la persona migrante y el grupo familiar restante:

“Los costos y las devoluciones se comparten, con la regla que gobierna la distribución de ambos en un acuerdo contractual implícito entre las dos partes (individuo y familia). Por ejemplo, las remesas se explican mejor como un acuerdo contractual intertemporal entre el migrante y la familia que como resultado de consideraciones puramente altruistas.” (Stark, 1991:25)

Bajo este planteamiento Stark (1991:4-5) incluye un nuevo factor a tener en cuenta en la toma de decisiones dentro de la familia diferente a aquél tradicional relativo a la diferencia salarial o esperada de ingresos, ésta es la aversión al riesgo. Para Stark la migración de lo rural a lo urbano por el miembro de la familia más adecuado -hijo o hija madura y especialmente educada- constituye una forma de disminuir el riesgo

diversificando las fuentes de ingresos. En sus palabras, ve a los NNA que han crecido como migrantes en un papel de intermediarios financieros en el sentido de que de manera directa e indirecta generan varias utilidades, según Stark, (1991:12) presentan: utilidad de consumo (son fuente personal de placer y satisfacción), utilidad de ingreso (contribuyen a los ingresos familiares a través del trabajo), utilidad de estatus (la posición y el poder se establecen a través de lazos familiares generados por los NNA) y utilidad de seguridad o aseguramiento (ante la vejez y la posibilidad de sustituir a otro que no cumple su función por varias razones, entre ellas la muerte prematura).

Otro factor añadido por la teoría de Stark basada en la nueva economía de las migraciones que puede influir en la toma de decisiones migratoria es la carencia relativa (relative deprivation). Por ello se entiende que la persona migrante, al comparar los ingresos interpersonales con su grupo de referencia, puede generar sentimientos de privación relativa o satisfacción relativa siendo así que, la persona puede migrar de un lugar a otro para mejorar su posición relativa en el mismo grupo de referencia o para establecer un grupo de referencia (Stark, 1991:24). De este modo, lo que acaba incitando a migrar no necesariamente tiene que ser desde los lugares más pobres sino desde los más desiguales.

Este modelo a pesar de introducir nuevos conceptos y enfatizar el rol de la familia y con ello también el de los NNA en la toma de decisiones fue criticado por sustituir al individuo racional y calculador por un hogar racional y calculador (Silvestre, 2000). Los críticos de esta teoría señalan que las decisiones y acciones familiares no representan resultados unificados e igualmente beneficiosos para todos los miembros (Jiménez Juliá, 1998, Silvestre, 2000; García Abad, 2003). Esto se debe a que las familias y los hogares representan centros de lucha donde las personas con diferentes actividades e intereses pueden entrar en conflicto entre sí, en otras palabras, debe ser tenido en cuenta que no siempre el individuo se subordina a las necesidades familiares y que en el interior de la familia existen tensiones o conflictos de intereses (Woolf, 1994:19; Silvestre, 2000:171; García Abad, 2003:345).

Desde la teoría de la nueva economía, se instala a través de la migración una relación de dependencia y obligatoriedad de los NNA con respecto a su familia. Asimismo, la

decisión de migrar o la selección de la persona depende de la situación económica de la familia, siendo mayor la posibilidad de elección de los NNA cuando peor o más complicado es el ingreso de las personas adultas al país de destino o su inserción sociolaboral. En el caso de los NNA la capacidad de decisión viene sujeta al estatus que representa el sujeto en el núcleo familiar y su nivel de subordinación a la autoridad inmediata o jefe del hogar. En este sentido los NNA siempre han ocupado un lugar de subordinación en la familia por detrás de las mujeres aunque ello va a depender también del modelo que cada sociedad tenga sobre infancia y adolescencia.

Tal y como plantea Stark a los NNA, estos ocupan un lugar instrumental en la migración en cuanto a que constituyen medios para aumentar los beneficios familiares durante el proceso migratorio (tienen utilidad de consumo, ingreso, estatus y seguridad). También son causa de preocupación de las personas adultas y pasan a convertirse directa o indirectamente en una razón de peso en la decisión migratoria: por el bienestar de los NNA las familias migran, los padres y madres individualmente se sacrifican y migran o también retornan. Desde esta perspectiva, en opinión de Dobson (2009) las personas adultas en esta teoría no ignoran a los NNA sino que dirigen su mirada hacia ellos porque son, en sus palabras, “fuente de ansiedad”. De este modo, según esta autora, los NNA existen en la migración como víctimas, urgidos de protección, inválidos, desprovistos de conocimientos y capacidades. Vistos así los NNA no son migrantes como sus padres sino que existen porque son objeto de la preocupación pública, en otras palabras, existen porque las personas adultas les dan existencia (Zúñiga, 2017: 2).

Desde esta teoría que los NNA migren de manera autónoma responde a una estrategia familiar no obstante, tal decisión es puesta en cuestionamiento en las sociedades de destino donde los NNA son tratados por las instituciones del Estado como objetos de protección especial en contraposición al rol que, como cuidadores, proveedores económicos o cabezas de familia pueden tener al interior de sus familias en sus países de origen.

2.4.4 El peso del contexto en las decisiones migratorias de los NNA

Tras el apogeo de las teorías neoclásicas de las migraciones aparece a finales de la década de los setenta y sobre todo durante la década de los ochenta los llamados enfoques

"histórico-estructurales". Estos enfoques surgen en parte como reacción al predominio de los análisis de las migraciones centrados en la toma de decisiones individual basada en comparaciones de beneficios y costes identificables (Massey *et al.*, 1993). Este enfoque es "histórico" en el sentido de que reivindica una mayor atención al contexto social determinado donde se están produciendo las migraciones y que puede resultar más importante que las variables económicas como la diferencia de ingresos: "Uno puede comprender mejor la migración ignorando las diferencias de ingresos y reconociendo, en cambio, que las personas están arraigadas en un contexto social de manera que los productos o mercancías no lo están (...) los factores críticos que gobiernan el proceso de migración son las fuerzas sociales que diferencian el mercado para hombres del mercado de camisas" (Piore, 1979:8)

Asimismo este enfoque es "estructuralista" en el sentido de que centra la atención en las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales producto del capitalismo bajo las cuales las migraciones están insertas e influyen en el proceso decisorio: "la tendencia empírica más común es la de los estudios que buscan las causas de la migración en factores individualistas. Nada es más fácil que compilar listas de tales factores de "atracción" y "expulsión" y presentarlos como una teoría de la migración. Sin embargo, de ninguna manera explica los factores estructurales que conducen a un movimiento modelado, de tamaño y dirección conocidos, durante un extenso período de tiempo." (Portes y Walton, 1981: 25)

Dentro de este enfoque destacan la teoría del mercado de trabajo dual o segmentado cuyo máximo representante es Piore (1979) y la teoría del sistema mundial de la mano de Portes y Walton (1981) y Sassen (1988).

La teoría del mercado de trabajo dual o segmentado sostiene que las migraciones internacionales se producen por la demanda intrínseca y permanente de mano de obra de las sociedades industriales modernas, siendo los factores de atracción, y no los de expulsión los que generan las migraciones (Arango, 2003; García Abad, 2003). Según Piore (1979), en el capitalismo moderno el mercado de trabajo es desigual siendo que existen dos sectores: uno primario que ofrece estabilidad, remuneración alta, beneficios generosos y buenas condiciones laborales y otro sector secundario donde ocurre todo lo

contrario. Según esta teoría las sociedades desarrolladas carecen de mano de obra dispuesta a emplearse en el sector secundario dadas las características que presenta, lo que conlleva a que los empleadores tengan que contratar a personas migrantes que se ocupen de estos puestos de trabajo que son rechazados por los nativos. En palabras de Piore (1979:1): “en el país receptor, los migrantes han sido elegidos para complementar una fuerza laboral nativa, tomando los empleos que estos últimos no querían y de esta manera superar la escasez de mano de obra crítica.”

De este modo la causa de las migraciones es producto, no tanto de la decisión racional y libre de los sujetos o el núcleo familiar como en los modelos neoclásicos de las migraciones sino que más bien se trata de la demanda de los países industrializados de mano de obra para cubrir las necesidades de estos mercados secundarios (Arango, 2003).

Otra teoría dentro de este enfoque histórico-estructural es la teoría del sistema mundial la cual sostiene que la migración es consecuencia directa de la globalización de la economía del mercado y la transnacionalización de los mercados donde los protagonistas de la migración no son considerados como individuos sino como grupos o sectores (Massey *et al.*, 1993; García Abad, 2003; Micolta, 2005). Sus principales representantes son Portes y Walton (1981) y Sassen (1988) quienes afirman que las migraciones en lugar de restablecer el equilibrio entre recursos económicos y capital como decía Lewis y las teorías convencionales de ese momento, conlleva a reforzar las desigualdades entre países. La explicación de las migraciones internacionales no reside tanto en la demanda de trabajo de las economías desarrolladas, sino más bien en los desequilibrios generados por la penetración del capitalismo en países menos desarrollados (Arango, 2003). Cabe señalar en este punto el sentido que le da Portes y Walton (1981:56) a la migración irregular como una estrategia del Estado para satisfacer la necesidad capitalista de mano de obra barata siendo así que los trabajadores irregulares son aún más vulnerables y, por lo tanto, más explotables que los traídos por oleadas anteriores de migración europea.

La base conceptual de esta teoría se ubica en la noción de un “moderno sistema mundial”, concepto acuñado a mediados de los setenta del siglo XX por Wallerstein (1974) que habla de un sistema mundial de predominio europeo que empezó a formarse en el siglo XVI y que está compuesto por tres esferas concéntricas: centro, periferia y semi-periferia.

La teoría del sistema mundial se inscribe en la tradición histórico-estructural que subyacía a la teoría de la dependencia en los años sesenta y comparte la visión de las migraciones como producto más de la dominación ejercida por los países del centro sobre las regiones periféricas, en un contexto de estructura de clases y conflicto (Arango, 2003: 16-17).

En opinión de Sassen (1988), la globalización económica ha favorecido y potenciado unos flujos migratorios femeninos concretos que responden a las necesidades de los mercados de trabajo primarios en países desarrollados y que ha sido posible bajo el rol que la sociedad patriarcal le ha otorgado a las mujeres en el mundo. Portes y Walton (1981) destacan también la presencia de NNA que, afectados por las dinámicas perversas de la globalización del capitalismo, migran en grupos familiares en respuesta a la demanda de mano de obra barata e informal. Estos autores hacen referencia al trabajo infantil en maquilas, venta ambulante y también en la agricultura.

Desde este enfoque histórico-estructural, las personas en general pueden ser vistas como sujetos pasivos en el proceso decisorio migratorio producto del excesivo énfasis que se le otorga a las variables económicas y al poder del mercado y la escasa atención que se presta a los procesos sociales que impulsan y reproducen estos movimientos poblacionales (Micolta, 2005:71). Los NNA, desde esta perspectiva, se entienden como sujetos afectados por las fuerzas del capitalismo, son más vulnerables que las personas adultas en la medida en la que la migración laboral incentiva la informalidad de la economía familiar y la participación de los NNA en condiciones de explotación. De este modo se convierten en víctimas del modelo capitalista que vulnera sus derechos y son fuentes de preocupación para los Estados que deben garantizar su protección especial.

2.4.5 La perpetuación y evolución de las migraciones infantiles internacionales

Junto con la revisión de las teorías neoclásicas y la aparición de nuevos enfoques teóricos y metodológicos en el ámbito de estudio de las migraciones internacionales se desarrolla fundamentalmente a partir en la década de los ochenta del siglo XX la teoría de las redes migratorias, si bien este concepto se remonta según Arango (2000 y 2003) a la obra titulada “el campesino polaco en Europa y América” escrita por Thomas y Znaniecki, fue publicada entre 1918 y 1920.

Las redes migratorias pueden definirse como conjuntos de relaciones interpersonales que vinculan a los migrantes, migrantes retornados o a candidatos a la migración con parientes, amigos o compatriotas, ya sea en el país de origen o en el de destino (Arango, 2003: 19). Desde esta teoría, las redes sociales influyen en la decisión de la persona migrante de retornar o permanecer en la medida en la que la existencia de lazos de amistad, parentesco o el origen común de un área geográfica reducen los costos, elevan los beneficios y mitigan los riesgos del desplazamiento (Massey *et al.*, 1993; Arango, 2003; García Abad, 2003). Según Massey *et al.* (1993), estas redes sociales constituyen una forma de capital social en la medida en la que permiten el acceso a otros bienes de importancia económica, como el empleo o mejoras salariales.

Las redes también pueden inducir a la migración a través del “efecto llamada”: su influencia es tal que muchas personas se deciden a migrar porque otros relacionados con ellos lo han hecho con anterioridad lo que ocasiona un efecto multiplicador, implícito en la noción de “migración en cadena” (García Abad, 2003: 347; Arango, 2003: 19-20). Además, según estos autores y Massey *et al.* (1993), las redes sociales son el principal mecanismo que hace que la migración se perpetúe: una vez establecida la red y reducidos los costes y riesgos de la migración para el siguiente, ésta continúa a pesar de que las causas iniciales que la ocasionaron hayan desaparecido.

Según Hanson y Pratt (1992) citado en Martínez Veiga (2000) la red social tiene características distintas según el género de los implicados por lo que cabe sopesar que sea igual en el caso de los NNA. De este modo, la funcionalidad de las redes sociales podría depender de los roles de género y generacionales que la sociedad de origen asigna a cada uno de los individuos así como del tipo de red social que se trate. Cabe señalar que, además de las redes sociales, existen aquellas redes dedicadas al tráfico y trata de personas donde las mujeres y los NNA son potenciales víctimas.

El desarrollo de esta teoría junto con aquella basada en la nueva economía ha contribuido a poner en el escenario de las investigaciones sobre migraciones a las mujeres como sujetos autónomos y también a los NNA, aunque de manera más indirecta e instrumental. En el apartado a continuación se lleva a cabo una reflexión sobre los determinantes que originan el proceso migratorio internacional de los NNA.

2.5 Los determinantes de la migración de NNA sin referentes familiares

Desde la década de los noventa hasta 2015 los NNA migrantes han incrementado en números absolutos: se ha pasado de 25 millones de NNA migrantes en el mundo en 1990 a 31 millones de NNA migrantes en 2015, de los cuales muchos se encuentran no acompañados (UNICEF, 2016b). Asia y África son las regiones con más NNA en el mundo y también NNA migrantes, sin embarco cabe destacar el rol de Norte América y Europa como regiones que, a pesar de tener una población reducida de NNA, reciben una gran cantidad de NNA migrantes (UNICEF, 2016b). A nivel nacional la mitad de estos NNA migrantes viven en tal sólo 15 países, encabezados por los Estados Unidos (3,7 millones), Arabia Saudí (2 millones) y Jordania (1,4 millones). España y México por su parte ocupan lugares similares con un 0.6% y 0.7% respectivamente siendo que España ocupa el segundo lugar de destino de NNA migrantes dentro la Unión Europea después de Reino Unido y México el primer lugar de destino de NNA en América Latina.

Si bien hoy en día la presencia de NNA migrantes (acompañados y no acompañados) se considera una constante en los flujos migratorios internacionales, aún no se ha trabajado en una teoría que recupere la agencia de los NNA en el proceso migratorio. Para poder explicar las experiencias únicas de los NNA en el proceso migratorio es necesario fomentar el desarrollo de la teoría de la migración internacional, en particular crear un marco teórico general que guíe la investigación y ayude a explicar dichas experiencias con respecto a las personas adultas. Para ello se parte de la siguiente pregunta ¿cómo se involucra lo generacional en el proceso migratorio? En este caso se propone emular el trabajo realizado en la incorporación de la perspectiva de género en el desarrollo teórico sobre migración. Como actores subordinados ante un sistema patriarcal que los invisibiliza y objetiviza, tanto las mujeres como los NNA han ocupado los mismos espacios de reclusión y marginación social con respecto a los hombres adultos. El reconocimiento que se le otorga actualmente a la actoría de las mujeres en los movimientos internacionales ha abierto la puerta (o al menos la sensibilidad) al reconocimiento de los NNA en los procesos migratorios.

El primer paso para asumir el enfoque generacional consiste en cambiar los paradigmas con los que se ha estado trabajando hasta ahora: mientras que en el pasado prevalecía un

enfoque adultocéntrico, tutelar y paternalista donde los NNA eran concebidos como seres presociales que no tenían capacidad de decisión, objetos de protección, ahora es posible hablar de un paradigma basado en el ejercicio de sus derechos donde los NNA son titulares y agentes que participan en la vida social que les rodea, aunque sea bajo una condición de subordinación con respecto a las personas adultas.

Desde este nuevo paradigma se develan a continuación los determinantes de la migración de NNA los cuales se diferencian, como dice Jiménez Juliá (1998), de los motivos de la migración porque, mientras estos últimos están expresados por los propios sujetos migratorios, los determinantes son factores económicos, sociales, políticos, legales, individuales, familiares... que influyen de manera más global en la decisión de migrar. Según Jiménez Juliá (1998:9) “al formar parte estos últimos (los determinantes) de la manera en que las personas son socializadas, éstas no son conscientes de su existencia y, por tanto, no pueden llegar a exponerlas como motivos”. Por esta razón se ha decidido examinar, al igual que lo hizo Jiménez Juliá (1998), los determinantes de la migración de NNA en lugar de los motivos porque están menos afectados por el proceso de racionalización que supone la necesidad de justificar y exponer el motivo del movimiento y porque, como ya se dijo, influyen de manera más global en la vida de las personas afectadas.

Para hablar de los determinantes de la migración de los NNA se utiliza el modelo de Boyd y Grieco (2003) aplicado en lugar de al género a la diferencia generacional. Este modelo divide el proceso migratorio en tres etapas distintas en las que las relaciones generacionales, los roles y las jerarquías influyen en el proceso migratorio y producen resultados diferentes para los NNA con respecto a las personas adultas. Estas etapas son: la etapa anterior a la migración, la transición a través de las fronteras estatales y las experiencias de los migrantes en el país receptor.

La etapa previa a la migración. En esta etapa existen muchos factores que determinan la decisión de migrar y de hacer que la migración sea más o menos posible para los NNA. Estos factores pueden ser estructurales (macro) como el estado de la economía nacional, y factores individuales (micro) como las etapas específicas en el ciclo de vida de los NNA. Estos factores Boyd y Grieco (2003) los divide en las siguientes tres áreas: 1)

relaciones de género que en este caso son sustituidas por aquellas generacionales y jerarquías dentro del contexto familiar; 2) el estatus y los roles; y 3) las características estructurales del país de origen.

Las relaciones generacionales y las jerarquías dentro del contexto familiar afectan la migración de los NNA porque generalmente es dentro de la familia que se manifiesta la subordinación infantil y adolescente a la autoridad adulta. La familia define y asigna los roles de los NNA, determina su motivación relativa e incentivo para migrar, y controla la distribución de recursos e información que puede apoyar, desalentar o prevenir la migración. Hay NNA que migran como parte de una estrategia familiar, hay quienes migran sin que sus padres se enteren y hay otros que huyen del núcleo familiar.

Según Boyd y Grieco (2003) la interacción de los roles y el estatus dentro de un contexto sociocultural particular da como resultado una “probabilidad migratoria” que puede afectar, en este caso, a la capacidad de los NNA para migrar. Entre los factores que afectan dicha interacción estos autores señalan los factores individuales, familiares y sociales. Entre los factores individuales cabe considerarse: la edad (los que tienen menos edad no suelen migrar sino es en familia mientras que migran de manera autónoma aquellos que están en la adolescencia y por tanto, tienen entre 14 y 17 años), orden de nacimiento (suelen iniciar la migración los “más mayores” de la familia), sexo (prima la migración masculina sobre la femenina en NNA), origen étnico (se ven más afectados por la migración al proceder de zonas con alta tasa de discriminación y exclusión juvenil), zona rural/urbana, estado civil (aunque no se reconoce el matrimonio en NNA muchos tienen parejas estables lo que podría conllevar a una migración en pareja o a la no migración), estado reproductivo (presencia de hijos/hijas en la adolescencia), rol de la familia (pueden ser padres/madres, hijos/hijas, nietos/nietas), posición en la familia (autorizada o subordinada), estado educativo (escolarizado o no), habilidades, capacitación ocupacional, experiencia laboral previa, clase social, situación de calle o de desprotección y acceso a las redes sociales y a la información sobre el país de destino. Entre los factores familiares se encuentra el tamaño (numerosa o reducida), la estructura familiar (nuclear, monoparental, extendida, etc), el estado de la familia (ausencia paterna o materna, hijos solos criándose con la abuela, vecina, padres viviendo en el extranjero de manera irregular o regular), la posición en la clase social, la presencia familiar de

tradición migratoria o la presencia de violencia intrafamiliar. Entre los factores sociales se incluyen las normas de la comunidad y los valores culturales que determinan si los NNA pueden migrar y, si lo hacen, cómo (ritual, trabajo, estudios, huida por persecución, reunificación familiar o acompañados de sus padres o familiares) y con quién (solos, acompañados de pares, familia, personas adultas de confianza o “mal acompañados”).

La cultura de la sociedad de envío determina por tanto la probabilidad de que los NNA migren. Por tanto, la posición de los NNA en la comunidad de origen, al igual que ocurre con las mujeres, no solo influye en su capacidad para decidir de forma autónoma migrar y acceder a los recursos necesarios para hacerlo, sino también a la oportunidad que tiene de migrar en el momento en el que se toma la decisión (Boyd y Grieco, 2003).

Además de los factores micro, también están en etapa premigratoria los factores macro del país de origen que pueden influir en las tendencias de migración específicas de NNA. El principal de ellos es la capacidad del gobierno nacional de no garantizar el acceso y disfrute de las necesidades básicas de los NNA y la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de sus derechos así como de servicios públicos. Como sujetos globalizados, también influye en su migración factores como el estado de la economía del país y de la zona (agraria, industrial, nivel de desarrollo); las condiciones del mercado laboral y condiciones de trabajo para los más jóvenes (se crean expectativas con respecto a los niveles salariales y beneficios); la capacidad de la economía para proporcionar empleos y el tipo de empleos disponibles para los jóvenes trabajadores; ausencia de trabajo juvenil y precariedad, la ubicación geográfica del país; la relación e integración de la economía nacional en la economía mundial/regional; la cultura migratoria del país/zona; la presencia o ausencia de redes migratorias tradicionales entre distintos países y la presencia de violencia estructural y directa hacia los NNA, como por ejemplo, a través del reclutamiento por las pandillas.

Otra etapa del proceso migratorio la constituye, según Boyd y Grieco (2003), *la transición a través de los límites estatales*. Las decisiones tomadas en la etapa previa a la migración están influenciadas por una variedad de factores relacionados con la etapa de vida de los NNA. En ciertos casos las personas adultas tienen más probabilidades de migrar mientras que, en otros casos son los NNA los que migran. Sin embargo, como

dice Boyd y Grieco (2003) la decisión de irse no es lo mismo que tener permiso para salir o ingresar a un país específico. A través de sus políticas, los Estados-nación son actores principales en un proceso de migración internacional de NNA. Las políticas nacionales de los países de origen pueden influir en la migración, según estos autores, a través de reglas de salida prohibitivas, selectivas, permisivas, promocionales o de expulsión que pueden afectar a los NNA y a las personas adultas de manera diferente. Estas políticas están frecuentemente condicionadas por supuestos implícitos o explícitos sobre el estado y los roles de los NNA y las personas adultas tanto dentro de la familia como en la sociedad. Por ejemplo, los NNA gozan de protección especial por parte de los Estados ello se traduce en la prohibición del trabajo infantil, el acceso a la salud gratuita y la enseñanza obligatoria hasta los 14-16 años, entre otros derechos sociales, económicos y culturales. Ello debiera frenar la migración sin embargo la falta de garantías procedimentales e institucionales para el ejercicio de tales derechos en el país de origen puede incentivar su migración a otro país donde si se garanticen tales derechos. Asimismo, los NNA no pueden migrar sin la autorización de sus familiares sin embargo la ausencia de control migratorio en los países de origen conlleva a que los NNA migren sin dicha autorización y en muchas ocasiones sin documentación alguna.

Las leyes y reglamentos de migración en el país de destino también influyen en la migración de NNA. En el caso de los NNA migrantes de las siguientes maneras: 1) unas políticas migratorias y laborales restrictivas para las personas adultas pueden influir en la migración de NNA no acompañados quienes en el país de destino encuentran la protección del Estado y su integración social; 2) la ausencia o dificultades burocráticas para llevar a cabo la reunificación familiar en el país de destino conlleva a la migración irregular de los NNA no acompañados, en muchas ocasiones a través del auspicio de los padres; 3) un fuerte sistema de protección infantil en el país de destino combinado con las posibilidades de acceder al sistema educativo formal y mejoras salariales futuras para ellos y la familia puede ser incentivo suficiente para que los NNA migren; 4) en el caso de que los NNA sean potenciales solicitantes de refugio, una política migratoria que reconozca las distintas formas de persecución de los NNA (como pueda ser la violencia intrafamiliar) favorecerá su migración.

Además de las políticas estatales también juega un papel importante las organizaciones e instituciones intermedias que van desde las que organizan intercambios educativos hasta aquellas que se dedican a la trata y tráfico de personas. Aunque no forman parte de las políticas de los países de origen y destino, estas instituciones y agencias intermediarias pueden aumentar la probabilidad de los NNA a migrar porque actúan como redes que unen a las personas migrantes potenciales con sus familias en los países de destino, mercados informales de trabajo, entre otras estructuras económicas y sociales formales e informales.

La última etapa del proceso migratorio es aquella relativa a su integración también llamada *posterior a la migración*. Los NNA y las personas adultas son tratadas de manera diferente y por ello experimentan el reasentamiento de manera diferente una vez en un país de destino. Los resultados de la integración están principalmente influenciados según Boyd y Grieco (2003) por el estatus de entrada y las posibilidades a corto y medio plazo de incorporarse, en el caso de los NNA, al ámbito educativo o al mercado de trabajo.

La política de migración determina el estatus de entrada y el estatus de entrada determina los derechos de residencia y empleo. Los NNA al ser considerados sujetos de protección especial son recluidos al ámbito escolar y suelen obtener la residencia legal hasta los 18 años no así el permiso de trabajo el cual va a depender de sus nuevos tutores legales. Una vez cumplida la mayoría de edad estos jóvenes tienen un tiempo limitado para renovar su residencia en el país y no ser retornados para lo cual es necesario mostrar, como personas adultas, solvencia económica. En este sentido, los NNA pasan de un día para el otro de estar protegidos a la total desprotección.

Por último, la permanencia de los NNA en el país de destino se ve influenciada por la falta de oportunidades laborales juveniles lo que conlleva, en ocasiones, a que los NNA migren a otro país, zona o retornen o, en el peor de los casos, busquen maneras ilegales para la obtención de dinero como puede ser a través de la prostitución y la venta de drogas. En esta etapa el papel de las redes sociales e institucionales que se crean entorno a los NNA en el destino es fundamental para alcanzar con éxito su integración social.

2.6 Reflexiones finales en torno al adultocentrismo como sistema de dominio y matriz de análisis

Al finalizar este capítulo se presentan algunas consideraciones finales en las que se reflexiona sobre tres elementos: el adultocentrismo como sistema de dominio en lo contextual y matriz de análisis en lo investigativo, el desafío presente en el reconocimiento a la actoría de los NNA y la importancia de un enfoque integral para el análisis de las complejas realidades sociales que presentan hoy en día como colectivo.

En relación al primer punto, como se ha visto a lo largo del capítulo, no es posible entender la infancia y la adolescencia sin antes situarla en un contexto “no neutral” donde se proyecta y reproduce un orden social establecido por las personas adultas. Mientras en el caso de las teorías de género ha sido relevante la identificación del carácter androcéntrico del dominio patriarcal, en este capítulo ha adquirido relevancia el carácter adultocéntrico de dicho dominio y que ha sido mostrado a través de la historia de los derechos de los NNA, el modo de conceptualización de la infancia y la adolescencia como cuestión sociológica y la revisión de las teorías migratorias desde un enfoque generacional.

El adultocentrismo en tanto categoría analítica presenta una doble acepción: por un lado, es esta estructura de dominación de carácter sistémico que se articula y alimenta con otros modos de dominación como puede ser el clasismo, el racismo, el androcentrismo o, en este caso, el control de lo migratorio y, por otro lado, es un paradigma que remite a una matriz sociocultural que incide en la construcción de imaginarios en torno a la niñez y la adolescencia y sus miembros.

Como estructura de dominación, el adultocentrismo se presenta a lo largo de la historia como una manera “natural” de invisibilizar a los NNA en tanto sujetos subordinados al poder de las personas adultas quienes toman medidas que determinan su bienestar presente y futuro. En este sentido se exaltan los valores de la adultez como algo a lo que se espera que lleguen a ser los NNA, aún sujetos en proceso hacia ese fin y se construye un modelo de familia y también, en el caso de los llamados “menores”, un modelo jurídico de protección que nutre en lo social las relaciones asimétricas entre sus miembros. Este modelo se caracteriza por el control y la represión hacia los “menores”

como medio de la sociedad adultocéntrica de proyectar y reproducir sus intereses. Los NNA en cuanto sujetos sociales, aprenden el adultocentrismo y, en cuanto sujetos subordinados, reaccionan ante dicho modelo de diferentes formas según el contexto y el momento temporal en el que se produce.

En tanto paradigma, el adultocentrismo ha logrado constituirse como enfoque predominante y con legitimidad en los discursos y las ciencias sociales durante siglos. Esta imposición del paradigma adultocéntrico en lo social permite hoy en día hablar de una producción o conjunto de imaginarios sociales construidos en torno a lo infantil y adolescente.

Reconocer la existencia de este paradigma adultocéntrico ha sido gracias a la aparición de otro que lo sustituye, en este caso, el paradigma basado en los derechos de los NNA o también considerado infantocéntrico donde el NNA, más allá de su realidad social y económica, es sujeto pleno de derechos y el Estado es el principal garante de tales derechos. De este modo, el Estado ya no es “patrón” como en el modelo tutelar sino corresponsable (junto con la familia y la sociedad en general) y promotor del bienestar de los NNA y su manera de intervenir es a través de políticas sociales ya estén las mismas dirigidas a satisfacer las necesidades, la protección especial o el acceso/disfrute de los derechos de los NNA. Este nuevo paradigma transforma las relaciones sociales entre los NNA y las personas adultas e introduce el derecho a la participación de los NNA en la vida social.

De la revisión al paradigma adultocéntrico se desprende el enfoque generacional entendido como un modo de mirar y concebir las desigualdades en los procesos y relaciones sociales a partir de la clase etaria a la que pertenecen las personas. Este enfoque apunta a la equidad generacional entendida como la valoración y reconocimiento de las diferencias entre los NNA y las personas adultas con el fin de alcanzar la justicia social que garantice el ejercicio pleno de sus derechos sin perjuicio de su edad en todos los ámbitos de la vida. Este enfoque, como se ha dicho anteriormente, se articula con aquél basado en el género, la clase, la etnia o, en este caso, la condición migratoria de los NNA.

En este capítulo se aplicó el enfoque generacional al proceso migratorio de NNA emulando aquél basado en el género. Esto supone una estrategia un poco burda de abarcar la migración diferencial de los NNA no obstante útil en la medida en la que se recupera el trabajo realizado desde el enfoque de género en la desnaturalización de los procesos e imaginarios sociales que afectan a los NNA y a las mujeres como sujetos subordinados a una misma estructura de dominio patriarcal. A partir de este ejercicio a continuación se reflexiona sobre tres tipos de adultocentrismo en las teorías migratorias, dos de los cuales ya los mencionó Dobson (2009) y se vienen aquí a reforzar.

El primero adultocentrismo invisibiliza a los NNA en tanto que los concibe como maletas de equipaje o pertenencias que portan las personas adultas. Los NNA son sujetos pasivos de la migración, no existen porque pertenecen al ámbito privado, son considerados sujetos incapaces en la toma de decisiones y dependientes de las personas adultas. La decisión de migrar es tomada por la persona adulta de manera racional siguiendo el paradigma coste/beneficio económico. Este adultocentrismo primó desde finales del siglo XIX en los primeros corpus teóricos sobre las migraciones internacionales hasta mediados del siglo XX en las teorías económicas neoclásicas. El migrante es sinónimo de hombre dispuesto a asumir el riesgo de la migración para maximizar sus ingresos (perteneciente al ámbito productivo) mientras que las mujeres y los NNA son sujetos inactivos recluidos al ámbito privado de la reproducción y lo doméstico además de personas encargadas de la preservación de la tradición y la estabilidad de la comunidad. Bajo esta interpretación lo que subyace en las teorías migratorias neoclásicas es la idea de roles de género y generacionales como algo dado o natural que no requería de discusión o análisis.

El segundo adultocentrismo es aquél que convierte a los NNA en instrumentos en la medida en la que sirven para el ascenso social o integración de la familia en el contexto de destino. Aquí los NNA migrantes ocupan un lugar de utilidad en la familia en tanto que son traductores, intérpretes y también proveedores económicos. Este adultocentrismo parte de la teoría de la nueva economía donde la familia es la unidad racional que decide quien migra, cómo lo hace, cuándo y a dónde. Los NNA migrantes en este tipo existen porque las personas adultas le dan existencia dentro del núcleo familiar aunque como

sujetos subordinados en el proceso decisorio. Son un medio para alcanzar el bienestar familiar.

El tercer adultocentrismo es aquél que los convierte en fuente de ansiedad o problema que deben atender las personas adultas encargadas de su protección. En este sentido los NNA migrantes existen porque son víctimas, están en riesgo o desprotección y requieren de la intervención estatal o de la protección de las personas adultas. Este adultocentrismo se desprende de los estudios migratorios basados en factores histórico-estructurales donde los NNA, como sujetos afectados por la globalización y otras fuerzas mayores de poder político y económico, ven vulnerados el ejercicio de sus derechos. Si bien se considera dentro de este enfoque las relaciones de poder que afectan a los NNA, se pierde la parte micro donde se inserta el proceso decisorio y la actoría de los NNA como sujetos reaccionarios

Desde estos tres tipos de adultocentrismo el reconocimiento a la actoría de los NNA migrantes supone aún hoy en día un desafío en los estudios migratorios, no así irrealizable.

El tercer punto de reflexión tiene que ver con la importancia de crear una herramienta que abarque de manera integral las complejas realidades sociales que presentan los NNA y, en particular, aquella que afecta a los NNA migrantes no acompañados

A lo largo del capítulo se ha mostrado el cambio o transformación de racionalidades y paradigmas que se han nutrido de una mirada adultocéntrica a lo largo de la historia y configurado modos universales de relación basadas en el control y la represión del mundo infantil y adolescente a un paradigma infantocéntrico basado en el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos y actores sociales. Este paso de un paradigma a otro no se ha dado de la misma manera y con la misma intensidad en todos los países siendo que aún conviven marcos reformados con los principios de la Convención sobre los Derechos de los Niños con prácticas obsoletas que reproducen viejas concepciones. Bajo este panorama el conocimiento concreto de las características que integran tales paradigmas constituye, en esta investigación, un marco explicativo del accionar de las autoridades durante el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula. Para entender cómo se ha producido este cambio de paradigma se propone

valorar los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados desde el enfoque basado en derechos. Como se muestra en el siguiente capítulo, el enfoque basado en derechos no sólo es útil para el análisis de las relaciones sociales entre los NNA y las personas adultas (enfoque generacional) sino que contribuye también a la materialización de los derechos de los NNA en la medida en la que apunta a la transformación de lo social a través de la promoción y protección de los derechos de los NNA como una práctica legitimada y con mecanismos operacionales e institucionales que garanticen su ejercicio y exigencia y no simplemente su reconocimiento formal o jurídico. En esta investigación se propone por tanto aplicar el enfoque basado en derechos en el análisis del accionar de las autoridades con respecto a estos NNA migrantes no acompañados como una forma de promover la equidad generacional por medio de la protección y ejercicio de los derechos de los NNA y el cumplimiento de las obligaciones de los Estados como principales garantes de tales derechos.

CAPÍTULO 3.

EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS EN LA INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL CON NNA MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS: UNA PROPUESTA ANALÍTICA

3.1 Introducción

El enfoque basado en derechos humanos se gesta en el derecho internacional a partir de la segunda mitad del siglo XX con el objetivo de imponer límites y obligaciones a los Estados y evitar así la reedición de las violaciones sistemáticas ocurridas en las décadas anteriores (Giménez y Valente, 2010). Según estos autores, los derechos humanos se configuran desde entonces como valores no negociables producto social e histórico de las luchas sociales al mismo tiempo que su origen y fundamento se ancla en el Estado democrático. Esta estrecha relación entre derechos y democracia ha implicado la construcción de respuestas institucionales a las demandas sociales, generando un espacio donde el enfoque basado en derechos representa una propuesta alternativa a aquella tradicional de carácter asistencial y discrecional (Giménez y Valente, 2010). En particular, este enfoque invita a la construcción de mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones y, consecuentemente, la vida social y cotidiana de las personas (Güendel, 2000). Por ello, más allá de un proyecto alternativo, el enfoque basado en derechos constituye “una manera distinta de encarar el futuro” (Güendel, 2000:173).

En el caso concreto de los NNA, “el enfoque basado en derechos obliga a mirar la realidad desde el relevamiento de la responsabilidad del Estado, en tanto garante principal de derechos; la certeza de que los sujetos de derechos pueden y deben exigir/reclamar sus derechos; la existencia de obligaciones legales por parte de los garantes, expresadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos; y el reconocimiento del niño y la niña como sujeto y actor social” (Valverde, 2008:99). En palabras de este autor, lo relevante del enfoque basado en derechos de los NNA es que se fundamenta en un conjunto de valores y principios sobre estas personas y sobre el desarrollo expresados a través de los derechos humanos.

El enfoque basado en derechos, como cualquier otro enfoque, no es neutro sino que tiene como base ideológica la doctrina de los derechos humanos entendida ésta como el conjunto de principios y directrices que guían, en el caso particular de los NNA, un modo concreto de relación entre los NNA y las personas adultas basado en el respeto y la consideración de los primeros como sujetos plenos de derechos y necesitados de protección especial (Valverde, 2008). El derecho internacional de los derechos humanos brinda por tanto un marco explícito e imperativo que orienta la formulación tanto de políticas y estrategias nacionales como regionales e internacionales (Abramovich, 2006).

Diversos autores han demostrado que no existe un único enfoque basado en derechos sino que está abierto a un enorme rango de interpretaciones y es asociado con una buena cantidad de diferentes metodologías y prácticas (Cornwall y Nyamu-Musembi, 2004; Belda *et al.*, 2011; Maïa, 2013). No existe una receta universal de enfoque basado en derechos sino un acuerdo de ciertas características definitorias o atributos fundamentales (OACNUDH, 2006; Gómez-Galán *et al.*, 2013). Según Maïa (2013), parte de la riqueza y atractivo de este enfoque reside en que, por primera vez desde una perspectiva histórica de los derechos humanos, introduce una gran cantidad de elementos que pueden ser considerados para una práctica de intervención social transformadora que consiste, en el caso de los NNA, en pasar de una doctrina basada en la situación irregular o tutelar del menor a una basada en la protección integral de sus derechos, ambas explicadas en el capítulo anterior.

Para llevar a cabo esta transformación es necesario tener en consideración el contexto cultural donde se desarrollan los NNA, no como un elemento limitador de los derechos humanos sino como un elemento facilitador en tanto que las culturas no son inmutables y sacrosantas sino que, por el contrario, evolucionan con arreglo a estímulos externos e internos (OACNUDH, 2006). A pesar de la diversidad que pueda generar la interpretación del enfoque basado en derechos según el contexto, no deja de existir cierto consenso sobre determinados aspectos comunes e innegociables en materia de derechos de los NNA. El conjunto de estos aspectos constituye, en este capítulo, una herramienta para entender la lógica que subyace en la relación entre las autoridades y los NNA migrantes no acompañantes durante el proceso de intervención que tiene lugar en Cádiz y Tapachula. En particular, proporciona un marco conceptual y metodológico para explicar

la influencia que tienen las medidas que toman las autoridades en el acceso/clausura de los derechos de estos NNA donde su doble condición -como NNA y migrantes en situación irregular- ocasiona un conflicto de intereses contrapuestos entre dos formas distintas de ser tratados: como sujetos de derechos u objetos de control.

Para alcanzar este objetivo el capítulo se divide en tres apartados y unas conclusiones finales. El primer apartado presenta aquellas fuentes y principios que integran el enfoque basado en derechos del NNA y que constituyen, en este caso, los sustentos teóricos para su implementación práctica. En un segundo apartado se establece la caracterización del enfoque basado en derechos del NNA en comparación con otros enfoques y se introduce la interseccionalidad como un instrumento que permite la detección de las identidades solapadas que prevalecen en las relaciones desiguales de poder y que afectan al ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados. Y, finalmente, en un tercer apartado se muestran las garantías procesales (debido proceso) que deben establecerse durante el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados según el Comité de Derechos del Niño (Observación General N°6 y N°14) y otras fuentes internacionales y regionales de derechos humanos. Estas garantías procesales constituyen un modo de actuación –tal vez el más acertado- para cumplir con las normas y estándares internacionales en materia de derechos de los NNA migrantes no acompañados que se encuentran fuera de su país de origen, no así una obligación estricta de cumplimiento por parte de los países afectados por tal migración quienes cuentan con un margen de interpretación y aplicación de tales normas y estándares internacionales.

3.2 Punto de mira: fuentes para el análisis del accionar de las autoridades

El enfoque basado en derechos, como ya se adelantó, se nutre principalmente del discurso de la teoría internacional de los derechos humanos (Alza, 2006; OACNUDH, 2006; Abramovich, 2006; Borja *et al.*, 2011; Giménez y Valente, 2010). En esta ocasión, para el análisis del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados, además de fuentes internacionales en materia de derechos humanos en general y del NNA en particular, se hace referencia explícita a la sociología de la infancia como marco teórico que obliga a tener en consideración las desigualdades en las

relaciones generacionales de poder que se puedan dar en lo social se recrea en las normas jurídicas.

Según Abramovich (2006), la doctrina de los derechos humanos es considerada por este enfoque como un marco conceptual que ha sido aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas de convivencia entre las personas. El aporte principal de esta doctrina al enfoque basado en derechos lo constituye el vínculo entre los derechos internacionales y las personas como atributo inherente al sujeto natural (Carpizo, 2011). Desde esta perspectiva, según este autor, los derechos humanos adquieren las siguientes características, éstas son: innatos (todas las personas nacen con derechos), universales (todas las personas tienen derechos), inalienables e intransferibles (las personas no pueden renunciar a ellos ni el estado puede disponer de los mismos), acumulativos e imprescriptibles (una vez reconocidos no es posible la marcha atrás), inviolables (nadie puede atentar, lesionar o destruirlos), obligatorios (obligan a las personas y los Estados a respetarlos), trascienden fronteras nacionales (apelan a la comunidad internacional a intervenir en caso de violación por parte de un Estado) y son indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables (están relacionados entre sí).

De todas estas características las más discutidas en la esfera política han sido aquellas relativas a la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos. En relación a la primera, la Conferencia Mundial de Viena de 1993 debió enfrentar el alcance de la universalidad de los derechos humanos: “los particularismos basados en la heterogeneidad socio-económica, cultural y religiosa de los grupos humanos se hicieron presentes en esta Conferencia cuestionando la afirmación de *una* concepción de los derechos humanos válida universalmente, pues en realidad ésta, para algunos, sólo respondería a una pretensión del mundo occidental de imponer a las demás culturas sus concepciones y valores” (Salomón, 1999: 124). Es así como el relativismo en el tema de los derechos humanos vino a plantear desde distintas esferas el debate sobre si el carácter universal de los derechos humanos constituye un riesgo para la supervivencia de las diferentes culturas o, visto a contraluz, si el respeto a los derechos humanos solo se encuentra en el acervo de alguna o algunas culturas (Peces-Barba, 1994; Santos, 1998; Salomón, 1999; Ferrajoli, 2006; Liza, 2009; Donnelly, 2013).

En esta investigación se reafirma lo que han venido a decir otros autores anteriormente y es que la dignidad intrínseca del ser humano, con las consecuencias jurídicas que ello conlleva, no es patrimonio exclusivo de algunas culturas sino que constituye un patrimonio común de la humanidad (Carrillo, 1995:18; Salomón, 1999:125; Santos, 1998: 355-356; Donnelly, 2013: 100-101). Ello no quita a que, en opinión de Carpizo (2011), haya un “margen de apreciación nacional” para evitar que la universalidad se convierta en uniformidad y el Estado descuide factores extrajurídicos como son, entre otros, la cultura, idiosincrasia, características y particularidades del país. Para Santos (1998:354) resulta imperativo trascender el debate entre universalismo y relativismo cultural cuyos polos conceptuales son, en su opinión, igualmente perjudiciales para una concepción emancipadora de los derechos humanos:

“Contra el universalismo, debemos proponer diálogos transculturales de problemas isomorficos. Contra el relativismo, debemos desarrollar criterios procedimentales transculturales para distinguir entre políticas progresistas y regresivas, entre apoderamiento y desapoderamiento, entre emancipación y regulación. En la medida en que el debate suscitado por los derechos humanos pueda evolucionar hacia un diálogo competitivo entre diferentes culturas acerca de los principios de la dignidad humana, es menester que tal competencia genere coaliciones transnacionales que propongan nivelaciones por lo alto más bien que por lo bajo” (Santos, 1998:355).

En palabras de Vázquez y Serrano (2011:142-143), la respuesta no es la desaparición de la universalidad, sino la construcción de diálogos interculturales donde este principio sea comprendido y usado desde la experiencia concreta de las personas, de conformidad con un tiempo y espacio determinados, de tal forma que se promueva la inclusión desde la propia realidad y no sirva como mecanismo de imposición ideológica.

Además de la universalidad de los derechos humanos, el principio de indivisibilidad también ha suscitado debate en la academia producto de la prioridad o jerarquía que se le otorga en ocasiones a unos derechos sobre otros (Vázquez y Serrano, 2011). Para el caso que atañe en esta investigación, la historia de los derechos de los NNA ha demostrado la priorización de los derechos de protección en detrimento de aquellos derechos relativos a su participación (Pilotti, 2001; Liebel, 2006; Pávez, 2011; Corvera, 2011; González Contró, 2011a). A pesar de que esta discrepancia ha estado presente a la hora de debatir sobre los documentos internacionales de derechos humanos, no es posible pensar en

alcanzar la integralidad de todos los derechos sin tener en consideración el principio de indivisibilidad (Blanc, 2001). Este principio implica, en palabras de Vázquez y Serrano (2011: 155), “una visión holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia, sino porque de una forma u otra ellos forman una sola construcción (...) La idea central es que la concreción de los derechos sólo puede alcanzarse mediante la realización conjunta de todos ellos”.

No obstante, en determinados países existen obstáculos socioeconómicos y culturales que impiden la realización plena de los derechos humanos por lo que tiene lógica, según Vázquez y Serrano (2011:158) “priorizar algunos derechos en atención a sus posibilidades de realización, a su importancia para un contexto determinado o su vinculación con otros derechos”. Ello no quiere decir, según estos autores, que el principio de indivisibilidad pierda sentido, al contrario, “es justamente porque los derechos son indivisibles que ante constricciones de naturaleza práctica es posible focalizar los esfuerzos en algunos derechos bajo la idea de que éstos generarán una cadena de impactos” (Vázquez y Serrano, 2011:158). El problema para estos autores no está por tanto en priorizar un derecho sobre otro sino en la forma en que se seleccionan esos derechos ya sea, desde una práctica negativa, ignorando unos derechos y no otros o, por el contrario, a través de la identificación rigurosa de aquellos más necesarios en un tiempo y lugar determinado.

Además de la doctrina de los derechos humanos, el enfoque basado en derechos se nutre en esta investigación de la sociología de la infancia. Esta disciplina, como se mostró en el capítulo anterior, reconoce a los NNA como actores sociales que ocupan un lugar activo en la sociedad aunque pertenecen a una categoría con rasgos propios de una minoría clásica, siendo objeto de tendencias hacia la marginalización y la paternalización (Cussianovich, 1999; Valverde, 2008; Gaitán *et al.*, 2010; Pávez, 2012). Los NNA, en palabras de Valverde (2008:105), “tienen la capacidad y posibilidad de ejercer sus derechos pero no tienen la oportunidad ni las condiciones para ejercerlos en sociedad”. Así planteado, el enfoque basado en derechos cuestiona las bases de las desigualdades en las relaciones de poder que se establecen entre los NNA y las personas adultas y obliga a repensar las formas de participación de cada uno de los actores sociales en interacción.

Desde esta perspectiva, el enfoque basado en derechos promueve, en opinión de Güendel (2000), un cambio social a través de la formulación de nuevas políticas públicas, la transformación de valores, costumbres y prácticas sociales y la eliminación o revisión de estructuras sociales y políticas que obstaculizan la esencia de lo social: construcción y realización del sujeto. Por tanto, en opinión de este autor, es reduccionista limitar el enfoque basado en derechos humanos al campo jurídico ya que “no todas las normas que rigen la sociedad están expresadas en leyes sino que, la mayoría, constituyen convenciones o modos de actuar que responden exclusivamente a valores sociales no formalizados en expresiones empíricamente verificables” (Güendel, 2000: 173).

Sin embargo, uno de los propósitos primordiales de este enfoque debe ser la revisión del marco jurídico actual y la construcción de un marco formal de regulación de las relaciones sociales basado en el reconocimiento de ciudadanía de todas las personas, independientemente de su condición social (Güendel, 2000: 173). En el caso concreto de los NNA, el reconocimiento a su ciudadanía se encuentra expresado en la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN) de 1989, tercera fuente que nutre el enfoque basado en derechos en esta investigación. En sus 54 artículos se reconoce los derechos y principios para todas las personas menores de dieciocho años así como las obligaciones de los Estados parte como garantes principales del ejercicio de tales derechos (Save the Children, 2008). Hasta ahora son 196 los Estados que han ratificado la CDN -a excepción de Estados Unidos- lo que lo convierte en el acuerdo con mayor aceptación mundial y más incorporado en las legislaciones nacionales de los países ratificantes (UNICEF, 2008). Así planteado, desde un enfoque basado en derechos, la Convención constituye el principal fundamento jurídico para la reivindicación y exigencia de los derechos de los NNA.

Además de la Convención existen otros tratados internacionales que, junto con las observaciones generales emitidas por el Comité de Derechos del Niño, forman un marco normativo muy potente para guiar el accionar del Estado hacia el cumplimiento de los estándares y principios internacionales en materia de derechos de los NNA. El enfoque basado en derechos debe, por tanto, remitirse a la Convención así como a estos otros documentos internacionales para interpretar y enfrentar las distintas situaciones de desigualdad que viven los NNA en el ejercicio de sus derechos.

Las tres fuentes seleccionadas en esta investigación para el análisis del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados otorgan al enfoque basado en derechos de los NNA las siguientes características definitorias:

→ El fin último del enfoque basado en derechos de los NNA es la preservación de la dignidad humana de estas personas a través de la realización de sus derechos.

→ Este enfoque parte del análisis de las desigualdades en el ejercicio de los derechos de los NNA, en este caso, por ser NNA y pertenecer a una categoría social subordinada al poder de las personas adultas.

→ Constituye por tanto, un medio para cambiar las relaciones de poder existentes entre los NNA y las personas adultas a través del empoderamiento de los NNA y el cumplimiento de las obligaciones de protección de derechos por parte de las personas adultas. En concreto, este enfoque es un catalizador que puede transformar la práctica de intervención y dar el paso de una doctrina basada en la situación irregular o tutelar del menor a una basada en la protección integral de sus derechos.

→ Los principios y normas contenidos en los tratados internacionales en materia de derechos de los NNA orientan la práctica de intervención en tanto que constituyen un modo de actuar aceptado por la comunidad internacional en pro de la preservación de la dignidad humana de los NNA.

3.2.1 Principios generales del accionar de las autoridades con NNA

Para que las acciones del Estado y, en particular, de las autoridades estén dirigidas hacia la promoción y protección de los derechos de los NNA en general y de los NNA migrantes no acompañados en particular, deben guiarse por los principios fundamentales de la Convención en tanto marco normativo aceptado por la comunidad internacional en su conjunto (Abramovich, 2006; Pautassi y Royo, 2012; Gómez-Galán *et al.*, 2013; Maña, 2013). Como se muestra en la figura 1 estos principios están interrelacionados y adquieren un significado concreto que viene a ser explicado a través de la interpretación que les otorga principalmente el Comité de Derechos de los NNA y UNICEF, ambas entidades expertas en la materia.

→ Principio del derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo (artículo 6 de la CDN). Según la Observación General N°5 emitida por el Comité de Derechos del Niño, este principio implica el derecho a la vida y la obligación de los Estados partes de la Convención de garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo óptimo de todos los NNA¹⁰. Según esta fuente, es el “derecho humano supremo” en el sentido de que no se pueden cumplir los demás derechos si no se garantizan éstos. En opinión de Nowak (2005), este principio combina un derecho de primera generación (derecho a la vida) con un derecho de tercera generación basado en los derechos sociales (derecho al desarrollo) y un derecho que no tiene precedentes en otros instrumentos internacionales (derecho a la supervivencia). La mayor diferencia entre estos derechos, según este autor, es que mientras el derecho a la vida consiste en evitar acciones que pudieran privar de la vida a los NNA y de asegurar que otros lo hagan, el derecho a la supervivencia y desarrollo requieren de la acción positiva del Estado.

→ Principio de no discriminación (artículo 2 de la CDN). Desde el Comité de Derechos del Niño, este principio trata de la igualdad de oportunidades. En particular, apela por la aplicación del contenido de la Convención a los NNA sin discriminación alguna fundada en motivos raciales, de sexo, color, edad, idioma, etnia, religión, posición económica, país de origen, condición migratoria o cualquier otra condición de los NNA, de sus padres o de sus representantes legales. Los Estados parte de la Convención deben, según este marco normativo, adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar que los NNA sean protegidos contra toda forma de discriminación sin importar donde se encuentren. Según Save the Children (2009), este principio se centra en tres áreas: la no discriminación contra NNA de manera individual, contra grupos específicos de NNA y contra el grupo poblacional como un todo. La aplicación de este principio por parte de UNICEF requiere la identificación de los problemas de exclusión e injusticia social que afecta a los NNA en las sociedades como preocupaciones centrales en el diálogo con las partes nacionales (Rozga, 2011). Consiste, según esta representante de UNICEF, de alcanzar lo inalcanzado. Para ello es esencial la desagregación de datos relativos a la

¹⁰ El Comité de Derechos del Niño en la Observación General N°5 párrafo 12, afirma que espera que los Estados interpreten el término "desarrollo" en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del NNA.

infancia y adolescencia que permitan tomar decisiones sensibles a los derechos de los NNA.

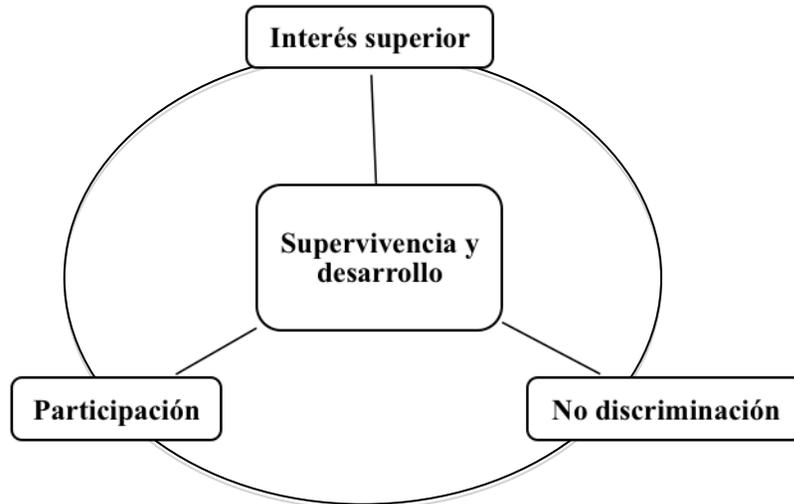
→ Principio de interés superior del NNA (artículo 3 de la CDN). Si bien la Convención no ofrece una definición precisa de este principio, el interés superior del NNA debe ser siempre la consideración primordial a la hora de tomar medidas que les afectan, es decir, las personas adultas deben evaluar los efectos que tales decisiones pueden tener sobre la vida de los NNA teniendo para ello en cuenta su opinión (Morlchetti, 2014). El interés superior del NNA es, en palabras de Cillero (1999), un principio garantista que equivale a la plena satisfacción de los derechos de los NNA.

Según Rozga (2011), el principio de interés superior del NNA desde el enfoque basado en derechos tiene tres funciones o ejes de acción: situar en el centro de la atención a los NNA; sirve como principio de mediación, es decir, puede ayudar a resolver conflictos que puedan surgir entre diferentes derechos y; es una herramienta para evaluar las leyes y prácticas de los Estados parte de la Convención en términos de derechos de los NNA. Estas tres funciones o acciones se correlacionan con lo expuesto en la Observación General N°14 emitida por el Comité de Derechos del Niño donde el principio de interés superior del NNA adopta tres sentidos: el de derecho sustantivo (es una consideración primordial y se debe tener en cuenta siempre que se tome una decisión); principio jurídico interpretativo fundamental (ante una disposición jurídica que admite más de una interpretación, debe adoptarse aquella que satisfaga de manera más efectiva su interés superior) y; norma de procedimiento (la determinación y evaluación del interés superior del NNA requieren garantías procesales y criterios para la decisión y ponderación de los intereses de los NNA frente a otras consideraciones).

→ Principio de participación y ser escuchado (artículo 12 de la CDN). Los NNA tienen derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos en que tengan interés y que sus opiniones sean tenidas en cuenta en función de su madurez y desarrollo (Morlchetti, 2014). Este principio permite pasar de una visión paternalista a aquella de sujetos activos en la exigibilidad y ejercicio de sus derechos. En palabras de Rozga (2011), la participación es la esencia del empoderamiento de los NNA y, por tanto, no constituye una estrategia *per se* sino un aspecto necesario a incluir en todas las estrategias. No basta

por tanto con escucharles sino que, en opinión de Morlachetti (2014:30), los Estados parte de la Convención deben asegurarse de que los NNA reciben toda la información y asesoramiento necesarios para tomar una decisión que favorezca su interés superior.

Figura 1. Los cuatro principios generales de la CDN y su relación



Fuente: Save The Children (2008: 11).

Finalmente, la tabla 1 recoge a continuación el conjunto de principios específicos a tener en cuenta a la hora de intervenir con NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen según fuentes del Comité de Derechos del Niño (Observación General nº6) y otros documentos provenientes de agencias internacionales de derechos humanos.

Tabla 1. Principios atinentes al accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados que se encuentran fuera de sus países de origen

Principios	contenido
Información	Deben recibir información comprensible en una lengua que comprendan; deben recibir información sobre sus responsabilidades y expectativas del comportamiento; la información debe ser proporcionada inmediatamente por el personal experto y formado; debe ser actualizada regularmente. <i>CDN (art. 13; art.17; art. 22.2); OG no6 (párr. 24).</i>
Interpretación	Para cualquier procedimiento, los menores deben disponer de intérpretes debidamente formados que hablen una lengua que las y los niños comprendan. <i>CDN (Art.12; art.13; OG no6 (párr. 95; Directrices ACNUR (párr. 5.13).</i>
Confidencialidad	No se debe revelar información que ponga en peligro a sus familiares o al mismo menor; antes de revelar la información se debe de pedir permiso al menor de una forma apropiada de acuerdo a su edad; no se debe usar la información para fines distintos para los que fue obtenida; la confidencialidad puede comprometerse únicamente cuando sea necesario proteger de un daño grave a la niña o niño o a otra persona. <i>CDN (Art.16); OG no 6 (párr. 29 y 30); Directrices del ACNUR (párr. 5.16 y 5.17).</i>

Respeto de la identidad cultural	Deben ser apoyados para conservar su lengua materna y los vínculos con su cultura y religión; la disposición de los servicios sociales deben reflejar sus necesidades culturales; se debe velar por no perpetuar aquellos aspectos culturales que resulten perjudiciales y discriminatorios. <i>CDN (Art.8, 24 y 30).</i>
Cooperación entre organizaciones	Las organizaciones, departamentos del Gobierno, instituciones locales y nacionales y profesionales involucrados en la atención a menores tienen la obligación de trabajar para el cumplimiento de la CDN; deben cooperar a nivel local, nacional e internacional para asegurar la mejora del bienestar y la protección de sus derechos; debe optarse por un enfoque holístico. <i>CDN (Art.22.2); Directrices ACNUR (párr. 12).</i>
Formación del personal	Las personas que trabajen con NNA migrantes no acompañados deben recibir formación adecuada y continua; la formación debe asegurar que las personas son sensibles a cuestiones culturales y de género y comprenden la comunicación intercultural; la policía debe recibir formación adecuada para la realización de entrevistas. <i>CDN (Art. 3.3); OG no 6 (párr.. 75, 95 y 96); Directrices ACNUR (párr. 11).</i>
Durabilidad	Las decisiones que se adopten en relación al interés superior y bienestar de la y el NNA migrantes no acompañados deben tener una proyección a largo plazo (soluciones duraderas). Estas soluciones deben ser concretas, estables y sostenibles. <i>CDN (Art. 3.1, Art.22.1; Art.22.2); OG no 6 (párr. 79); Directrices ACNUR (párr. 9).</i>
Plazos	Todas las decisiones, estudiadas rigurosamente, que afecten a las y las NNA migrantes no acompañados deben adoptarse en el menor plazo posible. <i>CDN (Art. 3.1); Directrices ACNUR (párr. 8.1 y 8.5).</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Save the Children, ACNUR y UNICEF (2009).

La función de estos principios no es otra, por tanto, que la de guiar aquellos aspectos y procesos que involucren una toma de decisiones con respecto a los NNA migrantes no acompañados. Todos los principios son sumativos e interdependientes y responden al principio sobre el interés superior, eje central de la doctrina de protección garantista de los derechos de los NNA.

3.3 Cualidades del EBDH y su relación con la interseccionalidad

El punto de partida del enfoque basado en derechos aplicado al ámbito de la infancia y adolescencia se sitúa, según lo visto hasta ahora, en el reconocimiento de aquellas personas menores de dieciocho años como titulares de los derechos humanos y de una protección especial en virtud de la etapa de desarrollo en la que se encuentran (Fernández *et al.*, 2010; Borja *et al.*, 2011; Rozga, 2011; Maïa, 2013; Morlachetti, 2014). Este reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos permite sustituir la visión tradicional de los NNA como sujetos de necesidades; “ya no pueden ser considerados objetos pasivos de protección del Estado y de los padres” (Morlachetti, 2014:27). Dejan

de ser vistos como individuos en preparación, inmaduros, incompletos e incapaces para entenderse como personas con capacidad de agencia y participación (Touraine, 1994; Valverde, 2008; Pávez, 2012).

Ser titular de derechos y poder exigirlos requiere que los Estados no solo los respeten - eviten cualquier injerencia que pueda impedir su cumplimiento- sino también implica que sean creadas las condiciones para su alcance y ejercicio (Rozga, 2011; Morlachetti, 2014). Según estos autores, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados se vuelven legalmente responsables de los NNA que se encuentren en su territorio frente a la comunidad internacional y forman parte de una manera concreta de gobernar las relaciones entre los NNA y las personas adultas. Estos Estados tienen la obligación de respetar, proteger, garantizar y facilitar los derechos de los NNA, en definitiva, adquieren el rol de garantes principales de sus derechos (Morlachetti, 2014).

Para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, los Estados parte de la Convención deben adoptar, según el artículo 4 de dicho tratado internacional, medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de otra índole para la efectividad de los derechos de los NNA. Entre estas medidas se encuentra, en opinión de Morlachetti (2014), instaurar una coordinación intersectorial que permita reconocer y realizar los derechos de los NNA en toda la administración pública y el establecimiento de instituciones independientes de derechos humanos que tengan la capacidad de vigilar el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por parte de los Estados.

Sin embargo, aquellas personas que debieran actuar como garantes de derechos no siempre saben que tienen ese rol y se limitan a trabajar con el enfoque que les viene planteado en la formulación de la programación o política de intervención (Valverde, 2008). De este modo, según este autor, la relación entre NNA y garantes se sostiene mayormente bajo la responsabilidad compartida de cumplir con la función que a cada uno le corresponde según su rol. Según Fernández *et al.* (2010), es necesario que a lo largo de su vida las personas involucradas cuenten con oportunidades para adquirir los conocimientos, aptitudes y habilidades que se requieren para participar en la sociedad a favor del bienestar de todas las personas. En particular, según estos autores, los titulares de derechos necesitan de esos conocimientos, aptitudes y habilidades para reconocer y

actuar en favor de sus propios derechos, los titulares de obligaciones los necesitan para que puedan cumplir con su obligación de garantizar y hacer respetar dichos derechos y los titulares de responsabilidades los necesitan para reconocer los derechos de los demás y actuar en coherencia.

En síntesis, comprender quiénes son los garantes y los actores en cada nivel de intervención y sus respectivos roles, responsabilidades y capacidades es, desde un enfoque basado en derechos, un paso crucial para entender las posibilidades de los NNA de ejercer sus derechos y, en base a ello, trabajar en consonancia hacia un cambio más justo en las relaciones sociales con NNA.

3.3.1 El EBDH con respecto a otros enfoques

El enfoque basado en derechos presenta una serie de características enunciadas por primera vez por Save the Children (2002) quien, contrastándolas con el enfoque basado en necesidades, concluye que, si bien ambos enfoques se fundamentan en el deseo de colaborar con la supervivencia y desarrollo pleno de los NNA, el enfoque basado en derechos reivindica el papel del Estado de garantizar su bienestar y establece la política de intervención como un derecho social para garantizar sus derechos y la participación en su desarrollo integral. Según esta entidad no gubernamental son enfoques que en muchas ocasiones se pueden complementar porque ambos buscan identificar un rango de asistencia y acción necesarias para lograr su objetivo (Save the Children, 2002).

En cualquier circunstancia, para llevar a cabo cambios que generen avances en la realización progresiva de los derechos de los NNA es necesario, según Giménez y Valente (2010), producir cierta distancia entre el enfoque basado en derechos con respecto a los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades, tal y como se refleja en la tabla 2.

Tabla 2. Diferencias entre el enfoque basado en necesidades y el enfoque basado en derechos

	Enfoque basado en necesidades	Enfoque basado en derechos
La unidad	Las necesidades no son necesariamente universales y se pueden priorizar. Las necesidades son alcanzadas y satisfechas.	Los derechos son siempre universales e indivisibles dada su interdependencia. Los derechos son realizados (respetados, protegidos, facilitados y cumplidos).

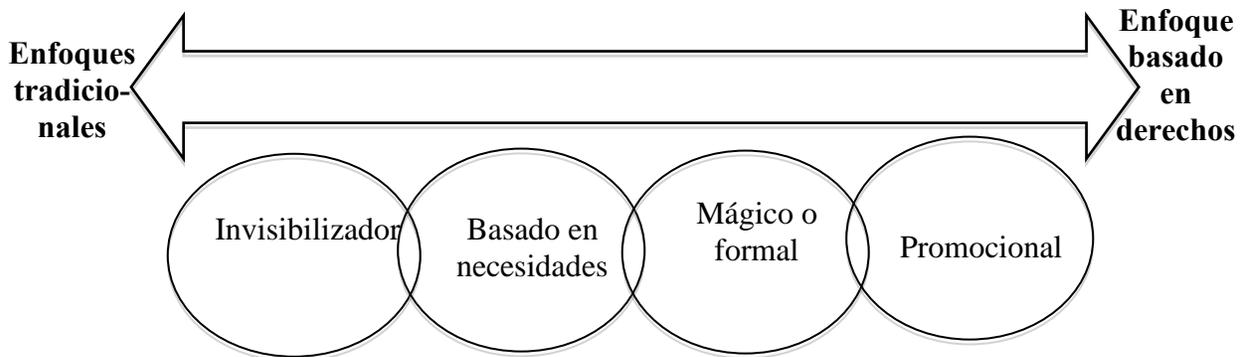
Relación NNA y Estado	Sujeto de caridad y objeto de protección y el Estado proveedor de servicios. Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas.	Sujeto de derechos y Estado garante de los mismos. Visión integral e intersectorial del bienestar y desarrollo de los NNA.
Tipo de régimen	Voluntario. Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas. Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales. La participación es una estrategia.	Obligatorio moral y jurídicamente. Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades y obligaciones. La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos La participación es un objetivo, una meta y una estrategia.
Objetivos	Mantener el status quo. Tratar los síntomas ante la insatisfacción de necesidades de los NNA. Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas centradas en el acceso a servicios básicos de calidad.	Revisar el marco jurídico y promover un plan de acción que asegure en la praxis el reconocimiento y respeto de la titularidad y ejercicio de derechos por parte del NNA. Tratar las raíces y causas de la vulneración de derechos de los NNA. Centrados en las causas estructurales básicas así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos y en el empoderamiento.
Desafíos	Desafíos económicos: debido a la escasez de recursos algunos NNA pueden ser excluidos. La sostenibilidad es deseable. Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados.	Desafíos estructurales: las condiciones que emanan del NNA (migrante y no acompañado) pueden producir desigualdades en las relaciones entre NNA y autoridades que hay que modificar para una relación respetuosa y no discriminatoria. La sostenibilidad es necesaria. Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto a los resultados como los procesos.
Metas	Funciona por proyectos específicos con metas a corto plazo (finaliza cuando se satisface la necesidad aunque sea momentáneamente).	Aplica un enfoque integral de metas a largo plazo (conseguir cambios en la manera de pensar y actuar de las personas)

Fuente: Save the Children (2002:22) y Barahona (2006:s/n).

Desde la opinión de Duarte (2006), esta comparativa entre ambos enfoques se queda corta ya que se invisibilizan aquellos enfoques que no cumpliendo con el enfoque basado

en derechos o con aquel basado en necesidades pueden integrar partes de los mismos en la intervención con NNA. De este modo, según este autor, habría al menos cuatro enfoques a tener en cuenta en el análisis de una situación que atañe al ejercicio de los derechos de los NNA. Estos enfoques se muestran en la figura 2 donde, a lo largo de una línea, se presentan las distintas situaciones que pueden surgir durante la intervención con NNA siendo así que, en un extremo se posiciona aquella basada en un enfoque tradicional propio del paradigma de la minoridad, en el otro extremo se sitúa aquella basada en los derechos de los NNA y en el centro se presentan aquellas situaciones que, no perteneciendo a ninguno de los dos enfoques anteriores, constituyen una manera distinta de entender y tratar a los NNA durante la práctica de intervención. Cada una de estas situaciones guardan un significado desde el enfoque basado en derechos siendo así que, dicho significado ha sido adaptado en esta investigación al caso concreto de los NNA migrantes no acompañados.

Figura 2. Línea situacional de los distintos enfoques de intervención con NNA desde un enfoque basado en derechos



Fuente: Duarte (2006:40).

Enfoque invisibilizador: se define por la no consideración de la promoción y ejercicio de derechos de los NNA durante la praxis intervencionista ya sea por no tener conocimiento de ello o no considerarlo pertinente. Este enfoque generalmente se sostiene en parámetros discriminatorios sustentados en alguna condición diferenciadora del NNA y deriva a prácticas discrecionales. En el caso de los NNA migrantes no acompañados este enfoque antepone la necesidad inmediata de regular su situación migratoria a su necesidad de protección especial, no habiendo por tanto un trato diferenciado con respecto a las personas adultas (paradigma basado en la seguridad nacional).

Enfoque basado en necesidades: considera al NNA como sujeto de necesidades donde la satisfacción de las mismas es la herramienta principal de protección. La elección así como el diagnóstico sobre qué necesidades hay que satisfacer y cómo se llevan a cabo durante la intervención recae sobre las personas adultas. Bajo este enfoque la satisfacción de necesidades es una solución única y la promoción de derechos es algo complementario. Estas prácticas se caracterizan por la caridad, asistencialismo y la beneficencia. En el caso de los NNA migrantes no acompañados este enfoque se manifiesta cuando al NNA se le ofrece protección hasta cumplida la mayoría de edad pero no se garantiza el ejercicio pleno de sus derechos siendo así que, cuando salen del sistema de protección se vuelven a encontrar en una situación particular de vulnerabilidad. Las soluciones dentro de este enfoque son a corto plazo y la atención es inmediata. Entre las razones principales por las que prima este enfoque en la intervención con NNA migrantes no acompañados está la falta de recursos disponibles para una atención individualizada e integral, la consideración de que se trata de un fenómeno transitorio (que en algún momento va a acabar) y el miedo a que -si se ofrece un trato adecuado en función de sus derechos- se produzca un efecto llamada de migrantes en situación irregular.

Enfoque mágico o de lo formal: hace alusión al uso de derechos solo en su aspecto formal, esto es, fundamentalmente normativo. De esta manera, una vez enunciados los derechos de los NNA no sería necesario desarrollar políticas con enfoque basado en derechos ya que, por goteo, el espíritu que emana de la normatividad se filtra en el quehacer cotidiano del personal de intervención. Bajo este enfoque se reconoce la titularidad de los derechos de los NNA pero se niega su carácter como productor social y con ello la importancia de que sus opiniones sean tenidas en cuenta. En el caso de los NNA migrantes no acompañados este enfoque se manifiesta cuando el trato entre los NNA y las autoridades se mantiene bajo una lógica de gestión de recursos donde los NNA ocupan el lugar de usuarios y las autoridades son sus proveedores. Bajo esta línea se supera el enfoque asistencial al aumentar el acceso del NNA migrante no acompañado a sus derechos de provisión no obstante, no tiene en cuenta aquellos que atañen a su participación siendo que el trato que recibe es el mismo para todos, se produce por consiguiente una homogeneización del colectivo.

Enfoque promocional: bajo este enfoque los NNA son actores con plenas capacidades para el ejercicio de sus derechos de tal manera que la intervención debe establecer los mecanismos para su participación, acceso a la información y escucha. Asimismo, este enfoque es más sensible al contexto y realidad de cada sujeto siendo ellos mismos los principales portadores de tales experiencias y, por tanto, aquellos con derecho a exigir derechos. Bajo este enfoque las autoridades involucradas en el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados alcanzan una solución duradera, esto es, un entorno estable y permanente donde el NNA puede desarrollarse y ejercer plenamente sus derechos.

Para esta investigación, estos enfoques presentan distintas formas de entender lo generacional durante la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados siendo que, en los tres primeros se instala una mirada adultocéntrica y conservadora hacia esta infancia y adolescencia basada en una relación de dominación y control hacia los NNA -por ser menores de edad y migrantes en situación irregular- mientras que, el último enfoque apunta hacia una matriz intergeneracional donde los NNA migrantes no acompañados son actores decisorios en la comunidad haciendo, en palabras de Piotti y Lattanzi (2007), de su participación un reconocimiento efectivo de sus derechos. Cabe remarcar que ninguno de estos enfoques corresponde a una categoría cerrada sino que a través del análisis de las tendencias, matices y valores de una experiencia concreta, es posible la convivencia entre distintos paradigmas (Duarte, 2006). Esta afirmación introduce por tanto cierta relatividad en el análisis de las experiencias infantiles y adolescentes donde es posible encontrar durante la práctica de intervención, trayectorias comunes y específicas en función del contexto que responden a un enfoque en particular o a la combinación de distintos enfoques.

Por todo lo explicado en este apartado, el enfoque basado en derechos constituye, en síntesis, un marco conceptual y metodológico para identificar y analizar la situación de los NNA migrantes no acompañados en el ejercicio de sus derechos además de, en palabras de Cornwall y Nyamu-Musembi (2004), tener el potencial para lograr una transformación positiva de las relaciones de poder que se puedan dar entre los distintos actores involucrados, en este caso, durante la aplicación del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula.

3.3.2 Identidades solapadas del colectivo en cuestión

Desde comienzos del siglo XXI se puede decir que se ha incorporado la interseccionalidad como una herramienta para la detección de las discriminaciones, vulnerabilidades y violencias de las que pueden ser objeto simultáneamente las personas producto de las relaciones desiguales de poderes entre grupos sociales (Muñoz, 2011; Fáundez *et al.*, 2012). La interseccionalidad es un término acuñado por la experta legal Kimberlé Williams Crenshaw quien, estudiando la población de mujeres afrodescendientes en Estados Unidos en 1989, lo definió como un “sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas” (Muñoz, 2011:10). En particular, la interseccionalidad responde a las diversas identidades y posiciones sociales que porta cada sujeto y que, de forma inestable y contradictoria, se articulan y constituye su yo (Fáundez *et al.*, 2012:28).

La interseccionalidad se creó en un principio como marco analítico para abordar las desigualdades y jerarquías relativas al género y la raza sin embargo, actualmente es aplicado a otros grupos sociales con dificultades y particularidades específicas como son los NNA. En esta ocasión se profundiza en aquellas identidades que se presentan de manera simultánea en todos los NNA migrantes no acompañados que se encuentran fuera de sus países de origen por ser NNA (categoría de edad), varones y mujeres (categoría de género) y migrantes en situación irregular (categoría político-administrativa).

La situación migratoria irregular de los NNA no acompañados puede conllevar a la criminalización del sujeto cuando la transgresión fronteriza es considerada como un delito o bien, aún siendo una mera falta administrativa, en la práctica se actúa como si lo fuese (Abramovich, 2006; Vázquez *et al.*, 2011; Musalo *et al.*, 2015). La condición migratoria es abordada en estas circunstancias y según estos autores, desde un modelo sustentado en la seguridad nacional siendo que las causas estructurales que conllevaron a que los NNA estuvieran en tal situación suelen ser ignoradas por parte de las autoridades gubernamentales.

En opinión de Madriaza (2013), la criminalización de las personas migrantes en situación irregular es doble: por un lado está la “securitización” de fronteras, y por otro lado, la asociación de la persona migrante con el alza de la criminalidad en el país de residencia

bajo la presunción de su vinculación con el consumo de drogas, hurtos, y cualquier otra actividad delictiva. De esta manera, parafraseando a De Giorgi (2005), la persona migrante no comete delitos sino que es ella misma quien se convierte en un delito.

Desde un enfoque basado en derechos, la situación migratoria irregular de las personas nunca debe tener carácter punitivo y si lo tuviera, debe estar bien justificado¹¹. En algunos espacios ya se habla del principio de no criminalización de la migración para referirse a la prohibición de la detención como sanción penal a una infracción migratoria y la no privación de la libertad en cualquier circunstancia que atañe a los NNA migrantes¹².

Una vez localizados los NNA migrantes no acompañados fundamentalmente por una autoridad migratoria, el reconocimiento jurídico a su minoría de edad puede ser el detonante para la activación del sistema de protección de la infancia y la otorgación de un trato diferenciado con respecto al de las personas adultas en su misma condición. Para justificar esta distinción en el trato que deben recibir los NNA migrantes no acompañados por ser menores de edad ha sido necesario llevar a cabo previamente una generalización donde a un grupo de personas se les ha atribuido un aspecto común (tener menos de 18 años,), quedando incluidos en esta categoría personas en situaciones radicalmente distintas como puedan ser niñas, niños y adolescentes, entre otros ejemplos.

El problema surge, según González Contró (2009), cuando tal agrupación segrega a todas aquellas personas que cumplan con ese requisito, excluyéndolos de ciertos derechos vinculados a las características de las que se supone carecen los miembros del grupo. En

¹¹ Observaciones Finales para México (CMW/C/MEX/CO/1 34. y 52.) y Observación General N°2 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares (párr.23-34); Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Migrantes (E/CN.4/2003/85) y el A/HRC/7/12 de la misma relatoría; Informe del Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes (A/HRC/17/33 19.); Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, E/CN.4/2003/85, 43 y 73.; Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, A/HRC/7/ 41-54.

¹² Se puede encontrar dicho principios espacios de diálogo como la VIII Conferencia Sudamericana de Migraciones; Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de las personas migrantes; el Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia; The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states; Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria (E/CN.4/1999/63/Add.3); Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Migrantes (E/CN.4/2003/85), entre otros.

este sentido, los NNA han sido siempre discriminados por las personas adultas que consideran que su condición es sinónimo de inmadurez e incapacidad para tomar decisiones, negándoles así el ejercicio de su autonomía (Jaimes y Izquierdo, 2014).

A pesar de que se presupone que los NNA son sujetos protegidos por los Estados, pareciera que, en opinión de González Contró (2009), dicha protección fuese orientada a solventar los problemas de discriminación entre NNA, siendo que no siempre se hace explícita en las legislaciones nacionales la protección cuando se trata de discriminación por ser NNA y no pertenecer a la comunidad adulta. En palabras de esta autora, con el fin de no discriminar a los NNA por pertenecer a una categoría etaria concreta, es necesario replantearse la definición del derecho de protección especial y las razones que llevan a justificar un trato distinto con respecto a las personas adultas además de seguir trabajando en la inclusión de la opinión de los NNA en el diseño y ejercicio de sus derechos.

Los NNA migrantes no acompañados también se ven afectados por la discriminación por cuestiones de género. Este tipo de discriminación parte de la afirmación de que “las ideologías de género son construcciones discursivas que surgen en sociedades estructuradas en base a relaciones asimétricas entre los sexos” (Abarca, 1999:1). Dichas asimetrías promueven lo que distintos autores han denominado violencia simbólica o cultural (Galtung, 2003; Zizek, 2009) esto es, la imposición de un sujeto sobre otro en relación a la “visión del mundo, de los roles sociales, de las categorías cognitivas y de las estructuras mentales” (Aramayo, 2014:4).

En el caso particular de los NNA migrantes no acompañados, si bien está demostrado que las niñas y adolescentes mujeres padecen un estado de mayor vulnerabilidad durante el viaje debido a la vinculación que existe entre ser mujer y la trata de personas, los abusos y violaciones sexuales (CRC, 2010; Comité de derechos del NNA, 2005), los niños y adolescentes varones migrantes no acompañados son víctimas *per se* de lo que Connell (2013) denomina un modelo sustentado en patrones agresivos de masculinidad donde existe una masculinidad hegemónica y varias masculinidades subordinadas.

La hegemonía aquí constituye una forma de dominación entendida por Val de Almeida (2000) como la capacidad de imponer una definición específica sobre otros tipos de masculinidad. Se trata, según esta autora, “de una estructura de relaciones sociales, en

que varias masculinidades no hegemónicas subsisten, aunque reprimidas y auto-reprimidas por ese consenso y sentido común hegemónico, sustentado por los significados simbólicos incorporados (Val de Almeida, 2000: 155). Aplicado a los niños y adolescentes varones migrantes no acompañados, estos pueden asumir la migración como un valor inherente a su condición de hombre proveedor del sustento familiar o también como “un signo de heroicidad y de valentía, y así compararse con las hazañas de los adultos” (Quiroga *et al.*, 2005: 31) propio de un modelo patriarcal donde no hay cabida a los miedos ni a la muestra de sus preocupaciones ante sus familiares. En contextos de tradición migratoria, salir fuera del país también puede constituir un paso hacia la adultez o, en el caso de los niños y adolescentes varones de Centroamérica, también una escapada al reclutamiento de las pandillas (Quiroga *et al.*, 2005 y Camargo, 2014).

Finalmente, el reconocimiento de las distintas discriminaciones de las que son objeto los NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen, en este caso, producto de su condición migratoria, edad y género posibilita, desde un enfoque basado en derechos, una intervención más acorde a sus necesidades y a las posibilidades de estos NNA de ejercer sus derechos.

3.4 Un trato adecuado hacia la niñez y adolescencia migrante no acompañada

El enfoque basado en derechos del NNA, como se ha mencionado a lo largo del capítulo, constituye una herramienta para el análisis del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados que usa el discurso de la teoría internacional de los derechos humanos al tiempo que incorpora una dimensión política, ésta es, la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos de los NNA que se encuentren en su territorio. No obstante, su aplicación presenta serias dificultades siendo que en la práctica se vulneran los derechos de los NNA, en ocasiones, producto de la falta de operacionalización de las normas internas o de una mala interpretación de aquellas normas internacionales (Cillero, 2001; Beloff, 2007; González Contró, 2009; Fáundez *et al.*, 2012). Con el fin de ayudar a la adecuada interpretación y aplicación del contenido de

la Convención sobre los Derechos del Niño, el Comité de Derechos del Niño¹³ publica de forma periódica las llamadas observaciones generales, esto es, documentos que ofrecen una interpretación fidedigna de los derechos que figuran en los artículos y disposiciones de la Convención (Observatorio de la Infancia y Adolescencia del Principado de Asturias, 2011). Según la misma fuente, estas observaciones recogen la experiencia adquirida por el Comité de los Derechos del Niño durante la revisión de los informes de los Estados parte de la Convención. Asimismo, se pueden revisar y actualizar para que reflejen acontecimientos recientes o aclaren determinadas cuestiones (Observatorio de la Infancia y Adolescencia del Principado de Asturias, 2011: 7).

En el caso concreto de esta investigación, el Comité de Derechos del Niño emitió en 2005 la Observación General N°6 sobre el trato de los NNA no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Este documento, de carácter no vinculante, junto con la Opinión Consultiva (OC-21/14) emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2014, muestran un mínimo de requisitos que deben tenerse en cuenta en las instancias procesales a efectos de que los NNA migrantes no acompañados estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos. Constituyen, por tanto, una interpretación del contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño aplicada al caso concreto de estos NNA. En lo particular, ambos documentos destacan dos procedimientos concretos del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados a tener en consideración, estos son: el procedimiento de evaluación inicial de su situación particular y el procedimiento para la determinación de una solución duradera en pro de su interés superior. A continuación se explica cada uno de estos procedimientos en función de la información que otorgan estas fuentes.

3.4.1 Procedimiento de evaluación inicial de su situación particular

Desde el momento en el que una autoridad detecta la presencia en el territorio de un NNA migrante no acompañado no debe impedir su ingreso, ni devolverle a su país de origen de

¹³ Es un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes. El Comité también supervisa la aplicación de los tres protocolos facultativos de la Convención relativos a la participación de NNA en los conflictos armados, la venta de NNA, la prostitución infantil y su utilización en la pornografía y un procedimiento de comunicaciones para la presentación de quejas al Comité sobre violaciones de derechos de la infancia que no se solucionen en el país de origen (OACNUDH, página oficial)

forma inmediata ni tampoco pedirle un documento que pueda no tener. Su obligación es trasladarlo de manera inmediata a estancias especializadas que cuenten con personal capacitado para evaluar su situación y sus necesidades de protección. El objetivo de este procedimiento es obtener todo tipo de conocimiento sobre el NNA informándole en todo momento y estableciendo los mecanismos adecuados para promover su plena participación en la toma de decisiones que le afecten.

Una vez que es trasladado a una estancia especializada, el procedimiento de evaluación inicial de la situación particular del NNA debe efectuarse en un ambiente amigable que otorgue garantías de seguridad y privacidad. Para ello, el NNA migrante no acompañado debe encontrarse a cargo de profesionales competentes, formados en técnicas de entrevistas donde se tenga en cuenta su edad y género. La información a ser recabada por parte de estos profesionales debe versar sobre su identidad, edad, su condición de viaje, su nacionalidad (si es que la tiene) y los motivos de salida de su país de origen.

La determinación de la edad es de vital importancia ya que, tratándose de un NNA, el Estado debe ofrecerle un trato diferenciado siendo que su situación adquiere mayor prioridad con respecto aquella de las personas adultas. En el caso en el que exista duda con respecto a la edad, el personal capacitado debe determinar la misma por medio del aspecto físico y la madurez psicológica del NNA. Además, dicha determinación de la edad debe realizarse atendiendo al interés del NNA y a consideraciones de género, evitando todo riesgo de violación de su integridad física y respetando debidamente su dignidad humana. En caso de incertidumbre se le debe otorgar al individuo el beneficio de la duda y prevalecer la presunción de la minoría de edad.

Para la determinación de la condición de viaje del NNA y las razones por las cuales se encuentra en tales circunstancias, se le debe asignar un tutor que le represente, garantice el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus necesidades (sociales, sanitarias, jurídicas, psicológicas, protección internacional, entre otras). Este tutor debe ocupar su cargo hasta que el NNA alcance la mayoría de edad o abandone el país. Su labor es la de intermediario entre las instituciones y el NNA, escuchar la opinión de los NNA, velar por sus intereses y contribuir en la búsqueda de una solución duradera.

En este procedimiento de evaluación inicial también se debe recabar información sobre su nacionalidad. Este aspecto es relevante en tres situaciones: la localización de sus familiares a través de la asistencia consular, la identificación del país del que el NNA alega tener un temor fundado de ser perseguido y, la otorgación de la apatridia ante un caso extremo donde la legislación de ningún país le reconozca como nacional suyo.

Finalmente, se debe obtener información sobre los motivos de salida de los NNA migrantes no acompañados del país de origen para llevar a cabo una evaluación de los aspectos particulares de vulnerabilidad y necesidades específicas de protección, en particular aquella basada en la condición de refugio o víctima de trata. Este punto es esencial ya que el trato que se dará a cada NNA dependerá de la condición en la que está migrando. Por tanto, los procesos administrativos deben supeditarse a las garantías de debido proceso e identificar en el menor tiempo posible las necesidades y situaciones de vulnerabilidad de derechos en las que se encuentran los NNA migrantes no acompañados. Este procedimiento de identificación de la situación particular de los NNA es diferente al proceso decisorio sobre su situación migratoria, sin embargo, existe una importante relación entre ellos.

Además de estos aspectos a tener en cuenta en la evaluación inicial de la situación particular de los NNA migrantes no acompañados, existen una serie de garantías jurídicas mínimas de debido proceso para que el NNA pueda expresar su opinión. La primera de ellas es la asistencia gratuita por parte de un intérprete en aras de que sea escuchado y su interés superior sea debidamente valorado. La segunda garantía constituye el acceso a la comunicación y asistencia consular. El acceso consular siempre debe ser en beneficio de los NNA y no ir en contra de su interés superior. La tercera garantía es la no privación de la libertad a los NNA por su condición migratoria durante todo momento de la intervención. La privación de libertad es un acto que atenta contra su libertad personal y también contra su integridad, configurándose, por lo menos, como tratos degradantes (UNICEF, 2011). El hecho que ocurra constituye, como se indicó en el anterior apartado, una criminalización de dicha condición y por tanto, también del sujeto.

En el caso de los NNA migrantes ha sido ampliamente defendido el principio de no privación de la libertad junto con el de unidad familiar, cuarta garantía jurídica a tener en

cuenta en este procedimiento de evaluación inicial. Ambos principios deben guiar el accionar de las autoridades en esta primera etapa y por tanto, mantener a la familia unida en libertad. La quinta garantía mínima de debido proceso para que el NNA pueda expresar su opinión durante este procedimiento de evaluación inicial de su situación particular consiste en proporcionarles un alojamiento adecuado a su condición, disponer de cuidados y atención y estar separados del alojamiento destinado a las personas adultas, a menos que ello se considere contrario a su interés superior. En esta línea, los alojamientos no deben estar aislados siendo que los NNA puedan accederse a los recursos comunitarios, al asesoramiento jurídico, a establecer contactos periódicos con amigos y parientes y recibir visitas en general.

3.4.2 Procedimiento de determinación de una solución duradera y tipos de soluciones

Para determinar una solución duradera el primer paso, según el Comité de Derechos del Niño, es hacer un análisis de las posibilidades de reunificación familiar del NNA migrante no acompañado siendo así que, la localización de la familia debe gozar de prioridad salvo cuando vaya en contra de su interés superior o ponga en peligro los derechos fundamentales de las personas a las que se trata de localizar. Asimismo, el Comité de Derechos del Niño recuerda que de hallar soluciones duraderas para los NNA no acompañados fuera de sus países de origen comenzarán y se pondrán en práctica sin dilación y, de ser posible, inmediatamente después de que se determine que se trata de un NNA migrante no acompañado.

La primera solución que propone el Comité es el retorno al país de origen siempre y que no produzca un riesgo razonable en traducirse en la violación de los derechos humanos fundamentales del NNA y, en particular, si es aplicable el principio de no devolución. El retorno al país de origen, según este Comité, sólo podrá contemplarse si redundará en el interés superior del NNA y, excepcionalmente, podrá prevalecer tal decisión sobre su interés superior si se fundamenta en sus derechos o si dicho interés superior representa un grave peligro para la seguridad del Estado o de la sociedad. De este modo, los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la migración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en su interés superior.

Para determinar si el retorno debe efectuarse, y por tanto, si está acorde al interés superior del NNA, debe tomarse en cuenta al menos la seguridad personal y socioeconómica que el NNA encontrará a su regreso; la existencia de mecanismos para su atención individual; las opiniones del NNA manifiestas a lo largo del procedimiento administrativo así como las de las personas que le atienden; el nivel de integración del NNA en el país de acogida y el periodo de ausencia de su país de origen; el derecho del NNA a preservar su identidad, nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares; la continuidad en la educación y; la atención a su origen étnico, cultural y lingüístico.

Si el retorno se revela imposible por razones jurídicas o de hecho, el Comité sugiere llevar a cabo, como segunda solución, la integración social en el país de acogida. Esta solución debe basarse en un régimen jurídico estable (permiso de residencia) y estar regida por los derechos previstos en la Convención con independencia de su reconocimiento jurídico.

En el orden de otras soluciones posibles, además del retorno y la integración social, está el reasentamiento en un tercer país y la adopción internacional. En cuanto a la adopción internacional, ésta debe respetar plenamente las condiciones estipuladas en el artículo 21 de la Convención así como aquellas recogidas en otros instrumentos internacionales pertinentes, como por ejemplo, del Convenio de La Haya y la Recomendación de 1994 relativa a su aplicación a los NNA refugiados y otros NNA internacionalmente desplazados. Por su parte, el reasentamiento en un tercer país puede ofrecer una solución duradera al NNA migrante no acompañado que no pueda retornar a su país de origen y para el que no sea posible contemplar una solución duradera en el país de acogida. La decisión de reasentar al NNA debe basarse en una evaluación actualizada, exhaustiva y fundada en su interés superior, habida cuenta, en particular, de las circunstancias internacionales del momento y demás imperativos de protección. El reasentamiento está particularmente indicado si constituye el único medio para proteger efectiva y establemente al NNA contra la devolución o la persecución u otras graves violaciones de los derechos humanos en el país de estancia. Asimismo, responde a su interés superior si contribuye a la reunión familiar en el país de reasentamiento.

En síntesis, una solución duradera constituye, en palabras de Gregg y Williams (2015), una solución a largo plazo y sostenible en el tiempo que proporcione de forma permanente y estable un entorno donde el NNA migrante no acompañado pueda desarrollarse y satisfacer plenamente sus derechos. Una solución duradera debe, a fin de cuentas, permitir a los NNA adquirir, o volver a adquirir, la protección completa de sus derechos por parte de un Estado.

La tabla 3 recoge las garantías procesales mínimas para asegurar que las autoridades toman medidas orientadas a la búsqueda de una solución duradera durante las distintas fases del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados. Estas fases, como se mencionó en el capítulo 1, se han creado para poder valorar y evaluar aisladamente el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados, un proceso de por sí dinámico que se sucede a lo largo de un periodo de tiempo más o menos prolongado y sobre el que inciden múltiples factores que cambian continuamente.

Tabla 3. Garantías mínimas para la búsqueda de una solución duradera en el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados

Fases	Garantías procesales
Localización	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prima el principio de no devolución a su país de origen. 2. Las autoridades le proporcionan servicios de atención inmediata (agua, mantas, alimento, ropa, atención médica y psicológica, entre otros) 3. Prevalece la presunción de la minoría de edad. 4. Las autoridades reconocen como válida la documentación de los NNA para la determinación de la edad. 5. Una vez determinado que se trata de un NNA es canalizado inmediatamente a los servicios de protección a la infancia.
Investigación de la situación del NNA	<ol style="list-style-type: none"> 6. Los servicios de protección a la infancia asumen sus cuidados y atención. 7. Los NNA no están privados de su libertad. 8. Son entrevistados por profesionales especializados con el objetivo de conocer su situación particular y sociofamiliar. 9. Cuentan con un traductor e intérprete en caso de necesitarlo. 10. Se inicia el proceso de localización de la familia. 11. Mientras se encuentran acogidos tienen sus necesidades básicas satisfechas
Toma de una decisión	<ol style="list-style-type: none"> 12. Cuentan con representación jurídica. 13. Se tiene en consideración su opinión. 14. Existe un registro de su opinión y recibo de información.

Ejecución de una solución	<p>15. Existe un consentimiento informado de la decisión migratoria, sin coacción.</p> <p>16. Está la posibilidad de apelar la resolución.</p> <p>17. En caso de permanencia en el país el Estado asume su protección y le garantiza el ejercicio de sus derechos en igualdad que los nacionales.</p> <p>18. En caso de retorno, se garantiza el regreso del NNA al núcleo familiar o bien a los servicios de protección a la infancia en el país de origen.</p> <p>19. En caso de reunificación familiar, se garantiza el vínculo familiar y se valora la idoneidad.</p> <p>20. En caso de adopción, se garantiza que el NNA se adoptable.</p>
---------------------------	---

Fuente: elaboración propia en base a Observación General N°6 y N°14 del Comité de Derechos del Niño.

3.5 Características definitorias del EBDH: una herramienta útil en lo investigativo

El enfoque basado en derechos constituye en esta investigación una herramienta para el análisis del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen. Como tal presenta una serie de características definitorias:

- 1) Proporciona una visión integral del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados a partir del reconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos como marco jurídico mínimo necesario para la protección de los derechos de los NNA y la generación de recomendaciones sobre la práctica de intervención que permiten ordenar el actuar de las autoridades desde el ejercicio de los derechos de estos NNA.
- 2) El enfoque basado en derechos también es una estrategia que busca transformar el trato que reciben los NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen. Para ello, reconoce su actoría social y promueve la toma de acciones positivas por parte del Estado que fomenten su autonomía y participación en el proceso decisorio sobre su situación particular.
- 3) Estas acciones se sitúan, desde un enfoque basado en derechos, en un contexto de desigualdades generacionales y de derechos producto de su pertenencia a dos categorías sociales concretas: ser NNA (categoría etaria) y migrante en situación irregular (categoría político-administrativa). En tanto NNA y migrantes en situación irregular, los NNA migrantes no acompañados comparten características propias de una minoría social como, por ejemplo, la exclusión en la toma de decisiones que les conciernen. No obstante, no son meros receptores pasivos del accionar de las

autoridades sino que, en tanto actores sociales subordinados en las relaciones de poder toman sus propias decisiones y construyen sus propias experiencias.

- 4) Para una mejor comprensión de las desigualdades de las que son objeto los NNA migrantes no acompañados, la aplicación práctica del enfoque basado en derechos exige sensibilidad respecto al contexto cultural. El contexto cultural, desde este enfoque, no es un limitador del ejercicio de los derechos de los NNA sino más bien un colaborador en la promoción de sus derechos en la medida en la que devela aquellas normas que, aún no estando escritas, están presentes en la intervención social con NNA migrantes no acompañados.
- 5) En la consecución del objetivo desde el enfoque basado en derechos, es posible identificar, al menos, cuatro tipos de prácticas de intervención con NNA migrantes no acompañados: prácticas donde los NNA son inexistentes, prácticas obsoletas basadas en la situación irregular o tutelar del menor donde cobra importancia la satisfacción de sus necesidades básicas, prácticas más recientes basadas en el reconocimiento jurídico de los derechos de los NNA y el control de lo migratorio y prácticas orientadas a promover el ejercicio de sus derechos. Las tres primeras corresponden a prácticas adultocéntricas donde los NNA migrantes no acompañados son objeto de control-represión y la última es una práctica infantocéntricas donde los NNA migrantes no acompañados son reconocidos como sujetos plenos de derechos y actores sociales partícipes en la vida social.
- 6) A lo largo del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados pueden darse prácticas de un solo tipo o bien una combinación de varios tipos. Que esto sea así depende de un conjunto de determinantes de diversa índole que tienen lugar en el contexto cultural donde se desarrolla dicho proceso de intervención gubernamental. Para entender por tanto las causas del ejercicio diferenciado de los derechos de los NNA migrantes no acompañados hay que ir al contexto, en este caso, a lo que sucede en Cádiz y Tapachula en la atención a este colectivo.

En el siguiente capítulo se presentan ambos contextos como lugares de localización de los NNA migrantes no acompañados que comparten un conjunto de rasgos similares en

materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA. Estas similitudes constituyen las dimensiones de control de la comparación sobre los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados y por tanto, son el punto de partida del análisis del accionar de las autoridades con respecto a este colectivo. Asimismo, se introducen algunos aspectos que, por ser diferentes en ambos contextos, constituyen posibles líneas de indagación sobre el ejercicio diferenciado de los derechos de los NNA migrantes no acompañados a tratar en profundidad en los capítulos 5 y 6 a partir del análisis de la integralidad jurídica de los derechos de los NNA en el marco normativo que rige los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados, la coherencia de la respuesta institucional a dicho marco y la adecuación de la práctica de intervención al enfoque basado en derechos.

CAPÍTULO 4.

HACIA LA COMPARACIÓN DE DOS CONTEXTOS DE LOCALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN AUTÓNOMA DE NNA: CÁDIZ Y TAPACHULA

4.1. Introducción

El objetivo general de este capítulo es conceptualizar Cádiz y Tapachula como contextos de localización de NNA migrantes no acompañados que comparten un conjunto de rasgos similares en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA. En particular, se señalan aquellos condicionantes estructurales que, por ser similares en ambos contextos, no explican el ejercicio diferenciado de los derechos de los NNA migrantes no acompañados siendo así que, constituyen las dimensiones de control de la comparación de los procesos de intervención gubernamental con respecto a este colectivo migratorio. Asimismo, se introducen aquellos aspectos disímiles que, por no influir en el objeto de investigación son descartados así como otros que constituyen posibles líneas de indagación sobre la influencia del accionar de las autoridades en el acceso/clausura de los derechos de este colectivo a ser abarcados en profundidad en los siguientes capítulos.

Para llevar a cabo este ejercicio se analiza en un primer apartado la evolución y características de la migración internacional en el siglo XXI en España y México, con una aproximación a Andalucía y Chiapas, territorios político-administrativos donde se sitúan Cádiz y Tapachula respectivamente. El objetivo de este primer apartado es mostrar el cambio en la configuración social y cultural acaecido en estas sociedades y el rol que desde lo migratorio se le atribuye actualmente a estos contextos de estudio.

En un segundo apartado se propone mostrar el perfil y las características de la migración actual de NNA no acompañados hacia España y México con una aproximación a los contextos de estudio con el objetivo de conocer en profundidad aquellos aspectos similares de las migraciones infantiles y adolescentes autónomas que son detectadas y retenidas en estos espacios y que constituyen los sujetos de intervención.

En el último apartado se muestran las reformas legislativas que han llevado a cabo España y México en materia de protección de los derechos de los NNA y que tienen un impacto en lo local en tanto que reconocen los derechos de los que son sujetos las personas menores de dieciocho años independientemente de su situación migratoria o procedencia así como los principios que deben guiar el quehacer de las autoridades a la hora de tomar decisiones que les afectan.

4.2. Cambios en la configuración social y cultural de los contextos de estudio

La comprensión de la migración internacional se ve condicionada por las fuentes disponibles a utilizar¹⁴. En este caso, las fuentes estadísticas utilizadas para el análisis de la migración internacional en Cádiz y Tapachula contienen información sobre el número de personas migrantes que llegan y residen en España y México y, en particular, en Andalucía y Chiapas, así como sus características sociodemográficas (sexo, edad, lugar habitual de residencia, etc.) en un periodo de tiempo determinado. Estas fuentes se consideran por tanto comparables en la medida en la que sirven para crear un panorama general sobre los cambios en la intensidad, composición y tendencias de la migración

¹⁴ Para conocer el caso de Cádiz, la principal fuente de información utilizada es la Estadística de migraciones que usa como base la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). La EVR mide las altas y bajas producidas en los padrones municipales y los datos de población de los propios padrones. Los resultados de la EVR están desagregados por sexo, año de nacimiento, edad, país de nacionalidad y país de nacimiento del migrante, así como por origen y destino de la migración guardando completa consistencia con las cifras de población y las estadísticas de nacimientos y defunciones. Entre las principales limitaciones de esta estadística está la subestimación de los flujos de emigración exterior. Esto se debe a que, por lo general, según Domingo *et al.* (2016:5): “los migrantes cuentan con más incentivos para comunicar su llegada a la administración del país de destino que su salida (...) A las autoridades locales, por su parte, también les interesa reflejar el número de personas que habita en su municipio en tanto que la atribución de competencias y la financiación local dependen parcialmente del stock de población”.

Para conocer el caso de Tapachula, las principales fuentes de obtención de información son los censos de población y la Encuesta Intercensal 2015. En palabras de Rodríguez Chávez y Cobo (2012: 12): “la continuidad histórica de los censos de población y, la disponibilidad de la información en las bases de datos a nivel de registro individual de los últimos censos ha reforzado su uso para el estudio de los extranjeros, al ser una fuente confiable y homogénea que permite el análisis de las características sociodemográficas y económicas de los individuos nacidos en el exterior residentes en México en el momento del levantamiento censal”.

A la hora de referenciar al conjunto de personas que entran en un momento determinado a Cádiz y Tapachula por vías irregulares se utiliza, en el primer caso, datos del Ministerio del Interior sobre las llegadas de personas en situación irregular por vía marítima o terrestre, y, en el caso de Tapachula, datos del Instituto Nacional de Migración (INM) sobre los eventos de personas migrantes presentadas ante las autoridades migratorias y devueltas así como los resultados de las Encuestas sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur) realizadas por un conjunto de instituciones gubernamentales y el Colegio de la Frontera Norte con el objetivo de caracterizar los flujos migratorios provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador que se desplazan a territorio mexicano.

internacional que afecta en la configuración y estructuración de las sociedades en los contextos de estudio y que pueden generar tensiones y conflictos entre intereses contrapuestos.

4.2.1. Andalucía y Cádiz: puertas de entrada de la migración irregular a la península y testigos trágicos de las políticas migratorias europeas

La segunda mitad de los noventa del siglo XX y los primeros años del siglo XXI han marcado la diferencia en la historia de las corrientes migratorias en España (Recaño y Domingo, 2005: s/n). En muy poco tiempo España ha pasado de ser un país emisor de población a principal polo de atracción de la migración internacional a nivel europeo desde 1990 y segundo país receptor neto de migración internacional a nivel mundial en 2000 (Gandini, 2015; Domingo y Ortega, 2016). Diversos autores califican el crecimiento de la migración hacia España desde finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI como espectacular (Recaño y Domingo, 2005; Colectivo IOÉ, 2005; González y Requena, 2006; Reher *et al.*, 2011; Cerutti y Maguid, 2016:162).

La intensidad con la que se produjo este movimiento migratorio internacional y la magnitud del mismo son dos de las características definitorias de este fenómeno social en el país. En tan solo veinte años, según datos poblacionales del INE, se ha pasado de tener 3% de personas nacidas en el extranjero inscritas en el padrón municipal a 13.3%, en 2018, esto es, un total de 6,200,933 personas, un número muy cercano al máximo histórico alcanzado en 2012¹⁵.

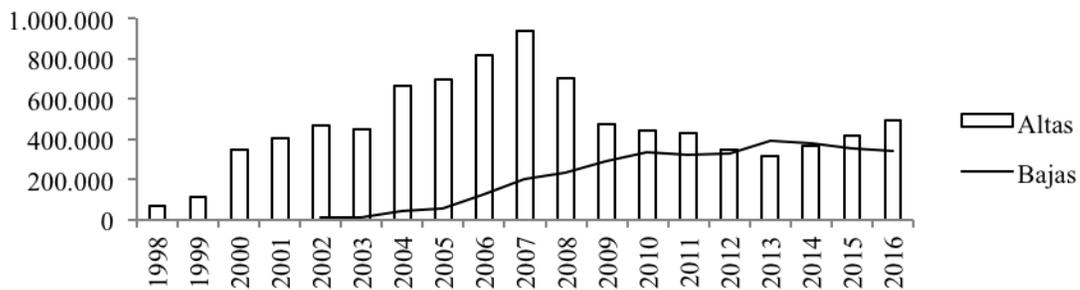
La explicación de este fenómeno la sitúa Izquierdo (2011) en la conjugación de tres factores externos: a) el atentado del 11S y el cambio de dirección de algunos flujos migratorios de procedencia latinoamericana producto del férreo control fronterizo de Estados Unidos; b) el impacto de la ampliación de la Unión Europea, el crecimiento económico y la valoración del euro junto con el aumento de las expectativas laborales y; c) la repercusión del crac financiero de 2007 en el empleo.

Si bien España no ha dejado de recibir población migrante a lo largo del siglo XXI, ésta se ha modificado considerablemente desde la crisis económica de 2007. Como muestra

¹⁵ La población nacida en el extranjero alcanzó el máximo histórico de 6.294.953 personas en enero de 2012.

la figura 3 ha habido un crecimiento y decrecimiento brusco en el número de altas de población nacida en el extranjero inscrita en los municipios españoles que permite dar cuenta, según Izquierdo (2011), de la envergadura de la crisis económica sufrida y el trasfondo económico y la inestabilidad laboral del modelo migratorio español. A la par de la disminución en el número de altas en el registro municipal, la figura 3 también muestra el aumento en el número de bajas resultado en parte de la aplicación de los programas de retorno voluntario asistido implementados por el gobierno español y la Unión Europea¹⁶ de manera más intensa desde el estallido de la crisis económica y cuya condición, entre otras, era presentar la solicitud de baja del padrón municipal.

Figura 3. Altas y bajas de personas nacidas en el extranjero inscritas en el padrón municipal, 1998-2016



Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas de Variaciones Residencias del INE (1998-2016).

Con la crisis económica también se produjo un cambio en la configuración social de esta población. Este cambio se sitúa en dos etapas históricas distintas: una previa a la crisis económica de 2007 donde España aparece como uno de los principales lugares de recibo de la migración internacional procedente de América Latina por razones fundamentalmente laborales y, una segunda etapa donde la materialización de la crisis y el acervo del control migratorio para aquellas personas extracomunitarias, hacen del país, y principalmente de sus fronteras sur, un lugar de entrada, tránsito y acogida de una migración irregular procedente de África.

Mientras la cara visible de la migración internacional residente en España en el primer periodo fue, como puede verse en la tabla 4, aquella procedente de Ecuador, Colombia,

¹⁶ “Por retorno voluntario asistido se entiende la provisión de asistencia para el retorno voluntario de las personas que se acogen al mismo” (Sánchez y Fernández, 2010:139). Para conocer los programas véase la Decisión n.º 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno respecto del período 2008-2013 integrado en el Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios.

Rumanía y Marruecos; en el segundo periodo este perfil se modifica siendo que compite entre los tres primeros puestos el colectivo pakistaní (2010-2011), seguido en el tiempo por aquellas personas de procedencia China, Reino Unido e Italia (2012-2015) y, en los últimos años, la comunidad venezolana y colombiana que buscan en España un lugar de destino europeo para la solicitud de refugio (CEAR, 2017; Mahía, 2018).

Lo más característico de este segundo periodo es la disminución de la presencia latinoamericana, llamados a principios de siglo los “preferidos”, vinieron a España en tiempos de bonanza en busca de trabajo y mejores oportunidades de vida (Herranz, 1998; Izquierdo Escribano *et al.*, 2002). Según Izquierdo Escribano *et al.* (2002) y García Ballesteros *et al.* (2009), esta migración latinoamericana de principios de siglo guarda relación con los lazos históricos y sociales que fue forjando la migración española –tanto económica como política- en América Latina a lo largo del pasado siglo y las decisiones políticas que favorecieron a comienzos de siglo su llegada, entre ellas, la firma de convenios bilaterales para regular los flujos migratorios laborales entre países.

Desde la década de los noventa hasta la actualidad permanecen como las más referenciadas en la configuración social de la población migrante residente en España aquella migración procedente de Rumanía y Marruecos. El origen de la migración rumana tiene que ver con la firma del tratado de ampliación de la Unión Europea y la incorporación de Rumanía en 2005 y el de aquella marroquí constituye una de las comunidades más antigua y numerosas del país (Colectivo IOÉ, 2012; Saceda, 2016).

Tabla 4. Principales países de procedencia de las personas nacidas en el extranjero residentes en España de 1998-2017 y porcentaje de dicha población con respecto al total poblacional

	Primero	Segundo	Tercero		Primero	Segundo	Tercero
1998	Marruecos (18.5%)	Reino Unido (7.5%)	Colombia (4.2%)	2008	Marruecos (13.3%)	Rumanía (10.2%)	Colombia (6.2%)
1999	Marruecos (15.1%)	Ecuador (9.1%)	Reino Unido (7.7%)	2009	Marruecos (12.9%)	Rumanía (11%)	Colombia (5.5%)
2000	Ecuador (27.5%)	Colombia (13.9%)	Marruecos (11.6%)	2010	Rumanía (14.3%)	Marruecos (10.8%)	Pakistán (5%)
2001	Ecuador (21%)	Colombia (18.1%)	Marruecos (10%)	2011	Rumanía (14.3%)	Marruecos (10%)	Pakistán (4%)
2002	Ecuador (20.1%)	Rumanía (10.9%)	Marruecos (9.1%)	2012	Marruecos (9.99%)	Rumanía (9.96%)	Reino Unido (4.9%)

2003	Ecuador (17%)	Rumanía (12.8%)	Marruecos (9.6%)	2013	Marruecos (10.3%)	Rumanía (9.4%)	Reino Unido (4.6%)
2004	Rumanía (16%)	Marruecos (11.3%)	Reino Unido (7.4%)	2014	Rumanía (11.5%)	Marruecos (9.6%)	Reino Unido (4.5%)
2005	Rumanía (15.8%)	Marruecos (12%)	Bolivia (6.6%)	2015	Marruecos (10.3%)	Rumanía (11.2%)	Reino Unido (4.3%)
2006	Rumanía	Marruecos (9.7%)	Bolivia (9.69%)	2016	Marruecos (10%)	Rumanía (8.6%)	Colombia (6.3%)
2007	Rumanía (16.3%)	Marruecos (9.2%)	Bolivia (5.6%)	2017	Marruecos (10.3%)	Venezuela (7.4%)	Rumanía (7.3%)

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas de Variaciones Residencias del INE (1998-2017).

A lo largo del siglo XXI también ha habido un cambio en la composición por sexo de la población migrante residente. A partir de 2013, según datos del INE, se instala en este conjunto poblacional un predominio femenino que no existía en décadas anteriores, siendo así que las mujeres ocupan 52% del total de esta población en 2018. Esta tendencia hacia la feminización de la migración internacional en España se debe, según Cebrián *et al.* (2010) y Aja *et al.* (2013), al inusitado colapso del sector de la construcción –altamente masculinizado- durante la crisis económica y, en particular, a la agravación de la recesión entre septiembre de 2011 y el mismo mes de 2012. Cabe señalar que esta distribución por género de la población migrante residente en España se desdibuja en función de la procedencia y edad de las personas¹⁷.

La población migrante internacional en España se distribuye de manera desigual por territorio nacional. Según datos del INE, en 2018 tan sólo cuatro comunidades autónomas concentraban 63.9% de la población migrante total, éstas son: Cataluña, (19.8%), Madrid (18.3%), Andalucía (13%) y Valencia (12.8%). Esta concentración de la población migrante en tan pocos territorios ha conllevado a la articulación de respuestas distintas - algunas inmediatas y otras a largo plazo- en función de las necesidades que presentaba

¹⁷ Según Mahía (2018) existe cierta feminización de la población migrante en las edades activas más jóvenes, especialmente entre los 20 y los 40 años. En cuanto a la procedencia, aquellas personas de origen marroquí, senegalés, pakistaní, chino, italiano, portugués y búlgaro presentan un claro predominio masculino mientras que la migración es más femenina en los casos de procedencia colombiana, boliviana, peruana, filipina y, especialmente, dominicana, paraguaya y rusa (Colectivo IOÉ, 2005; Domingo Pérez, 2008; Mahía, 2018). Las explicaciones de estas pautas son diversas, entre ellas, los sistemas de relaciones familiares y las oportunidades económicas en los países de destino que vienen marcadas por el rol de género que impone las sociedades y que van desde la limpieza en el hogar, cuidadoras de ancianos y telefonistas en *call centers* para mujeres a peones de obras, mantenimiento y servicios turísticos para hombres (Oso, 1998; Parella, 2003; Colectivo IOÉ, 2005).

esta población en cada uno de los contextos, siendo que muchas veces se han visto desbordados frente a tal desafío (Horcas, 2016).

En el caso particular de Andalucía, contexto de estudio de esta investigación, cabe señalar que la explicación a su elevada concentración de población migrante residente no se explica por las oportunidades laborales y económicas que ofrece esta comunidad autónoma en comparativa nacional -ya que se trata de una de las más rezagadas socialmente del país- sino por su condición histórica como punto de unión de España con Latinoamérica y el mundo árabe; su mercado de trabajo informal que guarda un espacio segmentado para personas migrantes poco cualificadas que se emplean principalmente en la agricultura intensiva del plástico y los servicios y, desde hace unas décadas, por su clima y sus costas que hacen de esta comunidad autónoma un lugar atractivo de jubilación y retiro de aquellas personas comunitarias (Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, 2016)

Andalucía es una de las tres regiones con mayor riesgo de pobreza y/o exclusión social del país, después de Canarias y Ceuta: 41.7% de la población andaluza estuvo en 2016 en riesgo de pobreza y/o exclusión social, 29.3% de NNA en situación de pobreza y presenta un elevado 13.8 puntos porcentuales en la tasa AROPE (EAPN-A, 2017). También es, según la Encuesta de Población Activa de las Comunidades Autónomas, la segunda en 2018 con mayor tasa de paro (21.3%) después de Extremadura (23.1%) y sin contar las ciudades autonómicas de Ceuta (24%) y Melilla (23.9%). Si se desglosa por edad y según la misma encuesta, Andalucía presenta una tasa de paro de menores de 25 años de 45.1% y de menores de 20 años de 56%, esto es, de las más altas del país.

A partir de la segunda década de este siglo, España y en particular Andalucía enfrenta una migración sin precedentes que busca en Europa un lugar de refugio. Según Nair (2016) y De Lucas (2016), España presenta a partir de 2014 dos tipos de demanda migratoria: una estructural, la de las personas migrantes económicas, y otra coyuntural, la que protagonizan las personas solicitantes de refugio. La primera, según estos autores, son personas que intentan escapar de la miseria en países pobres no comunitarios y la segunda huyen de situaciones de guerras civiles.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados señaló en un informe de 2014 que 70% de las personas migrantes que llegaron al sur de España ese año reunían las condiciones para ser consideradas candidatas al estatuto de refugiadas. La Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), quienes hacen seguimiento regular de la población migrante que llega a España a través de esta comunidad autónoma, muestra en su último informe de 2019 un incremento exponencial en el número de personas que llegaron al país por vía irregular en 2018: llegaron a territorio nacional un total de 64,120 personas, más del doble con respecto al año anterior (28,637 personas) y siete veces más que a principios de la década. Del total de llegadas en 2018, 89.7% lo hizo vía marítima por el Mediterráneo, es decir, 57,537 personas llegaron a España a través de las costas peninsulares, de las islas o de Ceuta y Melilla en tanto que 6,583 lo hicieron por vía terrestre atravesando las fronteras de Ceuta y Melilla con Marruecos (APDHA, 2019).

La provincia de Cádiz en Andalucía ocupa un lugar estratégico en el recibo de estas personas. Según el informe de la APDHA (2019) referenciado en el párrafo anterior, Cádiz ha recibido el mayor número de personas migrantes por vía marítima a nivel nacional con un total de 20,084 llegadas en 2018, lo que supone 31.2% de entradas vía marítima a territorio nacional para ese año, esto es, un incremento de 219% con respecto al año anterior (6,289 llegadas).

Este aumento en el número de personas en situación migratoria irregular que llegan a España y principalmente a su frontera sur, guarda relación, según distintos autores, con el cierre de las fronteras por parte de los países europeos que ocupan la ruta Mediterránea central hacia Europa de aquellas personas provenientes de Siria y África oriental y la redirección desde 2014 de dicho flujo migratorio hacia la ruta Mediterráneo Occidental, actual vía de acceso a Europa por territorio español (Arango *et al.*, 2014; López-Sala, 2015; CEAR, 2017; APDHA, 2018 y 2019). Asimismo, según los informes de la APDHA (2018 y 2019), este incremento de la población migrante en situación irregular hacia España tiene que ver con la falta de perspectivas laborales de buena parte de la población de Marruecos y Argelia y el empobrecimiento extremo y la presencia de conflictos armados irresueltos en Senegal y Mauritania, aspectos que afectan de manera directa a los sectores más jóvenes de estos países.

A la par que aumenta el número de llegadas de personas migrantes en situación irregular, aumenta el número de detenciones y órdenes de expulsión (Servicio Jesuita a Migrantes, 2018; y Defensor del Pueblo, 2018). La inmediatez con la que se materializan algunas de estas resoluciones ha sido -y aún es- motivo constante de intervención por parte del Defensor del Pueblo. Muchas son las ONG que se han quejado ante esta institución por la no valoración de las circunstancias de arraigo de las personas migrantes previamente la emisión de la orden de expulsión y la falta de asistencia letrada que pudiera solicitar la suspensión de la ejecución a través de un recurso contencioso-administrativo (Defensor del Pueblo, 2018). Esta falta de garantías en el proceso de expulsión de las personas migrantes no es noticia nueva, desde hace ya varios años distintas ONG denuncian la vulneración de los derechos de las personas migrantes que se encuentran temporalmente retenidas en los llamados Centros de Internamiento para Extranjeros (Amnistía Internacional, 2013; AEDIDH, 2011; Consejo General de la Abogacía española, 2012; Pueblos Unidos-Servicio Jesuita a Migrantes, 2015; Servicio Jesuita a Migrantes, 2018). Tal es la falta de adecuación de estos centros que el Defensor del Pueblo y las ONG anteriormente mencionadas, han solicitado en diversas ocasiones el cierre de los CIE (Defensor del Pueblo, 2018). En palabras de Fernández Rojo (2016: 236): “en los CIE se vulneran las garantías fundamentales derivadas del mal estado de las instalaciones, la falta de equipamiento, intérpretes, traductores y la insuficiencia de los servicios sanitarios básicos, así como por las restricciones al número de visitas que pueden recibir las personas internas, las limitaciones para recibir asistencia letrada, la desinformación sobre su situación legal o expediente personal y al no garantizárseles su derecho a elevar quejas de forma efectiva y confidencial”.

En este escenario donde, a pesar de la crisis económica acaecida, España sigue siendo país principal de recibo de población migrante, Andalucía se configura como puerta principal de entrada y acogida de la migración irregular que llega a la península proveniente principalmente de África. La provincia de Cádiz no es, según el INE (2018), aquella con mayor número de población migrante residente en Andalucía (solo 8% del total de población) tal vez por su elevada tasa de desempleo¹⁸, no obstante su posición a

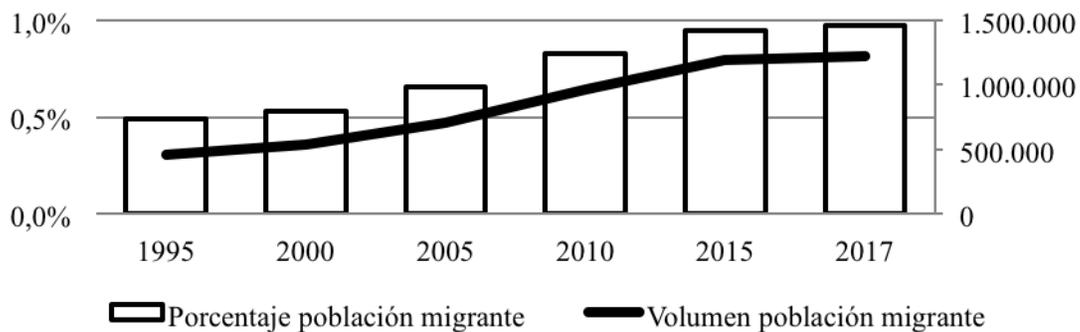
¹⁸ Según datos del INE (2018), Cádiz cuenta con una tasa de paro de 27,35 muy por encima de la tasa de paro nacional (14,45).

tan solo 14 km de la orilla sur del continente africano la convierten en paso obligado de miles de personas que cruzan el estrecho de Gibraltar en un intento de alcanzar Europa y que son enviadas a los CIE de Algeciras y Tarifa donde se vulnera su derecho al debido proceso. Asimismo, sus costas y puertos son escenarios trágicos de las actuales políticas restrictivas de control migratorio en las fronteras sur de la Unión Europea. Según la OIM (2017), al menos 33,761 personas se han ahogado en el Mediterráneo entre 2000 y 2017 lo que la hace ser, con gran diferencia, la frontera más mortífera del mundo.

4.2.2 Chiapas y Tapachula: cuellos de botella de la migración en tránsito

Cuando se hace referencia a la migración en México lo primero que se piensa es en los cerca de 11,848,537 de personas mexicanas que residen en el exterior (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2018) y no tanto en la migración que transita y reside en el país. Este último fenómeno se ha hecho más visible en los últimos años: según los datos del censo de población y vivienda y la encuesta intercensal del INEGI, desde el año 2000 México ha incrementado la población residente nacida en el extranjero en un 48.4%, pasando de tener 519,601 en ese año a 1,007,063 personas migrantes residentes en 2015. Otra estimación del aumento del volumen de la población migrante en México la ofrece el Banco Mundial y se muestra en la figura 4.

Figura 4. Volúmenes de población migrante residente en México y porcentaje con respecto al total de población nacional, 1995-2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial recogidos de la División de Población de las Naciones Unidas (1995-2017).

No obstante este aumento de la población migrante residente en el país, aún no alcanza 1% del total nacional (INEGI, 2015 y UPM, 2016) lo que muestra claramente una diferencia en la tendencia migratoria con respecto a España donde, como se señaló en el anterior apartado, a pesar de la crisis económica vivida desde 2007, ha pasado en veinte años de tener 3% de personas nacidas en el extranjero inscritas en el padrón municipal a 13.3% en 2018.

Como muestra la tabla 5, tres cuartas partes de la población migrante residente en México en 2015 provenía de Estados Unidos (73.4%). Este predominio estadounidense, como se verá más adelante, marca las tendencias del conjunto poblacional en cuestión en lo relativo al sexo, la edad y la concentración territorial. Su elevada presencia la explican distintos autores debido a las personas nacidas en ese país que tienen padres/madres de origen mexicano y viven en poblaciones fronterizas, con familiares en México o han sido retornados y, en menor medida, una población adulta estadounidense que decide pasar su jubilación en este país (Lizárraga, 2008; Rodríguez Chávez, 2010; Pardo y Dávila, 2016).

El segundo colectivo más representado en este conjunto poblacional nacido en el extranjero residente en México lo integran las personas de origen guatemalteco. Ello es resultado de una relación socio-histórica de larga data cuyos orígenes Castillo y Toussaint (2015) sitúan en la conformación de la frontera México-Guatemala y el consecuente proceso de colonización de la región fronteriza y la expansión de la economía cafetalera. Estos movimientos fueron durante décadas principalmente internos o transfronterizos hasta los años ochenta que se dinamiza su composición a raíz del conflicto armado en Guatemala y la presencia desde entonces de personas que deciden migrar a México en busca de refugio (Flores, 1993; Martínez Velasco, 1993; Casillas, 1991 y 2006; Castillo, 2000a, 2000b y 2003; Anguiano, 2008; Anguiano *et al.*, 2014; Castillo y Toussaint, 2015).

El tercer colectivo migrante con mayor presencia en México lo ocupan aquellas personas de procedencia española. Aunque su importancia ha ido disminuyendo desde 1990, en la tabla 5 se muestra un pequeño aumento en esta última década consecuencia de la crisis económica vivida en ese país (Rodríguez Fariñas *et al.*, 2016). Si bien no aparecen en la

tabla 5, cabe destacar el aumento en los últimos años de la población residente en México proveniente de El Salvador, Cuba, Argentina y, recientemente, Colombia.

Tabla 5. Principales países de procedencia de las personas nacidas en el extranjero residentes en México y porcentajes de dicha población con respecto al total poblacional en 1990, 2000, 2010 y 2015

	Primero	Segundo	Tercero
1990	Estados Unidos (58.34%)	Guatemala (12.47%)	España (7.25%)
2000	Estados Unidos (68.96%)	Guatemala (5.61%)	España (4.11%)
2010	Estados Unidos (76.42%)	Guatemala (3.29%)	España (2.14%)
2015	Estados Unidos (73.4%)	Guatemala (4.26%)	España (2.25%)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos censales e intercensales del INEGI (1990, 2000, 2010, 2015)

Del total de esta población migrante residente en el país 50.4% son varones y 49.6% mujeres (INEGI, 2015), tendencia que viene marcada, según Pardo y Dávila (2016) por el peso del colectivo estadounidense en el conjunto poblacional ya que este colectivo presenta tal paridad por sexo. En el caso de aquellas personas provenientes del centro y sur del continente, Pardo y Dávila (2016), con base en los datos del INEGI (2015), muestran un predominio del sexo femenino sobre el masculino -a excepción de aquellas personas de procedencia cubana, salvadoreña y peruana- mientras que, en el caso asiático y europeo –concretamente el español- ocurre a la inversa.

De manera significativa destacan en los datos del INEGI (2015) la corta edad de la población migrante residente en México: 52% es menor de 15 años. Según Pardo y Dávila (2016), ello se debe nuevamente a la tendencia de la población estadounidense en el conjunto poblacional la cual es muy joven porque se trata de NNA nacidos en ese país de padres/madres mexicanas que retornan o han sido deportados a México. No obstante, al excluir la población estadounidense, la migración residente en el país se concentra, en opinión de estos autores, en edades laborales con una edad mediana de 37 años.

Al igual que ocurre en España existe una distribución territorial desigual de la población migrante residente en el país, en este caso, en función del país de procedencia de las personas. Mientras la población nacida en Estados Unidos se concentra en las entidades fronterizas del norte, aquella de procedencia centroamericana se concentra en el sur, en

particular en Chiapas (43%), entidad colindante con Guatemala de constante movilidad transfronteriza y una dinámica laboral propia asociada a la agricultura y el comercio (Jiménez Chaves, 2018). Y, en menor medida, destacan el estado de Quintana Roo (9%) y Ciudad de México (7%), ambos segundos destinos de atracción laboral de esta población centroamericana (EMIF Sur, 2013; Jiménez Chaves, 2018).

De forma paralela al incremento de la migración internacional residente en México tomó importancia en la década de los noventa y principios del siglo XXI la migración irregular en tránsito hacia Estados Unidos (Casillas, 2006; Anguiano *et al.*, 2014; ITAM, 2014; Quiroz, 2014 y 2015; Castillo y Toussaint, 2015; Martínez *et al.*, 2015; Narváez, 2015; García y Villafuerte, 2015).

El máximo histórico de esta migración centroamericana en tránsito por México se alcanzó en 2005 con un aproximado de 433,000 eventos¹⁹ (Casillas, 2001; Rodríguez Chávez, *et al.*, 2011). A partir de 2006 la tendencia cambia a la baja hasta llegar a los 140 mil eventos en 2010, esto es, una reducción de 70% en cinco años (Rodríguez Chávez, *et al.*, 2011). Según estos autores, el decrecimiento de la migración centroamericana en tránsito por México se debe a varios factores, entre ellos, a la desaceleración y crisis económicas de Estados Unidos, el aumento en el número de dispositivos de control migratorio en la frontera sur y a lo largo y ancho del país junto con el aumento de la inseguridad y que afecta a las personas migrantes. Castañeda (2015) y Villafuerte y García (2015) hacen alusión a una política migratoria que consiste en el uso, por parte del gobierno mexicano, de una estrategia de vigilancia vertical o frontera vertical moviendo retenes de la frontera sur a diferentes puntos de la ruta migratoria. A razón de esta frontera vertical, las personas migrantes en tránsito están en riesgo constante de deportación así como de sufrir otro tipo de prácticas asociadas a la presencia de migrantes

¹⁹ Se hace referencia a eventos porque una persona puede transitar por México con destino a Estados Unidos en más de una ocasión durante el mismo año (Rodríguez Chávez *et al.*, 2011: 2). En esta ocasión, el volumen de la migración centroamericana en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos lo estima Rodríguez Chávez *et al.* (2011:2) de manera indirecta por la suma de tres grupos: (a) los retenidos por las autoridades migratorias mexicanas (50- 55%); (b) los retenidos por las autoridades migratorias estadounidenses en la zona fronteriza con México (25-30%) y; (c) aquellos que lograron entrar y residir en Estados Unidos después de haber cruzado de manera irregular el territorio mexicano (15-20%).

y agentes del Estado como son la extorsión, el abuso y la explotación, todas ellas estructuras de violencia y poder que se ejercen sobre las personas por su condición de migrantes (Ruiz, 2003; Casillas, 2001 y 2006; González Velázquez, 2011; Quiroz, 2014; Martínez *et al.*, 2015; Yee y Torre, 2016).

Las principales personas afectadas por este acervo en materia de restricción y control de lo migratorio son aquellas provenientes de Centroamérica. Según datos de la UPM (2016), una media de 95% de eventos de población migrante retenida y devuelta por México procede de países centroamericanos (aproximadamente 342 mil cuatrocientos eventos en 2014). En menor medida se encuentran aquellas personas provenientes de América del Sur, el Caribe y población extracontinental (Rodríguez Chávez, 2010; Rodríguez Chávez *et al.*, 2011; Narváez, 2015).

Si bien el conjunto de personas migrantes devueltas por las autoridades migratorias mexicanas lo constituyen principalmente hombres con una media de 26 años (UPM, 2016), lo cierto es que, en palabras de Rodríguez Chávez (2016), de 2013 a 2015 ha aumentado la participación de NNA -acompañados y no acompañados- y mujeres centroamericanas en tránsito por el país. A pesar de que la proporción de mujeres y NNA es poco significativa en términos relativos, según Rodríguez Chávez *et al.* (2011:5) “no debe perderse de vista las condiciones de mayor vulnerabilidad y alto riesgo que enfrentan ambos grupos durante su desplazamiento por el país”.

México también es país de acogida de personas en busca de refugio. Según datos de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado en colaboración con la Unidad de Política Migratoria, el número de solicitudes de refugio ha incrementado en un 1,220% de 2013 a 2018 con un total de 17,116 solicitudes registradas ante esta entidad. De estas solicitudes 7,484 son de personas procedentes de Honduras, 4,249 de Venezuela, 3,533 de El Salvador y 791 de Guatemala. A pesar del aumento en el número de solicitantes de refugio, las necesidades de protección internacional de aquellas personas procedentes de Centroamérica no son siempre identificadas en México siendo considerados en su mayoría como migrantes en tránsito y retornados a sus países de origen (ACNUR, 2016; CEAR, 2018).

Una parte significativa de la población migrante en situación irregular por México utiliza como puente de entrada el estado de Chiapas, ubicado al sur del país, es uno de los cuatro estados limítrofes con Guatemala y, por extensión, con toda Centroamérica y aquel que tiene mayor colindancia internacional pues su frontera con este país se extiende a lo largo de 654 kilómetros, un 68.4% de la frontera sur mexicana (Anguiano, 2008). Según datos del INEGI (2015), Chiapas es uno de los territorios más habitados a nivel nacional con un aproximado de cinco millones de habitantes y concentra el mayor número de personas residentes de las entidades fronterizas del sur del país (52.4%) y el 7º lugar a nivel nacional. Las ciudades más habitadas de este estado así como de la región fronteriza del sur son, según datos del INEGI (2015), Tuxtla Gutiérrez (598,710 habitantes) y Tapachula (348,156 habitantes). Además de ser una de los estados más poblados, según datos del INEGI (2015), Chiapas supera por 10 puntos la media nacional en materia de densidad poblacional (71 hab/ km²).

Como Andalucía en España, el estado Chiapas es un estado que presenta importantes rezagos sociales y de desarrollo económico. Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), esta entidad ocupó en el año 2015 el segundo lugar en el conjunto nacional por su elevado índice de marginalidad (2.41) y muy alto grado de marginación después del estado de Guerrero, si bien algunos de sus indicadores socioeconómicos la sitúan en el primer lugar, por ejemplo: cerca de 60% de los chiapanecos residen en localidades menores a cinco mil habitantes, 15% de su población es analfabeta, tres de cada diez habitantes mayores de 15 años no concluyeron su educación primaria, 62.46% de su población ocupada recibe un ingreso menor a dos salarios mínimos mensuales y un 44.4% presentan una situación de hacinamiento (CONAPO, 2016: 19). Según Villafuerte y García (2014), Chiapas representa el rostro más visible de la pobreza y la marginación en el México posterior a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A pesar de ello, por su localización geográfica, Chiapas es una entidad que registra intensos flujos de ingreso y salida de personas, especialmente de movimientos de carácter laboral y también por razones humanitarias.

Para 2018 el boletín estadístico emitido por la Unidad de Política Migratoria del Instituto Nacional de Migración registró 2,026,400 entradas de personas nacidas en el extranjero

por el estado de Chiapas bajo todas las categorías migratorias posibles²⁰ y sin tener en cuenta aquellas entradas que se hicieron por vías irregulares. Desde antes de su anexión al territorio mexicano, Chiapas ha sido lugar de movimientos circulares de carácter laboral de personas procedentes de Guatemala y otros países centroamericanos –principalmente Honduras y El Salvador- que se desplazaban hacia sus localidades o a través de ellas para emplearse en actividades poco cualificadas y de menor remuneración como lo son el trabajo doméstico, la agricultura, el comercio, los servicios y la construcción (Rodríguez Chávez, 2006; Anguiano, 2008; Ángeles, 2010; Anguiano *et al.*, 2014; Torre y Schiavon, 2016).

La cantidad de personas procedentes de Centroamérica, particularmente guatemaltecas, que trabajan temporal o permanentemente en Chiapas, regular o irregularmente, explica que el estado disponga de mano de obra, a pesar de las salidas de personas chiapanecas en las últimas décadas hacia Estados Unidos (Villafuerte y García, 2000; Anguiano, 2008 y Torre y Schiavon, 2016). Un 92% de los trabajadores transfronterizos son hombres jóvenes entre los 20 y 24 años (UPM, 2016). Dentro de este perfil de trabajadores transfronterizos, hay hijas e hijos de jornaleros migrantes que se inician desde pequeños en este trabajo en apoyo a la economía familiar (Cos-Montiel, 2000).

Chiapas es también territorio principal de expulsión de la migración en situación irregular proveniente del sur. Para 2018, según el boletín estadístico del INM, Chiapas es la entidad federativa con mayor porcentaje de eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana (41.5%) seguido de lejos por Veracruz (14.5%). El perfil de las personas que son detenidas por las autoridades migratorias en Chiapas ha cambiado en el último quinquenio: mientras que a principios de siglo 50% de la población detenida en Chiapas provenía de Guatemala, en 2018 tan solo 39.4% proviene de dicho país, 46% de Honduras y 10.7% de El Salvador. Del total de eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana en 2018, 23.1% corresponde, según el boletín estadístico del INM, a menores de 18 años. Que la composición de esta población migrante detenida y devuelta haya cambiado en los últimos años puede ser indicador del cambio en la

²⁰ Según el Instituto Nacional de Migración, estas categorías son: Turista, Visitante Local Marítimo, Visitante Local Terrestre, Visitante de Negocios, Visitante, Transmigrante, Visitante Agrícola, Consejero, Diplomático Extranjero, Estudiante, Visitante Provisional, Ministro de Culto, Visitante Distinguido, Corresponsal, Asilado Político, Refugiado, Inmigrado e Inmigrante.

configuración social de esta migración en situación irregular y también resultado de un cambio en el perfil de la población sujeto de detección por parte de las autoridades migratorias.

Los puntos de retención de la migración proveniente del sur se concentran principalmente en Tapachula, El Hueyate y Huehuetán (Martínez *et al.*, 2015). Según estos autores, estos puntos de retención se sitúan cerca de las vías del tren llamado “la bestia” que atraviesa México para llegar a Estados Unidos. En particular, Quiroz (2014) afirma que el mayor número de controles se localizan en la carretera costera Tapachula-Arriaga, misma que conecta con Tecún Umán (Guatemala) y Arriaga (Chiapas).

La ciudad de Tapachula destaca como punto principal de llegada y distribución poblacional (Casillas, 2006: 30; EMIF Sur, 2011; Fernández Casanueva, 2012). Según Rivas (2008 y 2011), esta ciudad es parada obligatoria de la población centroamericana, no sólo por su posición geográfica –ubicada a escasos 15 km de la línea fronteriza–, sino porque les resulta familiar desde sus países de origen y, sobre todo, más económico, aunque no menos riesgoso. Según este mismo autor, “llegan a esta localidad y pueden mimetizarse en ella. Allí la gente ya se ha acostumbrado a ellos.” (Rivas, 2011:13). Que ello sea así no quiere decir, según este autor, que les toleren, sigue habiendo actitudes discriminatorias hacia el colectivo centroamericano en su conjunto así como violaciones a sus derechos humanos. En opinión de Ángeles (2010), la ruta costera del estado de Chiapas concentra un conjunto de peligros potenciales que enfrentan las personas migrantes y que van desde el asalto, la violación sexual, el robo y la pérdida de los miembros debido a caídas del tren hasta el asesinato. Según Quiroz (2014), Chiapas ocupó en 2012 el primer lugar en número de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos.

Relativamente cerca del centro de la ciudad de Tapachula se alza la Estación Migratoria Siglo XXI, el centro más grande de resguardo de migrantes en situación irregular en toda América Latina y última parada en territorio mexicano de aquellas personas que van a ser devueltas por vía terrestre (Rivas, 2010). Bajo este escenario Tapachula se muestra como una zona de gran complejidad migratoria donde confluyen personas de distintas nacionalidades que vienen a residir, trabajar, transitar y solicitar refugio pero que son, en

su gran mayoría, devueltas por las autoridades al ser consideradas como personas en tránsito, lo que le da a esta ciudad, particularmente en esta segunda década del siglo XXI, una configuración de cuello de botella de una migración irregular procedente principalmente de Centroamérica. De este modo, Tapachula, al igual que Cádiz, es lugar principal de localización de esta migración autónoma de NNA no obstante, contrariamente a lo que sucede en esta provincia española, Tapachula es, en palabras de CEAR (2018: 36), “el mayor laboratorio de expulsiones en México”.

4.3 Perfiles y características del colectivo en cuestión

La migración de NNA no acompañados empieza a detectarse en algunos países de Europa en la década de los ochenta (Con-Red, 2005; Senovilla, 2007), sin embargo, en el caso de España y México no es hasta la década de los noventa que se dan a conocer como fenómeno migratorio, consolidando su presencia durante los primeros años del siglo XXI (Save the Children, 2012; Horcas, 2016).

A pesar de que el número de NNA en la migración internacional es poco significativo en comparación con aquél de personas adultas, su condición de viaje y situación particular de vulnerabilidad ha despertado el interés académico y desde los derechos humanos. El acercamiento a esta migración en España y México y en particular, en Andalucía y Chiapas permite dar cuenta de la participación autónoma o sin referentes familiares de NNA en movimientos de población internacionales, de sus características y dinámicas así como de su impacto en la configuración social y cultural de los contextos de estudio.

Conocer la migración de NNA no acompañados supone un reto producto en gran parte de la descoordinación entre las distintas entidades estatales involucradas en la atención a este colectivo, la falta de interés por homogeneizar sus bases de datos e instrumentos de recolección y la dificultad de cuantificar a un colectivo que no es homogéneo en su composición. Para acercarnos al conocimiento de este movimiento poblacional en España se utiliza el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados o Registro MENA que recoge el número de NNA migrantes no acompañados acogidos por los servicios de protección autonómicos. Este registro está restringido al público y ha sido cuestionado por varios autores por su falta de rigurosidad (Quiroga *et al.*, 2010a; Gimeno, 2013), falta de transparencia (Defensor del Menor de Andalucía, 2006) y dificultades políticas y

burocráticas para acceder a la información (Rodríguez, 2016). No obstante, constituye a día de hoy la única base de datos para conocer las características de esta población. A fin de solventar el problema de acceso a la información del Registro MENA se ha acudido a las memorias anuales de la Fiscalía General que utilizan dicha base de datos para elaborar sus informes. Para el caso concreto de Andalucía se utilizaron las memorias del Defensor del Pueblo andaluz así como distintos informes de la Asociación por los Derechos Humanos de Andalucía y el Observatorio migratorio de Andalucía que recogen información sobre los NNA migrantes no acompañados acogidos en los servicios de protección de menores de esta Comunidad Autónoma.

Para el caso mexicano, la manera de acercarnos al fenómeno en cuestión ha sido a través de los boletines estadísticos del Instituto Nacional de Migración y, en particular, del registro de eventos de NNA migrantes no acompañados presentados ante las autoridades migratorias y los eventos de retorno asistido. Si bien existe una base de datos de NNA atendidos por la procuraduría de protección y el Sistema Nacional DIF, el acceso no es público y, al parecer, no está integrado ya que se les solicitó información y solo enviaron aquella correspondiente a Ciudad de México. Por el momento México no cuenta con una base de datos nacional de registro de esta población lo que supone un reto a la hora de conocer en profundidad este colectivo y diseñar políticas públicas adecuadas. Esta diferencia en el acceso y registro de NNA migrantes no acompañados entre ambos contextos es un primer reflejo del modo en el que son concebidos y tratados donde en España pareciera que prima su protección y en México la regulación de su situación migratoria.

Para complementar y contrastar la información recabada a través de las distintas fuentes oficiales y académicas se incluye a lo largo de este apartado la opinión de informantes clave entrevistados durante el trabajo de campo en Cádiz y Tapachula. En particular, se ha revisado y sistematizado la opinión de 50 personas: 30 autoridades involucradas en el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados (13 de Cádiz y 17 de Tapachula) y 20 personas expertas en la materia (8 de Cádiz y 12 de Tapachula). A todas ellas se les preguntó al inicio de la entrevista qué perfil presentaban en general los NNA migrantes no acompañados que se encontraban en Cádiz o Tapachula, sus respuestas constituyen el modo en que cada una de estas personas concibe a los NNA migrantes no

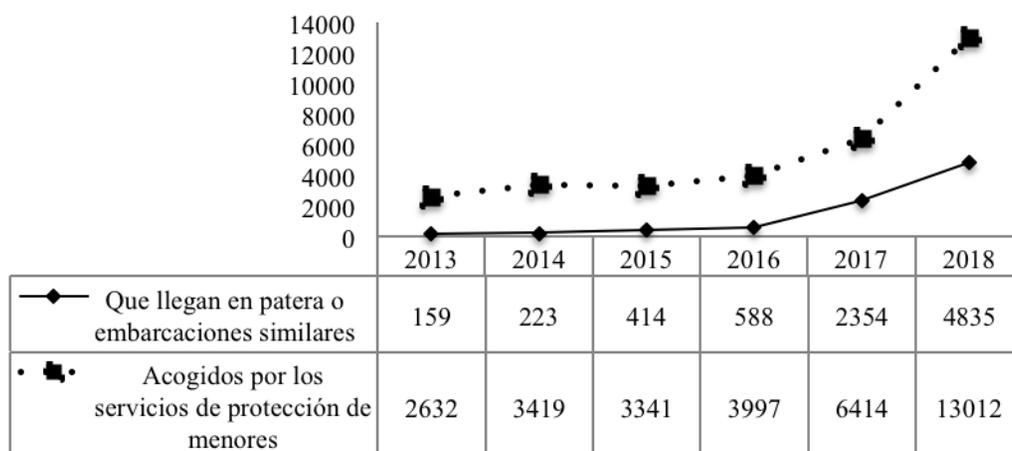
acompañados pudiendo ser o no coincidente entre ellas y en relación a la bibliografía revisada.

4.3.1 Una migración en aumento

Los NNA migrantes no acompañados que llegan a España y México se caracterizan por su alta movilidad, bien porque para ellos estos dos países no son necesariamente el primer país que transitan (caso de NNA procedentes de países no colindantes con México o España) o porque, como ocurre en España, los NNA migrantes no acompañados se desplazan al interior del país en un proceso de búsqueda de un centro de acogida que satisfaga sus expectativas migratorias (Caballeros, 2011; Quiroga *et al.*, 2010) o, como ocurre principalmente en México, es su segundo, tercer o cuarto intento de cruzar la frontera tras un anterior fracaso en sus logros (Jiménez Álvarez, 2005; CRS, 2010; Paris, 2012; Secretaría de Desarrollo Social, 2013).

Aunque es imposible saber el total de NNA migrantes no acompañados que entran en territorio español por vías clandestinas y de forma oculta, como muestra la figura 5 su volumen no ha dejado de aumentar en los últimos años. En 2017 llegaron en patera o embarcaciones similares a las costas españolas -principalmente de Cádiz, Almería y Granada- un aproximado de 2,354 NNA migrantes no acompañados (Fiscalía General del Estado, 2018). Este dato representa, según la misma fuente, un extraordinario incremento de un 398% con respecto al año anterior (588 NNA), y un 566% respecto al número de NNA que llegaron por esta misma vía en el año 2015 (414 NNA). En 2018, según UNICEF (2019), el número de NNA migrantes no acompañados que llegaron por vía marítima al país se había duplicado, alcanzando un total de 4,835 NNA que, junto con los ya acogidos por el sistema de protección de menores a nivel nacional y según la misma fuente, hacían para finales de ese año un total de 13,012 NNA migrantes no acompañados acogidos por este servicio, esto es, 103% más con respecto a 2017 (6,414 NNA) y 225.5% con respecto a 2016 (3,997 NNA).

Figura 5. Volúmenes de NNA no acompañados que llegan en patera o embarcaciones similares y acogidos por servicios de protección de menores en España, 2013-2018



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de la Fiscalía General del Estado (2013-2017) y UNICEF (2019).

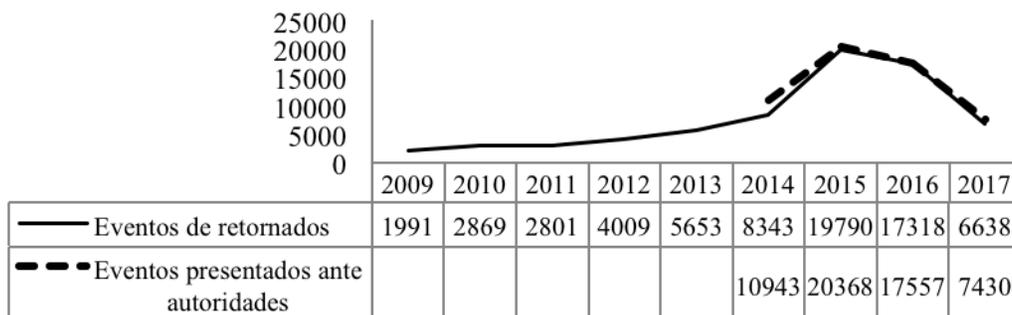
En el marco de este escenario sin precedentes, el incremento de NNA migrantes no acompañados que llegan a España podría tener que ver, según los informes de la APDHA (2018 y 2019) con la política disuasoria europea para las personas adultas tras la crisis económica de 2007, la política humanitaria que se cierne sobre España tras el cierre de la ruta central mediterránea y la política de protección que conserva el país para los NNA migrantes. Estos aspectos se combinan, según este informe y como ya se mencionó en el apartado anterior, con la falta de perspectivas laborales de buena parte de la población de Marruecos y Argelia y el empobrecimiento extremo y la presencia de conflictos armados irresueltos en Senegal y Mauritania.

En México, al igual que en España, incrementó de manera exponencial el número de llegadas de NNA migrantes no acompañados en esta última década de siglo, alcanzando su máximo histórico en 2015 con un total de 20,368 eventos de NNA migrantes no acompañados presentados ante las autoridades migratorias mexicanas²¹. La figura 6 muestra este incremento y su posterior reducción producto en parte de la llamada crisis humanitaria de NNA no acompañados en la frontera norte de México en el verano de

²¹ Los eventos de NNA migrantes no acompañados presentados ante las autoridades migratorias mexicanas hacen referencia a las actuaciones de estas autoridades en los casos en los que las personas menores de 18 años nacidas en el extranjero no acreditan su situación regular en el país según lo previsto en los artículos 99, 112 y 113 de la Ley de Migración y del artículo 222 de su Reglamento relativo el procedimiento administrativo migratorio.

2014 y la puesta en marcha poco tiempo después del Programa Frontera Sur²², una política de contención del flujo migratorio proveniente del sur que consistió en aumentar el número de dispositivos de control migratorio a lo largo y ancho del territorio nacional.

Figura 6. Volúmenes de eventos de NNA migrantes no acompañados retornados y presentados ante autoridades mexicanas, 2009-2017



Fuente: elaboración propia en base a boletín estadísticos del INM (2009-2017).

De manera paralela al aumento del número de eventos de NNA migrantes no acompañados presentados ante las autoridades migratorias mexicanas -y contrariamente a lo que ocurre en España donde los NNA migrantes no acompañados son acogidos-, se produce un aumento en el número de eventos de retorno de este colectivo desde México²³. Según datos del INM, cada 100 eventos de NNA migrantes no acompañados presentados ante las autoridades migratorias en 2017 se ejecutaron 89 eventos de retorno, es decir, un total de 6,638 eventos de retorno ese año. Esta relación entre el número de eventos de NNA migrantes no acompañados presentados ante las autoridades y retornados guarda relación con la puesta en práctica de los acuerdos bilaterales para la repatriación de NNA migrantes no acompañados entre México y sus principales países de origen²⁴.

²² El Programa Frontera Sur, según Castañeda (2016), fue aplicado por el gobierno mexicano a partir del verano de 2014 para atender y controlar el flujo migratorio de centroamericanos hacia Estados Unidos. Este programa está enfocado en la detención y repatriación de estas personas migrantes a través del aumento de la vigilancia y el control de la frontera.

²³ Eventos de retorno asistido de menores: se refiere a devoluciones de menores de 18 años a su país de origen, según lo previsto en los artículos 111, 112, 115 y 120 de la Ley de Migración y del artículo 193 de su Reglamento.

²⁴ Con base en el Memorandum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre firmado en 2006 y los Lineamientos Regionales para la atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de repatriación emitidos por la Conferencia Regional sobre Migración en 2009.

Una vez en España, la puerta principal de llegada de los NNA migrantes no acompañados a la península es Andalucía y, en particular, las provincias de Cádiz, Granada y Málaga (Jiménez Álvarez, 2011; Rodríguez García, 2016; Horcas, 2016; Save the Children, 2018; UNICEF, 2019). Esta comunidad autónoma es la que acoge mayor número de NNA no acompañados a nivel nacional: según datos de la Fiscalía General del Estado (2018), Andalucía registró en 2017 un total de 2,209 NNA migrantes no acompañados acogidos en su sistema de protección de menores, seguida de lejos por Melilla (917 NNA), Cataluña (805 NNA), País Vasco (695 NNA) y Madrid (478 NNA). Para 2018 esta entidad superó todos los registros históricos con un total de 5,721 NNA migrantes no acompañado acogidos, casi la mitad de los 13,012 NNA registrados a nivel nacional para ese año (Vargas, 2019; UNICEF, 2019).

En México, igual que en España, la llegada de NNA migrantes no acompañados se concentra principalmente en el sur del país, en particular, en el estado de Chiapas. Este estado registra desde 2014 hasta 2017 cerca de un 40% del total de los eventos de NNA no acompañados presentados ante las autoridades migratorias mexicanas, seguido de Veracruz (20%) y Tabasco (12%). Dentro de Chiapas el punto principal de paso y retención de la migración de NNA no acompañados lo constituye, al igual que en el caso de las personas adultas, Tapachula, ciudad donde, como ya se mencionó, está la estación migratoria más grandes del país y los albergues estatal y municipal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (sistema DIF) que albergan a NNA migrantes no acompañados.

En síntesis, se afirma que, a pesar de las diferencias en la dinámica migratoria internacional entre ambos países donde, como se vio en el apartado anterior, España es principal país de recepción de la migración internacional en Europa y México está en un proceso de reconfigurando de su dinámica migratoria (como país de emigración a país de tránsito y recepción), ambos contextos comparten la característica de ser lugares principales de localización de una migración de NNA no acompañados que lejos de disminuir, alcanzó en ambos países su máxima histórica en la segunda década del siglo XXI.

Los puntos principales de paso y acogida/retención de esta migración irregular de NNA no acompañados se encuentran en ambos contextos en el sur del país lo que explica su direccionalidad fundamentalmente sur-norte y pone en relieve la desigualdad de las economías en el sistema global capitalista. Las entidades más afectadas por esta migración son Andalucía y Chiapas y, de manera directa, Cádiz y Tapachula, lugares que se configuran en esta investigación como contextos principales de localización de NNA migrantes no acompañados y también de control y contención de esta migración infantil y adolescente ya sea a través de políticas de acogimiento (caso español) o aseguramiento migratorio (caso mexicano) y por tanto, lugares de especial interés para la observación del accionar de las autoridades durante el proceso de intervención que se desarrolla para la atención de este colectivo.

4.3.2 Un fenómeno de dimensiones globales

Los NNA migrantes no acompañados que llegan a España y México provienen principalmente de países cercanos, en el primer caso, según datos de la Fiscalía General del Estado un 90% de los NNA migrantes no acompañados acogidos en el sistema de protección de menores en España de 2013 a 2016 era de origen marroquí y aproximadamente un 5% argelinos. En México, el boletín estadístico del INM (2017) señala que un 98.6% de los NNA migrantes no acompañados presentados ante las autoridades migratorias en 2017 provenían de Centroamérica, principalmente de Guatemala (57.4%), Honduras (28.9%) y El Salvador (12%).

En el caso particular de Cádiz y Tapachula, según la opinión recogida en las entrevistas realizadas a informantes clave en ambos contextos, es posible diferenciar dos grandes grupos de NNA migrantes no acompañados: aquél con mayor tradición migratoria y aquél que, pudiendo integrar varias nacionalidades, es referenciado como un único grupo distinto al anterior.

En el caso de Cádiz el primer grupo lo integran aquellos NNA de procedencia marroquí, y el segundo grupo, aquellos NNA que, siendo de Senegal, Mali, Gambia, Camerún, Costa de Marfil son referenciados por los informantes clave como el grupo de los subsaharianos (Cádiz, autoridades de protección, E.1, E.2, E.4 y E.10;). Las principales características diferenciadoras entre ambos grupos, si bien no han sido reflexionadas por

parte de los informantes, las constituyen en términos generales la región de procedencia - unos vienen del norte y otros de África occidental-, el idioma y el color de piel.

En el caso de Tapachula, el primer grupo lo componen los NNA de Guatemala, considerados por los informantes clave como migrantes transfronterizos víctimas de la discriminación estructural que afecta en mayor medida a las comunidades rurales y en particular, aquellas con población indígena. El segundo grupo son, según estos informantes, aquellos NNA de El Salvador y Honduras que vienen huyendo de la violencia en sus países de origen y el reclutamiento y persecución por parte de las pandillas, “tienen claro su necesidad de solicitud de refugio” (Tapachula, personas expertas, E.22, E.24, E.28, E.33, E.34, E.35 y E.46).

Esta división por grupos de personas según la procedencia va acompañada de estereotipos siendo que, el grupo con más tradición migratoria parece ser “preferido” con respecto al otro, conocen sus perfiles desde hace más tiempo y saben como acercarse a ellos mientras que el segundo grupo viene a desestabilizar la práctica que se venía ya ejerciendo.

Según Rodríguez García (2008 y 2016), la decisión migratoria de los NNA no acompañados es tomada en un contexto de desigualdades económicas en el sistema-mundo capitalista donde Marruecos, según esta autora, ocupa un lugar periférico con respecto a la España en Europa. También la falta de expectativas de movilidad social interna invita a las personas adolescentes y jóvenes a migrar, algunas de las cuales ya presentan experiencia laboral previa, si bien en condiciones de explotación (Rodríguez, 2008; Vacchiano y Jiménez Álvarez, 2011; Rodríguez García, 2016). Muchos de ellos provienen de contextos rurales que, ante la ausencia de oportunidades laborales en contextos de mercados segregados en las ciudades, optan por la migración internacional (Laiz, 2013; Horcas, 2016). Según Rodríguez García (2016: 86) “las expectativas de movilidad social ascendente en Europa o la ausencia de expectativas de movilidad social dentro de su propio país, motiva a migrar a los hijos de familias marroquíes desfavorecidas que ven más fácil lograr sus objetivos burlando controles fronterizos y cruzando el estrecho de Gibraltar que quedándose en Marruecos”.

En el caso particular de la migración de NNA no acompañados a México, varios autores sitúan su causa bajo una lógica transfronteriza donde los determinantes principales que

arrastra son la violencia, razones económicas y la reunificación familiar (Camargo, 2014; Ceriani *et al.*, 2014; Musalo *et al.*, 2015). El conjunto de estos motivos puede traducirse, en palabras de Varela (2015: 20) “en que esos NNA huyen del juvenicidio que representa quedarse”. Según Sassen (2016), la razón principal de la migración de NNA no acompañados provenientes de Centroamérica guarda relación con el rápido aumento durante los últimos años de la violencia urbana tanto pandillera como política que afecta en mayor medida a las personas más jóvenes.

Además de estos determinantes estructurales en la migración de NNA no acompañados, según Sassen (2016) existe una reciente actitud empresarial de las personas que se dedican al tráfico de migrantes y que les hace estar en una continua búsqueda de hacer negocio. Ha aumentado, según esta autora, la competencia entre estas redes ilícitas lo que ha conllevado a que sean los propios traficantes los que busquen a sus clientes, en este caso, a NNA manejando información falsa y haciéndoles creer que cuando lleguen a Estados Unidos podrán hacer el trámite para convertirse en ciudadanos o migrantes regulares. Si bien esta autora hace referencia al caso de NNA migrantes no acompañados provenientes de Centroamérica, es posible extrapolar esta situación a aquellos NNA provenientes de África donde, según el informe del Centro Europeo sobre Tráfico de Migrantes, las políticas europeas de control en los puntos principales de congestión del flujo migratorio de personas hacia Europa ha producido, a fecha de 2018, un efecto secundario en la profesionalización de estas redes ilegales donde los NNA migrantes no acompañados corren un peligro especial de estar envueltos y ser víctimas de trata y explotación en el países de tránsito y destino (EMSC, 2018).

Los NNA migrantes no acompañados que llegan a España y México se sitúan, según datos de la Fiscalía General del Estado (2017) y el INM (2019), en uno periodo de edad adolescente, entre los 12 y 17 años, rango etario que coincide con la opinión de los informantes clave entrevistados en Cádiz y Tapachula respectivamente. Según UNICEF (2011), en esta etapa de la vida se hace más evidente las desigualdades y la pobreza: las y los adolescentes que viven en situación de pobreza o marginalidad tienen menos probabilidades de pasar de la educación primaria a la secundaria, y corren mayor peligro de ser objeto de explotación, abuso y violencia, especialmente si se trata de adolescentes mujeres.

Que sean las y los adolescentes pioneros de los proyectos migratorios significa, según Pávez (2011), que su objetivo no es escolarizarse e integrarse a la red de protección estatal sino, por el contrario, intentar acceder a un empleo rápidamente que permita la subsistencia personal, el envío de remesas a sus familiares y el financiamiento del viaje para otras personas integrantes de la cadena migratoria transnacional. Desde esta perspectiva, la migración autónoma de estas personas adolescentes abre la puerta a la comprensión de otras construcciones sociales de la niñez contemporánea en diversos contextos y territorios (Pávez, 2011:148) y que es diferente a aquella que se da en los países de destino donde la entrada al mundo adulto –principalmente a través del trabajo– se dilata con la permanencia de los NNA en el sistema escolar.

A pesar de que la migración afecta a ambos sexos, la migración de NNA no acompañados en ambos contextos de estudio la integran principalmente varones (total de entrevistados en ambos contextos, E.1-E.50). Según los datos de la Fiscalía General del Estado, la migración de NNA no acompañados en 2016 en España presentaba un escalofriante índice de masculinidad de 6,58, es decir, por cada niña y adolescente mujer migrante no acompañada acogida en un centro de protección de menores había seis niños y adolescentes en dicha condición. En el caso mexicano, a partir de los datos obtenidos del INM (2019) se devela un índice de masculinidad de 2.85% en NNA migrantes no acompañados, una cifra también elevada aunque no tanto como la del caso español.

Esta falta de paridad en la composición por sexo de la población migrante de NNA no acompañados guarda relación con la construcción social desigual entre géneros donde cabe suponer que las niñas y adolescentes mujeres migran por circuitos más ocultos y controlados por las mafias de trata de personas (Morante del Peral y Trujillo, 2007; Quiroga *et al.*, 2009a; Torrado, 2012; Quiroga *et al.*, 2010; Casillas, 2006 y 2011) y los niños y adolescentes varones son víctimas *per se* de un modelo patriarcal que se produce y reproduce en el origen -principalmente la familia- y que les impulsa a migrar como proveedores económicos y también, en ocasiones, como ritual hacia la adultez (Suárez Navaz, 2006; Markez; Pastor, 2009; Horcas, 2016). En el caso de los niños y adolescentes centroamericanos que migran lo hacen además por estar inmersos en un modelo de agresividad y violencia donde son mayoritariamente figuras masculinas y cercanas, tales como primos o amigos, que promueven su vinculación con las pandillas y

grupos delictivos (Machín, 2014; Musalo *et al.*, 2015).

Alrededor de 70% de los NNA migrantes no acompañados que llegan a España provienen de familias numerosas de escasos recursos económicos pero con un núcleo familiar estable, el resto procede de familias bien situadas y solo algunos se encontraban en situación de calle en sus países de origen (Jiménez Álvarez, 2005; Bueno y Mestre, 2006; EMN, 2009; Ochoa de Alda *et al.*, 2009). Ello da pie a suponer que la migración de NNA no acompañados a España puede constituir en gran parte una estrategia de subsistencia familiar (Bueno y Mestre, 2006; Lázaro, 2007; Ochoa de Alda *et al.*, 2009; Horcas, 2016). En el caso de Cádiz, de manera similar a lo que ocurre a nivel nacional, los NNA migrantes no acompañados provienen, por lo general, de familias humildes siendo así que algunos migran para poder ayudar económicamente a sus familias y otros como proyecto migratorio propio e individual, “se trata de familias extensas en contextos de pobreza” (Cádiz, autoridades de protección y personas expertas, E.1, E.2, E.3, E.9, E.13). Otros NNA, unos pocos, estaban en situación de calle en sus países de origen, “son supervivientes” que cruzan apoyados por grupos de pares en su misma situación (Cádiz, autoridad de protección, E.1) y, algunos provienen de familias de clase media que son enviados a Europa para formarse y hacerse hueco en la sociedad (Cádiz, autoridad de protección, E.4).

A diferencia del caso español, los NNA migrantes no acompañados que llegan a México provienen de familias principalmente monoparentales con jefatura femenina donde la jefa del hogar puede no ser la madre, esto es, una abuela, la tía, madrastra, vecina o la hermana o puede no haber nadie (CRS, 2010; OIM y UNICEF, 2013; Ramos, 2014; Dávila, 2016). Los ingresos de estas familias son escasos y los NNA han tenido que trabajar previamente para ayudar económicamente en el hogar (CRS, 2010; Caballeros, 2011; Varela, 2015; Camargo, 2014). Según los informantes clave, los NNA migrantes no acompañados que llegan a Tapachula provienen, en el caso de los guatemaltecos, de familias muy amplias –hasta ocho miembros– y en el caso de los hondureños y salvadoreños de familias de bajos ingresos y desintegradas donde alguno de los padres se encuentra viviendo en el extranjero (Tapachula, autoridad migratoria, E.37, E.39 y E.43). Por lo general, provienen de comunidades con tradición migratoria, “siempre los jóvenes han ido, ahora le ponemos atención y los catalogamos como no acompañados”

(Tapachula, persona experta, E.46).

Son muchos los NNA migrantes no acompañados que llegan a España y México que han abandonado prematuramente sus estudios para buscar trabajo y apoyar a la familia por medio de ingresos y otros tantos, principalmente de Centroamérica, debido al aumento de la violencia en las escuelas (Markez; Pastor, 2009; UNICEF, 2009; CRS, 2010; OIM y UNICEF, 2013; Varela, 2015). A pesar de que la mayoría ha trabajado anteriormente, carecen de formación adecuada para incorporarse con garantías al mercado laboral formal (Escobar, 2008; UNICEF, 2009; CRS, 2010; Caballeros, 2011; Ceriani, 2012; OIM y UNICEF, 2013; Acuña, 2015). Estos trabajos son de muy baja cualificación y se refieren al tiempo que los NNA han estado viajando como un momento de gran dureza (Horcas *et al.* 2009).

En el caso concreto de Cádiz, según informantes clave, los NNA migrantes no acompañados que provienen de zonas rurales cuentan que allí dejan de asistir al colegio y empiezan a trabajar con familiares, se van del pueblo a la ciudad y allí se enteran de que pueden irse a Europa (Cádiz, persona experta, E.14 y E.15). En el caso de Tapachula, los NNA migrantes no acompañados de origen guatemalteco no han terminado la primaria, y en el caso de El Salvador u Honduras tienen secundaria y a veces también bachillerato (Tapachula, autoridad de protección, E.26, E.29 y E.30). Casi todos han trabajado en sus países de origen, algunos ya habían estado en Tapachula trabajando anteriormente y otros mencionan que se quedaron un tiempo en Guatemala para ganar algo de dinero (Tapachula, persona experta, E.24 y autoridad migratoria, E.36).

Salvo excepciones, según los informantes clave y UNICEF (2009), los NNA migrantes no acompañados en España y también en Cádiz no conocen el castellano y sus matices sino que presentan diferentes dialectos del árabe, algunos entienden palabras del francés y otros hablan rumano. En el caso de México y también de Tapachula, según los informantes clave y diversos autores, prevalece la idea de que los NNA migrantes no acompañados procedentes de Centroamérica hablan principalmente la lengua castellana - lengua oficial de sus países de procedencia- aunque no necesariamente como primer idioma, habiendo casos donde la lengua materna e incluso único idioma entendible proviene de una cultura indígena, principalmente del quiché (Gallo, 2004; SRE, 2008;

CRS, 2010; Camargo, 2014).

Los NNA migrantes no acompañados padecen de trastornos de salud y psicológicos producidos por medio de la migración sin protección, en condición irregular y sin tutelaje (MSF, 2002; Gallo, 2004; MSF, 2013). En el caso de los NNA migrantes de procedencia centroamericana, el impacto que produce la migración de sus padres, la migración propia, el viaje frustrado y el retorno, es muy significativo (OIM y UNICEF, 2013). De esta manera, “algunos niños, niñas y adolescentes experimentan depresión, incertidumbre, frustración, sentimiento de fracaso” (OIM y UNICEF, 2013: 27) conocidos bajo el nombre del Síndrome del Inmigrante con Estrés Crónico y Múltiple o Síndrome de Ulises, un problema de salud emergente en los países de acogida (Markez; Pastor, 2009). También se produce síntomas de nostalgia y soledad, propias del duelo migratorio que se entremezclan con las incertidumbres e inseguridades propias de la transición entre la infancia y la edad adulta (Markez y Pastor, 2009).

Uno de los problemas que acaece a los NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula es el consumo de drogas. En el caso particular de Cádiz, según informantes clave, algunos vienen enganchados al pegamento y a los inhaladores²⁵, consumen hachís y disolvente, “es muy cultural en ellos”, es una manera de evadirse (Cádiz, autoridad de protección, E.2 y persona experta, E.13). La mayoría, según informantes clave, consume a edades muy tempranas en países de origen y otros se meten en drogas en Cádiz para conseguir dinero rápido (Cádiz, persona experta E.13 y E.14). En el caso de Tapachula, varios informantes han hecho alusión a casos de NNA migrantes no acompañados que consumían drogas y que fueron contenidos en los albergues del DIF antes de ser retornados (Tapachula, autoridades de protección, E.26 y E.47).

4.3.3 Sus métodos y rutas de entrada: un viaje peligroso

Para entrar de forma irregular en territorio español o mexicano, los NNA migrantes no acompañados utilizan medios de transporte y métodos que se caracterizan por el riesgo

²⁵ La inhalación de disolventes es una práctica relacionada con los NNA migrantes no acompañados procedentes de Marruecos, aunque no todos lo consumen, quienes sí lo inhalan, comenzaron a hacerlo en Marruecos para soportar el hambre y las duras condiciones climatológicas del trayecto o, empezaron a consumirlo en España para evadirse de sus problemas, de su realidad, para dejar de tener miedo (Arbex, Jiménez, 2004).

que implica para sus vidas e integridad física (EMN, 2009; Markez y Pastor, 2009). En el caso de España, los NNA migrantes no acompañados que llegan a las costas de Andalucía lo hacen ocultos en los bajos de los vehículos (camiones, autobuses) que cruzan el estrecho de Gibraltar en ferris provenientes de Tánger, Ceuta o Melilla (EMN, 2009; UNICEF, 2009). Este método es el más presente y, aunque carece de coste económico para los NNA, tiene un alto coste físico ya que, debido a las duras condiciones de vida en el puerto, muchos acaban inhalando gran cantidad de disolvente, entre otros riesgos como ser atropellados por los propios camiones. Una minoría entra al territorio nacional por coche, como polizón en un barco o en avión, en compañía de algún familiar o persona de confianza de la familia de los que se separan una vez alcanzado su destino (EMN, 2009; UNICEF, 2009).

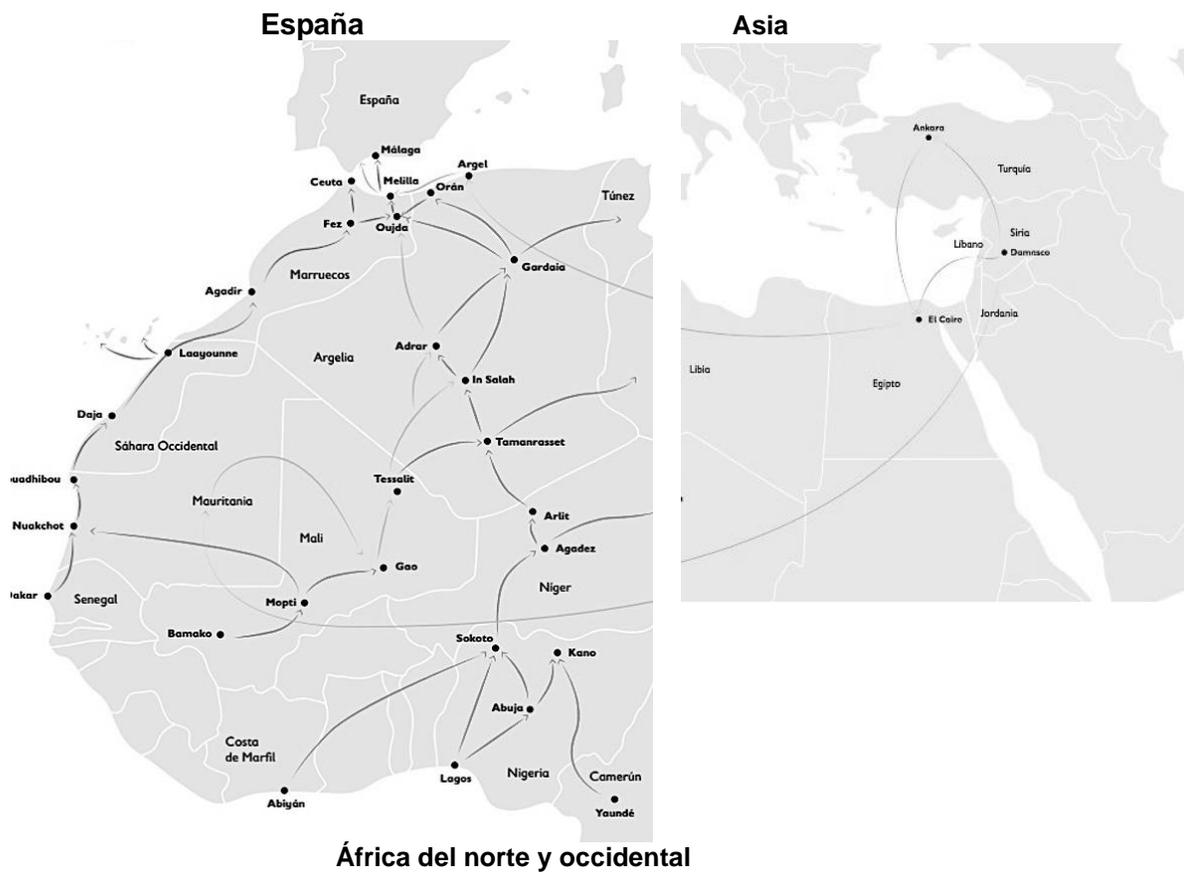
Cada vez más se observa el uso por parte de este colectivo de pequeñas embarcaciones de pesca llamadas pateras que cruzan el estrecho de Gibraltar con previo pago de una cantidad de dinero. Estas pateras salen desde Al Oseína y Nador (Marruecos) y llegan principalmente a las costas de Cádiz, Almería y Granada (Fiscal General del Estado, 2015-2016). Aquellos provenientes de la zona del Sahel o África Subsahariana cruzan a través de otras embarcaciones también de pesca y controladas por las mafias que se llaman cayucos. Estas embarcaciones partían primeramente desde Mauritania, pero con la mayor eficacia de la detección de embarcaciones en alta mar, el punto de partida se ha ido desplazando hacia el sur: Senegal y más tarde Gambia, haciendo cada vez más largas y peligrosas estas travesías (EMN, 2009:24). Los cayucos desde Senegal suelen tardar entre uno y varios meses para alcanzar las costas españolas (principalmente las islas Canarias) y no siempre lo consiguen, habiendo centenares de muertes al año en la realización de esta travesía.

Cádiz es reflejo de lo que sucede a nivel nacional. Según los informantes clave, los NNA migrantes no acompañados subsaharianos llegan en pateras y, cuando “el día es bueno” también en motos de agua mientras que aquellos que vienen de Marruecos llegan a Algeciras metidos debajo de los camiones, autobuses u ocultos en el maletero o salpicadero del coche de algún familiar que cruza en ferri (Cádiz, autoridad de protección, E.1 y E.9). “Algunos le echan más cara y se cuelan en el barco” que cruza el estrecho, otros se cuelgan de una cuerda por los laterales de los barcos, o se cuelan en el

ferri con algún adulto...la última moda es meterse en el barco de basura que viene de Ceuta y en época de verano, en los camiones feriantes que cruzan continuamente el Estrecho llevando sus cachivaches (Cádiz, autoridades de protección E.1, E.3 y E.9). Los que llegan en ferri toman la ruta de Tánger-Tarifa o de Ceuta-Algeciras-La Línea (Cádiz, personas expertas, E.12, E.13, E.15 y E.16).

Como se pueden ver en el mapa 1 la mayoría de NNA han cruzado más de una frontera para llegar a España y otros hasta tres continentes lo que demuestra la complejidad de sus rutas migratorias.

Mapa 1. Rutas principales de la migración de NNA no acompañados hacia España



Fuente: Save The Children (2018:60 y 61).

Una vez en España existe una distribución desigual de NNA migrantes no acompañados por todo el territorio confirmando la idea de que son más móviles de lo que algunos estudios plantean (Suárez, 2006; Quiroga *et al.* 2009b). Hay quienes se desplazan desde Andalucía al norte del país a través de las redes de solidaridad de otros migrantes bajo la

creencia de que en el norte o en otro país de Europa, les va a resultar más fácil obtener la documentación para poder regularizarse y, por tanto, más difícil de ser expulsados una vez alcanzada la mayoría de edad (Markez y Pastor, 2009).

En el caso mexicano la década pasada se caracterizó por la dispersión de las rutas migratorias y la diversificación en el uso de los medios de transporte (ferrocarril, autobús, camiones, autos particulares o transporte local); la utilización de vías de comunicación principales, secundarias o periféricas; la consolidación de espacios estratégicos en los distintos tramos y; la presencia de la delincuencia organizada en las redes de tráfico de migrantes (Martínez *et al.*, 2015). A diferencia del caso español, en México todos los desplazamientos son principalmente terrestres cruzando únicamente en balsa, y previo pago, el río Suchiate, un río que forma la frontera natural entre México y Guatemala con una profundidad variable en base a la época del año pero, de cualquier forma, fácil de cruzar.

La gran mayoría de estos NNA migrantes no acompañados entran a México por Chiapas considerado como “un espacio de integración social entre pueblos y comunidades de ambos lados de la frontera, y vértice de ingreso de uno de los flujos más concurridos y vulnerables de todo el continente” (Camargo, 2014: 51). Como puede verse en el mapa 2 existen diversos puntos de entrada de la migración de NNA no acompañados a México por territorio chiapaneco así como rutas migratorias. Camargo (2014) los agrupa en tres rutas principales: por el norte de Guatemala se encuentra El Ceibo, Tenosique y El Naranjo; por el centro está La Mesilla y El Carmen; y por el sur, Tecún Umán. Para entrar en Guatemala, según este autor, los NNA migrantes no acompañados de Honduras utilizan las vías de movilidad del cruce El Corinto o Agua Caliente y aquellos de procedencia de El Salvador utilizan mayormente el cruce La Hachadura.

Estas rutas coinciden con aquellas obtenidas de los informantes clave quienes además señalan que los NNA migrantes no acompañados utilizan múltiples medios de transporte que van desde balsas para cruzar el río Suchiate a camionetas, pick ups y transporte público, principalmente autobús y taxi. (Tapachula, autoridad de migración, E.43, E.36, E.37 y E.38). Regularmente viajan en grupos con amigos, vecinos, camaradas u otras veces con familiares o vienen acompañados con hermanos. (Tapachula, autoridad de

migración, E.43, E.36, E.37 y E.38).

Mapa 2. Rutas principales de la migración de NNA no acompañados hacia México



Fuente: Elaboración de Giancarlo Pérez Paniagua con base en las entrevistas hechas en 2013 a los NNA en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Ciudad de México, y Tapachula, Chiapas (Camargo, 2014:53).

Una vez en Chiapas confluyen los distintos flujos migratorios procedentes del sur y se reorganizan en nuevas rutas migratorias en función del destino: quedarse en esta región, llegar a las vías del tren en Arriaga o seguir la vía oeste para alcanzar otros estados más al norte del país (Tapachula, persona experta, E.22 y E.33). Desde su llegada a este estado hasta su asentamiento en otro estado mexicano o su llegada a Estados Unidos, los NNA migrantes no acompañados deben transitar por rutas altamente peligrosas donde además de los accidentes físicos y los posibles daños psicológicos que pueda acarrear el viaje (caerse del tren, amputación, atropello, deshidratación, violación etc), operan grupos del crimen organizado lo que conlleva al aumento de desapariciones y secuestros (Camargo, 2014; Varela, 2015). En palabras de Sassen (2016: 33) “la frontera sur de México se ha convertido en un Mediterráneo terrorífico para estos niños no acompañados centroamericanos (y para los adultos también). Acaban en la cárcel, apaleados, pierden

miembros, mueren. Pero algunos, como parece que siempre ocurre en estas migraciones, lo consiguen”.

4.3.4 La diversidad de sus motivos migratorios

No existe, como se ha venido mostrando, una única razón que explique la migración de NNA no acompañados hacia España y México y, en particular, hacia Cádiz y Tapachula, sino que es resultado de una combinación de factores objetivos y estructurales que se producen principalmente en el contexto de origen siendo que la perpetuación y destino vienen marcados principalmente por las redes sociales y familiares así como de aquellas redes dedicadas a la captación y tráfico de personas. Se trata, según se muestra en las tablas 6 y 7, de lugares de tradición migratoria donde tal vez ya estuvieron sus padres, algún familiar, vecino o amigo. Asimismo, las razones que se tomaron en el país de origen se pueden ir modificando durante el viaje, convirtiéndose en motivaciones que refuerzan día a día el avance al lugar de destino o bien, surgen nuevas en base a la experiencia inmediata de compartir con otros NNA en su misma condición

Tabla 6. Principales motivaciones migratorias de los NNA migrantes no acompañados acogidos en los servicios de protección de menores en España por zona/país de origen

	MAGREB	RUMANÍA	ZONA DEL SAHEL
Partida	En la década de los 90 eran NNA en situación de calle, ahora se observa que en su mayoría viven con su familia antes de emigrar. Proviene de familias extensas. Contexto local emigratorio. Familias rurales y urbanas.	Proviene de familias nucleares, con posibles problemas de violencia o estructurales. Contexto local emigratorio.	Viven con sus familias antes de emigrar. Familias extensas. Contexto local emigratorio. Familias principalmente rurales.
Razones	Económica: mejores oportunidades de vida, búsqueda de trabajo, obtener dinero para enviar a la familia.	Económicas y de violencia: huida de contexto intrafamiliar violento o mejora de calidad de vida. Son expuestos a mafias, fundamentalmente las niñas y adolescentes.	Económicas y de violencia: trabajar, enviar dinero a sus familias, huir de los constantes desastres naturales y enfermedades endémicas, la corrupción y el conflicto armado.
Decisión	Del NNA sin consultárselo a la familia; por medio de presión a la familia para que pague el viaje; acatando la decisión de la familia; aprovechan la oportunidad sin habérselo planteado antes.	Decisión familiar y, en ocasiones, de reencuentro conjunto.	La toma la propia familia para buscar nuevos ingresos o se presiona a la familia para que pague el viaje.
Imaginario o v.Tics	Los adultos piensan que los NNA tienen más oportunidades de tener una vida mejor en Europa y podrán mandar dinero a casa (mito europeo).	Imagen distorsionada de Europa occidental.	Imagen distorsionada de Europa (mito europeo).

	Las TICs inciden de forma determinante en el proceso migratorio de los NNA expectantes, en tres fases: diseño (Suárez, 2006), decisión (Quiroga <i>et al.</i> , 2005) y evaluación.
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos de Suárez, 2004; Alonso, 2006; EMN, 2009; UNICEF, 2009; Quiroga *et al.*, 2009a y 2009b; Iglesias *et al.*, 2009; Bravo *et al.*, 2010; Quiroga y Sòria, 2010; Fuentes, 2014.

Tabla 7. Principales motivos migratorios de los NNA migrantes no acompañados asegurados o en tránsito por México según zona/país de origen

	EL SALVADOR	HONDURAS	GUATEMALA	NICARAGUA
Partida	Familias mononucleares con factor comunitario expulsor.	Desintegración familiar (abandono paterno).	Antes de salir de su país vivía con algún familiar directo o pariente.	Vivía con algún familiar directo o familia extensa.
Razones	Reunificación familiar, mejora económica y educativa, huida de la violencia por miedo al reclutamiento de las maras.	Falta de oportunidades laborales y educativas, violencia intrafamiliar y violencia generalizada en el país, miedo a reclutamiento en pandillas.	Buscar mejores condiciones de vida, violencia familiar y reunificación familiar.	Conocer otros países, trabajar para apoyar a la familia, reunificación familiar, estudios, mejores condiciones de vida.
Decisión	No hay registro.	No hay registro.	En ocasiones son enviados por los padres.	No hay registro.
Imaginario y TICs	Sueño americano y México lugar de acogida y mejora económica.	Sueño americano y México como lugar de acogida y mejora económica.	México y Estados Unidos mejores condiciones de vida.	Sueño americano.
Las TICs inciden de forma determinante en el proceso migratorio de los menores expectantes, en tres fases: diseño (Suárez, 2006), decisión (Quiroga <i>et al.</i> , 2005) y evaluación.				

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos de Vilaboa, 2006; Ramírez *et al.*, 2009; CRS, 2010; Ceriani, 2012; USCRI, 2013; CIDH, 2013; González- Barrera, 2014; Camargo, 2014; ACNUR, 2014.

Por todo lo visto en el apartado 4.3, se afirma que la migración de NNA no acompañados supone un desafío para cualquier país de tránsito y destino y, en especial, para Cádiz y Tapachula como puertas principales de entrada de esta migración internacional al país que, lejos de disminuir, ha aumentado vertiginosamente en ambos contextos desde la segunda década de siglo XXI. La enorme complejidad que integran sus perfiles, sus motivaciones así como sus métodos y rutas migratorias hacen necesario en ambos contextos la elaboración y aplicación de políticas públicas que abarquen de manera integral la multiplicidad de situaciones que presenta este colectivo de acuerdo a las obligaciones internacionales adquiridas por España y México como países miembros de la Convención sobre los Derechos de los NNA desde 1990 y las reformas legislativas llevadas a cabo acordes a la materia y que vienen a explicarse en el siguiente apartado.

4.4 La protección jurídica de los derechos de los NNA migrantes

Además de puertas de entrada principal y lugares de acogida/retención de NNA migrantes no acompañados con intenciones y procedencias diversas, España y México y, por extensión Cádiz y Tapachula, son contextos que comparten similitudes en materia de protección de los derechos de los NNA. Desde la ratificación de la Convención de los Derechos de los Niños en 1990, ambos países han realizado una serie de reformas legislativas con el objetivo de adecuar sus marcos normativos a la nueva doctrina internacional y, recientemente, a las necesidades que presentan los NNA en contextos migratorios.

Este apartado tiene por objetivo mostrar las principales reformas legislativas realizadas por España y México desde finales del siglo XX que afectan de manera directa al trato que deben recibir los NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula. No se pretende por tanto hacer un análisis exhaustivo del marco normativo que rige el accionar de las autoridades con respecto a este colectivo migratorio ya que esto se realiza en el capítulo 5, sino que el fin de este apartado es poner sobre la palestra las obligaciones internacionales y nacionales asumidas por España y México y que guardan relación con el deber hacer de las autoridades en Cádiz y Tapachula en materia de protección de los derechos de los NNA que se encuentran en su territorio, independientemente de su situación migratoria o país de procedencia.

El deber de los poderes públicos de protección de los derechos de los NNA y salvaguarda de su bienestar aparece recogido en el artículo 39 de la Constitución española de 1978 y en el artículo 4 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos reformada en 2011. Este reconocimiento al estatus jurídico de los NNA da comienzo, en ambos países, a un periodo legislativo dirigido a regular y establecer los derechos de la infancia y adolescencia así como las garantías procesales para el ejercicio de los derechos de todos los NNA que se encuentren en territorio nacional. Entre las iniciativas jurídicas más relevantes se encuentran, en el caso de España, la Ley Orgánica 1/1996 sobre la Protección Jurídica del Menor modificada posteriormente por la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015 y, en el caso de México, la Ley para la Protección de los Derechos de

Niñas, Niños y Adolescentes de 2000 abrogada por la Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes en 2014.

Estas leyes reconocen la necesidad de cambiar de doctrina en materia de infancia de una basada en la situación irregular o tutelar del menor hacia una en la que se reconozca y garantice la titularidad de los derechos de los NNA. Sus cuerpos normativos reconocen, como puede verse en las tablas 8 y 9, un conjunto de derechos a los NNA (de protección, provisión y participación) y una serie de principios que deben regir las actuaciones públicas a favor de la infancia y la adolescencia, entre ellos, la supremacía del interés superior del NNA.

Tabla 8. Catálogo de derechos reconocidos a los NNA en España y México

<p>Ley 1/1996 Protección Jurídica del Menor modificada en 2015</p>	<p>Los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales; Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen (artículo 4); Derecho a la información (artículo 5); Derecho a la libertad ideológica (artículo 6); Derecho a la participación, asociación y reunión (artículo 7); Derecho a la libertad de expresión (artículo 8); Derecho a ser oído y escuchado (artículo 9).</p>
<p>Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes de 2014</p>	<p>Los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales; Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; derecho de prioridad; Derecho a la identidad; Derecho a vivir en familia; Derecho a la igualdad sustantiva; Derecho a no ser discriminado; Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal; Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social; Derecho a la inclusión de NNA con discapacidad;</p> <p>Derecho a la educación; Derecho al descanso y al esparcimiento; Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información; Derecho de participación; Derecho de asociación y reunión; Derecho a la intimidad; Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso; Derechos de NNA migrantes; Derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación.</p>

Fuente: Ley de Protección del menor 1/1996 modificada en 2015 y Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes de 2014.

Tabla 9. Principios que deben regir la actuación pública a favor de la infancia y adolescencia en España y México

<p style="text-align: center;">Ley 1/1996 Protección Jurídica del Menor modificada en 2015</p>	<p>Supremacía del interés del menor; Mantenimiento del menor en el medio familiar de origen siempre que sea posible; Integración familiar y social; Prevención de aquellas situaciones que puedan perjudicar a su desarrollo personal; Sensibilización a la población ante situaciones de desprotección; Carácter educativo de todas las medidas que se adopten; Promoción de la participación, voluntariado y solidaridad social; Objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora, garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas que les afecten; La protección contra toda forma de violencia; la igualdad de oportunidades y no discriminación por cualquier circunstancia; La accesibilidad universal de los menores con discapacidad y los ajustes razonables, así como su inclusión y participación plenas y efectivas; El libre desarrollo de su personalidad conforme a su orientación e identidad sexual; El respeto y la valoración de la diversidad étnica y cultural.</p>
<p style="text-align: center;">Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes de 2014</p>	<p>Supremacía del interés superior de la niñez; Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de NNA; Igualdad sustantiva; No discriminación; Inclusión; interculturalidad; Corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades; Transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales; autonomía progresiva;</p>

Fuente: Ley de Protección del menor 1/1996 modificada en 2015 y Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes de 2014.

Estas leyes también establecen mecanismos de supervisión y defensa de los derechos de los NNA a través de instituciones como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal en el caso español y la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría Federal de Protección y de las entidades federativas en el caso mexicano. También indican las medidas a tomar dependiendo de la situación particular de desprotección en la que se encuentran los NNA las cuales varían en función del contexto.

En el caso español, la Ley 1/1996 Protección Jurídica del Menor modificada en 2015 distingue dos tipos de situaciones: situación de riesgo y situación de desamparo. Las situaciones de riesgo son aquellas en las que el perjuicio sufrido por el NNA no alcanza la entidad, intensidad y persistencia suficiente para aconsejar su separación del núcleo familiar siendo así que los poderes públicos deben ejercer funciones de guarda (Allueva, 2011 y Alemán, 2014). Mientras que, la situación de desamparo, al ser de mayor gravedad, sí puede llevar a tomar medidas que retiren la patria potestad a los padres y la

consecuente asunción de la tutela por parte de instituciones públicas ya sea a través del acogimiento familiar o residencial (Allueva, 2011; Alemán, 2014).

En el caso mexicano, la Ley General de Protección de los Derechos de los NNA de 2014 reconoce en el artículo 10 la necesidad de adoptar medidas de protección especial de derechos ²⁶ de los NNA que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos, entre ellas, el origen étnico o nacional y la situación migratoria o apatridia. También reconoce las medidas de protección urgente cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad del NNA y que consisten en el ingreso del NNA a un centro de asistencia social y la atención médica inmediata, las medidas cautelares o de prevención y las medidas de restitución integral de los derechos de los NNA.

Por lo tanto, los NNA migrantes no acompañados que se encuentran en España adquieren jurídicamente la condición de menores en situación de desamparo y, en el caso mexicano, se les reconoce la situación de vulnerabilidad. Las consecuencias prácticas de estas figuras jurídicas son distintas: mientras en el caso español la situación de todos los NNA migrantes no acompañados requiere la intervención estatal a través de la tutela, en el caso mexicano debe tomarse al menos medidas de protección especial de sus derechos y, dependiendo de la gravedad de la situación en la que se encuentre el NNA, es que se toman medidas urgentes de protección y medidas de restitución.

Las entidades locales, municipios y diputaciones provinciales de España y México han sido siempre las encargadas de la atención de los NNA en situación de desamparo o de

²⁶ Según el artículo 49 del Reglamento de Ley General de los Derechos de los NNA de 2015, las medidas de protección especial pueden consistir en la inclusión del NNA y su familiar en programas de asistencia social, de salud y educativos, así como actividades recreativas; la orden de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico; la separación inmediata del NNA de la actividad laboral; el reconocimiento de la madre, padre, representante o responsable del NNA, a través de una declaratoria en la que manifieste su compromiso de respetar los derechos de los NNA; el acogimiento residencial del NNA, cuando se encuentre en peligro su vida, integridad o libertad, como último recurso una vez agotada la posibilidad del acogimiento por parte de la Familia Extensa o Ampliada; la separación inmediata de la persona que maltrate a un NNA del entorno de éstos y; todas aquellas que resulten necesarias para salvaguardar los derechos de los NNA.

vulnerabilidad (Alemán, 2014; González *et al.*, 2016). Para regular esta atención los gobiernos autonómicos y estatales han elaborado sus propias leyes.

En el caso particular de Andalucía, esta comunidad autónoma publicó la Ley 1/1998 de los derechos y la atención al menor que, en la línea con la Convención internacional de 1989 y la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, integra un conjunto de medidas de diverso tipo (sanitarias, educativas, de servicios sociales, de integración social, laboral, etc.) tanto preventivas, como rehabilitadoras y de intervención social con los NNA y sus familias. Esta Ley constituye, según UNICEF (2009: 83), “un hito histórico de especial relevancia al aglutinar, en una norma de carácter general, todos aquellos principios que han inspirado la legislación estatal e internacional en materia de protección de menores”. En el caso particular de Chiapas, este estado emitió su propia Ley de Protección de Derechos de los NNA en 2015, en homologación con aquella federal.

Tanto en Andalucía como en Chiapas existen instituciones locales encargadas de velar por los derechos de los NNA como por ejemplo el Fiscal de menores provincial y el defensor del menor y del pueblo andaluz y la procuraduría estatal de protección de derechos de los NNA y el Sistema de Protección Integral de NNA del Estado de Chiapas. También hay órganos gestores de la política pública en la materia, en el caso de Andalucía, el servicio de protección de menores autonómico y, en el caso de Chiapas, el DIF estatal. Estos órganos se guían por planes y programas a semejanza del plan estratégico nacional pero adaptados, en mayor o menor medida, a las diferentes realidades y necesidades locales de los NNA que se encuentran en sus territorios.

Por último, cabe señalar la importancia que tiene en la garantía del ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados los servicios sociales municipales, como por ejemplo los centros de protección de menores o los albergues del DIF municipal, por ser aquellos que conocen la realidad cotidiana de estos NNA y cuya tarea es imprescindible para que las entidades autonómicas y estatales actúen con mayor prontitud y eficacia.

Tras este breve repaso al marco normativo en materia de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia en España y México, es posible afirmar que, en términos

generales, ambos países reconocen jurídicamente los derechos de los NNA. Estos cambios normativos tienen su impacto en lo local en la medida en la que Andalucía y Chiapas han adaptado sus leyes a las normativas nacionales, lo que constituye, como se verá en profundidad en el siguiente capítulo, un punto de partida para la materialización de los derechos de los NNA migrantes no acompañados que se encuentran en sus territorios.

4.5 Reflexiones finales sobre la comparación entre contextos

El siglo XXI ha traído consigo importantes cambios en la configuración social y cultural de las sociedades de España y México. La crisis financiera de 2007, la perpetuación del conflicto bélico y la violencia en determinados países de Centroamérica, Sudamérica y África junto con el aumento de los dispositivos de control fronterizo en principales puntos de congestión del flujo migratorio internacional, han producido cambios importantes en la intensidad y composición de las migraciones internacionales más recientes y la resignificación de los contextos de llegada, tránsito y destino de estos movimientos de personas.

El aumento de la migración de NNA no acompañados hacia España y México en la segunda década de este siglo se explica en este contexto internacional donde además de confluir dinámicas históricas y coyunturales propias, ambos países ocupan un lugar estratégico como puntos de unión entre dos continentes (el africano con el europeo y el centroamericano con el norteamericano) y lugar de paso obligado para aquellas personas que se dirigen al norte de Europa y Estados Unidos respectivamente.

España y México han experimentado cambios importantes con relación a la historia de sus movimientos migratorios internacionales. En concreto, España pasó en poco tiempo de ser país de emigración a uno de los principales países de recepción de la migración internacional en Europa y, recientemente, también país de acogida de una migración proveniente principalmente de África en busca de refugio. Mientras que, México está reconfigurando su dinámica migratoria: a pesar de ser principal país de expulsión de nacionales y extranjeros, también es país de recepción, tránsito y, recientemente, de retorno y acogida de la migración centroamericana.

Esta migración internacional sur-norte pone de manifiesto los planos de desigualdad regionales que potencian el éxodo y perpetúan los contextos de vida local, a la vez que reproducen fuertes imaginarios de países y regiones con mayores oportunidades de realización sociolaboral y educativa. .

Estas desigualdades socioeconómicas entre países es principalmente evidente en la adolescencia, una etapa de la vida donde se plantea la permanencia en el sistema educativo o bien su salida y consecuente entrada al mercado laboral por medio de trabajos poco cualificados y de bajos ingresos, sin posibilidades de ascenso y perpetuación de su situación de marginalidad. La migración en esta etapa se vislumbra como una oportunidad de mejora de las condiciones de vida presentes.

Cádiz y Tapachula son conceptualizadas en esta investigación como contextos principales de localización y también de acogida/retención de la migración de NNA no acompañados además de ser los dos casos seleccionados para llevar a cabo el ejercicio comparativo sobre los procesos de intervención gubernamental con respecto a este colectivo. Desde esta condición, Cádiz y Tapachula comparten un conjunto de rasgos similares en materia migratoria y de protección de derechos de los NNA. Estas similitudes que se recogen en la tabla 10, desempeñan los ejes de análisis y definen las dimensiones de control de la comparación.

En los últimos años ambos contextos han sido testigos directos del aumento sin precedentes de llegadas de NNA migrantes no acompañados. Este colectivo migratorio si bien presenta una gran heterogeneidad de situaciones -siendo que cada caso particular es distinto-, en ambos contextos comparten ciertas características comunes, como por ejemplo: se trata principalmente de adolescentes varones, con una gran alta movilidad siendo que España y México pueden no ser el primer país que cruzaron. Los motivos por los que migran son dispares siendo que en cada contexto hay quienes migraron con fines económicos, educativos, laborales, por reunificación familiar o huyendo de la violencia estructural y/o familiar de sus países de origen. Se trata de una migración con bajos niveles educativos y con experiencia laboral previa por lo que cabe esperar que su inserción a las actividades propias del mundo adulto haya sido en edades más tempranas

en comparación con aquellos NNA que permanecen en el sistema educativo por más tiempo.

En ambos contextos hay NNA migrantes no acompañados que provienen de zonas rurales no obstante, la mayoría han pasado por una urbe antes de iniciar el viaje al extranjero. Pueden hablar un idioma distinto al castellano lo que puede dificultar su atención tanto en Cádiz como en Tapachula si no se tiene en cuenta este aspecto. Proviene, en términos generales, de familias extensas de escasos recursos económicos pero no por ello, desestructuradas. Si bien por lo general no provienen de una situación de calle, muchos de ellos han pasado por esta situación durante el viaje referenciándose a esta etapa de su vida como de gran dureza. Un problema que parece afectar a los NNA migrantes no acompañados en ambos contextos es el consumo de drogas, desde pequeños están expuestos al consumo de disolventes y/o a la marihuana.

En Cádiz y Tapachula los NNA migrantes no acompañados son reconocidos jurídicamente como sujetos en situación particular de vulnerabilidad. Desde la ratificación por parte de España y México de la Convención de los Derechos de los NNA en 1990, ambos países han ido adaptando sus normativas internas a las nuevas exigencias internacionales en materia de infancia a través de la publicación de leyes que incorporan el reconocimiento de los derechos de los NNA, los principios que deben guiar el actuar del Estado en la toma de medidas que les afectan y el establecimiento de mecanismos de supervisión y protección de tales derechos.

Estos cambios legislativos han tenido un impacto en lo local siendo que la Comunidad Autónoma de Andalucía y el estado de Chiapas han incorporado en sus marcos normativos los derechos y principios que emanan de la Convención y las leyes nacionales. Asimismo cuentan con instituciones locales encargadas de velar por el ejercicio de los derechos de los NNA como por ejemplo, el fiscal de menores y el defensor del menor y del pueblo andaluz y la procuraduría estatal de protección de derechos de los NNA y el Sistema de Protección Integral de NNA del Estado de Chiapas. También tienen órganos gestores para todo lo que tiene que ver con los servicios sociales de atención de la infancia y adolescencia siendo así que, en el caso andaluz destaca el servicio de protección de menores y en el caso chiapaneco, el DIF estatal. Estos servicios

se guían por planes y programas de la infancia y adolescencia, a semejanza con los planes estratégicos nacionales. Finalmente, también están los servicios sociales municipales y otras entidades de tal orden público que, en el día a día, tienen por fin proteger a los NNA y garantizar el ejercicio de sus derechos.

Como espacios fronterizos con los principales países de origen de los NNA migrantes no acompañados, Cádiz y Tapachula son también puertas principales de entrada de esta migración a la península y a México respectivamente y también, en el caso de Tapachula, cuello de botella de la migración que se quiere dirigir a Estados Unidos y es retenida para ser retornada. Esta condición de territorios fronterizos. Son lugares donde se ejerce el control de lo migratorio y, en particular, los acuerdos bilaterales y las restricciones regionales para regular la entrada de personas y que inciden en lo local, esto es, en la configuración de sus sociedades como espacios tensionados entre actores con intereses contrapuestos donde unos buscan gestionar lo migratorio y otros, proteger los derechos de los NNA. Finalmente, también son lugares de perpetuación de esta migración ya que en sus territorios se ubican las redes sociales y familiares de los NNA migrantes no acompañados y aquellas que buscan hacer negocio con ellos a través del abuso y la explotación.

Tabla 10. Dimensiones de control de los casos seleccionados

DIMENSIONES	CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO)
Protección de derechos de los NNA	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios comprometidos con los derechos de NNA tras la ratificación de los Estados de la Convención de los Derechos del Niño en 1990. - Reformas recientes en el régimen de protección a la infancia y en el régimen migratorio que integran los principios y derechos de los NNA. - Existe una figura jurídica de NNA migrante no acompañado reciente.
Configuración migratoria de lo nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios con una política restrictiva de control migratorio. - Externalización de fronteras regionales en territorio nacional. - Países de destino, tránsito y expulsión de migrantes en situación irregular. - Presencia de NNA migrantes no acompañados en sus fronteras sur. - Presencia de un flujo migratorio necesitado de protección internacional. - Tienen acuerdos multilaterales en materia de retorno de NNA no acompañados.

<p>Configuración migratoria de lo local</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios que comparten frontera terrestre/marítima con países de origen de esos NNA. - Espacios tensionados de intereses entre actores con fines contradictorios: regulación migratoria versus protección NNA. - Ambos muestran un proceso normativo de incorporación de los derechos de los NNA en sus normativas. - Presencia de redes de tráfico y trata de NNA migrantes no acompañados en sus espacios. - Espacio de choque de imaginarios entre lo esperado y la realidad. - Empobrecimiento del espacio en comparativa nacional. - Presencia de la división Sur-Norte en la estructura social.
<p>El perfil de los NNA migrantes no acompañados</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia mayoritaria de varones en edad adolescente. - Presencia de colectivos multiculturales según país y zona de procedencia. - En ocasiones, han cruzado más de una frontera para llegar a los contextos de recepción. - Motivantes multicausales de la migración. - Interseccionalidad basada en la edad, género y origen. - Multidireccionalidad (se desplazan de ese punto local a otros del mismo territorio nacional). - No configuran un acontecimiento puntual sino que la presencia en Tapachula y Cádiz de esta migración de NNA es continua en el tiempo desde finales de los noventa hasta ahora. - Presentan una complejidad bifactorial como sujetos políticos (migrantes y sujetos de protección).

Fuente: elaboración propia.

A partir de estas características que comparten Cádiz y Tapachula como contextos principales de localización de los NNA migrantes no acompañados es posible asentar la comparación sobre el accionar de las autoridades con respecto a este colectivo y examinar aquellos factores del proceso de intervención gubernamental que explican el ejercicio diferenciado de los derechos de estos NNA. Estas diferencias operan fundamentalmente a nivel micro, en particular, en los marcos normativos e institucionales que rigen los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados y la praxis de intervención. Algunas de estas diferencias que se recogen en la tabla 11 constituyen las dimensiones de análisis del accionar de las autoridades a ser abordadas en profundidad en los capítulo 5 y 6.

Tabla 11. Dimensiones de diferenciación de los casos seleccionados

	DIMENSIONES	CÁDIZ (ESPAÑA)	TAPACHULA (MÉXICO)
Marco normativo-regulatorio	Figura reglamentaria migratoria	Menores extranjeros extracomunitarios.	NNA inmigrantes.
	Figura institucional de protección	Figura jurídica del desamparo.	Situación de vulnerabilidad.
	Vinculación del interés superior de NNA y la solución duradera	Interés superior de NNA → preservación del entorno familiar condicionado.	Interés superior de NNA → preservación del origen.
	Solución duradera más abogada	Permanencia en el país.	Retorno asistido.
Marco político-institucional	Autonomía subnacional	Mayor autonomía.	Limitada a política migratoria centralista.
	Distribución de competencias	Descentralizada y reglamentada (protocolo vinculante)	Centralizada y poco reglamentada (protocolo no vinculante)
	Actores	Triangular: Cuerpos y Fuerzas del Estado, Ministerio Fiscal- Servicios autonómicos de protección.	Dual: INM-Secretaría de Salud y el SNDIF (estatales y federales)
	Intermediador	Ministerio Fiscal en cualquier caso.	Sólo en caso de solicitud de refugio la COMAR o medida de protección de derechos la Procuraduría.
	Sectorización	Intersectorial	Sectorialidad limitada por enfoque migratorio Mayor presencia de organismos internacionales.

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 5.

LA ADECUACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL A UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS

5.1 Introducción

La llegada de NNA migrantes no acompañados, como se dijo desde un inicio, supone un desafío para los países de tránsito y destino ya que su doble condición, como NNA y migrantes en situación irregular, ocasiona un conflicto de intereses contrapuestos entre dos sistemas normativos distintos y, por tanto, dos formas de ser tratados: como NNA sujetos de protección especial y titulares de derechos versus migrantes y extranjeros objetos de control y expulsión (Vacchiano y Jiménez, 2011; Jiménez Álvarez, 2014; Horcas, 2016). Esta ambivalencia en el modo de entender la infancia y la adolescencia migrante no acompañada es especialmente visible en aquellos contextos de localización de los sujetos donde en ocasiones prima la necesidad de tomar una resolución migratoria inmediata en detrimento de una solución más duradera.

Este capítulo parte de las similitudes entre Cádiz y Tapachula como contextos de localización de NNA migrantes no acompañados presentadas en el capítulo anterior, para ahondar en las diferencias que asume el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados desde la dimensión normativa, en concreto, desde el análisis de la integralidad jurídica de los derechos de los NNA en el marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados y la adecuación de la respuesta institucional a dicho marco normativo y, en particular, a los principios y derechos que emanan de la Convención de 1989 y las recomendaciones internacionales hechas en la materia.

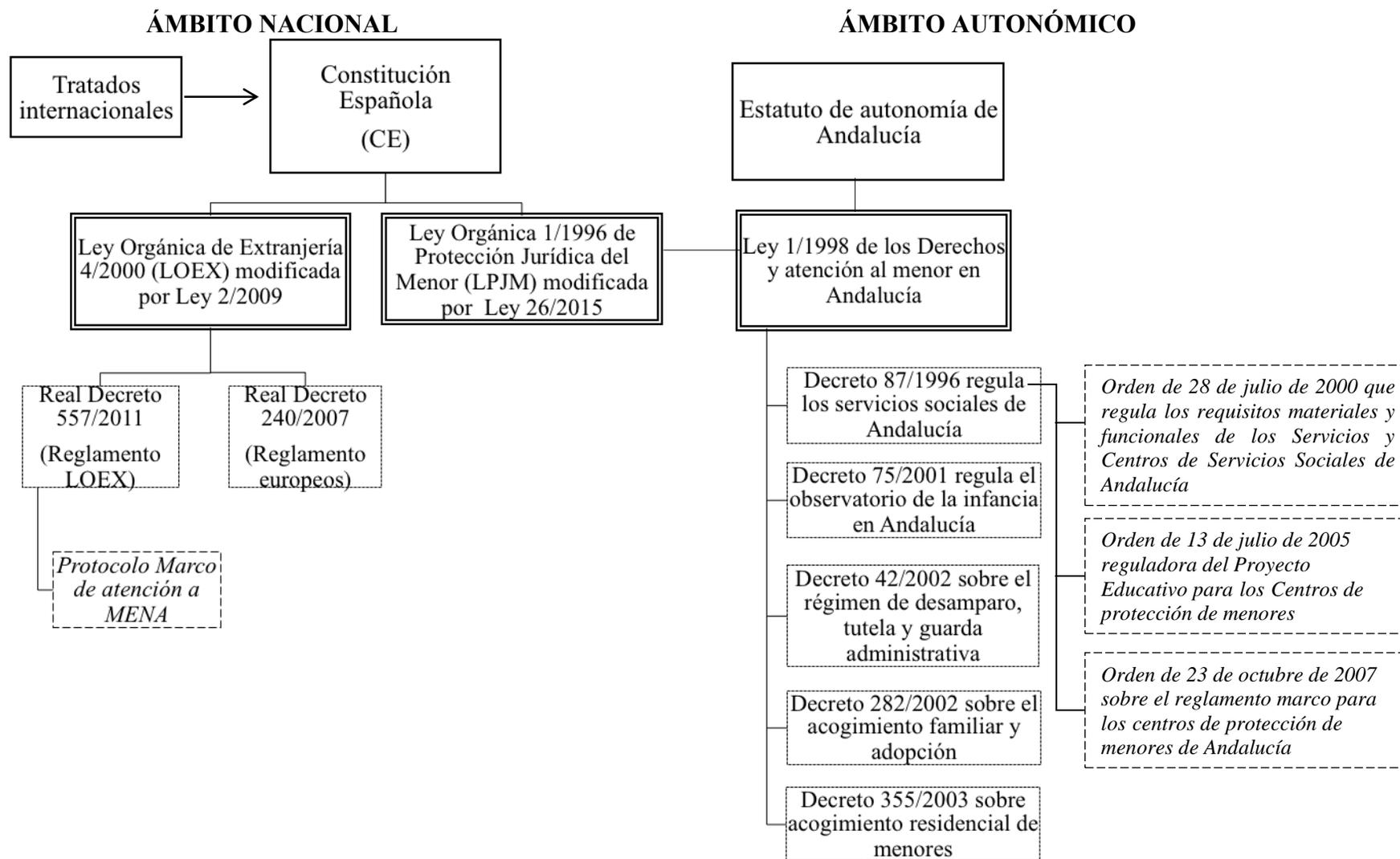
Para alcanzar este objetivo el capítulo ha sido dividido en cuatro apartados: el primer y segundo apartado analiza las características que desde la integralidad jurídica de los derechos de los NNA adquiere el tratamiento normativo que recibe la niñez y adolescencia migrante no acompañada en España y México, con una atención especial a los casos de Andalucía y Chiapas, entidades político-administrativas a las que pertenece Cádiz y Tapachula respectivamente. El tercer apartado se centra en el análisis de la

respuesta institucional que tiene lugar en Cádiz y Tapachula y que es resultado de la sistematización de la información obtenida de los protocolos marco de atención a este colectivo y las entrevistas realizadas a informantes clave durante el trabajo de campo (anexo 1). En particular, se pretende entender las características definitorias de la respuesta institucional que se les otorga a los NNA migrantes no acompañados y de qué manera dicha respuesta se adecua, al marco normativo presentado en los anteriores apartados y al ejercicio de los derechos de estos NNA en general. Finalmente, se reflexiona en el último apartado sobre las características normativas e institucionales que integran los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula a partir de las cuales es posible desarrollar dos propuestas de modelos de intervención distintos con respecto a este colectivo.

5.2 El tratamiento normativo de la niñez y adolescencia migrante no acompañada en España: un proteccionismo de base

El marco normativo que rige el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en España se concibe en este apartado como el resultado de un proceso histórico de adquisición de derechos por parte de los NNA y de obligaciones por parte del Estado como garante principal de tales derechos. El hito principal de este proceso histórico lo constituye la Convención de 1989 que, como se ha venido diciendo a lo largo de la tesis, constituye un acontecimiento sin igual que marca a nivel internacional el antes y después en el modo de concebir y tratar a los NNA como objetos de control-represión a sujetos plenos de derechos. Desde su ratificación en 1990, España ha realizado importantes esfuerzos legislativos por integrar los derechos de los NNA en su marco interno, algunos de los cuales se muestran en la figura 7 y vienen a integrar las unidades de observación de este análisis de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados desde lo normativo.

Figura 7. Marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados en España y Andalucía



Fuente: elaboración propia a partir de la legislación nacional y autonómica en materia de protección a la infancia y regulación migratoria en España y Andalucía.

El punto de partida en materia de protección de derechos de los NNA en España, como se puede ver en la figura 7 y ya se adelantó en el capítulo 4, lo constituye el artículo 39 de la Constitución española (en adelante CE) de 1978. Este artículo asienta el deber de los poderes estatales de proteger a la familia y a los NNA que se encuentren en territorio nacional (Calvo, 1993; Elías Méndez, 2002; Ravetllat, 2007). En particular, establece el reconocimiento del derecho fundamental a la igualdad de los niños y las niñas (art.39.2) y la obligación de los poderes públicos de asegurar su protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos (art.39.4). Al ser previo a la Convención, este artículo hace referencia a la protección hacia los NNA no obstante, al estar condicionado a los acuerdos internacionales, una interpretación amplia del mismo vendría hoy en día a incluir la protección de los derechos de los NNA. En palabras de Calvo (1993:183), con lo dispuesto en este artículo 39 de la CE, “se legalizan las relaciones familiares y se obliga a los poderes públicos a desplegar una actividad de control sobre el cumplimiento de las obligaciones de protección de los derechos del menor por los padres y tutores”.

Las previsiones del artículo 39 de la CE cobran plena efectividad tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor (en adelante LPJM). Esta ley es resultado de un cambio progresivo en materia de reconocimiento de los derechos de los NNA desde la ratificación por parte de España de la Convención internacional en 1990²⁷.

Como dice el apartado de exposición de motivos de la LPJM, su promulgación responde a dos razones: la primera de ellas, a la obligación constitucional por parte de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y dentro de ésta, con carácter singular, la de los NNA. Y, la segunda de ellas, al interés del Estado de dotar al NNA de un adecuado marco jurídico de protección acorde a los tratados internacionales ratificados por España y los recientes lineamientos europeos acordados en

²⁷ El primer cambio legislativo en materia de protección de los derechos de los NNA en España lo integra la publicación de la Ley Orgánica 4/1992 Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores que disponía la obligatoriedad de una carrera profesional a los jueces de NNA y eximía de responsabilidades a NNA menores de doce años (Nieto, 2015).

la materia, en particular, la Carta Europea de los Derechos del Niño aprobada en 1992 por el Parlamento Europeo (Resolución A3-0172/92).

Esta LPJM marca un antes y después en el trato que deben recibir los NNA en el país como objetos de protección a titulares de derechos. Para el caso de los NNA migrantes no acompañados cabe destacar los siguientes cambios:

→ *Reconoce la plena titularidad de derechos y la capacidad progresiva del NNA para ejercerlos (exposición de motivos).*

→ *Incorpora el principio de interés superior del NNA (art. 2).* Es la primera vez que aparece este principio en una ley española como principio inspirador de todas las actuaciones administrativas y judiciales relacionadas con NNA.

→ *Integra, entre las posibles actuaciones de los poderes públicos, la prevención y reparación de situaciones de riesgo (art.12).* Esto es muy importante ya que obliga al Estado a tomar medidas de protección integral cuando un NNA, estando en su territorio e independientemente de su condición migratoria, se encuentre en situación de riesgo o desamparo. Ello tiene consecuencias directas para los NNA migrantes no acompañados que, siendo reconocidos como NNA en situación de desamparo, el Estado está obligado a asumir su protección inmediata y tutela administrativa hasta alcanzada la mayoría de edad o abandono permanente del territorio o jurisdicción del Estado.

Por todo ello, España recoge la obligación internacional de proteger a los NNA independientemente de su condición migratoria y de otorgarle un tutor que tiene los conocimientos necesarios especializados en atención a la infancia y adolescencia.

Sin embargo, transcurridos casi veinte años desde su publicación, la LPJM se queda insuficiente ante los cambios sociales importantes que inciden en la situación de los NNA y que demandan una mejora de los instrumentos de protección jurídica en aras del cumplimiento efectivo del citado artículo 39 de la CE y las normas de carácter internacional anteriormente mencionadas. Desde esta preocupación se publica en 2015 la reforma a la LPJM que viene a mejorar, entre otras cosas, la garantía de derechos en materia de integración social de los NNA migrantes no acompañados en España. Esta reforma modifica, en otros artículos, el número 10 y 19 de la LPJM y el marco de posibilidades de este colectivo de ejercer sus derechos en igualdad que los nacionales y acceder a los servicios públicos más allá de la mayoría de edad. En concreto, la

modificación a la LPJM de 2015 introduce las siguientes obligaciones para las entidades públicas encargadas de garantizar la protección integral de los NNA migrantes no acompañados:

→ *Velar por el ejercicio de sus derechos sociales.* En particular, se hace alusión al derecho a la educación, a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos y prestaciones sociales básicas en las mismas condiciones que los NNA españoles, sin distinción por su condición migratoria y/o nacionalidad (art.10.3).

→ *Facilitarles documentación de residencia.* En este sentido, una vez el NNA migrante no acompañado está tutelado por la entidad de protección y haya quedado acreditada la imposibilidad de retornar con su familia o país de origen, la administración competente está obligada a facilitarle la documentación de residencia (art.10.4).

→ *Elaborar un plan individualizado de protección.* Este plan debe incluir la búsqueda de su familia y restablecer la convivencia familiar siempre y cuando ello responda a su interés superior (art.19bis).

La forma de desarrollar esta LPJM es competencia de las Comunidad Autónomas quienes, a través del artículo 148.1.20 de la Constitución, tienen por obligación adecuar las medidas de protección integral de los derechos de los NNA a las necesidades que tenga esta población en sus territorios.

Además de la LPJM, a continuación se introducen aquellos aspectos normativos que determinan el trato que deben recibir los NNA migrantes no acompañados en función de su condición migratoria. La ley que regula el accionar de las autoridades en materia migratoria es la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 (en adelante LOEX) sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por última vez en 2009. Esta ley, como dice la exposición de motivos, es resultado de los compromisos adquiridos por España ante el Consejo Europeo realizado en 1999 en Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia donde se garantizase un trato justo a los nacionales de terceros países que residieran legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Si bien en un principio la LOEX sólo hacía distinción entre los NNA extranjeros en situación regular y aquellos que no presentaban documentos, nueve años después y ante las nuevas necesidades en materia de niñez migrante, se introdujo en su texto el artículo 35 relativo a los NNA migrantes no

acompañados. Este artículo, de inspiración europea²⁸, integra las siguientes líneas de acción:

- *Prioriza el retorno.* Establece la necesidad de reforzar los acuerdos de colaboración con los principales países de procedencia de los NNA migrantes no acompañados para proceder a su retorno²⁹.
- *Apunta hacia la prevención de la migración de NNA no acompañados.* Otorga a las Comunidades Autónomas la competencia para desarrollar acuerdos de cooperación al desarrollo y motivar así a que los NNA se queden en su país de origen
- *Garantiza la protección especial.* Obliga a las autoridades a proteger al NNA migrante no acompañado siempre y cuando se compruebe su minoría de edad.
- *Introduce el interés superior del NNA.* Obliga a las autoridades a tener en consideración primordial este principio en la toma de decisión relativa al retorno de los NNA migrantes no acompañados.

Este último punto generó mucha controversia entre los distintos académicos que veían peligroso vincular el interés superior del NNA -un concepto jurídico indeterminado en el ordenamiento nacional³⁰- al momento de decidir si el NNA migrante no acompañado debe permanecer o ser retornado. En particular, destaca la opinión de Senovilla (2012) quien manifestó que el artículo 35 de la LOEX es engañoso ya que asienta un binomio entre el derecho a la vida en familia o contexto de origen y el interés superior del NNA cuando ello no siempre es así pues existen riesgos de que el retorno suponga una violación de sus derechos. En opinión de Díez (2012) es un riesgo vincular dicho principio a la repatriación del NNA y no tanto a la posibilidad de que permanezca en España en aras de su protección.

²⁸ Los lineamientos relativos a la prevención, protección y retorno de NNA migrantes no acompañados se encuentran recogidos en el Programa de Estocolmo de 2009 y Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014).

²⁹ La alusión a estos acuerdos no es nueva siendo que, a fecha de modificación de dicha Ley, España ya contaba con el Acuerdo entre el Reino de Marruecos y el Reino de España en el ámbito de la emigración de menores de edad marroquíes no acompañados, su protección y repatriación (firmado Ad Referéndum el 6 de marzo de 2007); el Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la inmigración menores de edad senegaleses no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos (firmado ad Referéndum el 5 de diciembre de 2006) y; el Acuerdo entre Rumanía y España sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos (firmado el 15 de diciembre de 2005).

³⁰ En base al análisis que realiza Ravetllat (2012) sobre el interés superior del NNA en el ordenamiento español. Según este autor “el interés superior del niño es una noción abstracta, que lleva al juez a la toma de decisiones, con base en todas las pruebas que se le ofrecen en el proceso.” (2012:94).

A pesar de las intenciones que guarda el artículo 35 de la LOEX con respecto a la decisión de retornar al NNA migrante no acompañado, a día de hoy se carece de una argumentación jurídica fundada en derechos que permita darle contenido a dicho principio en esas circunstancias y por tanto, que se pueda proceder debidamente a su retorno³¹.

Como normas de rango menor en el análisis del marco normativo que rige el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañado en Cádiz cabe destacar, por su condición migratoria, el Reglamento de Extranjería (Real Decreto 557/2011) y el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados de 2014. Estas normas han sido dictadas por parte de órganos dependientes del poder ejecutivo por lo que carecen de potestad legislativa. En concreto, el Reglamento fue emitido por el Ministerio de la Presidencia y el protocolo por una Subsecretaría Técnica³² conformada para tal fin. Estas dos normas, si bien son inferiores a las leyes en una escala de jerarquía normativa, las desarrollan, aclaran y articulan de forma que puedan ser llevadas a la práctica. Como tal, el Reglamento y el Protocolo introducen las siguientes aclaraciones y procedimientos para el cumplimiento del artículo 35 de la LOEX:

→ *Especificación en la definición concreta de NNA migrante no acompañado y de las distintas situaciones en las que se puede encontrar en España*³³;

³¹ Como se dijo en el capítulo 1, de 2010 a 2017 solo se han podido ejecutar en España 30 repatriaciones de NNA migrantes acompañados previamente registrados por los servicios de protección a la infancia y recogidos por sus familiares en el país de origen (Fiscalía General, 2010-2017).

³² La subsecretaría para la elaboración del protocolo marco en atención a NNA migrantes no acompañados fue integrada por el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

³³ Con base en el Protocolo Marco de 2014, un NNA migrante no acompañado es todo aquel extranjero menor de dieciocho años nacional de un Estado al que no le sea de aplicación el régimen de la Unión Europea que llegue a territorio español sin un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección, así como a cualquier NNA extranjero que una vez en España se encuentre en las siguientes situaciones: a) en riesgo por haber cruzado la frontera de forma clandestina o subreptiva o cuando habiendo traspasado en compañía de un adulto alegando ser su progenitor, pariente o responsable, no aporte la documentación veraz o fiable que compruebe dicho vínculo alegado, y además se aprecie un peligro objetivo para la protección integral del NNA; b) en situación de desamparo o desprotección por padecer riesgo de sometimiento a redes de trata de personas; c) como polizones se hallen a bordo de un buque, nave o aeronave que se encuentre en un puerto o aeropuerto español y; d) sea procedente de un país de la Unión Europea siempre que dicho protocolo le sea favorable.

→ *Mejoras en la regulación relativas al itinerario migratorio y el sistema de protección, procedimiento de repatriación y procedimiento para la obtención de la autorización de residencia;*

→ *Mayores garantías procesales en defensa de sus derechos y referencia expresa al derecho a la asistencia jurídica gratuita;*

→ *Continuación del procedimiento una vez alcancen la mayoría de edad*

→ *Una nueva y más garantista regulación del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados también llamado Registro MENA.*

Todos estos cambios normativos integran los derechos de los NNA así como ciertas garantías para su ejercicio en contextos migratorios en España y, por extensión, también en Cádiz, no obstante, cabe profundizar en ello en el siguiente apartado.

5.2.1 Los NNA migrantes no acompañados y el sistema de protección andaluz

Andalucía es una entidad territorial administrativa española dotada de cierta autonomía legislativa y competencias ejecutivas que emanan del artículo 2 de la Constitución por el cual se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España y la solidaridad entre todas ellas. Para el caso que atañe a los NNA migrantes no acompañados, como ya se adelantó en el apartado anterior, el artículo 148.1.20 de este marco legislativo transfiere a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) la competencia en materia de asistencia social de las personas que residen en su territorio. Bajo este mandato, cada CCAA ha ido legislando en materia de protección de la infancia y adolescencia siendo así que, en opinión de Suárez Santodomingo (2000:190), “España no cuenta hoy en día con un único sistema de protección de menores y cada Comunidad Autónoma ha ido desarrollando su propio sistema que, en cualquier caso, cumple todos los requisitos exigidos por las disposiciones estatales e internacionales en este campo”.

Tras la reforma de su Estatuto en 2007, Andalucía ha incluido importantes referencias a las personas migrantes y a la protección de NNA en comparación con el anterior Estatuto de 1981, aunque no hace referencia expresa a los NNA migrantes no acompañados. Entre estos cambios cabe destacar los siguientes:

→ *Introduce la obligación de los poderes públicos de Andalucía de garantizar la protección de los NNA y la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y bienestar (art.18).*

→ *Otorga la competencia a la Comunidad Autónoma en materia de regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los NNA en situación de desamparo (art.61.3).*

→ *Integra la obligación de desarrollar políticas de integración y participación social, económica y cultural de los migrantes (art.62).*

No obstante estos cambios en el Estatuto, la legislación sobre protección de NNA en Andalucía no se ha modificado, sigue las pautas que se establecieron a raíz de la LPJM en la Ley 1/1998 de los Derechos y atención al menor en Andalucía y el Decreto 42/2002 del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa de esta Comunidad Autónoma. Estas normativas de rango autonómico aglutinan todos aquellos principios que han inspirado la legislación estatal e internacional en materia de protección de derechos de los NNA, en particular, cabe señalar aquellos recogidos en el art.3 de dicha Ley 1/1998:

→ *La primacía del interés superior del NNA frente a cualquier otro interés legítimo.*

→ *El reconocimiento de la capacidad progresiva del NNA.*

→ *La obligación de las administraciones públicas andaluzas de tomar medidas para garantizar el ejercicio de los derechos de los NNA.*

→ *La necesidad de llevar a cabo una coordinación interinstitucional en aras de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos de los NNA.*

Bajo estos principios se asientan las bases del sistema de protección de la infancia y adolescencia en Andalucía que se activa, en el caso de los NNA migrantes no acompañados, con la aplicación del artículo 23.1 de esta misma Ley 1/1998 a través del reconocimiento jurídico de su situación de desamparo. Este reconocimiento conlleva a la asunción por parte de los poderes públicos de la tutela *ex lege* de los NNA migrantes no acompañados, privando de ella a los padres en el marco de lo que se cree que es más conveniente en pro de su interés superior³⁴. Bajo esta lógica proteccionista, el retorno no

³⁴ A pesar de esta falta de precisión legal, es unánime en España la consideración de que una vez verificado que se trata de un NNA migrante no acompañado que carece de la asistencia material o moral de una persona adulta responsable del mismo en territorio español, debería ser declarado en situación de desamparo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 172 del Código civil y 18 de la LPJM (Durán Ruiz, 2007: 437; Lázaro, 2008: 65; Cabedo, 2010: 72 y 73; Flores González, 2018: 348)

es posible y la permanencia en Andalucía aparece como la única solución duradera. La permanencia de los NNA migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma aparece regulada en la octava disposición adicional general de dicha Ley 1/1998 de los Derechos y atención al menor en Andalucía junto con la necesidad de tomar medidas que prevengan la migración de estos NNA a la Comunidad. En concreto, esta disposición adicional general obliga a la administración de la Junta de Andalucía, cabeza de gobierno de la Comunidad, a:

1. Incluir en el marco de la cooperación al desarrollo acciones de fomento, mejora y respeto de los derechos de la infancia en los Estados de origen de los NNA y por tanto, también la *prevención* de la llegada de este flujo migratorio a la Comunidad.
2. Procurar la *adecuada atención e integración social* de los NNA migrantes que se encuentran en una situación de riesgo o desamparo, durante el tiempo que éstos permanezcan en la Comunidad, respetando en todo momento su cultura y procurando la reinserción social en su medio familiar y social siempre que ello sea posible.
3. Facilitar la *adopción de NNA en el extranjero por personas residentes* en Andalucía de conformidad con los principios y normas recogidos en los convenios internacionales suscritos por el Estado español.
4. Promover la colaboración con la Administración del Estado para que el *acogimiento familiar o residencial de NNA migrantes en Andalucía*.

Cada una de estas obligaciones han sido desarrolladas en decretos y órdenes que, como muestra la tabla 12, tienen como lineamientos el acogimiento residencial y la integración social de los NNA migrantes no acompañados en la Comunidad. A partir de ellas, se instala en Andalucía un proteccionismo tutelar que tiene por fin facilitar su permanencia e integración social por encima de cualquier otro tipo de solución.

Tabla 12. Decretos y órdenes que afectan a los NNA migrantes no acompañados en aras de su protección y ejercicio de derechos en Andalucía

Norma	Contenido
<i>Decreto 42/2002 sobre el régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa.</i>	En conformidad con lo dispuesto en artículo 172.1 del Código Civil, se reconoce la figura jurídica de desamparo equiparable a la situación de desprotección de los NNA migrantes no acompañados.
<i>Decreto 282/2002 sobre el acogimiento familiar y adopción</i>	Regula la adopción de un NNA migrante residente de otro Estado por parte de personas con residencia habitual en Andalucía las cuales deben presentar, entre otras cosas, la solicitud de declaración de

	idoneidad para la adopción internacional.
<i>Decreto 355/2003 sobre acogimiento residencial de menores.</i>	<p>Estipula los derechos y garantías de los NNA acogidos en un centro de protección en particular, el derecho a la atención integral, el respeto de sus derechos y su dignidad humana y el trato personalizado y la elaboración de un programa individualizado que atienda a sus necesidades particulares.</p> <p>En cuanto a los centros, se establece la distinción entre las casas (núcleos de convivencia ubicados en viviendas normalizadas que siguen los patrones de unidades familiares) y las residencias (centros que agrupan varios núcleos de convivencia similares a las casas y en los que los NNA acogidos comparten habitualmente espacios comunes). Los adolescentes migrantes no acompañados están en residencias mientras que aquellos que llegan siendo muy pequeños se benefician de las casas.</p>
<i>Orden de 28 de julio de 2000 que regula los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía</i>	Establece las condiciones mínimas para el adecuado funcionamiento de los centros de protección menores donde son tutelados los NNA migrantes no acompañados. Estos centros deben asumir la responsabilidad sobre el desarrollo integral de los NNA, garantizando la adecuada satisfacción de sus necesidades biológicas, afectivas y sociales en un ambiente de seguridad y protección, potenciando experiencias de aprendizaje y el acceso a los recursos sociales en las mismas condiciones que cualquier otra persona de su edad.
<i>Orden de 13 de julio de 2005 reguladora del Proyecto Educativo para los Centros de protección de menores</i>	Señala los Programas de integración social para NNA en particular, el Programa de Acogida Inicial e Inmediata; el Programa de Atención Residencial Básica y; el Programa Específico de Atención a la Diversidad. Estos programas deben de estar, preferentemente, emplazados en zonas urbanas o rurales saludables, integradas en un entorno vecinal y que permitan un fácil acceso a los recursos existentes en la zona. En el caso de los NNA migrantes no acompañados requieren de una atención diferenciada producto de sus características propias (culturales, idiomáticas, religiosas...) y necesidades específicas que hay que abordar junto con expectativas laborales que se ven frustradas al no poseer la edad reglamentaria o, en su caso, al no poseer la formación o cualificación precisa.
<i>Orden de 23 de octubre de 2007 sobre el reglamento marco para los centros de protección de menores de Andalucía.</i>	La intencionalidad de este Reglamento es darle más peso a la importante participación de los NNA en la vida del centro, como sujetos directos de los derechos y las obligaciones que en aquél se establecen. Ello se traduce en: a) una atención y prestación de servicios las veinticuatro horas del día, por unos equipos directivo, técnico y educativo cualificados y con la formación apropiada, b) una coordinación adecuada entre los distintos miembros del equipo de profesionales que participan en su atención, y entre aquéllos y las diferentes instituciones y recursos de la red social y; c) una intervención interdisciplinar adecuada y con unificación de criterios.

Fuente: elaboración propia a partir de legislación autonómica en materia de protección de menores en Andalucía.

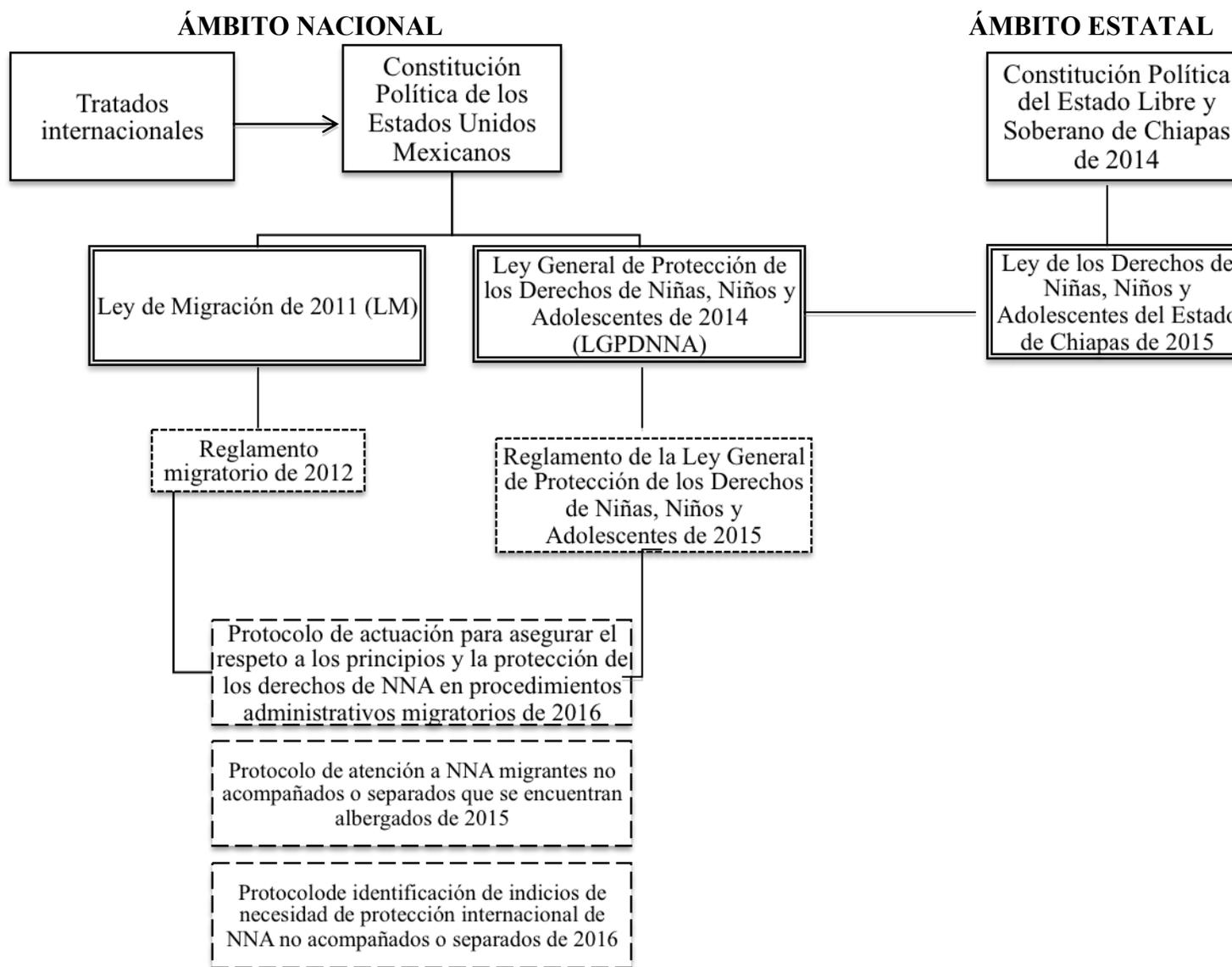
Hasta aquí se observa que el marco normativo que rige los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz integra los derechos de los NNA no obstante, cuanto más operativa es la norma, se observa una priorización de la

protección de estos NNA por encima de cualquier otro derecho. Esta protección se manifiesta a través de la asunción de la tutela por parte del sistema de protección de la Junta de Andalucía, la imposibilidad de retornar del NNA a su país de origen en base al principio de interés superior, su consecuente permanencia y, finalmente, la necesidad de desarrollar una normativa para su integración social. En el siguiente apartado es posible relativizar estos aspectos al compararlos con el marco normativo que presenta México y, en particular Chiapas, en la materia.

5.3 El tratamiento normativo de la niñez y adolescencia migrante no acompañada en México: incoherencias en el desarrollo de la norma

Al igual que España, desde que México ratificó la Convención en 1990 ha realizado importantes esfuerzos legislativos por integrar los derechos de los NNA en su marco interno. En este apartado se presenta el análisis del marco normativo que rige el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Tapachula de la misma manera que se hizo en el apartado anterior con el caso gaditano, es decir, primero se introducen los avances legislativos que, desde un enfoque basado en derechos, España ha llevado a cabo en el ámbito de protección de la infancia y, en segundo lugar, desde lo migratorio. Este tratamiento normativo se muestra en la figura 8 y viene a mostrar el desarrollo de las normas y las distintas unidades que constituyen el campo de observación de este análisis basado en la integralidad jurídica de los derechos de los NNA en este país.

Figura 8. Marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados en México y Chiapas



Fuente: elaboración propia a partir de la legislación nacional y autonómica en materia de protección a la infancia y regulación migratoria en México y Chiapas.

En el ámbito de protección de la infancia, como ocurre en el caso español, la primera norma que atañe a los NNA independientemente de su condición migratoria es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su nuevo texto de 2011. En particular, destaca el artículo 4 que apela al cumplimiento por parte del Estado del principio de interés superior del NNA en todas las decisiones y actuaciones relativas a los NNA así como el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este artículo ya marca una primera diferencia con respecto al caso español donde el principio de interés superior del NNA aparece en una norma de rango menor siendo que, en la Constitución española, se habla de protección del “menor” y no de su interés superior como un principio que debe guiar el accionar del Estado con respecto a los NNA que se encuentran en su territorio.

Además de este reconocimiento al interés superior del NNA en la toma de decisiones que le conciernen, la Constitución mexicana apela en el artículo 73 a la responsabilidad del Congreso de elaborar leyes que integren en los tres niveles (federal, estatal y municipal) los principios y derechos inscritos en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos, la Convención sobre los Derechos del Niño. Por tanto, México hace explícita -a diferencia de España- la necesidad de llevar a cabo un procedimiento de garantía de los derechos de los NNA cuyo fin podría interpretarse como la necesidad de alcanzar el máximo de bienestar posible para los NNA y combatir el autoritarismo o abuso del poder que ocurre cuando se toman decisiones referidas a ellos así como el paternalismo cuando se prioriza su protección y no el ejercicio pleno de sus derechos.

En consonancia con esta reforma constitucional se creó la Ley General de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante LGPDNNA) en 2014. Esta LGPDNNA supuso un avance sin precedentes en materia de reconocimiento legislativo de los derechos de los NNA en el país. En comparación con su símil español (la LPJM reformada en 2015), la LGPDNNA introduce cuatro grandes diferencias:

- 1) *Alusión explícita al enfoque basado en derechos del NNA* mientras que, la LPJM, tal y como dice su nombre, se queda estancada en la protección jurídica del menor y las consecuencias que este enfoque conlleva en materia de garantía de todos los derechos de los NNA y no sólo de su protección.

2) *Cambios importantes en el uso de conceptos referidos a la infancia y adolescencia*, en particular, en lo relativo a:

→ La distinción entre NNA versus menores. Esta diferencia marca el salto cualitativo por parte de México en cuanto a la adecuación del lenguaje a un enfoque basado en derechos versus la utilización por parte de España de un lenguaje que hace alusión a un paradigma previo a la Convención sobre los Derechos del NNA donde el NNA es concebido como objeto de protección, incapaz y dependiente del adulto.

→ La distinción entre niños y adolescentes versus menores. Esta diferencia puede parecer contraria a la Convención ya que marca un trato diferenciado por parte de las instituciones encargadas de garantizar los derechos de los NNA pero también establece la oportunidad de otorgarle por primera vez un reconocimiento jurídico a la adolescencia, una categoría social marginada entre dos límites, aquél que le cataloga como “menor” o bien le considera “pequeño adulto”.

→ El lenguaje de género. La LGPDNNA utiliza y antepone el término femenino al masculino durante todo el texto mientras que la LPJM habla de menores en masculino plural para referirse también a las niñas y adolescentes, invisibilizando a través del lenguaje a este colectivo.

3) *Un capítulo entero dedicado a los NNA migrantes no acompañados* (del artículo 89 al 101, ambos incluidos) donde señala las obligaciones positivas y negativas del Estado con respecto a este colectivo:

→ Entre las obligaciones positivas se encuentran: a) tomar medidas especiales de protección; b) proporcionar servicios correspondientes a su situación migratoria; c) tener en consideración el interés superior del NNA durante todo el procedimiento administrativo migratorio y; d) alcanzar una solución duradera que resuelva todas sus necesidades de protección, tenga en cuenta sus opiniones y privilegie la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior.

→ Entre las obligaciones negativas se encuentran: a) la prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a un NNA cuando su vida, seguridad y/o libertad esté en peligro, así como donde ha sido sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; b) la condena hacia la criminalización de la migración afirmando que, en ningún caso, la situación migratoria irregular constituye por sí misma la comisión de un delito y; c) la privación de la libertad al NNA en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria.

4) *Garantías procesales para la determinación del interés superior del NNA*. En particular, la LGPDNNA introduce en el artículo 92 las siguientes garantías:

- I. El derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio;
- II. El derecho a ser informado de sus derechos;
- III. El derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado;
- IV. El derecho del NNA a ser escuchado y a participar en las diferentes etapas procesales;
- V. El derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete;
- VI. El acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular;
- VII. El derecho a ser asistido por un abogado y a comunicarse libremente con él;
- VIII. El derecho, en su caso, a la representación en suplencia;
- IX. El derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior del NNA y esté debidamente fundamentada;
- X. El derecho a recurrir la decisión ante la autoridad jurisdiccional competente y,
- XI. El derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.

Estas obligaciones y garantías supone un avance en la materialización de los derechos de los NNA en la medida en la que otorgan categoría de ley a una doctrina que se ha ido construyendo a partir de las recomendaciones internacionales en la materia. Si bien en el caso español también se encuentran dichas obligaciones y garantías, se desprenden de la jurisprudencia en la materia siendo que algunas están estipuladas en el Protocolo Marco de atención a este colectivo y no en la Ley de Protección Jurídica del Menor de 1996 reformada en 2015.

Como se ha mostrado a lo largo de estos cuatro puntos, la LGPDNNA de 2014 se adecua a un enfoque basado en derechos y enfrenta los desafíos con los que se pueden encontrar los NNA migrantes no acompañados en el ejercicio de sus derechos mientras que, su símil español, la LPJM de 2015, impone un enfoque proteccionista donde los NNA migrantes no acompañados se hacen beneficiarios de dicho derecho a partir de la declaración de su situación de desamparo y la consecuente asunción de la tutela por parte del Estado español.

Para el desarrollo de la LGPDNN se publicó en 2015 su Reglamento. Esta norma pervierte el enfoque basado en derechos que emana de la LGDNNNA al situar al Instituto Nacional de Migración como la institución encargada de velar por los derechos de los

NNA migrantes no acompañados en colaboración con la Procuraduría de protección. El protagonismo que se le otorga a esta entidad de gestión migratoria marca desde un inicio el enfoque centralista y regulatorio de la política mexicana en materia de niñez y adolescencia migrante no acompañada. Tal es el peso jurídico que se le otorga al Instituto en la toma de medidas que conciernen a estos NNA que el artículo 105 de dicho Reglamento deja a esta entidad, en coordinación con la Procuraduría Federal, la responsabilidad de emitir un protocolo para asegurar que durante los procedimientos administrativos migratorios que involucren a NNA se respeten los principios y derechos que establece la LGPDNNA y se privilegie su interés superior.

Esta norma guarda por tanto, mayor consonancia con el trato que deben recibir los NNA migrantes no acompañados por su condición migratoria, segundo ámbito de interés analítico. Este tratamiento que se le otorga a los NNA por su condición migratoria se introduce a través de la Ley de Migración (en adelante LM) publicada en 2011. Esta LM presenta cuatro grandes diferencias en cuanto a su símil española la LOEX de 2009, éstas son:

- 1) *La población a la que se dirige la LM: nacionales y extranjeros.* Mientras la LM regula el trato hacia los NNA migrantes no acompañados nacionales y extranjeros (art.3.XVIII), la LOEX hace referencia aquellos extranjeros comunitarios o miembros de terceros países. Esto refleja la condición de México como país tránsito, de destino y también de origen y retorno de este flujo migratorio.
- 2) *El fin de la gestión migratoria.* Si bien ambas leyes apuntan al retorno de los NNA migrantes no acompañados a su país de origen, la LM complementa tal acción garantizando su asistencia social y su protección internacional en caso de que lo necesite por razones humanitarias mientras que, la LOEX establece como líneas paralelas al retorno, la prevención y la protección especial del NNA por condición de menor de edad. En este sentido, la protección especial, si bien no sustituye la necesidad de garantizar la protección internacional, a diferencia de ésta obliga al Estado a asumir los cuidados y atención de todos los NNA migrantes no acompañados que se encuentren en su territorio.
- 3) *Los actores involucrados.* La LM mexicana, a diferencia de la LOEX, otorga potestad al Instituto Nacional de Migración en la toma de decisiones que conciernen a los NNA migrantes no acompañados, en particular en lo relativo al ejercicio de sus derechos. Mientras que la LOEX dicta que tal responsabilidad es del Ministerio Fiscal en colaboración con las entidades autonómicas competentes en materia de protección de menores. Ello marca un antecedente en la materialización de los derechos de los

NNA migrantes no acompañados que se contraponen al espíritu que emana de la LGDNNA y que se observa con mayor detalle en el apartado 4.3 sobre el análisis de la respuesta institucional que se le otorga a este colectivo en los contextos de Cádiz y Tapachula.

4) *El contenido otorgado al interés superior del NNA.* Como se vio en el apartado anterior, en la LOEX el interés superior del NNA al igual que en la LM mexicana se ancla en el retorno del NNA al país de origen. Sin embargo, a diferencia de la LOEX que no limita el contenido jurídico de tal principio a esa solución, la LM establece cada uno de los pasos que las autoridades tienen que seguir para llevar a cabo el retorno asistido de los NNA migrantes no acompañados, no dando lugar a su permanencia en el país a excepción de que se trate de un situación donde el NNA requiera de la protección internacional por parte del Estado mexicano. De este modo, el principio de interés superior del NNA en el caso de la LM está unido irremediabilmente a la resolución migratoria y no constituye un principio orientador del accionar de las autoridades para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de garantía del ejercicio de los derechos por parte de los NNA migrantes no acompañados.

Esta ley se desarrolla a partir del Reglamento migratorio publicado en 2012 que introduce en los artículos del 171 al 176 las siguientes obligaciones a ejecutar por parte del Instituto Nacional de Migración: 1) la custodia de los NNA migrantes no acompañados que sean localizados en territorio nacional; 2) la valoración y determinación de su interés superior y; 3) la garantía de su asistenta social a través de la canalización al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDF) o bien habilitando el espacio en la estación migratoria cuando no sea posible su canalización a dicho SNDIF. Este punto muestra nuevamente la importancia e influencia que tiene el Instituto Nacional de Migración en la toma de medidas que afectan a los NNA migrantes no acompañados como ya adelantaba el Reglamento de la LGPDNNA. De este modo, conforme se avanza en el desarrollo normativo en materia del accionar de las autoridades con respecto a este colectivo en Tapachula, más se aleja uno del enfoque basado en derechos que emana de la Constitución de 2011 y la LGPDNNA para acercarse a un enfoque securitario donde el NNA es ante todo migrante.

Como se ha podido observar a través de este análisis, desde un enfoque basado en derechos existen diferencias substanciales en el marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados en función del

contexto de estudio. En concreto, en Cádiz prima normativamente la protección del NNA migrante no acompañado por su situación particular y menoría de edad mientras que, en el caso de Tapachula se asienta la contradicción entre la LGPDNNA (mucho más avanzada en materia de reconocimiento y garantía de los derechos de los NNA que su símil español) y la LM siendo que, por encima de la protección integral de sus derechos, prima a la hora de desarrollar dichas leyes, la necesidad de gestionar su situación migratoria y retornarles a su país de origen.

A continuación se presenta el marco normativo que regula el accionar de las autoridades en Chiapas a fin de hacer el mismo ejercicio que se hizo con el marco normativo gaditano.

5.3.1 La protección jurídica de los NNA migrantes no acompañados en Chiapas

Chiapas es una de las 32 entidades federales que integra los Estados Unidos Mexicanos con competencias, al igual que Andalucía, en materia legislativa y ejecutiva. En particular destaca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas como marco normativo de protección integral de los derechos de los NNA migrantes no acompañados que se encuentran en su territorio. Esta carta magna pone el énfasis en los derechos de los NNA migrantes (art. 4.I y art.10) a diferencia de su símil español -el Estatuto de Autonomía de Andalucía- que, como ya se vio, centra la atención en la protección del NNA y la necesidad de desarrollar políticas de integración y participación social, económica y cultural de los migrantes.

Esta obligación constitucional se encuentra reflejada en la Ley de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en Chiapas publicada en 2015, resultado de la necesidad de armonizar su legislación estatal con respecto a la LGPDNNA publicada apenas un año antes. Esta Ley chiapaneca aporta el mismo contenido que la LGPDNNA y muestra, por tanto, las mismas diferencias que se ya señalaron en el apartado anterior con respecto al marco normativo español y, en particular, con respecto a la Ley 1/1998 de los derechos y atención en Andalucía, por lo que no hay cabida de señalarlas de nuevo en este apartado. Lo que si vale la pena indicar es que tanto la normativa chiapaneca como la andaluza siguen los lineamientos que marca el gobierno central en la materia.

A la hora de desarrollar la Ley de Derechos de las NNA en Chiapas uno se encuentra con un vacío normativo siendo así que lo único que se ha podido encontrar relativo a los NNA migrantes no acompañados han sido los distintos servicios que ofrece el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, entre ellos, asesoría y gestión migratoria, un Centro de día que brinda alimentación, alfabetización, atención psicológica, pedagógica y médica de 9h a 17h y un albergue a puertas cerradas especializado en migración bajo la categoría de Albergue Temporal para Menores Migrantes donde, además de darles alojamiento, comida y atención médica, también se les presta atención psicológica, actividades recreativas para su esparcimiento y pláticas de prevención psicosocial y de actualización pedagógica que abarcan temas relativos a los peligros de la migración, las adicciones, trata de personas, proyecto de vida, control de la ira, entre otros.

De este modo, a diferencia de Andalucía donde la Ley 1/1998 mostraba cierto desarrollo a partir de determinados decretos y órdenes que afectaban al accionar de las autoridades en materia de niñez y adolescencia migrante no acompañada, en Chiapas no se encuentra regulado dicho accionar ya que, como apunta el análisis, prevalece la LM por encima de la LGPDNNA y por tanto, se prioriza el retorno *versus* su permanencia en territorio nacional. No obstante, se les otorga asistencia social, servicio regulado por el artículo 4 de la Ley de Asistencia Social a cargo de la Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada.

5.4 La respuesta institucional que se le otorga a los NNA migrantes no acompañados en ambos contextos de estudio

El accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados se observa en este apartado a partir de la respuesta institucional que prevalece en Cádiz y Tapachula y que es analizada a través de la información proveniente de los protocolos marco de atención a este colectivo y las entrevistas realizadas a informantes clave durante el trabajo de campo (anexo 1). Este apartado se divide en dos momentos o subapartados: el primero de ellos presenta el mapeo de actores involucrados y el ámbito de actuación que ocupan durante el proceso de intervención gubernamental que tiene a lugar en ambos contextos y que puede ser coherente o no con los lineamientos que emanan del marco

normativo nacional. En un segundo momento se introduce el análisis de la respuesta institucional desde su adecuación a un enfoque basado en derechos. En particular, se pretende valorar si dicha respuesta institucional promueve o, por el contrario, obstaculiza el ejercicio de los derechos de estos NNA a partir del análisis de la influencia e importancia que tienen los actores involucrados en la toma de medidas concernientes a los NNA migrantes no acompañados en función de cada una de las fases que integran el proceso de intervención gubernamental que tiene lugar en ambos contextos de estudio.

Como ya se dijo al inicio de esta tesis, el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados corresponde a un momento concreto del accionar de las autoridades que inicia con la localización de los supuestos NNA migrantes no acompañados -fundamentalmente por parte de las autoridades migratorias- y finaliza cuando se ejecuta una solución con respecto a su situación. A lo largo de este proceso inciden múltiples factores que cambian continuamente, lo que dificulta su observación y por tanto, también su análisis. Por esta razón se ha decidido dividir dicho proceso de intervención gubernamental en cuatro fases: 1) fase de localización de los NNA migrantes no acompañados; 2) fase de investigación de su situación personal y sociofamiliar; 3) fase de toma de una decisión y; 4) fase de ejecución de una solución. En cada una de estas fases es posible encontrar a distintos actores que toman medidas (acciones y omisiones) que afectan al ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados.

5.4.1 Características de la respuesta institucional según los ámbitos de actuación y el tipo de administración

La respuesta institucional que se otorga a los NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula está conformada por un conjunto de entidades y autoridades públicas responsables en la toma de medidas que les afectan. Esta respuesta no es neutra sino que, como ya se dijo, constituye una forma de entender la niñez y adolescencia migrante no acompañada desde el Estado.

Las figuras 9 y 10 presentan este conjunto institucional organizado en función del ámbito de actuación y el tipo de administración al que pertenecen cada una de las entidades y autoridades involucradas. De esta sistematización, la respuesta institucional de Cádiz se

ha dividido en tres ámbitos de actuación: 1) la protección, 2) registro, identificación y traslado y 3) regularización.

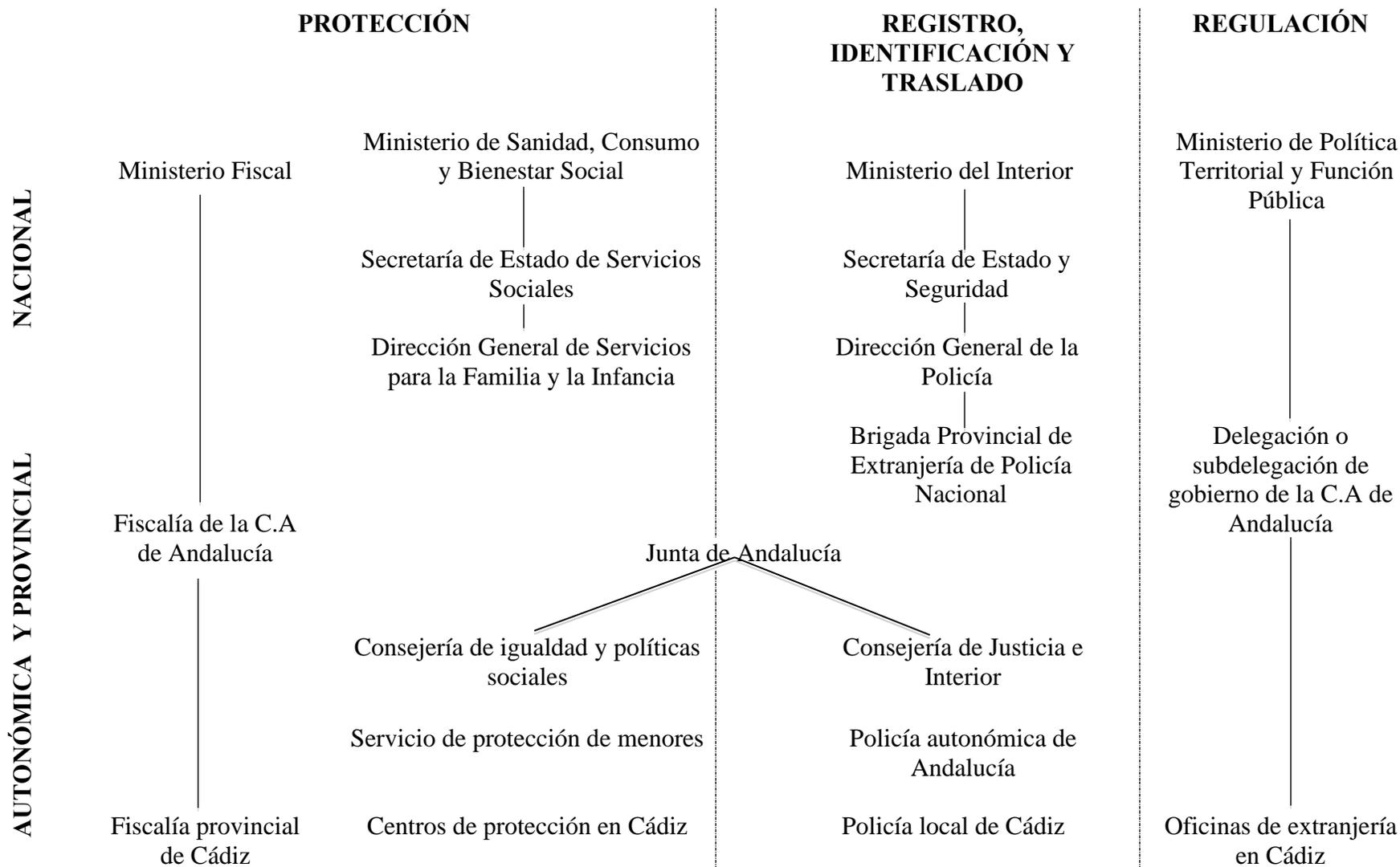
→ En el *ámbito de la protección*, el actor principal es el Ministerio Fiscal y las correspondientes fiscalías de menores³⁵. Esta institución pública tiene por fin velar por el interés superior del NNA durante las distintas fases que integran el proceso de intervención así como supervisar las distintas acciones de la Junta de Andalucía como encargada de su tutela. Por su parte, la Junta de Andalucía tiene la obligación de proporcionar al NNA el máximo bienestar posible, acogiéndole en sus centros de protección y garantizando una atención adecuada a sus necesidades y derechos. Para llevar a cabo tal función, la Junta de Andalucía dispone de una Consejería de igualdad y políticas sociales dentro de la cual se ubica el servicio de protección de menores y los centros de protección de menores.

→ En el *ámbito del registro, identificación y traslado*, la entidad responsable es la Dirección General de la Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior y, en concreto, de la Secretaría de Estado y Seguridad. Esta entidad está encargada de la titularidad del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados (o también Registro MENA). Para llevar a cabo esta función, cualquier autoridad, institución, entidad local o autonómica que localice a un NNA migrante no acompañado lo debe comunicar a la mayor brevedad a la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de la Policía Nacional así como a la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno y al Ministerio Fiscal y trasladarlo para que los funcionarios realicen las actuaciones necesarias para iniciar o actualizar su inscripción en el Registro MENA. En los casos en que la mayoría de edad del NNA migrante no pueda determinarse con seguridad y quepa la duda de que se trate de un NNA, los funcionarios de la policía nacional, a determinación del Ministerio Fiscal, deben trasladar y acompañar al NNA al hospital más cercano donde se le realizarán las pruebas para la determinación de su edad. Una vez el NNA migrante no acompañado es identificado, la policía nacional está encargada de su traslado inmediato a un centro de protección de menores perteneciente a la Junta de Andalucía.

→ En el área de *regularización* de la situación migratoria del NNA migrante no acompañado actúa la subdelegación de gobierno dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Esta entidad asignada a la Comunidad Autónoma lleva a cabo la documentación del NNA a través de las oficinas de extranjería ubicadas en las distintas provincias de la Comunidad.

³⁵ Para el caso concreto de Cádiz, hay tres delegaciones: la fiscalía de Cádiz, Algeciras y Jerez

Figura 9. Repuesta institucional con NNA migrantes no acompañados en Cádiz en función de los ámbitos de actuación y el tipo de administración



Fuente: elaboración propia con base en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañado (2014) y entrevistas a informantes clave.

La figura 10 muestra la respuesta institucional de Tapachula agrupada en cuatro ámbitos de actuación: 1) asistencia social, 2) protección internacional, 3) representación jurídica y protección y 4) regularización. Las características de cada uno de estos ámbitos de actuación son explicadas a continuación:

→ En el *ámbito de la asistencia social* se encuentra el Sistema Nacional DIF de las entidades federativas y los municipios quienes en el marco de sus competencias deben: a) garantizar la protección integral de derechos de los NNA migrantes; b) detectar supuestos de reconocimiento de la condición de refugio o protección complementaria y comunicarlo en un plazo de cuarenta y ocho horas al Instituto para que se adopten las medidas de protección especial necesarias; c) habilitar espacios de alojamiento o albergues que cumplan ciertos estándares mínimos para poder brindarles la atención adecuada y; d) diseñar y administrar una base de datos que integre la información del NNA y la comparta con la Procuraduría. De este modo, el DIF Chiapas y municipal ponen a disposición del Instituto un espacio temporal donde alojar a los NNA migrantes no acompañados en lo que se resuelve el procedimiento administrativo migratorio. Se trata de un albergue que recibe el nombre de “casa de tránsito”, lo que da ya un indicativo del tipo de servicios que otorga: asistencial y de corta duración.

→ En el *ámbito de la protección internacional* está la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, encargada de llevar a cabo el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado cuando el personal del DIF o del Instituto detecte algún caso.

→ En el *ámbito de la representación jurídica y la protección* está la Procuraduría de Protección con sede en Tuxtla Gutiérrez y una pequeña delegación en Tapachula. Es un órgano especializado del Sistema Nacional DIF que tiene por fin prestar asesoría y representación en suplencia o coadyuvancia al NNA migrante no acompañado durante el procedimiento administrativo migratorio y dictar las medidas de protección correspondientes siempre que los NNA acepten dicha representación. En este sentido, las medidas de protección pueden ser urgentes si existe un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad del NNA o especiales cuando resulten necesarias para salvaguardar los derechos del NNA. Ahora bien la Procuraduría es un ente especializado del DIF por lo que si bien su línea de acción se deslinda de la asistencia social y se enmarca en el enfoque basado en derechos, lo cierto es que son las mismas personas del DIF las que dirigen esta institución y que asumen de forma puntual sus obligaciones con respecto a este colectivo. Estas obligaciones son: a) seguir el procedimiento para la protección y restitución integral de los derechos de los NNA previsto en el artículo 124 de la Ley e; b) informar al Instituto las medidas de protección especial que dicte a fin de que éste ejecute aquéllas que correspondan a su ámbito de competencia.

→ En el *ámbito de la regularización* se encuentra el Instituto Nacional de Migración encargado principal en llevar a cabo el procedimiento administrativo migratorio, hacer las canalizaciones

correspondientes en materia de asistencia social y garantía de derechos e identificar supuestos de protección internacional y trata. Asimismo, tiene funciones de protección a través de los Oficiales de Protección a la infancia (en adelante OPI) como por ejemplo, salvaguardar la integridad física y psicológica de los NNA migrantes no acompañados; brindarles de manera inmediata los servicios de salud, alimentación, habitación, educación, vestido, atención médica y psicológica y recreación; facilitarles comunicación con sus familiares a través de llamadas gratuitas; mantenerlos informados sobre su situación migratoria, utilizando un lenguaje respetuoso, amable y de acuerdo a su edad; acompañarles durante todo el proceso de retorno asistido a su país de origen o residencia, y trasladarles siempre que sea necesario. De este modo, el Instituto es juez y parte a la hora de resolver el conflicto de intereses que supone la condición migratoria irregular del NNA y su condición de sujeto de protección especial y de derechos.

Dentro de este ámbito es posible destacar a otra autoridad con poca importancia pero influyente en la toma de decisiones que conciernen a los NNA migrantes no acompañados, ésta es el consulado. Esta autoridad es la encargada de gestionar la documentación oficial del NNA -en caso de no tenerla- para poder llevar adelante el procedimiento administrativo de regulación de la situación migratoria.

Como conclusión es posible afirmar que la respuesta institucional en Cádiz presenta un tipo de coordinación interinstitucional y descentralizada en la medida en la que hay una entidad local organizativa de referencia (la Junta de Andalucía) y existe una mínima articulación entre los ámbitos de actuación y los agentes responsables de cada ámbito. En el caso de Tapachula, la coordinación tiende a lo sectorial y es de carácter centralizado, es decir, existe un reparto de responsabilidades (diversos ámbitos de actuación) no obstante, no hay una entidad organizativa que articule estos ámbitos de actuación siendo que todas responden a las directrices de sus correspondientes a nivel nacional. Si existe, por el contrario, una entidad destacada que es el Instituto Nacional de Migración y que adquiere un rol importante en la toma de decisiones concernientes a estos NNA. También es posible observar en el caso de Tapachula que se solapan funciones entre entidades con razón de ser distinta: las mismas autoridades que se encargan de la regularización de los NNA también asumen funciones de protección.

Figura 10. Repuesta institucional con NNA migrantes no acompañados en Tapachula en función de los ámbitos de actuación y el tipo de administración



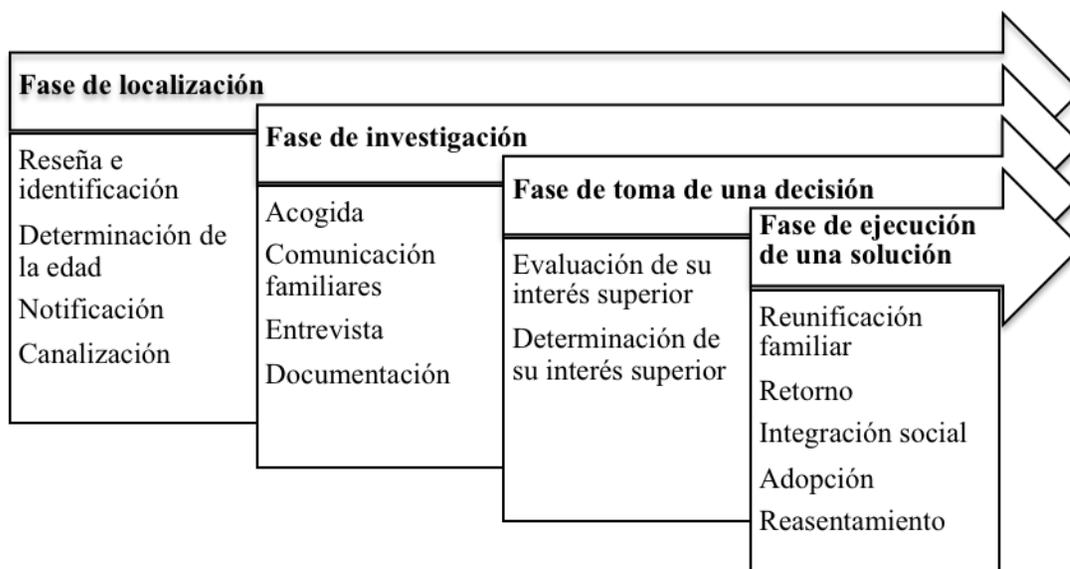
Fuente: elaboración propia a partir de Protocolo de actuación para asegurar el respeto de los principios y protección de los derechos de NNA en procedimientos administrativos migratorios de 2016 y entrevistas a informantes clave.

5.4.2 La adecuación de la respuesta institucional a un EBDH

En este apartado se analiza el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados desde la respuesta institucional que se configura en cada una de las fases del proceso de intervención gubernamental que tiene lugar en Cádiz y Tapachula con el fin de entender si dicha respuesta guarda coherencia con el marco normativo anteriormente expuesto y de qué manera adopta un enfoque basado en derechos, es decir, posibilita el ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados. Para ello, como se adelantó en un inicio, el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados se divide en esta investigación en cuatro fases: fase de localización, fase de investigación, fase de toma de una decisión y fase de ejecución de dicha solución. Cada una de estas fases integra, como muestra la figura 11, una serie de pasos que deben seguir las autoridades en materia de garantía y satisfacción de los derechos de los NNA migrantes no acompañados. Así por ejemplo:

- En la fase de localización de los NNA migrantes no acompañados se lleva a cabo la reseña e identificación del NNA, la determinación de la edad en el caso de que haya duda, la notificación a las autoridades de protección a la infancia y la canalización inmediata al sistema de protección una vez no quepa duda que se trata de un NNA.
- En la fase de investigación de la situación particular y sociofamiliar del NNA se produce la acogida del NNA en el centro de protección a la infancia y adolescencia, la comunicación con sus familiares, la entrevista individual por parte de una persona especialista y con el objetivo de conocer su situación particular y la documentación del NNA.
- En la fase de toma de una decisión con respecto a su situación se lleva a cabo la evaluación y determinación del interés superior del NNA en pro de una solución duradera. Esta fase si bien está relacionada con la fase de investigación, se considera una fase por sí misma ya que requiere un procedimiento donde se sopesan las distintas soluciones posibles con respecto a la situación individual del NNA. Durante esta fase debe participar el NNA por lo que debe estar informado y ser escuchado por un equipo interdisciplinario que valore cuál es la mejor solución en función de su situación particular.
- En la fase de ejecución de una solución se debe proporcionar a los NNA migrantes no acompañados un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos. Según el Comité de Derechos del Niño (O.G N°6) y como ya se dijo a lo largo de esta investigación, hay cinco soluciones duraderas posibles para los NNA migrantes no acompañados: la reunificación familiar, el retorno asistido, la integración social, la adopción internacional y el reasentamiento en un tercer país.

Figura 11. Fases y pasos del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados desde un enfoque basado en derechos



Fuente: elaboración propia de las fases a partir de Defensor del Pueblo Andaluz (2004), Cabedo (2006), Bravo *et al.* (2010) y Bravo y Santos (2016). Elaboración del contenido de cada una de las fases a partir de la Observación General N°6 emitida por el Comité de Derechos del Niño y la Opinión Consultiva (OC-21/14) emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2014.

A) Fase de localización de los NNA migrantes no acompañados

Esta fase contempla el accionar de las autoridades –fundamentalmente migratorias- una vez que aprehenden a los NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen hasta que se lleva a cabo su traslado a un sistema de protección donde debieran recibir una atención adecuada e investigar su situación personal y sociofamiliar. Normalmente, según las entrevistas realizadas a informantes clave (anexo 1) y los protocolos marco de atención a este colectivo, es la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de la Policía Nacional en Cádiz y los agentes migratorios del Instituto Nacional de Migración en Tapachula los protagonistas de esta fase. Aunque en el caso de Cádiz también ocurre que, en ocasiones, el NNA migrante no acompañado se presenta directamente ante el centro de protección de menores (Cádiz, autoridad de protección, E.1 y E.2) lo que demuestra un conocimiento y socialización por parte del colectivo de cómo funciona el sistema de protección gaditano.

Como se ha visto en la figura 11, esta fase presenta cuatro pasos a seguir desde un enfoque basado en derechos, estos pasos son: reseña e identificación de los NNA, determinación de la edad, notificación y canalización.

El primer paso consiste en la *reseña e identificación de los NNA*. Para llevar a cabo tal procedimiento es necesario previamente que la autoridad, institución, entidad local que localice a un NNA migrante no acompañado lo notifique y lo traslade a una comisaría o estancia provisional/estación migratoria.

En el caso de Cádiz, según las autoridades de protección entrevistadas, los NNA migrantes no acompañados localizados en embarcaciones o en el puerto son trasladados a la comisaría de policía más cercana habiendo recibido antes, en el caso de aquellos que vienen en patera, atención sociosanitaria por parte de Cruz Roja.

“Hay un dispositivo de emergencia de la Cruz Roja y guardia civil en el puerto para atender a las personas que llegan en patera. Les da la primera atención inmediata, sanitaria, necesidades básicas” (Cádiz, autoridad de protección, E.16).

Una vez en comisaría, el policía de turno levanta el acta, hace la reseña dactilar y lo coteja en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, si no está registrado se procede a su inscripción. Este Registro tiene fines exclusivos de identificación y está coordinado por la Fiscalía General del Estado para el cumplimiento de sus competencias en materia de garantía y protección del interés superior del NNA (art. 215, RD 557/2011). Una vez registrado, según el Protocolo Marco, se le asigna un Número de Identidad de Extranjero (NIE) vinculado al Número de Identificación Personal (NIP).

“Los inscriben inmediatamente en el registro MENA, así conforme se detecta en otro sitio ya saben de donde provienen, evitan que existan duplicados” (Cádiz, autoridad de protección, E.4). “A este registro tienen acceso el cuerpo de seguridad del Estado, fiscalía y el sistema de protección de la Junta de Andalucía. La centralita, quien nutre toda la información sobre el menor, es el sistema de protección de Andalucía” (Cádiz, autoridad de protección, E.9).

En el caso de Tapachula, según todos los informantes clave entrevistados, los NNA migrantes no acompañados son localizados fundamentalmente en las rutas que van hacia el norte del país. Dependiendo de lo cerca o lejos que están de la estación migratoria Siglo XXI a la hora de la aprehensión el NNA es llevado directamente ahí o bien a una estancia provisional donde, por ley, puede permanecer un tiempo máximo de 7 días dependiendo del tipo de estancia³⁶ pero que, en

³⁶ Según el artículo 5 del acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración hay dos tipos de estancias provisionales, tipo A que permiten una estancia máxima de 48 horas y tipo B que permiten una estancia máxima de siete días.

ocasiones, se convierte en más tiempo durante el cual los NNA migrantes no acompañados no reciben ningún tipo de atención especial y las condiciones no son dignas.

“La estancia provisional es un cuarto muy pequeño donde van metiendo a la gente antes de derivarlo a la estación migratoria, es una habitación muy pequeña. Están hacinados en los pasillos y a la hora de dormir duermen donde sea, las condiciones no son dignas por la cantidad de personas, no cumplen con el tiempo de permanencia” (Tapachula, persona experta, E.31).

En estas estancias el NNA migrante no acompañado puede comparecer y ser identificado previo traslado a la estación migratoria Siglo XXI (Tapachula, persona experta, E.31).

En el caso en el que el NNA migrante no acompañado sea llevado directamente a la estación migratoria -sin pasar por una estancia provisional-, lo primero que se le hace es un control médico para la detección de enfermedades y evitar así el contagio entre la población que ahí reside (Tapachula, autoridades migratorias, E.37 y E.38).

Una vez dentro de la estación, según los informantes clave, los NNA migrantes no acompañados son llevados a un área habilitada para ellos donde hay un módulo del DIF que ofrece servicios de recreación. Por lo general, el personal de este módulo tiene la función de atender a este colectivo pero no están capacitados para detectar casos de protección internacional ni dar asesoría con respecto a su situación. Son los organismos internacionales como el ACNUR, ONG como Fray Matías y la Comisión Nacional de Derechos Humanos quienes dan asesoría jurídica a estos NNA bajo retención migratoria (Tapachula, autoridad de protección, E.28, personas expertas, E.24 y E.48)

Una vez identificado el NNA migrante no acompañado, el segundo paso dentro de esta fase de localización corresponde a la *determinación de la edad*. Este procedimiento debe aplicarse por ley solo en los casos donde cabe la duda de que se trata de un NNA no obstante, es muy común en Cádiz que los NNA migrantes no acompañados sean trasladados por la policía nacional al hospital más cercano donde les realizan la prueba de determinación de la edad. Esta prueba, en el caso de Cádiz y según todos los informantes clave, consiste en una radiografía de la muñeca izquierda según el método de Greulich y Pyle (edad ósea). En opinión del Departamento de Salud del Instituto de Medicina Legal de Cataluña, este método tiene un margen de error de 1.7 años y, además, no permite discriminar edades superiores a los diecinueve años, lo cual supone

una limitación importante a la hora de determinar la edad de un joven que se encuentra en el umbral de la mayoría de edad (Sindic de Greuges y el Defensor de les persones, 2011).

Más allá del margen de error de la prueba, en todos los casos, el Fiscal asume aquel resultado que le es más favorable al supuesto NNA (Cádiz, autoridad de protección, E.10). Esta prueba no es obligatoria pero si los NNA migrantes no acompañados se niegan a hacerla es interpretado, según este informante clave, como un indicio poderoso de su mayoría de edad, por lo que puede llegar a ser tratado como una persona adulta.

En los casos en los que los NNA migrantes no acompañados presenten un documento oficial, por protocolo, debe prevalecer lo que diga el documento por encima de lo que dictamine la prueba médica. No obstante, ha habido ocasiones en la que los documentos no han sido considerados válidos por parte de la policía y el fiscal debido a que se encontraban en mal estado (Cádiz, autoridades de protección, E.9 y E.10).

Una vez realizada la prueba de determinación de la edad y dictaminada su minoría por parte del fiscal, se declara la situación de desamparo del NNA migrantes no acompañados, los centros de protección de menores asumen su guarda y la Junta de Andalucía inicia las gestiones para ejercer su protección institucional o tutela pública.

Estos dispositivos marcan el proteccionismo que existe en el modelo de intervención gaditano que no considera -previa la declaración de desamparo- la presencia de referentes familiares en el país de origen del NNA o en Europa.

En el caso de Tapachula ni en el protocolo ni en la información obtenida a través de los informantes clave se destaca un procedimiento formal de determinación de la edad como dispositivo para acceder al sistema de protección sino que prima la presunción de minoría de edad para hacer uso de los servicios del DIF. En el único momento que se corrobora la edad es para llevar a cabo el retorno y esto se hace a través del consulado.

“Cuando se detectan dicen su edad, algunos mienten, luego el Cónsul confirma la edad. También se detecta por el documento si lo presenta, si no tiene documento se toma la palabra del menor” (Tapachula, autoridad migratoria, E.36). “La mayoría trae partida de nacimiento, aunque a veces esa acta es falsa porque piensan que en USA, por ser menores, les van dar ciertos beneficios. También (la determinación de la edad) puede ser por el físico o porque lo mencione el niño. Luego esa información de identificación es cotejada con el

consulado. Parece que si prima el principio de presunción de la minoría de edad” (Tapachula, autoridad migratoria, E.39).

El tercer paso que se realiza en esta fase es la *notificación* de la localización del NNA migrante no acompañado a las entidades públicas de protección. Según la información obtenida por parte de los informantes clave durante el trabajo de campo, esto siempre ocurre en ambos contextos, siendo así que, en el caso de Cádiz, la policía nacional avisa al Ministerio Fiscal y al sistema de protección local de la localización del NNA migrante no acompañado.

“Policía Nacional notifica al MENA cuando ya le ha reseñado, dado el número de identificación y realizado la prueba médica. Le notifica por oficio al centro de menores y al fiscal (Cádiz, autoridad de protección, E.10).

En el caso de Tapachula, las OPI del Instituto Nacional de Migración notifican la localización de los NNA migrantes no acompañados a la procuraduría de protección estatal, a la CNDH, al consulado y a los albergues del DIF (si es niña y menor de 12 años al albergue municipal y si es niño y mayor de 12 años al albergue estatal).

“Migración manda a las cuatro partes la notificación (procuraduría, DIF, CNDH y consulado). Es un correo individual, lo recibe la trabajadora social, notifican rápido a través de un oficio de canalización. En este oficio ellos (migración) solicitan un aseguramiento” (Tapachula, autoridad de protección, E.26). “La notificación no es inmediata se hace tres veces en la mañana: a las 8 de la mañana (los que llegaron de madrugada), a las 11h (nuevos alojados), a las 14h conjuntamos a toda la gente que entró por la mañana (...). Antes no se le notificaba nada, estaba muy en pañales todo, no notificaba (migración) a nadie” (Tapachula, autoridad migratoria, E.37). “Tenemos dos/tres horas para hacer la notificación de que tenemos al menor. Se hacen cuatro notificaciones, a cada uno se les manda la misma información” (Tapachula, autoridad migratoria, E.38).

El cuarto paso en esta fase consiste en el *traslado del NNA* a un centro de atención inmediata perteneciente al sistema de protección. En el caso de Cádiz y según los informantes clave, este traslado lo realiza la policía nacional previa unas llamadas telefónicas donde consulta al sistema de protección de la Junta de Andalucía el centro donde llevarle y avisa al personal de dicho centro de su traslado.

En el caso de Tapachula, según los informantes clave, el agente migratorio hace una consulta vía oficio al albergue del DIF para saber la disponibilidad de plazas, en caso de que no haya y así lo notifique el albergue, los NNA no son trasladados y se habilita un espacio para ellos en la estación migratoria hasta que haya una plaza disponible y si no se produce antes el retorno. Ello

obedece a que es el Instituto quien tiene la custodia del NNA y no así el albergue al quien se le cede sus cuidados y atención y por tanto, no tiene la obligación de ejercer su guarda.

B) Fase de investigación de la situación personal y sociofamiliar de los NNA

Esta fase engloba un momento concreto del proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados que consiste en investigar su situación personal y sociofamiliar a fin de recabar la información que permita, en la fase siguiente, tomar una decisión con respecto a su situación migratoria y de particular vulnerabilidad. Esta fase la deben ejecutar aquellas personas que hayan recibido una formación adaptada específicamente a las necesidades y derechos de los NNA migrantes no acompañados. En particular, según el artículo 96 de la O.G nº6 emitida por el Comité de Derechos del Niño en 2005, estas personas deben de saber sobre los principios y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, tener conocimiento del país de origen de los NNA, contar con técnicas apropiadas de entrevista, formación sobre el desarrollo y psicología infantiles y sensibilidad cultural y comunicación intercultural.

Esta fase, como se mostró en la figura 11, se divide en cuatro pasos a realizar por parte de las autoridades involucradas: la acogida, comunicación con sus familiares, entrevista y documentación.

El primer paso es la *acogida* entendida como la recepción del NNA migrante no acompañado en el centro de atención inmediata perteneciente al sistema de protección a la infancia donde haya sido localizado. En este sentido, en ambos contextos y según los informantes clave entrevistados, los NNA migrantes no acompañados son recibidos por personal capacitado ya sea educadores sociales como ocurre en Cádiz o algún miembro de los que integran el equipo multidisciplinar que hay en los albergues del DIF de Tapachula.

En el caso de Cádiz, el educador o educadora social le recibe, atiende sus necesidades básicas (comida, ducha y ropa), le muestra donde va a dormir y dependiendo de la hora a la que haya llegado, le explica donde está (en qué parte de España y cómo es España), le pregunta de dónde viene y las normas del centro (Cádiz, autoridades de protección, E.1 y E.2).

En Tapachula, recibe al NNA migrante no acompañado la persona del equipo que esté disponible en ese momento, lo lleva a hacer una inspección médica, le muestra el albergue y le presenta al

resto del equipo. Este equipo está conformado por una trabajadora social, psicólogo y directora que es de profesión abogada (Tapachula, autoridades de protección, E.26 y E.47).

No obstante, cabe señalar que, mientras en Cádiz los NNA migrantes no acompañados se encuentran en centros a puertas abiertas, en Tapachula, se encuentran bajo aseguramiento migratorio y los albergues del DIF son, por tanto, a puertas cerradas.

En este paso, aún los NNA migrantes no acompañados en Tapachula no han tenido contacto con la procuraduría si bien, en el caso de Cádiz, el Fiscal ya intervino para determinar la edad y activar el sistema de protección de menores. Según los informantes clave en Tapachula, una vez activada la maquinaria del retorno es difícil pararla sólo en los casos en los que la procuraduría tome medidas urgentes de protección o medidas especiales, previa identificación de tal situación por parte del personal del albergue (Tapachula, persona experta, E.22). Ello se debe a que la procuraduría no tiene la capacidad ni humana ni material para atender a esta población siendo que también atienden a aquellos NNA nacionales en situaciones de desprotección (Tapachula, autoridad de protección, E.28). En este sentido:

“(la procuraduría) apaga fuegos, interviene cuando se trata de casos de mucha vulnerabilidad, cuando no se ha conseguido el refugio y ya no se puede hacer otra cosa” (Tapachula, persona experta, E.33).

Después de la acogida, el segundo paso es *la comunicación del NNA con su familia*. En el caso de Cádiz, según los informantes clave, este contacto se realiza de forma privada, a veces traen su propio móvil y normalmente lo que hacen es avisar a la familia que se encuentran bien, que ya llegaron a España y están en un centro de protección de menores. La familia por su parte les tranquiliza (Cádiz, autoridades de protección, E.1, E.2 y E.9). Si está el mediador intercultural, persona capacitada en el idioma del NNA ya sea el árabe o el francés, aprovecha esta primera llamada para pedirle a la familia que envíe su documentación a fin de poder dar el paso a la tutela administrativa y regularizarle en el país (Cádiz, autoridad de protección, E.16). No obstante, no suele ser el caso ya que sólo hay dos para cubrir los cinco centros de primera acogida que tiene la Junta de Andalucía en Cádiz³⁷ (Cádiz, autoridad de protección, E.7).

³⁷ Los centros de primera acogida de la Junta de Andalucía en Cádiz son: el Cobre en Algeciras, la Cañada en Villamartin, La Concepción en la Línea, Manuel de Falla en Jerez de la Frontera y Tolosa Latour en Chipiona.

En el caso de Tapachula, la comunicación con la familia está más restringida: se realiza en la estación migratoria, antes de su traslado al albergue y ante la presencia de las OPI.

“se comunica con los familiares por teléfono, primero coge el teléfono el OPI y habla y pregunta por la persona para saber quién es, tratando de que sea lo más seguro para ellos (los NNA), y luego se le pasa el teléfono al niño” (Tapachula, autoridad migratoria, E.38). “Se les otorga una llamada telefónica tanto migración como consulado. Si quieren hacer más llamadas depende del tiempo que lleven, si llevan una larga estancia si hacen llamadas. Estas llamadas se realizan en la oficina, delante nuestra, es por su seguridad” (Tapachula, autoridad migratoria, E.37).

Aquí la autonomía de los NNA entra en conflicto con la necesidad de las autoridades de protegerle de posibles coyotes. Después de la llamada y una vez satisfechas sus necesidades básicas en el centro de acogida, el tercer paso consiste en llevar a cabo una *entrevista* sobre su situación personal y sociofamiliar. Según la O.G N°6 emitida por el Comité de Derechos del Niño (2005), esta entrevista debe ser realizada por profesionales calificados en un idioma que el NNA pueda comprender y con el fin de atender a la situación concreta sobre las razones por las que está no acompañado y evaluar los aspectos particulares de vulnerabilidad y necesidades de protección internacional en los casos en los que se encuentra derivado de la violencia en el hogar, trata, abuso, persecución, entre otras circunstancias.

En Cádiz, según los informantes clave, la entrevista como tal no se realiza ya que prima ante todo el proteccionismo y la consecuente permanencia de los NNA en el país bajo la tutela del Estado (Cádiz, autoridad de protección, E.5) por lo cual, no se prioriza conocer su situación particular ya que de igual forma no hay posibilidades de retorno. Mientras que en el caso de Tapachula se llegan a realizar un total de seis entrevistas a los NNA migrantes no acompañados lo que conlleva a una revictimización de la persona ya que tiene que reproducir momentos de su vida que pueden haber sido dolorosos y explicar a distintas autoridades la razón de su migración (Tapachula, autoridad de protección, E.22, E.25, E.33 y E.48). En la tabla 13 se señala el número de entrevistas que han llegado a hacer a NNA migrantes no acompañados durante esta fase y los objetivos de las mismas:

Tabla 13. Entrevistas que pueden realizar a un NNA migrante no acompañado en Tapachula según entidad y objetivos de la entrevista

	Entidad	Objetivos de la entrevista
1 ^{era}	Instituto Nacional de Migración	Identificar al NNA no obstante se le aplica un cuestionario en profundidad sobre las razones por las cuales el NNA migró y cómo migró. Suele durar entre 15 a 30 min, se hace en una sala con varios agentes migratorios presentes.
2 ^{nda}	Consulado	Corroborar la identidad y procedencia del NNA y elaborar una lista que entrega al Instituto sobre quiénes pueden ser retornados.
3 ^{era}	Albergue del DIF	Atender a las necesidades específicas de este colectivo y en su caso detectar algún supuesto de protección internacional, complementaria o humanitaria (trata).
4 ^a	ACNUR u organismos de derechos humanos	Identificar perfiles de protección internacional e informar a los NNA de que su situación puede dar origen a un derecho internacional.
5 ^a	COMAR	Valorar la condición de refugio del NNA.
6 ^a	Procuraduría	Valorar y determinar la medida de protección inmediata en caso de que necesite y haya sido detectada previamente por el personal del albergue.

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de los informantes clave durante el trabajo de campo.

Una vez terminada la entrevista se procede a la *documentación* de los NNA migrantes no acompañados. Ello solo ocurre en Cádiz donde, como ya se mencionó, se solicita a la familia el envío de la documentación oficial del NNA para poder tramitar en el consulado su pasaporte y dar con ello inicio a la tutela administrativa y regularización en el país (Cádiz, autoridad de protección, E.16 y E.7). En el caso de Tapachula, los NNA migrantes no acompañados sólo se documentan en los casos en los que necesite protección internacional (Tapachula, autoridad de protección, E.47). En los casos en los que la solución sea el retorno, es suficiente con la corroboración de la identidad del NNA por parte del consulado quien, a través de una entrevista, verifica su procedencia, nombre y edad en la base de datos del registro civil de su país.

“lo que hace el Cónsul es solicitar un documento identidad a los registros de identidad familiar. Con ello se determina quien es el responsable del menor y se verifica la identidad. Si no se encuentra el registro se vuelve a hacer la entrevista” (Tapachula, autoridad consular, E.29).

C) Fase de toma de una decisión

Esta fase consiste en alcanzar la solución que mejor se ajuste a las necesidades del NNA migrante no acompañado y tenga en consideración primordial su interés superior. Según la O.G N°6 del Comité de Derechos del Niño (2005), esta solución debe ser duradera en el sentido que debe tomarse con miras a largo plazo y evitar que el NNA migrante no acompañado vuelva a

encontrarse en una situación particular de vulnerabilidad. Para tomar dicha decisión es necesario seguir los siguientes dos pasos: evaluación del interés superior del NNA y determinación de dicho interés

El primer paso consiste en la *evaluación del interés superior del NNA*. Según la Observación General N°14 emitida por el Comité de Derechos del Niño en 2013, dicha evaluación debe ser realizada por parte de personal capacitado e interdisciplinar que tengan en cuenta la opinión del NNA y la información sobre su situación personal y sociofamiliar. En el caso de Cádiz, este paso no se da ya que, como se mencionó antes, el proteccionismo que emana del modelo tutelar impide otra solución diferente a aquella de la permanencia en España.

“Una vez que entra en el sistema de protección es muy difícil salir” (Cádiz, autoridad de protección, E.1). “Volver a su país es casi imposible siendo menor” (Cádiz, autoridad de protección, E.13). “No se ha llevado ningún caso de retorno” (Cádiz, autoridad de protección, E.2).

Por tanto, no hay una argumentación jurídica clara de la decisión que se toma con respecto a los NNA migrantes no acompañados; se da por hecho de que su interés superior es quedarse en el país y no se tiene en consideración la reunificación familiar en otro país o solicitar el refugio como una posible solución duradera. Asimismo, durante las entrevistas los informantes clave indicaron que no hay posibilidad de apelación de tal decisión y tampoco una evaluación por parte de las instituciones de protección del impacto que tiene la decisión de su permanencia en España en los NNA migrantes no acompañados (Cádiz, persona experta, E.5).

En el caso de Tapachula, según los informantes clave, tampoco se lleva a cabo un procedimiento de evaluación del interés superior del NNA ya que la solución que prima es el retorno pero bajo un consentimiento coaccionado.

“Los adolescentes no deciden irse porque no responden libremente, no tienen tutor, no tienen representante legal, no se cumplen sus derechos, su interés superior, firman una expulsión sin sanción.” (Tapachula, autoridad de protección, E.28).

Entonces, la decisión de si el NNA migrante no acompañado debe retornar o no es tomada principalmente por el Instituto Nacional de Migración en coordinación con el consulado y sólo en ocasiones, como por ejemplo cuando el ACNUR u organizaciones de derechos humanos hacen visitas a la estación migratoria o el personal del albergue del DIF identifica un posible

caso de protección internacional o el fiscal lo deriva por ser víctima de trata es que se valora el interés de los NNA de permanecer en el país.

En el caso de Tapachula, a diferencia de Cádiz, el NNA migrante no acompañado puede apelar la solución de retorno o bien la negación de la solicitud de refugio no obstante, son pocos quienes lo hacen (Tapachula, autoridad de protección, E.47)

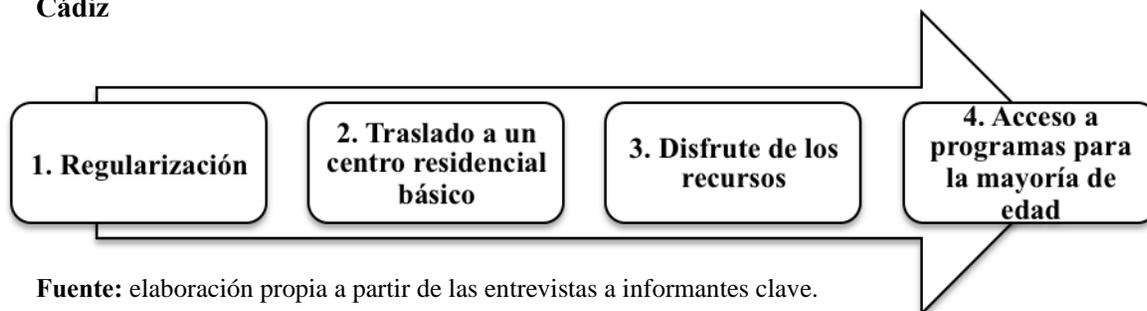
Finalmente, en ninguno de los dos contextos existe realmente un procedimiento de evaluación del interés superior del NNA por lo que tampoco se da el paso siguiente que es la *determinación* de dicho interés. Lo que prima en ambos contextos es por tanto, la decisión de las autoridades sobre lo que consideran mejor para los NNA migrantes no acompañados.

D) Fase de ejecución de una solución

Esta fase es la última del proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados y tiene por fin ejecutar la decisión que se haya tomado en la fase anterior. Como ya se mencionó, según el Comité de Derechos del Niño hay cinco soluciones duraderas posibles en materia de NNA migrantes no acompañados (O.G N°6): la reunificación familiar, el retorno asistido, la integración social en el país de acogida, la adopción internacional y el reasentamiento en un tercer país. No obstante, en cada contexto, como ya se ha venido mostrando, existen soluciones prevalentes: en Cádiz la permanencia de los NNA migrantes no acompañados y en Tapachula su retorno.

La permanencia de los NNA migrantes no acompañados en Cádiz se lleva a cabo siempre que se cumplan con los siguientes pasos (figura 12):

Figura 12. Pasos a seguir para la integración social de los NNA migrantes no acompañados en Cádiz



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas a informantes clave.

El primer paso consiste en la *regularización* de su situación migratoria. Para ello, según los informantes clave, es necesario que el NNA migrante no acompañado esté documentado (paso 4 de la fase de investigación). Una vez tiene el pasaporte, se procede a la tutela administrativa y regularización de su situación migratoria. En todo caso, habiendo transcurrido los nueve meses desde que el NNA fue puesto a disposición de los servicios de protección, se le debe otorgar la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.4 de la LOEX.

El segundo paso consiste en *trasladar* al NNA migrante no acompañado del centro de atención inmediata donde fue acogido (paso 1 de la fase de investigación) a uno de los dieciocho centros residenciales básicos particulares (no hay públicos) que hay en Cádiz o alguno de los que hay en otras provincias de Andalucía donde tiene acceso a los recursos y programas para una adecuada integración social.

Una vez en el centro residencial básico particular, el tercer paso consiste en *disfrutar de los recursos* que ofrece este centro. El modelo de intervención que se desarrolla en estos centros, según los informantes clave, combina tres elementos: la educación, la formación laboral y el empleo (Cádiz, autoridades de protección E.1, E.2, E.11 y E.16 y trabajador ONG, E.13). De este modo, el acceso y disfrute de estos recursos aumenta las posibilidades de los NNA migrantes no acompañados de integrarse en el país.

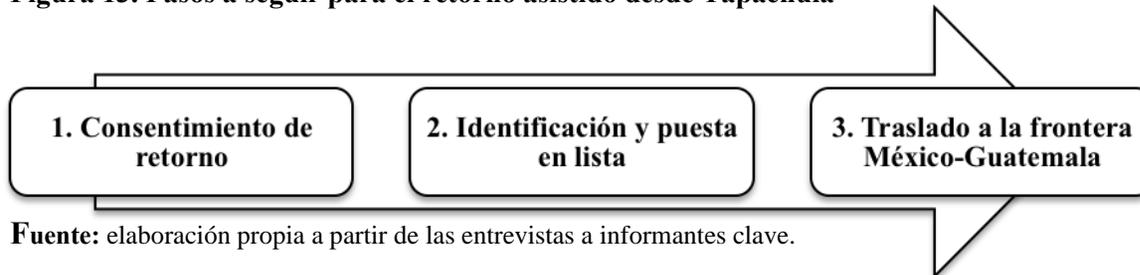
Una vez alcanzados los 18 años, el NNA migrante no acompañado tiene que salir del centro de protección. Debido a que llegan con una edad cercana a la mayoría de edad que ronda, según los informantes clave, entre los 16 y 17 años, la Junta de Andalucía ha creado programas para jóvenes extutelados.

El *acceso a estos programas para más de 18 años* es fundamental en el proceso de emancipación y vida autónoma de los NNA migrantes no acompañados en Andalucía (Cádiz, persona experta, E.13) en particular, mejoran sus habilidades y capacidades sociales y laborales, construyen redes sociales y ganan experiencia laboral para poder competir con los nacionales en materia de acceso al empleo.

En el caso de Tapachula, en esta fase de ejecución de una solución duradera, se detectan tres tipos de soluciones: el retorno, la reunificación familiar y la integración social.

En cuanto al retorno, solución prevalente, se produce siguiendo los siguientes pasos (figura 13):

Figura 13. Pasos a seguir para el retorno asistido desde Tapachula



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas a informantes clave.

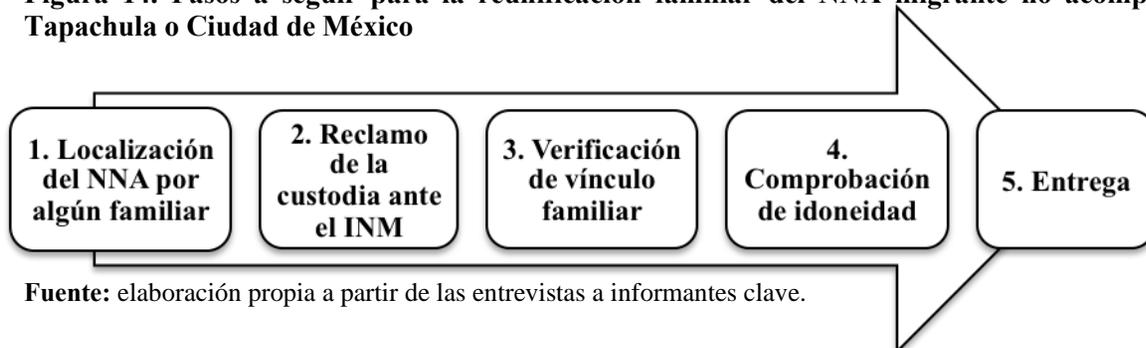
El primer paso es el *consentimiento* de retorno por parte de los NNA. Como ya se adelantó en la fase de toma de una decisión, este consentimiento está coaccionado y pocas veces el NNA sabe lo que está firmando (Tapachula, persona experta E.22 y E.35, autoridad de protección E.26, autoridad consular E.29)

El segundo paso consiste en que el consulado *corrobora la identidad y procedencia* del NNA antes de ser retornado. Una vez corroborada su identidad, pone su nombre en una lista que es entregada al Instituto Nacional de Migración y que señala quien debe subir al autobús (Tapachula, autoridad consular E.29). Este paso de identificación del NNA por parte del Consulado correspondiente según la procedencia del NNA puede ser rápido (cuestión de horas) o demorarse meses en función de si el NNA está o no en la base de registro de su país de origen y está diciendo la verdad sobre su identidad (Tapachula, autoridad consular E.29).

El tercer paso se da con el *traslado del NNA a la frontera o país de procedencia*. Según el protocolo, el NNA debe ir siempre acompañado de una OPI no obstante esto no siempre ocurre ya que en la estación migratoria Siglo XXI sólo hay 7 OPI siendo que a veces los acompaña un agente migratorio sin tal especialización (Tapachula, autoridades migratorias, E.37). Según los memorándums de entendimiento entre los países, si es menor de 12 años es retornado a su país de origen en avión y si es mayor de 12 años es llevado hasta la frontera de México con Guatemala en autobús y acompañado de un agente migratorio quien, si es nacional de ese país, lo entrega a los servicios de protección de la infancia mientras que, si es de El Salvador o de Honduras es entregado a las autoridades migratorias guatemaltecas quienes se encargan de llevarlo hasta la frontera con su país de procedencia.

La segunda solución posible en Tapachula es la reunificación familiar de los NNA migrantes no acompañados. Esto ocurre tomando las autoridades los siguientes pasos (figura 14):

Figura 14. Pasos a seguir para la reunificación familiar del NNA migrante no acompañado en Tapachula o Ciudad de México



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas a informantes clave.

El primer paso consiste en la *localización por parte de los propios familiares* -y no de las autoridades- de los NNA. Estos familiares se ponen en contacto con el Instituto Nacional de Migración o el albergue del DIF, dependiendo donde se encuentren los NNA.

El segundo paso consiste en *reclamar la custodia* al Instituto Nacional de Migración por parte del padre, madre o tío/tía que está en situación migratoria regular en Estados Unidos o México. Estar en situación migratoria regular en el país donde reside el familiar es requisito imprescindible para llevar a cabo la reunificación familiar.

Cuando sucede esto, el tercer paso es la *verificación del vínculo familiar* ante las autoridades. Para ello, el familiar tiene que demostrar ante migración los documentos que avale tal vínculo y, en ocasiones, hasta someterse a una prueba de ADN. Este procedimiento puede tardarse hasta meses en lo que el familiar reúne la documentación (Tapachula, persona experta y autoridad consular, E.29).

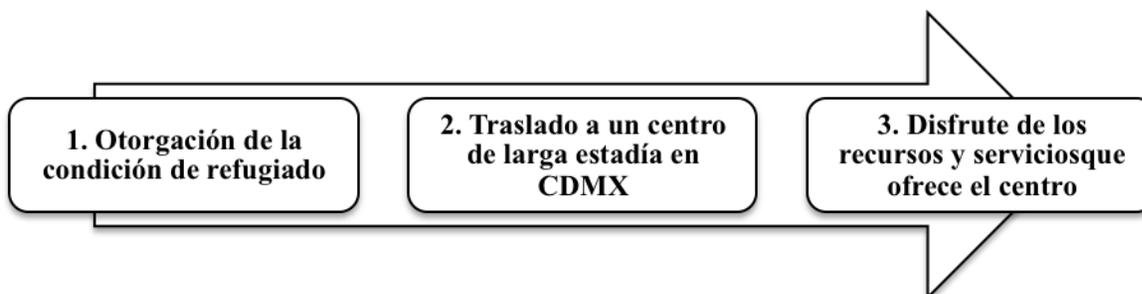
Una vez verificado el vínculo familiar se procede a la *comprobación de la idoneidad* de la reagrupación familiar. Según los informantes clave, se tiene en cuenta la opinión del NNA y se comprueba por parte del DIF -en el caso en el que el familiar resida en México- el entorno donde se desarrollará el NNA (Tapachula, persona experta, E.27).

El último paso para la ejecución de la reunificación familiar es la *entrega del NNA* por parte de los agentes migratorios y personal del DIF (Tapachula, persona experta, E.27). En el caso de que

la reunificación familiar se lleve a cabo en Estados Unidos, suele ser un abogado contratado por el familiar quien se encarga de este procedimiento (Tapachula, persona experta, E.27).

La tercera y última solución que ofrece el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados en Tapachula es la integración social en el país. Para ejecutar dicha solución es necesario haber llevado a cabo los siguientes pasos (figura 15):

Figura 15. Pasos a seguir para la integración sociolaboral en Tapachula



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas a informantes clave.

El primer paso consiste en que los NNA migrantes no acompañados *obtenan la condición de refugiado*. No obstante, según HRW (2016) menos del 1% de los NNA que son detenidos por las autoridades migratorias de México son reconocidos como refugiados o reciben otro tipo de protección formal en el país. La principal razón de ello es que las autoridades no informan sobre dicho procedimiento ni evalúan la posibilidad de solicitar el refugio (HRW, 2016).

El segundo paso para la integración social es que el NNA sea *trasladado* de uno de los dos centros de atención inmediata del DIF en Tapachula a un centro de larga estadía particular en Ciudad de México donde tiene acceso a los recursos y servicios específicos para su integración social y laboral en el país.

Si son solicitantes de refugio al final sabemos que en cuanto COMAR les da la resolución y si ésta es positiva se los llevan a CDMX. El tiempo que más ha estado en el albergue 1 año. Hasta que se hace la resolución del refugio y de migración (Tapachula, autoridad de protección, E.40).

El tercer paso es el *disfrute de tales recursos y servicios* más allá de los dieciocho años a fin de que adquiera las habilidades que le permitirán vivir de forma independiente una vez salga del centro (Tapachula, persona experta, E.27 y E.49).

Una vez mostrado el accionar de las autoridades en cada una de las fases del proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula, como cierre de este apartado se presenta a continuación cinco puntos a destacar de este análisis comparado:

El primer punto es la ausencia en ambos contextos de un debido proceso principalmente en la fase de toma de una decisión siendo así que, la solución con respecto a la situación de los NNA migrantes no acompañados está predeterminada en el accionar de las autoridades que actúa de manera homogénea frente al colectivo no dando cabida a una evaluación y determinación de su interés superior.

El segundo punto a destacar recae en el acceso a la protección por parte de los NNA migrantes no acompañados. Mientras en Cádiz dicho acceso a la protección tiene lugar desde que se determina que se trata de un NNA (fase de localización), en Tapachula la protección tiene lugar cuando el NNA es identificado como posible solicitante de asilo (fase de investigación) siendo que, antes de ello, prima la asistencia social y satisfacción de sus necesidades básicas. Por tanto, en Cádiz, la protección es inmediata mientras que en Tapachula puede haber o no protección.

El tercer punto es la importancia que tienen las autoridades migratorias y el consulado en la toma de decisiones concernientes a los NNA migrantes no acompañados durante el proceso de intervención en Tapachula en comparación con Cádiz donde, por el contrario, dicho protagonismo lo ocupan principalmente las autoridades de protección.

El cuarto punto a destacar recae en el mal uso que se hace en ambos contextos de la entrevista como medio para la obtención de información sobre la situación particular y sociofamiliar de los NNA migrantes no acompañados. En el caso de Cádiz esto se debe a que no existe un procedimiento como tal sino que se espera recabar la información conforme se interactúa con el NNA de tal modo que se aplican los programas de atención sin conocer de antemano su situación individual lo que conlleva a una homogeneización del colectivo y una consecuente falta de atención a sus necesidades e intereses particulares. Mientras que, en el caso de Tapachula, hay un abuso de este recurso producto de una descoordinación y falta de comunicación entre las autoridades involucradas lo que recae en una victimización hacia el NNA migrante no acompañado.

El quinto y último punto a destacar es el número de soluciones a las que da lugar la respuesta institucional en función del contexto. Mientras que en Cádiz, de acuerdo a su modelo proteccionista, sólo es posible la integración social en el país, en Tapachula se detectan varios tipos de soluciones a pesar de que la prevalente es el retorno de los NNA migrantes no acompañados a su país de origen, también ha habido casos de reunificación familiar en México o Estados Unidos e integración social cuando se trata de refugiados.

5.5 El balance comparativo: las características de dos modelos de intervención

Cádiz y Tapachula, a pesar de ser contextos de localización de los NNA migrantes no acompañados que comparten un conjunto de similitudes en materia migratoria y de protección de la los derechos de los NNA (véase capítulo 4) presentan, desde una dimensión normativa de análisis de los procesos de intervención gubernamental con respecto a este colectivo, ciertas diferencias en materia de integralidad jurídica de los derechos de los NNA y la adecuación de la respuesta institucional a un enfoque basado en derechos.

En concreto, en Cádiz prima normativa e institucionalmente la necesidad de proteger a los NNA migrantes no acompañados por encima de cualquier otro derecho mientras que, en el caso de Tapachula, habiendo mayor integralidad jurídica de los derechos de los NNA en comparativa con Cádiz, se desarrolla una norma y respuesta que tiene por fin regular la situación migratoria de los NNA y, solo en casos excepcionales, garantizar su protección internacional.

En particular, Cádiz presenta los siguientes rasgos definitorios:

- Coherencia normativa e institucional. Desde la Constitución se instala el deber del Estado de proteger al NNA por su minoría de edad y la consecuente necesidad de regular su situación de desamparo.
- Proteccionismo de base. El proteccionismo que emana de la Constitución es previo a la ratificación por parte de España de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 y desde entonces se mantiene como principio rector en el desarrollo legislativo posterior por encima, incluso, del principio de interés superior del NNA.

- Desde este proteccionismo normativo, la respuesta institucional que se configura, esto es, los actores y la distribución de sus roles, muestra mayores posibilidades de aplicación efectiva de la protección especial de los NNA migrantes no acompañados durante el proceso de intervención gubernamental que lo que se refiere al ejercicio de otros derechos como por ejemplo, el derecho a ser oído y su opinión tenida en cuenta.
- Se justifica la permanencia de los NNA migrantes no acompañados por medio de la asunción de la tutela estatal y su inserción en un centro de protección de menores como única solución posible para este colectivo.

Y, Tapachula, por el contrario, muestra las siguientes características:

- Incoherencias normativas principalmente entre aquellas normas de rango superior particularmente entre la Constitución política del Estado y la LGPDNNA con respecto la ley de migración y aquellas de mayor desarrollo como el Reglamento de la LGPDNNA.
- Se antepone normativamente un enfoque basado en la seguridad nacional sobre aquél basado en los derechos de los NNA producto de la falta de armonización entre la ley migratoria y la de derechos de los NNA y la ausencia de coherencia en el desarrollo de las mismas.
- Desde este enfoque basado en la seguridad nacional, la respuesta institucional está enfocada principalmente en regular la situación migratoria de los NNA migrantes no acompañados siendo así que, el Instituto Nacional de Migración es el actor principal en la toma de medidas que les concierne.
- Se justifica el retorno de los NNA al país de origen como solución prevalente en detrimento de su interés superior.

A partir de la sistematización de estas diferencias normativas e institucionales que afectan al accionar de las autoridades durante el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula es posible advertir, desde la teoría abarcada en los primeros capítulos de esta investigación, dos modelos de intervención distintos que han venido a denominarse: modelo tutelar-proteccionista y modelo regulatorio-asistencial. Cada uno de estos

modelos presenta determinadas características que tienen por fundamento una concepción distinta de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada donde el enfoque basado en derechos se presenta como un ideal alcanzable (tabla 14).

La característica definitoria de ambos modelos es el modo en el que, desde la norma y lo institucional, se concibe a los NNA migrantes no acompañados como menores sujetos de control ya sea por protección (modelo tutelar) o por ser migrantes en situación irregular (modelo regulatorio). Mientras el primer modelo aplica a los NNA migrantes no acompañados una concepción tradicional de la infancia y adolescencia equiparable, desde la historia de los derechos de los NNA, a aquella basada en la situación irregular o tutelar del “menor”; el segundo modelo se sostiene bajo las contradicciones propias de una concepción moderna basada en un mundo cada vez más globalizado donde es posible la apertura económica y de mercado a la par que el aumento del control hacia la libre circulación de las personas.

La segunda característica definitoria de estos dos modelos es la presencia/ausencia de una figura jurídica de protección. En el modelo tutelar proteccionista, la situación en la que se encuentran los NNA migrantes no acompañados se reconoce jurídicamente como situación de desamparo lo que conlleva a la obligación del Estado de asumir su tutela. Tal es el paternalismo infundado que no se tiene en consideración en la decisión la opinión de los familiares ya que, desde esta perspectiva, la migración de los NNA responde a una falta en el cumplimiento de sus obligaciones legales y morales. Mientras que, en el modelo regulatorio, la situación de los NNA migrantes no acompañados recae en una situación particular de vulnerabilidad y se responde a ella por medio de la satisfacción de sus necesidades básicas y la devolución de los NNA a su entorno social y familiar y sólo en casos excepcionales, se toman medidas de urgencias como la permanencia de los NNA en el país.

La tercera característica es la presencia de discriminación en el trato que reciben los NNA migrantes no acompañados por condición migratoria. Mientras en el modelo proteccionista, una vez se determina que se trata de un NNA migrante no acompañado, es canalizado al sistema de protección de menores junto con otros NNA en su misma situación y sin aseguramiento migratorio, en el modelo regulatorio los NNA son derivados a una casa de tránsito solo para

NNA migrantes donde se les asiste, se les restringe la comunicación y están privados de su libertad.

La cuarta característica tiene que ver con la institucionalidad que prevalece en cada modelo y el ámbito de actuación que de ella deriva. En el modelo proteccionista la institución que toma las decisiones que afectan a los NNA migrantes no acompañados es una institución de protección a la infancia mientras que, en el modelo regulatorio es una institución encargada de la regulación de su situación migratoria, es decir, de decidir quien entra y sale del territorio nacional. Es por esta razón que, en el modelo proteccionista la actuación con respecto a los NNA migrantes no acompañados está descentralizada y es de competencia autonómica y local mientras que, en el modelo regulatorio, la toma de medidas con respecto a este colectivo está centralizada y es de competencia nacional (se trata de un tema de seguridad nacional).

La quinta característica recae en el tipo de representación legal y la custodia o guarda de los NNA migrante no acompañado. En el modelo tutelar proteccionista la representación legal corre a cargo de una entidad autónoma del ámbito de la protección jurídica del menor y su guarda es competencia del servicio de protección de menores perteneciente a la administración territorial donde fue localizado mientras que, en el modelo regulatorio la representación legal recae en una entidad dependiente del sistema de asistencia social y su custodia (no guarda)³⁸ recae en la entidad migratoria lo que conlleva a una connotación negativa que da cabida a la criminalización de los NNA migrantes no acompañados por su situación migratoria irregular.

La sexta característica recae en el fin y alcance del registro relativo a la niñez migrante no acompañado. En el modelo proteccionista existe un único registro que tiene por fin cumplir con su obligación de proteger al NNA y tomar medidas en pro de dicho interés mientras que, en el modelo regulatorio, lo que existe son bases de datos no integradas de cada una de las entidades involucradas en el proceso de intervención con funciones distintas: una pertenece al sistema que ofrece asistencia social cuya función es justificar los servicios que ofrece a estos NNA, otra es la del consulado que lleva un listado de aquellos NNA que llegan al país y son retornados, otra es

³⁸Se hace énfasis en el uso terminológico de la palabra custodia versus guarda ya que, a pesar de que pueden ser utilizados como sinónimos, cabe destacar que en materia de menores extranjeros no acompañados en España se habla de guarda y no custodia mientras que, en el caso mexicano se habla de custodia lo que, comparativamente le da un matiz distinto, negativo en el caso mexicano donde custodia puede estar asociado a la criminalización del NNA no acompañado por su condición migratoria.

aquella que dirige la entidad de protección donde aparecen las medidas aplicadas a los casos urgentes de NNA migrantes no acompañados y otra es la de la autoridad migratoria que recoge información relativa al proceso administrativo migratorio.

La séptima característica tiene que ver con el tipo de solución prevalente. Como se ha venido diciendo, en el modelo proteccionista la única solución posible es la permanencia del NNA migrante no acompañado en el país y la regulación de su situación de desamparo mientras que, en el modelo regulatorio la solución prevalente es el retorno de los NNA al país de origen y su permanencia en el país solo es posible por medio de la protección internacional o razones humanitarias.

La octava y última característica definitoria entre ambos modelos de intervención con NNA migrantes no acompañados tiene que ver con el significado que se le otorga normativamente al principio de interés superior del NNA y que varía en función de lo que las autoridades consideran que es mejor para ellos sin tener en cuenta su opinión. En el modelo proteccionista no se ejecuta un programa individualizado sino que el interés superior del NNA es satisfacer su necesidad de protección especial mientras que en el modelo regulatorio el interés superior recae en llevarlo con su familia a su país de origen.

Tabla 14. Características de los modelos de intervención con NNA migrantes no acompañados: modelo tutelar proteccionista versus modelo regulatorio y asistencial

TIPO DE MODELO	TUTELAR PROTECCIONISTA	REGULATORIO ASISTENCIAL
Modo de concebir al NNA migrante no acompañado	Menores sujetos de protección.	Migrantes objeto de control.
Presencia de una figura jurídica de protección	Es un menor en situación de desamparo y lo mejor es que el Estado asuma su tutela.	Es un NNA en situación particularmente vulnerable y lo mejor es el retorno a su entorno social y familiar.
Presencia de discriminación en el trato por condición migratoria	No hace distinción en el trato una vez que se determina la minoría de edad, todos entran en el sistema de protección de menores que es puertas abiertas.	A los NNA migrantes no acompañados extranjeros en situación migratoria irregular son asegurados, se les priva de su libertad y se les deriva a albergues a puertas cerradas.
Tipo de entidad importante e influyente en la toma de decisiones y ámbito de actuación	La entidad de protección asume su guarda y tutela y el fiscal vela por su interés superior. La actuación está descentralizada y se enfoca en la protección del NNA.	La entidad migratoria es juez y parte en la toma de decisiones y el albergue asiste socialmente. La actuación está centralizada bajo un enfoque basado en la seguridad nacional.

Tipo de representante legal y custodia/guarda del NNA	La representación la tiene una entidad autónoma del ámbito de la protección jurídica del NNA y la guarda la entidad competente en materia de protección de menores donde haya sido localizado	La representación legal la tiene una entidad dependiente del sistema de asistencia social y la custodia (no guarda) recae en la entidad migratoria (criminalización del NNA migrante no acompañado)
Tipo y alcance del registro sobre NNA migrantes no acompañados	Existe un único registro específico para el colectivo y tiene efectos exclusivos de identificación y cumplimiento de competencias en materia de protección e interés superior.	Existen dos bases de datos, una del sistema de asistencia social y la otro de lo migratorio (quien entra y sale del territorio)
Tipo de soluciones prevalentes	Sólo es posible la permanencia del NNA en el país.	El retorno es la solución prevalente.
Principio ISN	Es la protección estatal.	Es volver con su familia al país de origen.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis del marco normativo que rige los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula y la información obtenida de las entrevistas realizadas en ambos contextos.

Una vez evidenciadas las características que integran ambos modelos de intervención con NNA migrantes no acompañados se concluye que el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz está, desde una dimensión normativa, más próximo a un enfoque basado en derechos en comparación con el de Tapachula ya que al menos garantiza el derecho a la protección especial de estos NNA frente al riesgo que conlleva hacia su integridad física y psicológica el ser concebido como migrante en situación irregular.

A partir de estas diferencias que desde el análisis normativo muestra la comparación de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula, el siguiente capítulo pretende conocer de qué manera las autoridades posibilitan el ejercicio pleno de los derechos de estos NNA. Esto se debe a que, como se dijo en los primeros capítulos, es posible la convivencia entre marcos normativos reformados con los principios de la Convención y prácticas obsoletas que reproducen viejas concepciones y que son posibles de observar a través de las medidas que toman las autoridades durante el proceso de intervención.

CAPÍTULO 6.

DEL DISCURSO A LA PRÁCTICA DE INTERVENCIÓN CON NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA

6.1 Introducción

Desde un enfoque basado en derechos, como ya se vio en el capítulo 2, el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados tiene por fin alcanzar una solución duradera que proporcione al NNA un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos. Sin embargo, estos procesos de intervención no son lineales sino que durante la práctica se originan distintos trayectos en función del modo en el que las autoridades resuelven por los NNA migrantes no acompañados y toman medidas que determinan el acceso/clausura de sus derechos.

Como se definió en un inicio en esta investigación y se recordó en el capítulo anterior, el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados corresponde a un momento concreto del accionar de las autoridades que inicia con la localización de los supuestos NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen y finaliza con la ejecución de una solución con respecto a su situación migratoria y de particular vulnerabilidad. Con base en esta definición, y a partir de las diferencias normativas e institucionales encontradas en el capítulo anterior que se recogen en dos modelos de intervención con NNA migrantes no acompañados distintos (tutelar proteccionista y regulatorio asistencial), este capítulo tiene por objetivo ahondar en la dimensión material del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados a partir del análisis de las distintas expresiones que adquiere la práctica y que pueden ser comunes o específicas de cada contexto de estudio.

Para llevar a cabo este análisis se siguieron tres pasos, el primero de ellos, la observación *in situ* del contexto donde se desarrolla la práctica de intervención y la aplicación de 50 entrevistas en profundidad a informantes clave, 21 entrevistas sobre Cádiz y 29 entrevistas sobre Tapachula (anexo 1). La selección de estos informantes responde a la necesidad de recoger el relato de

quien pone en práctica las normas que rigen los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados y los testigos de dicha puesta en práctica y que tienen por función supervisar el cumplimiento de las autoridades en materia de derechos de los NNA. Por tanto, no se incorpora la voz de los NNA migrantes no acompañados lo que puede contener un sesgo de interpretación que es tenido en cuenta en la investigación.

Para la realización de las entrevistas se utilizó un guión de preguntas semiestructuradas divididas secuencialmente por temas (anexo 2). Asimismo, se elaboró una ficha síntesis que permitió organizar la información conforme se avanzaba en el trabajo de campo e identificar aquellas medidas que toman las autoridades y que determinan el acceso/clausura de los derechos de los NNA(anexo 3).

El segundo paso consistió en identificar todos los trayectos posibles que pueden desarrollarse durante la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula a partir del análisis y sistematización de la información obtenida de las entrevistas y la observación *in situ*. En total, se registraron un total de 19 trayectos posibles en ambos contextos: 7 comunes, 6 propios de Cádiz y otros 6 de Tapachula.

El último paso de este análisis consistió en agrupar dichos trayectos en 6 itinerarios-tipo de intervención a partir de indicadores de proceso y resultado obtenidos del enfoque basado en derechos y que son explicados con mayor detalle en el siguiente apartado.

El uso de la tipología en esta investigación constituye un recurso para llevar a cabo la comparación y caracterización de la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula. La modalidad tipológica que se adopta responde a la de tipos contruidos ya que la comparación se basa en una selección ideada e intencional de referentes empíricos (McKinney, 1968), en este caso, trayectos de intervención obtenidos a partir del análisis y sistematización de la información obtenida de las entrevistas a informantes clave y la observación *in situ*. Estos tipos sirven de puente, al estilo McKinney (1968) y Wright (1994), entre la teoría abarcada en el primer capítulo sobre el modo de concebir y tratar a los NNA y la información recogida sobre el accionar de las autoridades durante la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados en dos contextos concretos de localización de este flujo migratorio.

Bajo esta lógica, y como avance de investigación, el itinerario-tipo 1 muestra una práctica adultocéntrica basada en la seguridad nacional donde no hay cabida a la protección especial de los NNA migrantes no acompañados ya que son considerados como migrantes y no como NNA y, el itinerario-tipo 6 se aproxima a una práctica basada en derechos donde el accionar de las autoridades alcanza una solución duradera y los NNA migrantes no acompañados pueden gozar de un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos.

Una vez introducido el tema y el uso de la tipología como recurso para la comparación y caracterización de la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula, este capítulo se desarrolla en tres apartados.

El primer apartado introduce los indicadores y criterios para la identificación de itinerarios-tipo de intervención. Esto es un aporte en la medida en la que muestra un aterrizaje del enfoque basado en derechos en la selección de los criterios a tener en cuenta para la construcción de los itinerarios-tipo y por tanto, las características y significación que se le va a otorgar a cada uno de ellos.

El segundo apartado desarrolla los seis itinerarios-tipo de intervención contruidos a partir de la agrupación de los trayectos de intervención comunes y específicos de cada contexto. Se muestra por tanto el resultado del análisis de la dimensión material del proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula y su vinculación con la teoría abarcada en el primer capítulo.

El último apartado presenta las conclusiones comparadas del capítulo y una reflexión final sobre la interpretación y aplicación del principio de interés superior del NNA durante la práctica de intervención a partir de las valoraciones hechas por parte de los informantes clave durante las entrevistas. En este sentido, el principio de interés superior del NNA se presenta como una reflexión final sobre la pertinencia y adecuación del accionar de las autoridades en materia de garantía y goce de los derechos de los NNA migrantes no acompañados en cada uno de los contextos de estudio.

6.2 Los indicadores y criterios para la identificación de itinerarios-tipo

Para poder llevar a cabo la ordenación y agrupación de los trayectos de intervención y la construcción de itinerarios-tipo se seleccionaron tres criterios, dos de proceso y uno de resultado obtenidos de la literatura basada en derechos de los NNA migrantes no acompañados, en particular, provenientes de las Observaciones Generales N°6 y N°14 hechas por parte del Comité de Derechos de los Niños y las recomendaciones internacionales y observaciones a los países sobre el trato adecuado que deben recibir los NNA no acompañados fuera de sus países de origen.

El primer criterio de proceso para la construcción de los itinerarios-tipo y la ordenación de las trayectorias es el acceso de los NNA migrantes no acompañados a una protección especial. En este sentido, se valoran las medidas que toman las autoridades y que favorecen o, por el contrario, obstruyen el acceso por parte de los NNA migrantes no acompañados a un tratamiento diferenciado con respecto a las personas adultas. En la práctica esto se observa cuando los NNA migrantes no acompañados, una vez localizados por una autoridad fundamentalmente migratoria, son trasladados al sistema de protección a la infancia donde reciben atención inmediata por parte de personal capacitado en niñez y adolescencia.

El segundo criterio, también de proceso y secuencial al primero, considera aquellas medidas que toman las autoridades y que favorecen u obstruyen el acceso de estos NNA a un alojamiento y atención adecuada. Esto ocurre cuando los NNA migrantes no acompañados, una vez han accedido a la protección especial, son trasladados a un centro de larga estadía donde reciben un programa de atención individualizada que tiene por fin alcanzar la mejor solución con respecto a su situación particular de vulnerabilidad.

El tercer criterio se centra en el resultado de la práctica de intervención. En este sentido, valora el alcance de una solución duradera entendido por ello, el disfrute de los NNA migrantes no acompañados de un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos más allá de la mayoría de edad. A nivel analítico esto puede ser la suma de los dos criterios anteriores y por tanto, la integración social y laboral del NNA migrante no acompañado en el país de acogida o bien alguna de las otras soluciones duraderas propuestas por el Comité de Derechos del Niño para esta población y que pueden tener lugar durante la práctica de intervención

siempre que se tenga en consideración primordial su interés superior, éstas son: la reunificación familiar, el retorno asistido, el reasentamiento o la adopción internacional.

Una vez presentados estos criterios, como se puede ver en la tabla 15, su elección determina las características y significación que asumen los itinerarios-tipo de intervención. En este sentido, un itinerario-tipo integra un enfoque basado en derechos cuando los NNA migrantes no acompañados tienen, durante la práctica de intervención, acceso a la protección especial, a un alojamiento y atención adecuada y disfrutan de una solución duradera mientras que, se aleja de este enfoque y se acerca a un enfoque adultocéntrico-estatocéntrico si los NNA migrantes no acompañados no tienen acceso a alguno de esos derechos diferenciando dentro de este enfoque, si los NNA no tienen acceso a la protección especial (enfoque basado en la seguridad nacional), si no tienen acceso a un alojamiento y atención adecuada (enfoque asistencial basado en las necesidades de los NNA) o si no tienen acceso al disfrute de una solución duradera (enfoque basado en la gestión de recursos).

Tabla 15. Enfoques y criterios de análisis de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados

CRITERIOS		Enfoque basado en derechos	Enfoque adultocéntrico-estatocéntrico (variantes)	
DE PROCESO	Acceso a la protección especial	Los NNA migrantes no acompañados acceden al territorio y una vez detectados son trasladados de forma inmediata al sistema de protección donde reciben atención inmediata por personal capacitado en niñez y adolescencia.	Los NNA migrantes no acompañados no acceden al territorio por política migratoria restrictiva. Los NNA migrantes no acompañados acceden al territorio pero no al sistema de protección porque son retornados antes de ser trasladados.	ENFOQUE BASADO EN LA SEGURIDAD NACIONAL
	Acceso al alojamiento y atención adecuada	Los NNA migrantes no acompañados son trasladados de un centro de atención inmediata a un centro de larga estadía donde reciben un programa individualizado y tienen acceso pleno a sus derechos en igualdad que los nacionales.	Los NNA migrantes no acompañados permanecen más de un mes y hasta años en un centro de atención inmediata sin ser nunca trasladados.	ENFOQUE ASISTENCIAL BASADO EN NECESIDADES DEL NNA

DE IMPACTO	Disfrute de una solución duradera	Los NNA migrantes no acompañados gozan de un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos.	Los NNA migrantes no acompañados son trasladados a un centro de larga estadía pero no reciben una atención adecuada	ENFOQUE BASADO EN LA GESTIÓN DE RECURSOS
-------------------	--	---	---	---

Fuente: elaboración propia con base en Duarte (2006).

Una vez establecida la relación entre los itinerarios-tipo y los enfoques de intervención como base para dialogar entre la teoría y la práctica de intervención, se muestran a continuación aquellos indicadores que se desprenden de cada uno de los criterios seleccionados y que son muestras específicas de su cumplimiento. Estos indicadores, organizados en las tablas 16, 17 y 18 surgen de la realidad empírica, en particular, de la información obtenida a través de las entrevistas durante el trabajo de campo siendo así que, la primera columna muestra las dimensiones posibles del criterio que se está valorando.

La segunda columna aporta información sobre el modo de cumplimiento del criterio, por ejemplo, el acceso a la protección especial por parte de los NNA migrantes no acompañados puede deberse a una acción institucional o no institucional, en este sentido, particular o intencional por parte de los NNA. La tercera columna indica el procedimiento que debe darse en la práctica de intervención para cumplir o no con el criterio establecido y en particular, con el acceso/no acceso del NNA al derecho en particular. Y, la cuarto columna muestra finalmente los indicadores, es decir, aquellos datos o información que permiten valorar si se lleva a cabo o no el procedimiento y por tanto, el criterio aplicado

Tabla 16. Criterio primero relativo al acceso a la protección especial (APE): dimensiones, modo, procedimiento e indicadores

Dimensiones	Modo	Procedimiento	Indicadores
1.1 Tiene acceso	1.1.1 Institucional	Tiene acceso al territorio <i>(se tienen que cumplir todos los indicadores)</i>	Consigue cruzar la frontera más mortífera del mundo* ¹ .
			Se aplica el debido proceso en frontera (no hay devoluciones en caliente)
		Es trasladado al sistema de protección donde recibe atención especializada <i>(se tienen que cumplir todos los indicadores)</i>	Comprueban la minoría de edad a través de procedimiento riguroso y sólo en caso de duda.
			Comprueban la situación de no acompañamiento a través del vínculo familiar.
			No se lleva a cabo el retorno inmediato del NNA.
			Prima el principio de non-refoulement en solicitantes de refugio.
		Existen recursos para atender a esta población.	
1.2. No tiene acceso	1.2.1 Institucional	No es trasladado a un centro de protección/asistencia social donde recibiría atención especializada <i>(solo se tiene que cumplir un indicador)</i>	No consigue cruzar la frontera.
			No cumplen con el debido proceso en frontera, se llevan a cabo devoluciones en caliente.
			No comprueban la minoría de edad a través de procedimiento riguroso.
			No comprueban la situación de no acompañamiento y lo consideran acompañado.
			Se lleva a cabo el retorno inmediato del NNA.
			No se tiene en consideración el principio de non-refoulement en solicitantes de refugio.
			No existen suficientes recursos para atender a esta población.
	1.2.2 No institucional* ²		Decide no acceder al sistema de protección como estrategia migratoria (porque no quiere estar encerrado, quiere volver con su familia, quiere intentar cruzar de nuevo o necesita volver para devolver la deuda contraída).

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas a informantes clave durante el trabajo de campo en Cádiz y Tapachula.

* **Nota 1.** Esta frontera hace referencia al Mediterráneo que separa la Península Ibérica de África y que ha sido considerada por la OIM (2017) como la más mortífera del mundo por el elevado el número de personas que mueren diariamente intentando cruzarla.

* **Nota 2.** El acceso no institucional en este caso es intencional, es decir, la decisión final la toma el NNA bajo determinadas circunstancias.

Tabla 17. Criterio segundo relativo al acceso a un alojamiento y atención adecuada (AAA): dimensiones, modo, procedimiento e indicadores

Dimensiones	Modo	Procedimiento	Indicadores
2.1 Tiene acceso	2.1.1 Institucional	Es trasladado de un centro de atención inmediata a un centro de larga estancia donde recibe un programa de atención individualizada y tiene acceso pleno a sus derechos ó <i>(se tiene que cumplir todos los indicadores)</i>	Accede a la protección especial (1.1)
			Tiene interés por permanecer en el país/CCAA.
			Cuenta con un permiso de residencia (permanente por condición de refugio, o temporal por ser NNA tutelado)
			Cumple con la edad para llevar a cabo un programa de transición a la vida adulta.
			Cumple con el perfil del centro de larga estadía particular y con los intereses del sistema de protección.
	Es reunificado con la familia donde recibe una atención adecuada.	Existe una vía formal para llevar a cabo la reunificación familiar* ²	
2.2. No tiene acceso	2.2.1 Institucional	No es trasladado de un centro de atención inmediata a un centro de larga estancia donde recibe un programa de atención individualizada y puede acceder a la educación formal y a diversos recursos sociales y de recreación o no es reunificado con la familia. <i>(se tiene que cumplir al menos un indicador)</i>	No accede a la protección especial (1.2)
			No cuenta con un permiso de residencia.
			El consulado no le reconoce como ciudadano/a.
			Cumple con la edad para llevar a cabo un programa de transición a la vida adulta.
			No cumple con el perfil del centro de larga estadía particular ni con los intereses del sistema de protección.
	2.2.2 No institucional* ¹	No existe una vía formal para llevar a cabo la reunificación familiar.	
	Toma la decisión de fugarse del centro de atención inmediata, de retornar de forma inmediata o de desestimar la condición de refugio.		

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas a informantes clave durante el trabajo de campo en Cádiz y Tapachula.

* **Nota 1.** El acceso no institucional en este caso es intencional, es decir, la decisión final la toma el NNA bajo determinadas circunstancias.

* **Nota 2.** Por vía formal se hace referencia a los siguientes pasos: se localiza a la familia, se comprueba el vínculo familiar y la idoneidad y se tiene en consideración la opinión del NNA.

Tabla 18. Criterio tercero relativo al disfrute de una solución duradera (SDU): dimensiones, modo, procedimiento e indicadores

Dimensiones	Modo	Procedimiento	Indicadores
3.1 Tiene acceso	3.1.1 Institucional	Cuenta con un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos más allá de los 18 años. <i>(se tiene que cumplir el primer indicador y al menos alguno de los otros indicadores)</i>	Tuvo acceso a un alojamiento y atención adecuada (2.1)
			Existen recursos para una adecuada inserción educativa.
			Existen los medios para conseguir una estabilidad laboral y posibilidad de renovar su estancia regular en el país.
	Existen vías formales para llevar a cabo la reunificación familiar.		
3.1.2 No institucional* ¹	Existe una red de organizaciones sociales que le proporcionan un entorno estable donde poder desenvolverse.		
3.2. No tiene acceso	3.2.1 Institucional	Vuelve a estar en una situación particularmente vulnerable. <i>(se tiene que cumplir al menos un indicador)</i>	No tuvo acceso a un alojamiento y atención adecuada (2.1)
			No existen recursos para una adecuada inserción educativa
			No existen los medios para conseguir una estabilidad laboral y posibilidad de renovar su estancia regular en el país.
			No existen vías formales para llevar a cabo la reunificación familiar ni si quiera a través del retorno.
	3.2.2 No institucional* ²		No existe una red de organizaciones sociales que le proporcionan un entorno estable donde poder desenvolverse.

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas a informantes clave durante el trabajo de campo en Cádiz y Tapachula.

* **Nota 1 y 2.** No institucional en ambos casos hace referencia a una vía particular donde el personal del centro asume responsabilidades y funciones más allá de las que le corresponden por su trabajo.

6.3 Los trayectos encontrados y los itinerarios-tipo construidos

A partir del análisis y sistematización de la información obtenida de las entrevistas a informantes clave y la observación *in situ*, como ya se adelantó, se identificaron 19 trayectos de intervención que han sido agrupados en 6 itinerarios-tipo de intervención en función de los criterios anteriormente mencionados, estos son: cinco itinerarios-tipo comunes, un itinerario-tipo específico de Cádiz y un subtipo (de itinerario-tipo) específico de Tapachula.

Cada uno de estos itinerarios-tipo es mostrado en la tabla 19 donde es posible ver las características que integran en función de la posición que ocupan. La primera característica atañe al enfoque basado en derechos siendo que el itinerario-tipo 1 se aleja de dicho enfoque para ocupar un enfoque adultocéntrico-estatocéntrico y, el itinerario-tipo 6, por el contrario, se aproxima a un enfoque basado en derechos.

La segunda característica atañe al alcance de una solución duradera siendo que, conforme se avanza en el número de itinerarios-tipo más próximo está el NNA migrante no acompañado de disfrutar de dicha solución mientras que, los números más bajos representan una solución inmediata que vuelve a poner al NNA en una situación particular de vulnerabilidad.

La tercera y última característica es la trayectoria institucional que integra cada uno de los itinerarios-tipo de intervención siendo mayor conforme se avanza en el número de tipo analítico. De este modo, el itinerario-tipo 6 además de ser el más próximo a un enfoque basado en derechos y presentar posibles soluciones duraderas, también muestra la trayectoria más larga a nivel institucional siendo así que, en los anteriores itinerarios-tipo, los NNA acaban abandonando o siendo expulsados del sistema de protección antes de alcanzar una solución duradera.

Dentro de estos itinerarios-tipo, es posible observar también aquellos itinerarios-tipo que surgen a partir de trayectos alternativos a la institucionalidad y que se originan mediante la reacción de los NNA migrantes no acompañados a las medidas que toman las autoridades y las redes sociales de apoyo que se generan durante la práctica de intervención.

Tabla 19. Características de los itinerarios-tipo de intervención en función de los criterios establecidos

<i>Cádiz</i>									
<i>Tapachula</i>									
ITINERARIO-TIPO	1. Fronteras en el acceso a la protección: antes migrante que NNA	2. De la protección a la desprotección	3. La vía del castigo	4. La agencia del migrante		5. El apoyo de redes sociales	6. Un entorno estable y permanente		
							6.1 Reunión familiar	6.2 Integración socio-laboral	
PPE	X (1.2.1)	V (1.1.1)	V (1.1.1)	Xn (1.2.2)	V (1.1.1)	V (1.1.1)	V (1.1.1)	V (1.1.1)	V (1.1.1)
AAA	X (2.2.1)	X (2.2.1)	V (2.1.1)	X (2.2.1)	Xn (2.2.2)	X (2.2.1)	V (2.1.1)	Vn (2.1.2)	V (2.1.1)
SDU	X (3.2.1)	X (3.2.1)	X (3.2.1)	X (3.2.1)	X (3.2.1)	Vn (3.1.2)	Vn (3.1.2)	V (3.1.1)	V (3.1.1)

X= No acceso institucional; Xn=No acceso no institucional; V= acceso institucional; Vn= acceso no institucional

Fuente: elaboración propia a partir de la información de las entrevistas a informantes clave y la observación *in situ*.

En la figura 16 se pueden ver los seis itinerarios-tipo de intervención y las características que integran en función del modo de acceso/no acceso de los NNA migrantes no acompañados a una protección especial, un alojamiento y atención adecuada y al disfrute de una solución duradera.

En el itinerario-tipo 1, los NNA migrantes no acompañados no tiene acceso a la protección especial, prima el enfoque basado en la seguridad nacional donde las autoridades toman medidas que antepone la condición de migrante por encima de aquella de NNA. En este tipo los NNA reciben el mismo trato que las personas adultas.

En el itinerario-tipo 2, los NNA migrantes no acompañados tienen acceso a la protección especial pero no a un alojamiento y atención adecuada siendo que este tipo está basado en el asistencialismo como modo de atención de los NNA migrantes no acompañados pero no busca alcanzar una solución duradera.

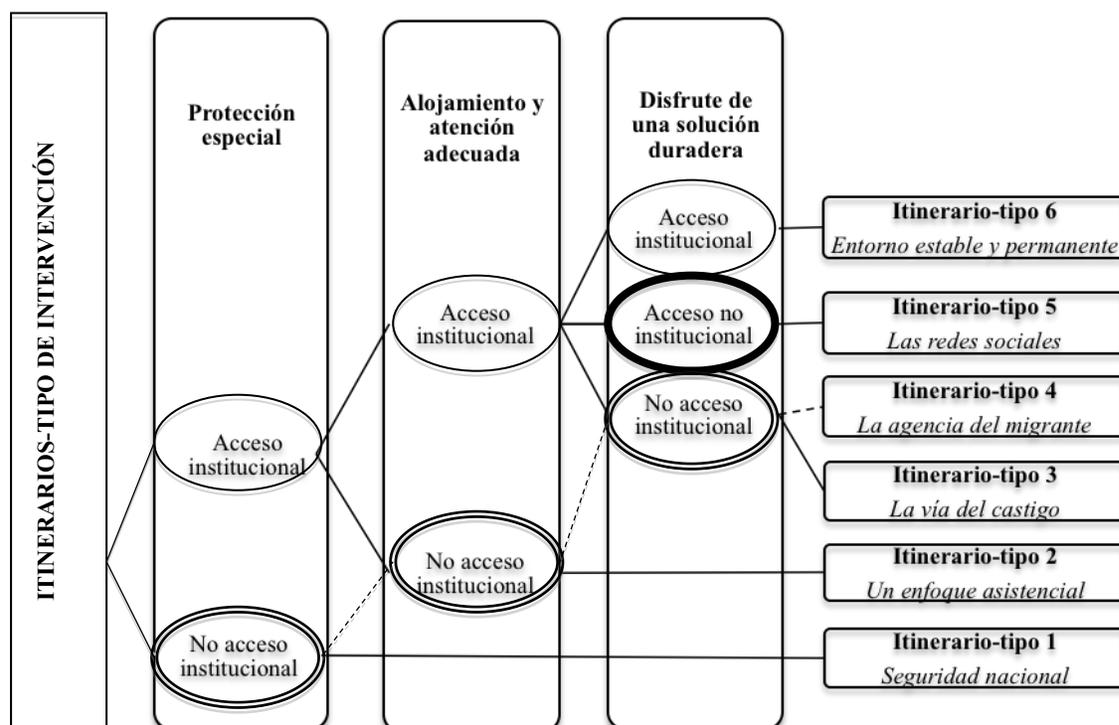
En el itinerario-tipo 3, los NNA migrantes no acompañados tienen acceso a la protección especial y a un alojamiento y atención adecuada pero no todos alcanzan una solución duradera porque, durante la práctica de intervención, las autoridades en Cádiz toman medidas basadas en la gestión de recursos donde los NNA son usuarios en la medida en la que cumplan con las normas establecidas.

En el itinerario-tipo 4, los NNA migrantes no acompañados no tienen acceso ni a la protección ni a un alojamiento y atención adecuada y se desconoce si alcanzaron una solución duradera porque se salieron de la trayectoria institucional y lo que prima es su intencionalidad así como su reacción frente al accionar de las autoridades. En este itinerario-tipo los NNA migrantes no acompañados son actores sociales en la toma de decisiones que les conciernen y originan itinerarios alternativos al institucional en función, principalmente, de sus estrategias migratorias.

En el itinerario-tipo 5, los NNA migrantes no acompañados tienen acceso a la protección especial pero no a un alojamiento y atención adecuada no obstante, a diferencia del segundo itinerario-tipo, cuentan con redes sociales de apoyo lo que les permite alcanzar cierta estabilidad en la sociedad de acogida. En estos casos las organizaciones sociales, fundaciones y ONG cumplen un rol muy importante en la garantía y goce de los derechos de los NNA migrantes no acompañados.

En el itinerario-tipo 6, los NNA migrantes no acompañados tienen acceso a la protección especial, a un alojamiento y atención adecuada y disfrutan de una solución duradera, es decir, alcanzaron un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos ya sea en Tapachula por medio de la reunificación familiar (subtipo 6.1) o en ambos contextos por la integración social y laboral de los NNA (subtipo 6.2).

Figura 16. Itinerarios-tipo de intervención con NNA migrantes no acompañados



Fuente: elaboración propia a partir de la información de las entrevistas a informantes clave y la observación *in situ*.

Cada uno de estos itinerarios-tipo integra aquellos trayectos que cumplen o no con cada uno de los criterios establecidos de proceso y resultado. De este modo, tal y como se muestra en la tabla 20, del total de los 19 trayectos comunes y específicos encontrados en la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula, cinco pertenecen al itinerario-tipo 1, cuatro son del itinerario-tipo 2, dos son del itinerario-tipo 3, cuatro son del itinerario-tipo 4, dos del itinerario-tipo 5 y otros dos del itinerario-tipo 6.

Entre los tres primeros itinerarios-tipo de intervención donde el NNA migrante no acompañado puede o no acceder a la protección especial y a un alojamiento y atención adecuada pero no disfruta de una solución duradera, se agrupan un total de 11 trayectos por su parte, los itinerarios-

tipos 4 y 5 considerados como alternativos y en contrapeso al accionar institucional agrupan un total de 6 trayectos práctica de intervención y, finalmente, el itinerario-tipo 6 integra tan sólo dos trayectos.

Tabla 20. Trayectos comunes y propios de la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula agrupados por itinerarios-tipos

ITINERARIOS-TIPO	Itinerarios Cádiz	Itinerarios Tapachula
1. Antes migrante que NNA. (1.2.1)+(2.2.1)+(3.2.1)	<i>Muere intentando cruzar por política migratoria restrictiva.</i>	
	<i>Es devuelto en frontera sin haber pasado por un debido proceso.</i>	
	Considerado mayor de edad no siéndolo.	Es retornado de forma inmediata. No hay plazas disponibles.
2. De la protección a la desprotección. (1.1.1)+(2.2.1)-(3.2.1)	<i>No tiene la documentación (no está regularizado).</i>	
	<i>No cumple con el perfil del centro particular.</i>	
3. La vía del castigo. (1.1.1)+(2.1.1)+(3.2.1)	Tiene 17 años o más	Está en situación de apatridia
	Tiene un mal comportamiento. Es extranjero y no tiene posibilidades de renovar su residencia.	
4. La agencia del migrante. (1.1.1)+(2.2.2)+ (3.2.1) ó (1.2.2)+(2.2.1)+(3.2.1)	<i>Se fuga para irse a otro país.</i>	
	Se fuga para irse a otro centro de otra CCAA.	Quiere ser retornado. Desestima la condición de refugiado.
5. El apoyo de las redes institucionales (1.1.1)+(2.2.1)+(3.1.2)	<i>Las instituciones velan por sus derechos.</i>	
	Cuenta con el apoyo de una persona del centro o por una red informal de instituciones.	
6. Posibles soluciones duraderas. (1.1.1)+(2.1.1)+(3.1.2) ó (1.1.1)+(2.1.2)+ (3.1.1) ó (1.1.1)+(2.1.1)+(3.1.1)	<i>Está integrado social y laboralmente.</i>	
		Reunificado familiarmente.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo realizado.

6.2.1 Itinerario-tipo 1. Fronteras en el acceso a la protección: antes migrante que NNA

Este tipo analítico aparece en ambos contextos de estudio e integra un total de cinco trayectos (2 comunes, 1 propio de Cádiz y 2 de Tapachula). La característica principal de este tipo analítico es que los NNA migrantes no acompañados no acceden al sistema de protección y por tanto, a un tratamiento diferenciado con respecto al de las personas adultas migrantes. En este sentido, el conjunto de trayectos muestra las medidas que pueden tomar las autoridades para impedir el traslado de los NNA migrantes no acompañados a un centro de protección donde recibirían una atención especializada acorde a su etapa de desarrollo y situación particular de vulnerabilidad.

En estos trayectos el accionar de las autoridades antepone su situación migratoria a su condición de NNA siendo así que, se aleja de un enfoque basado en derechos para aproximarse a un enfoque basado en la seguridad nacional.

Este itinerario-tipo integra dos subtipos: el de aquellos NNA migrantes no acompañados que no acceden al territorio y por tanto, tampoco a la protección especial y el de aquellos NNA que sí acceden al territorio pero no a la protección especial.

En relación al primer subtipo encontramos dos trayectos comunes en ambos contextos, estos son: 1) el de los NNA migrantes no acompañados que afrontan serias dificultades para acceder al territorio producto de una política migratoria restrictiva y su interés por interceptar migrantes, restándole prioridad al rescate, al trabajo en el origen y a la creación de rutas seguras y legales para solicitar el refugio y, 2) aquellos NNA que son devueltos de forma inmediata en la frontera.

El aumento de las restricciones en frontera conlleva al aumento del precio que tienen que pagar los NNA migrantes no acompañados para cruzar y con ello, el tipo de seguridad que obtienen a cambio: hay NNA que pueden pagar una moto de agua para cruzar el Mediterráneo no obstante la mayoría llega en patera³⁹, tablas de surf e hinchables de juguete (Cádiz, autoridad de protección, E.1). Según el mismo informante, con el objetivo de sacarle el mayor beneficio posible al viaje, las pateras van llenas de personas, sin ningún tipo de medida de seguridad y con el gasoil justo para llegar a la costa por lo que un mal temporal puede costarles la vida. Asimismo, el gasoil con el agua salada y la falta de espacio para alejarse del motor hace que muchos lleguen a la costa con quemaduras en su cuerpo.

Este escenario propio del Mediterráneo -y que los NNA migrantes no acompañados tienen que atravesar para llegar a Cádiz- está considerado por la OIM (2017) como la frontera natural más mortífera del mundo por el elevado número de personas que mueren al año y desaparecen en sus aguas. Según el informe de la OIM (2017), la securitización en aguas mediterráneas para impedir el acceso de la migración en situación irregular a Europa ha conllevado al cierre de las rutas más cortas y menos peligrosas y la creación de rutas más largas y más peligrosas, aumentando con

³⁹ Pequeña embarcación de pesca.

ello el coste del viaje y la probabilidad de morir en el mar. De este modo, detener la migración irregular y erradicar las muertes en el mar pueden ser objetivos parcialmente conflictivos.

Aquellos NNA que no van en embarcaciones cruzan el Mediterráneo de forma individual escondidos en los ferries que atraviesan el estrecho de Gibraltar y que salen de Ceuta, Melilla y Tánger para llegar a la provincia de Cádiz. Estos NNA migrantes no acompañados buscan colarse debajo de los camiones y los escondrijos más insólitos para evadir el control migratorio poniendo sus vidas en peligro. Tal es el caso de los NNA migrantes no acompañados que acaban atropellados por el camión donde se escondían. Esto ocurre en las zonas portuarias de ambos lados del Mediterráneo.

“Estamos en Ceuta y hemos sido testigos de la muerte por atropello de un menor marroquí que quería entrar en la península. Horrorizados por lo ocurrido: los menores migrantes son víctimas de la peor política de seguridad en las fronteras” (Save the Children, 2018)

“Lo difícil es llegar se juegan la vida...” (Cádiz, autoridad de protección, E.4)

“Los subsaharianos todos llegan en pateras, motos de agua y es que en los días buenos te asomas y ves Marruecos. Los marroquíes vienen debajo de los camiones, de los autobuses...sitios mas insospechados...muchos han muerto atropellados, otros se atan...llegan medio asfixiados.” (Cádiz, autoridad de protección, E.1)

Luego están los que, estando dentro del territorio y con el fin de evadir los dispositivos de control migratorio, se salen de las rutas y son carnaza para las mafias que se dedican a la trata de personas, el secuestro y la extracción de órganos. En esta línea muchos están, como dicen Quiroga y Sorià (2010) “mal acompañados” por personas adultas que no les asisten y los explotan.

“Me acuerdo de un caso de un joven que salió por aventura, con un amigo. Su amigo falleció en el tren, le secuestraron y vio como violaron a una chica, los tenían hincados para presionarlos, la descuartizaron y ellos lograron escapar, llegaron a las vías del tren (evadiendo los dispositivos de control migratorio) pero como estaban muy cansados se quedaron dormidos, (el informante a este punto cambia de persona y habla desde la voz del joven) yo me pude subir y mi amigo lo intentó pero le jaló el tren, luché por agarrarle pero al final le tuve que soltar porque me llevaba el tren. (vuelve a su persona) Yo no lo viví y aún me acuerdo.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.38)

Otra forma de impedir el acceso de los NNA migrantes no acompañados al territorio es a través de las llamadas “devoluciones en caliente” que se producen cuando los NNA migrantes no acompañados son devueltos a su país de origen o a un país de tránsito sin haber pasado antes por un debido proceso donde hayan tenido la opción de identificarse, pedir asistencia letrada, recibir atención medica, presentar un recurso o solicitar refugio. Este trayecto aparece en ambos

contextos aunque, en el caso de Cádiz, es previo al acceso a la península ya que se produce en la frontera entre las provincias autonómicas de Ceuta y Melilla con Marruecos mientras que, en el caso de Tapachula, se produce dentro del territorio una vez detenidos por los agentes migratorios:

“Hay una zona de tolerancia donde pasa todo (migrantes, droga, prostitución...) y la detención es más adelante así los agentes federales también se benefician. Las detenciones ocurren a 40 metros hacia adentro” (Tapachula, persona experta, E.34). “Por lo mismo que es frontera todos estos puntos desde Talismán o Ciudad Hidalgo vas a encontrar en puntos de revisión. Entre Talismán e Hidalgo hay un cuello de botella, siempre le he dicho así, no sé como se llama. Ahí se ponen los ministeriales y militares para ver drogas y también migrantes. Si identifican a un migrante, más adelante hay una gasolinera que se llama el manguito allí hay una caseta migratoria. Policía federal a veces si los bajan y los entregan a mis compañeros, es mejor porque si no tienen que llevárselos a su base y dar el registro y todo, por ello prefieren dárselos a migración.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.37)

Para llevar a cabo estas detenciones al interior del país se sigue un perfil racial y discriminatorio que vulnera los derechos de los NNA:

“Sabes diferenciar entre migrantes, la ropa, el caminar, los tienen muy estudiados, puede que haya comunicación con los chóferes, el caso es que lo tienen claro quién es migrante o no. En lugar de pedir documentos de forma aleatoria utilizan un perfil discriminatorio.” (Tapachula, autoridad de protección, E.28). “Los identificamos por el hablado, vestimenta, el hablado, a veces su aroma, a qué huelen no sé, no sé...en ocasiones pasan el río, o por el trayecto se les mojan los zapatos, el olor característico de ellos es ése, humedad si vas a maletas (en la estación migratoria) ése es el olor característico de ellos, también la alimentación. Una persona que trabaja en el campo su aroma va a ser más fuerte, yo identifico entre el aroma de un guatemalteco y un ecuatoriano. Con el hablado, ellos se diferencian por el hablado (hondureño y salvadoreño). Lo sé por mi experiencia. Guatemalteco se diferencia hablado, aroma, vestimenta, casi siempre traen algo típico de su país.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.37).

La racialización en la gestión migratoria en la frontera sur de México ha sido estudiada fundamentalmente con mujeres migrantes y desde la interseccionalidad donde a la racialización se suma la sexualización de sus cuerpos (Ramírez López, 2017) no obstante, también afecta a los NNA migrantes no acompañados quienes además de racializados son asexuados en el sentido de que, por su minoría de edad, las autoridades no les considera padres/madres de familia, ni parejas, esposas/esposos sino pobres niños de familias desestructuradas que no tienen padres que les cuidan.

Además de las diferencias en el modo de llevar a cabo las devoluciones en caliente según el contexto, también son distintas las razones por las cuales los agentes las ejecutan siendo así que,

en Ceuta y Melilla se producen porque los ampara una “ley mordaza” de seguridad ciudadana⁴⁰ y en el sur de México el agente migratorio lo hace por compasión para evitar al NNA el aseguramiento migratorio.

“Desde mi punto de vista por lo regular era un niño guatemalteco que no traía los documentos de sus hijos y yo no le veía caso que entraran en Siglo XXI (estación migratoria) y aquí se tardasen en retornarlo, se tardan mucho, antes se tardaban entre una y dos semanas, ahora es más rápido. La sociedad lo ve mal dicen: le soltó una lana y por eso le dejó ir pero a ¿qué viene esa gente? A trabajar, yo no veo nada malo” (Tapachula, autoridad migratoria, E.37)

Una vez detectados e identificados por un agente migratorio los NNA migrantes no acompañados se encuentran con una serie de obstáculos para acceder a su protección especial. Dentro de este subtipo encontramos tres trayectos, el primer de ellos, propio de Cádiz, recae en la consideración de la mayoría de edad de los NNA (aún siendo menores) y su consiguiente traslado a un centro de internamiento para personas extranjeras adultas. Esto ocurre en dos momentos: a) cuando el policía de turno considera por el aspecto físico del NNA que es mayor de edad y b) cuando el policía tiene dudas sobre su minoría de edad, es llevado a realizar la prueba de determinación de la edad y ésta da error, es decir, muestra un rango etario superior a los dieciocho años.

Por tanto, el primer filtro para acceder a la protección especial habiendo accedido al territorio es que los NNA migrantes no acompañados parezcan ser menores de edad algo que no siempre ocurre ya que han vivido experiencias migratorias que le han hecho madurar y que, en comparación con los nacionales, le harían parecer adulto. El segundo filtro consiste en pasar una prueba de determinación de la edad que realizan a casi todos los NNA migrantes no acompañados en Cádiz y a la cual no te puedes negar ya que, según el protocolo marco, ello puede llevar a ser considerado como persona adulta.

Esta prueba, como ya se mencionó en el capítulo 4, consiste en valorar la osificación de la muñeca izquierda (método de Greulich y Pyle Atlas 1930) a través de una radiografía realizada por un técnico de rayos e interpretada por un radiólogo. Se trata de un método que tiene poca validez científica:

⁴⁰ Se está haciendo alusión a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en concreto a la «Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla bajo la cual se justifican las llamadas devoluciones en caliente en frontera española con Marruecos.

“Es un método fácil y rápido de realizar pero nada fiable ya que el atlas en el que se basa para establecer la horquilla de edad se realizó con varones blancos americanos en los años 70 (AtlasThiemann-Nitz 1977) siendo además que existen enfermedades o pequeñas variaciones que ha podido experimentar la persona a lo largo de su vida y que cambian la osificación y por tanto, su edad probable” (Cádiz, autoridad sanitaria, E.21)

Los resultados de esta prueba debieran -por protocolo- ser valorados por un médico forense no obstante, pocos chicos llegan a este especialista y es finalmente el radiólogo que emite un documento con una horquilla de edad que es interpretada por parte del fiscal bajo un rango escueto +/- 6 meses (Cádiz, autoridad de protección, E.10)

La falta de fiabilidad de esta prueba y la ausencia de una combinación de diferentes métodos para la determinación de la edad de estos NNA migrantes no acompañados hace que la predicción y por tanto, el acceso de los NNA migrantes no acompañados al sistema de protección de Cádiz sea algo más cercano al azar que a un procedimiento riguroso.

El segundo trayecto dentro de este subtipo donde los NNA migrantes no acompañados encuentran obstáculos para acceder a la protección especial es propio de Tapachula. En este caso, el sistema de protección rechaza a los NNA migrantes no acompañados porque no tiene plazas disponibles. Esto es un obstáculo con el que se encuentran comúnmente estos NNA en Tapachula donde la falta de disponibilidad de plazas en los dos albergues del DIF que se encargan de atender a esta población conlleva, por normativa, a que la estación migratoria habilite un espacio hasta que haya plazas disponibles y si es que antes no se produce su retorno.

Esta salida que da la normativa ante la falta de disponibilidad de plazas de los albergues del DIF en Tapachula responde a la necesidad del Instituto Nacional de Migración de tener asegurados y controlados a los NNA migrantes no acompañados ya que plazas disponibles hay en otros albergues del DIF Chiapas no obstante, estos no quieren asumir tal responsabilidad y, los albergues de la sociedad civil de la zona que sí asumirían su atención, no cumplen con las medidas de seguridad que exige el Instituto ya que son a puertas abiertas.

“Si no tienen espacio los del DIF mandan oficio y se habilita un hueco en la estación migratoria. Hacemos oficio para decir que cumplimos con el protocolo, si no le mandamos a un albergue estamos vulnerando el interés superior del niño, los albergues privados no son una opción.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.37)

“El DIF Chiapas no quiere terminar de asumir el tema (de los NNA migrantes no acompañados) en todas sus competencias porque le pega duro... mantienen una actitud xenófoba, los consideran migrantes antes que niños, la prioridad es deportarlos” (Tapachula, persona experta, E.22)

Así el sistema de protección a la infancia y adolescencia en Tapachula actúa como complemento del actuar de las autoridades migratorias y no ejerce su obligación de garantizar la protección especial de los NNA migrantes no acompañados.

Bajo esta lógica lo que prima es el retorno inmediato, tercer trayecto que integra este subtipo analítico y que es propio de Tapachula donde los NNA son retornados sin haber pasado por el sistema de protección a la infancia pero sí habiendo sido identificados por las autoridades, firmado el consentimiento, recibido atención médica y asistencia consular (diferente a la devolución en caliente).

Cuando los informantes hablan de este trayecto hacen alusión a la “maquinaria del retorno”, un procedimiento que una vez que se inicia es difícil de parar siendo que, en menos de 24 horas de haberse producido la aprehensión del sujeto, los NNA migrantes no acompañados están subido a un autobús de vuelta a su país de origen. Para que el retorno se produzca así de rápido no puede haber un enfoque basado en derechos siendo que, por encima de su interés superior, prima la necesidad de las autoridades de regular su situación migratoria.

“El retorno es una solución para todos, no se toman el tiempo para detectar las necesidades y menos los derechos de los NNA. No hay atención a los casos individuales...las autoridades se pasan la pelota, el DIF no tiene los recursos...hay un deslinde de responsabilidades, eso está conflictuando que se garanticen los derechos.” (Tapachula, persona experta, E.25)

Todo gira en torno a una disfuncionalidad de las obligaciones de los agentes migratorios y en particular de las Oficiales de Protección a la Infancia (agentes migratorios especializados en infancia y adolescencia) que piensan que la mejor solución para los NNA migrantes no acompañados es retornarlos inmediatamente a su país de origen y así estar el menor tiempo posible encerrados en la estación migratoria:

“Los niños a las dos semanas se desesperan por estar encerrados por eso hay que agilizar al máximo su proceso migratorio” (Tapachula, autoridad migratoria, E.36). “Un caso exitoso es cuando llegó, se canalizó, le hizo la entrevista el consulado y al día siguiente ya fue retornado. Lo último que queremos es que estén mucho tiempo acá (estación migratoria).” (Tapachula, autoridad migratoria, E.38)

Según estos agentes migratorios los NNA migrantes no acompañados han incumplido las leyes, han entrado al país sin autorización y por eso se justifica su detención. Además a criterio de estos

agentes la aventura hacia Estados Unidos se les acabó, deben volver a sus casas por seguridad y buscarse allí la vida.

“Ellos sienten que les estamos destrozando sus sueños, tratamos de concientizarles sobre los que les podría haber pasado.” (Tapachula, autoridades migratorias, E.38)

“Yo les digo así, tu tienes tu casa y yo tengo mi casa ¿cualquiera entra en tu casa? (mueve la cabeza en negativa) Ah no, pues acá es lo mismo. Para entrar en mi casa necesitas un permiso, en tu casa no va a entrar cualquier persona... No saben que tienen que traer sus documentos, van con inocencia. No les explican o no saben. En México no saben que no van a tener permiso, en Estados Unidos sí pero acá no.” (Tapachula, autoridades migratorias, E.43)

“Yo les digo, Dios nos hizo con todas las cualidades: dos manos, piernas... tienes la capacidad de trabajar, puedes salir adelante en tu país, tienes la capacidad para hacerlo. (Tapachula, autoridades migratorias, E.37)

Bajo este discurso de hostigamiento, negativas y desistimientos inducidos muchos son los que firman el consentimiento de retorno sin saber realmente lo que están firmando, solo para salir de la situación de encierro en la que se encuentran.

“Ellos dicen de haber firmado, les dicen “firma acá”, esta es la molestia que tienen ellos. No han entendido lo que les hacen firmar.” (Tapachula, autoridad de protección, E.26).

“No hay garantías de acceso al procedimiento, están recibiendo hostigamiento, mira vas a quedar aquí tres meses, gritos, agresiones, no se le da ningún tipo de asistencia legal...” (Tapachula, persona experta, E.22). “Les metieron miedo de que se van a quedar mucho tiempo” (Tapachula, autoridad consular, E.29). “Es un consentimiento cooptado en la medida que no manejan toda la información.” (Tapachula, persona experta, E.35)

Otro punto clave para entender el retorno inmediato de los NNA migrantes no acompañados como estrategia para impedir el acceso a su protección especial y no como solución duradera se produce en Tapachula a través de la entrevista que le realizan las mismas personas que lo aprehendieron y lo mantienen encerrado siendo así que, pocos, en esta situación, se atreven a solicitar el refugio y los agentes migratorios tampoco están interesados en identificar perfiles de protección internacional:

“Cuando vienen huyendo de las maras se les explica de forma más coloquial que pueden solicitar refugio. Si han dicho que se quieren retornar siendo posibles solicitantes... Si el niño no dice nada se le da el retorno.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.38)

“Tenemos un cuestionario y entre las preguntas está “tienes algún temor de regresar a tu país”, yo tal cual no la aplico porque es un sí/no, yo les digo: a mi me gusta mucho mi México, ¿a ti te gustaría regresar? Si me dicen que no les pregunto ¿y para qué te quieres quedar acá? No uso el por qué en adolescentes, si uso el por qué les cuestionamos y un adolescente se rebela a la autoridad.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.37)

“El retorno es lo más rápido, yo sé que a veces no pueden volver a su país y yo les digo ve a la COMAR (Comisión Mexicana para Refugiados) pero se supone que no lo podemos hacer como autoridades migratorias... Lo más rápido es el retorno y eso es lo que debe

primar, pero luego vuelven a intentarlo 3, 4 y 5 veces...es frustrante.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.37)

Después de los agentes migratorios otro actor clave en la maquinaria del retorno inmediato es el consulado, entidad que de seguirse un debido proceso tendría un rol circunstancial pero que, en el caso de Tapachula tiene la última palabra en lo que concierne al NNA migrante no acompañado. El consulado es el que confirma la procedencia de los NNA y elabora una lista de quienes pueden subir al autobús que los llevará a la frontera con Guatemala y de ahí a sus respectivos países de acuerdo a los memorándums de entendimiento firmados con los países involucrados⁴¹. De este modo, está en manos del consulado acelerar o ralentizar la maquinaria del retorno siendo así que siempre la acelera para que “sus niños” estén el menor tiempo posible encerrados bajo aseguramiento migratorio en la estación o en el albergue del DIF.

“Para el consulado son sus niños y se entiende porque los niños deben de decirle que le saquen de acá (de la estación migratoria), el consulado no visibiliza casos de éxito en México, que sí los hay, pero ve el nivel de protección de las autoridades de México e impulsa el regreso. Más del 80% son devueltos a su país de origen sin haber evaluado el interés superior y sin haber pasado por las procuradurías.” (Tapachula, persona experta, E.33). “Lo que hay es un proteccionismo por parte del consulado.” (Tapachula, persona experta, E.35)

Este trayecto muestra el poder de las autoridades migratorias en las decisiones que conciernen a los NNA migrantes no acompañados, la complicidad de los consulados en una lógica perversa de paternalismo infundado y la ausencia total de la procuraduría de protección a la infancia como representante jurídico encargado de velar por el interés superior de estos NNA.

Como se ha podido observar en este tipo analítico el acceso a la protección especial no es directo en ninguno de los dos contextos, siempre existen obstáculos para impedir su acceso, más en el caso de Tapachula en respuesta a su modelo regulatorio en comparación con el de Cádiz pero, aún así presentes también en el modelo proteccionista.

⁴¹ Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil, y segura de los nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre, suscrito en la Ciudad de San Salvador el 5 de mayo de 2006.

6.2.2 Itinerario-tipo 2. De la protección a la desprotección: enfoque asistencial

Este segundo tipo analítico lo comporten ambos contextos e integra cuatro trayectos de intervención (2 comunes, 1 propio de Cádiz y 1 propio de Tapachula). La característica principal de este tipo analítico es que los NNA migrantes no acompañados una vez protegidos no acceden a un alojamiento y atención adecuada centrada en su desarrollo integral y la búsqueda de una solución duradera porque permanecen en una pretendida transitoriedad en un centro temporal solo para migrantes y con una atención inmediata basada en la satisfacción de sus necesidades básicas no así en el ejercicio pleno de sus derechos.

En este itinerario-tipo, las autoridades toman medidas que impiden en ambos contextos el traslado de estos NNA migrantes no acompañados de un centro temporal a un centro de larga estadía en Cádiz o Ciudad de México (en el caso de los NNA de Tapachula) donde se integrarían con los nacionales y tendrían acceso a una atención adecuada.

El primer trayecto de este tipo analítico ocurre cuando un NNA migrantes no acompañado no es trasladado a un centro de larga estadía por no tener la documentación tramitada a pesar de que, el Comité de Derechos del Niño (O.G N°6), insta a que la no documentación no sea una razón por la cual se limite el acceso pleno a sus derechos.

En el caso de Cádiz la falta de documentación se traduce en la falta de un pasaporte para tramitar la tutela y el permiso de residencia mientras que, en el caso de Tapachula la falta de documentación se manifiesta al no obtener la condición de refugiado y encontrarse aún bajo aseguramiento migratorio.

Para la emisión del pasaporte, como ya se adelantó en el capítulo 4, los NNA migrantes no acompañados en Cádiz o bien un mediador intercultural que habla su idioma debe solicitar a la familia del NNA el envío de su partida literal de nacimiento entre otros documentos. Este trámite puede llegar a durar, según informantes clave, hasta unos ocho meses en la medida en la que se presentan alguna de las siguientes dificultades: que la familia no quiera mandarle dicha documentación porque cree que le van a devolver al NNA; que la familia no tenga el dinero para solicitar dicho documento en el registro y enviarlo a España; que la familia viva en zonas muy alejadas de las oficinas donde se solicita esta partida de nacimiento y se obtienen los

documentos; que el NNA no haya sido registrado⁴² y; que el NNA no guarde ninguna relación con su familia. La falta de documentación no sólo retrasa e imposibilita su traslado a un centro residencial básico donde se trabajaría de forma individualizada su integración social y laboral sino que también es un obstáculo para que los NNA migrantes no acompañados accedan a los cursos y talleres de formación que se organizan desde el centro temporal bajo un programa de atención inmediata:

“Se retrasa todo, no pueden acudir a los cursos que se organizan, no pueden hacer cursos de nada, nosotros insistimos tanto que tienen que hablar con su familia y mandar la documentación (...) los senegaleses son muy reacios de mandar documentación, los de Marruecos suele mandar la documentación y los de Costa de Marfil no manda un papel ni para atrás, piensan que vamos a devolverles si mandan los papeles” (Cádiz, autoridad de protección, E.2). “Más metidos en África central su sistema administrativo es más débil y la obtención de documentación es mas compleja (Cádiz, autoridad de protección, E.4)

A estas dificultades se suma la falta de mediadores interculturales en la provincia de Cádiz para gestionar el papeleo con las familias (sólo hay dos en toda la provincia para atender a los cinco centros de la Junta de Andalucía) y el colapso de los centros ante la llegada masiva de NNA migrantes no acompañados:

“Los NNA migrantes no acompañados van de la patera a un camping, a centros de primera acogida o a centros de emergencia donde están meses. El chaval no sabe que puede cambiar de centro, se tardan 9 meses para documentar, en 8 meses salen sin papeles (...) En estos momentos de colapso son ellos los que traducen, las instalaciones son precarias, no se lleva a cabo la documentación, hay negligencia y el índice de fuga es muy alto ... ¡Tenemos 4 meses de contingencia al año! (Cádiz, persona experta, E.14).

“Nuestro centro son de 24 pero hace tres semanas hemos llegado a 102 chavales y no bajamos de 80, poniéndoles en el suelo...no hay sitio físico para tantos...lleva tres años pasando esto (...) Cuando hemos colapsado la atención es asistencial totalmente, es lo que nos da (...) Es súper estresante porque las avalanchas son seguidas. La ultima noche entraron 21 chavales...cuando se colapsa se acaba el modelo, aparece el asistencial...tienes que asistirles, ducharles, darles de comer, ropa...” (Cádiz, autoridad de protección, E.1)

Todas estas dificultades en el procedimiento de documentación de los NNA migrantes no acompañados dilatan finalmente su traslado a un centro residencial básico y los NNA migrantes no acompañados acaban por cumplir los dieciocho años durante el procedimiento por lo que tienen que salirse del sistema de protección. En el marco de este tedioso procedimiento de documentación de los NNA migrantes no acompañados en Cádiz se instala otro trayecto donde prima la idea de economizar los recursos de tal manera que, aquellos NNA migrantes no acompañados que llegan al centro de atención inmediata con más 17 años no se les da paso

⁴² En estos casos a diferencia de Tapachula el propio consulado da un tipo de pasaporte con los datos que dice el NNA.

administrativo a la tutela y, por tanto, tampoco al traslado “para que trasladarles a esas alturas” (autoridad de protección, E.7) sino que, lo que se intenta -aunque no siempre con éxito- es documentarles y facilitarles su regularización a través de un certificado que demuestra que estuvieron en el centro y de ahí a la calle.

“En los últimos años han aparecido ordenes internas que sugerían que se ralentizara los procesos de documentación de 17 años, no podemos repatriar por razones de derecho, lo que se ha hecho es una exclusión diferida, esperamos que cumpla los 18 años y ya.” (Cádiz, persona experta, E.6).

Bajo un supuesto similar están aquellos NNA migrantes no acompañados de Tapachula que no han obtenido la condición de refugio y por tanto, se encuentran bajo aseguramiento migratorio en un albergue temporal del DIF por un mínimo de tres meses y que puede prologarse hasta un año. Esta situación la viven aquellos NNA migrantes no acompañados que siguen los siguientes trayectos: 1) no han solicitado el refugio pero tampoco pueden ser retornados porque el consulado no puede confirmar su procedencia; 2) sí solicitaron el refugio y están a la espera de su resolución; 3) estuvieron esperando para obtener la condición de refugiado pero finalmente fueron rechazados y; 4) decidieron apelar la resolución de la COMAR ante el rechazo de su solicitud de refugio y siguen a la espera en el albergue temporal del DIF.

Estos NNA migrantes no acompañados están en uno de los dos albergues temporales del DIF que recibe migrantes en Tapachula donde, por encima de los altos muros que lo rodean hay espirales con pinchos, están separados en función del sexo y la edad, sin contacto con los nacionales, sin poder salir, se les da de comer, ropa y una cama donde dormir, tienen atención médica pero la atención psicológica es deficiente, los recursos y las capacidades del personal son limitados, realizan actividades recreativas no obstante no pueden continuar sus estudios porque no tienen acceso a la educación reglada y donde el encierro también es comunicativo ya que no tienen acceso a los celulares ni a las redes sociales.

“Los albergues del DIF a puertas cerradas son extensiones de la estación migratoria. Son programas de 10 días, diseñados en principio de forma transitoria se han convertido de larga estancia, sin ningún cambio de modelo, sin apoyo institucional en recursos...no es ideal.” (Tapachula, persona experta, E.33). “Los albergues del DIF en Tapachula son asistenciales.” (Tapachula, persona experta, E.35). “En principio tienen cubierto la salud medica y psicológica pero muy deficiente, esporádica, se sigue considerando en tránsito no les pone mucha atención, no están preparados para hacer ese trabajo con esa población...los echan al ruedo, es una cuestión estructural ahí...las pocas ganas de Chiapas de tener programas adecuados por miedo al efecto llamada. (Tapachula, persona experta, E.22)

Bajo estas condiciones el paso del tiempo juega en contra de la protección de los NNA migrantes no acompañados que acaban cumpliendo la mayoría de edad o pidiendo que se les retorne. Y es que, según Gaitán (2006a), los NNA valoran el tiempo y su paso de modo diferente que las personas adultas aunque tienen que asumir y negociar la visión adulta del tiempo constantemente.

Además de estos NNA migrantes no acompañados que no tienen la documentación necesaria para ser trasladados, están aquellos que sí la tienen pero aún no han sido trasladados porque no cumplen con el perfil de los centros de larga estancia en Ciudad de México y Cádiz. Este trayecto se produce en ambos contextos porque estos recursos son los únicos que hay para este colectivo y los gestionan entidades particulares donde hay un perfil concreto de NNA migrante no acompañado que puede acceder a sus programas e instalaciones. Bajo estas circunstancias, en los centros de larga estancia de Cádiz y Ciudad de México no hay cabida a aquellos NNA que se “han portado mal”, es decir, han pertenecido a las pandillas o maras en sus países de origen (caso Tapachula) o no cumplen con las normas del centro de atención inmediata (caso Cádiz). Estos NNA acaban por cumplir la mayoría de edad en el centro temporal o se quedan un tiempo indefinido esperando hasta que algún centro de larga estancia los acepte.

Por tanto, la condición de refugio no garantiza por sí sola el traslado inmediato de los NNA migrantes no acompañados que han pertenecido a una pandilla o mara al igual que tampoco se garantiza el traslado de aquellos que están en un centro de atención inmediata y se fugan constantemente, no tienen interés por nada o están metidos en drogas. La privatización de los recursos de larga estancia para NNA migrantes no acompañados incentiva su expulsión y normaliza prácticas que criminalizan al NNA migrante no acompañado, limitando el acceso pleno a sus derechos.

Asimismo, la privatización de la gestión de los recursos dirigidos a esta población merma las garantías de llevar a cabo un procedimiento de determinación de su interés superior junto con una desprofesionalización y deterioro en la atención que deben recibir.

A estos NNA migrantes no acompañados a los que se les niega un alojamiento y atención adecuada acaban, en el caso de Tapachula, retornando a la misma situación de desprotección de la que huyeron y, en el caso de Cádiz, a una situación de calle malviviendo hasta que cometen

algún delito “porque la calle te lleva a cometer delitos (Cádiz, persona experta, E.14), y son llevados a un centro de internamiento para adolescentes infractores.

Además de estas dificultades en el acceso de los NNA migrantes no acompañados a un alojamiento y atención adecuada, cabe señalar en este tipo analítico un trayecto único en Tapachula, éste es el de aquellos NNA migrantes no acompañados que acaban en una situación de apatridia. Estos NNA no son reconocidos como ciudadanos por su consulado (no encuentran registro alguno de ellos) y deben permanecer por un tiempo indefinido en el albergue del DIF hasta que la Comisión Mexicana para Refugiados (COMAR) declara su apatridia. En estos supuestos es difícil su traslado a un centro de larga estadía y se espera, en la mayoría de ocasiones, que cumplan la mayoría de edad en el albergue.

“Los apátridas no son trasladados porque la COMAR solo brinda su opinión respecto a si son o no apátridas, solo analiza y listo, no se mete más. (...) Normalmente la Procuraduría de protección es la entidad que tendría que hacerse cargo de ellos pero, por falta de recursos ha costado tomar medidas adecuadas para trasladarlos. Afortunadamente no ha habido muchos casos o bien cumplen la mayoría de edad así que se independizan” (Tapachula, autoridad de protección, E.47).

El uso y abuso de la condición de apatridia en Tapachula corresponde a razones discriminatorias producto de la pertenencia étnica de los NNA migrantes no acompañados y las consecuentes políticas de expulsión por parte de sus gobiernos siendo que, es esta población la que migra y presenta mayores dificultades para acceder al registro de sus hijos e hijas. En noviembre de 2014 el ACNUR lanzó una campaña para acabar con la apatridia ya que, según este organismo internacional especializado en protección internacional, las personas apátridas pueden tener dificultades para acceder a derechos básicos como educación, atención médica, empleo y libertad de movimiento (carta campaña I Belong). Sin estos derechos pueden enfrentar una vida llena de obstáculos y decepciones hasta quedar aislados y marginados.

Finalmente, este tipo analítico demuestra la perversión de los sistemas de protección que establece mecanismos de expulsión de los NNA migrantes no acompañados a través de la clausura a un alojamiento y atención adecuada. Las restricciones hacia los derechos de los NNA migrantes no acompañados que se producen en este tipo analítico tienen cabida a partir de las irregularidades que acometen las autoridades, la privatización total de los recursos y el deslinde de responsabilidades estatales más allá de la satisfacción de las necesidades básicas de estos

NNA (alojamiento, comida, acceso a la sanidad física y en ocasiones mental y posibilidad de inscribirse a cursos de formación). Dentro de este tipo analítico lo que existe es un maltrato institucional hacia los NNA migrantes no acompañados entendiéndose por ello, aquello que se produce cuando una acción derivada de la actuación del profesional o de las normas de la institución impide el correcto desarrollo del NNA. También se produce por omisión, cuando, por falta de atenciones por parte de los profesionales o de las mismas instituciones, existen deficiencias en sus condiciones de vida, necesidades y derechos (AVAIM y FAPMI, 2008)

Esta idea del maltrato institucional hacia los NNA migrantes no acompañados no es nueva sino que las ONG y la academia en España llevan tiempo afirmando su existencia en los centros de protección de menores (Pérez Pérez, 2007; Manzani, 2014; Empez, 2015; Mendoza y Belarra, 2016) y que, para este caso, es aplicable al caso de Tapachula junto con la discrecionalidad en la aplicación de las leyes por parte de las autoridades migratorias y de protección. De este modo, se construye este colectivo a través del discurso y de las prácticas como nuevos sujetos políticos y migratorios que ponen a prueba al sistema de protección y a la política de control migratoria siendo así que, según Jiménez Álvarez (2011:96) “antes que menores a proteger son, para la sociedad y para las instituciones, migrantes a expulsar”.

6.2.3 Itinerario-tipo 3. La vía del castigo (sólo Cádiz)

Este tipo analítico es propio de Cádiz e integra dos trayectos encontrados a partir de las entrevistas a informantes clave en ambos contextos. Su rasgo principal es que los NNA migrantes no acompañados, aún estando en centros de larga estadía donde tienen acceso a una atención adecuada, no alcanzan un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos. Esto se produce en la medida en la que las autoridades restringen el acceso a los NNA migrantes no acompañados a los recursos que les garantizarían una exitosa integración social y laboral.

El primer trayecto que integra este tipo analítico son NNA migrantes no acompañados que, a pesar de haber sido trasladados a un centro residencial básico particular, tienen restringido el acceso a ciertos recursos por su “mal comportamiento”.

Bajo estos supuestos los NNA migrantes no acompañados son concebidos como dionisios en el sentido de Jenks (1996), esto es, son considerados como “pequeños demonios” que aman el

placer, manipulan y se aprovechan de las personas adultas por lo que es necesario una permanente vigilancia adulta a través de la disciplina, el control y los castigos para que no caigan en malos hábitos o compañías. Bajo este concepto de dioniso irracional e irresponsable encaja el modelo conductista de premios y castigos que se reproduce en los centros de protección de menores de Cádiz.

Este modelo sigue unos métodos, estrategias e instrumentos para valorar la conducta de los NNA migrantes no acompañados que varían según el centro no obstante, a lo largo del trabajo de campo se detectó una preferencia por el sistema de niveles de progreso/regreso. Dentro de este sistema, en cada uno de los niveles se trabaja objetivos diferentes siendo que cada nivel comporta un mayor grado de autonomía y confianza en los NNA migrantes no acompañados aunque, en la práctica, se trate de un modo de disponer o quitar ciertos permisos o beneficios.

“Tienen fases, hay una normativa sancionadora (límites). Hay tres fases: inicial (los tenemos muy controlados, tienen limitado el horario, la prestación económica, el móvil, no los conocemos, se hace acompañamiento con el educador); fase de desarrollo (mas autonomía de hacer sus propias cosas) y la tercera es de autonomía (se maneje solo, tienen mas horarios, toman sus decisiones propias, paga económica). Bajamos de una fase a otra en función de la falta a la normativa si es leve, grave o muy grave aunque siempre se trabaja para que vayan para arriba.” (Cádiz, autoridad de protección, E.13)

Los NNA migrantes no acompañados están informados sobre el nivel en que se encuentran, qué comporta estar en cada nivel, cuáles son las conductas objeto de observación para cada ámbito de evaluación y cuáles son los objetivos semanales que deben alcanzar. Todos los NNA migrantes no acompañados que son trasladados a un centro de larga estancia bajo este sistema conductista se introducen en el nivel uno y conforme son valoradas sus conductas van ascendiendo de nivel hasta llegar -normalmente- al tercer nivel. De este modo, el nivel uno tiene unos privilegios, el nivel dos tiene más y el nivel tres es el que más privilegios tiene de todos. Ahora bien, estos privilegios se pierden en el momento en el que los NNA migrantes no acompañados consumen drogas, no cumplen con los horarios, no respetan a los educadores, entre otras acciones.

“Puedes confiar pero cuando ya lo tienes (nivel tres), ya te relajas una vez que tengo la tele, lo difícil no es llegar si no mantenerse...quieres llegar al hogar tercero para tener mas visitas y nadie viene a verte entonces caes, te deprimes y explotas y entonces caes (nivel uno).” (Cádiz, autoridad de protección hablando desde la voz de un NNA, E.17)

En concordancia con la otorgación de autonomía y motivación, los NNA migrantes no acompañados que se encuentren en el nivel uno reciben mayor atención, se dedica mayor esfuerzo en mejorar su adaptación al centro pero también tienen menos derechos y mayores restricciones mientras que aquellos del nivel tres requieren menos atención y esfuerzos de adaptación pero tienen mayores derechos y menos restricciones.

“Si han sido buenos chicos, se han ido en el centro educando y haciendo labores positivas, les ayudan a buscarse la vida. A los holgazanes no, pero los que toman una actitud positiva tienen ayudas.” (Cádiz, autoridad de protección, E.9) “A los que cumplen con el modelo disciplinario les ayudan, los que no vienen a clase, no respetan a las voluntarias o a los trabajadores, no terminan su formación, se fugan.” (Cádiz, persona experta, E.15)

Bajo este sistema existe una vía de castigo que es aquella donde los NNA migrantes no acompañados se quedan sin acceder a los recursos en función de la tolerancia que tengan los educadores, los correctivos que utilicen y la falta cometida por los NNA.

“Depende de la entidad, se intenta no llegar al castigo, modelo premios/castigos, sin el diálogo llegan las sanciones (modelo de castigo), no salen el fin de semana, dejar el móvil, hay otros muy estrictos, con afecto y cariño y mucha rigidez. Depende de la ideología de la entidad particular.” (Cádiz, autoridad de protección, E.3)

Según Empez (2014), tomando a Foucault y Goffman como referentes teóricos, en cierto modo, todo NNA es un insumiso potencial, por eso hay que educar a la infancia y adolescencia en la disciplina, la obediencia y la sumisión.

Ahora bien si se aplica este sistema de castigos y premios sin suficiente personal en el centro para hacer un seguimiento cercano y se le aplica a todos la misma solución es probable que los NNA migrantes no acompañados acaben saliéndose del sistema.

“El sistema funciona de forma precaria, se le da la misma solución a todos los chavales cuando la forma es darle una solución individual.” (Cádiz, autoridad de protección, E.11)
“En los centros residenciales básicos se piden proyectos individualizados pero no es posible debido al escaso personal y recursos.” (Cádiz, autoridad de protección, E.7)

Asimismo, existe una incompreensión hacia el modelo conductista por parte de los NNA migrantes no acompañados donde el mal comportamiento junto con la falta de recursos se convierte en una estrategia para captar la atención de los educadores.

“Yo me tengo que portar mal para que me hagan caso, pero cuando cumplen 18 años va en tu contra.” (Cádiz, persona experta hablando desde la voz de un NNA, E.6)

Otro punto relevante de este sistema conductista es que se carga la culpa del retroceso en la conducta individual de los NNA y no se presta atención a los fallos del sistema en el acceso a recursos.

“Existe un contrato social con los centros residenciales para llegar a los pisos de transición a la vida independiente (un recurso para +18), cumplir con la normativa, para renovar se establecen baremos: aprovechar los recursos, ser responsables, no violencia, robos, contestaciones, buen comportamiento. Tienen que saber aprovechar la oportunidad. Son carnaza aquellos que no cumplen con ese contrato, acaban en la calle, se meten en prostitución masculina, dinero fácil o tienen problemas con la ley...trápiclean hachís, no tienen perfil de drogas pero aquí se meten para conseguir dinero fácil...la calle te lleva a cometer delitos” (Cádiz, persona experta, E.14)

Como ya se mencionó, es un método que se aplica a todos por igual por lo que si los NNA se adaptan y cumplen con los deberes que le exige el centro tienen posibilidades de acceder a las pocas plazas del programa +18 que asegura su integración laboral en España mientras que si no se adaptan e incumplen las normas se considera que no valen o no son aptos para utilizar una de las escasas plazas que hay en dicho programa. La vía del castigo se convierte por tanto en un sistema de filtros para que sólo la elite alcance una solución duradera.

“Hay solo veinticuatro plazas concertadas con fundaciones, van chicos muy brillantes, que tienen NIE, que saben muy bien español, que han tenido un comportamiento ejemplar, que han estado un año en España, que han realizado algún estudio previo, imagínate la elite” (Cádiz, persona experta, E.14). “El programa +18 para extutelados tiene mayor exigencia para poder entrar, te facilita trabajo. No entran todos.” (Cádiz, persona experta, E.5)

Ello recuerda lo que ya mencionó Empez (2015:224) que la mayoría de centros se rigen por un “sistema meritocrático” en el que si te portas bien con los educadores y obedeces tienes más privilegios, de salida, paga e incluso de formación.

A lo largo de todo este trayecto el control hacia el NNA es un factor fundamental del sistema de protección gaditano y no aislado de la lógica de securitización de las migraciones que tiene por fin la expulsión de personas (González Carrillo, 2013). Este exceso de estructuración de su comportamiento les hace en opinión de Mendoza y Belarra (2016:249) “dependientes de la institución y los desmotiva profundamente ya que ésta intenta regular todos los aspectos de su vida, dejando un estrecho margen de maniobra entre lo oculto y marginal.”

En este proceso de institucionalización y también de normalización de su situación, los NNA migrantes no acompañados pierden agencia y se hacen completamente dependientes de la

institución. Esta dependencia, como dicen varias autoras se hace más palpable cuando alcanza la mayoría de edad y gozan de total libertad puesto que queda patente que no tienen las herramientas ni conocimientos suficientes para autogestionarse (Empez, 2015 y Mendoza y Belarra, 2016).

Los castigos correctivos que utilizan los centros de larga estadía para obtener la mayor eficiencia en base a los escasos recursos disponibles, existe restricciones en el acceso de los NNA migrantes no acompañados a una solución duradera producto de su extranjería. Esto ocurre en Cádiz donde los NNA migrantes no acompañados que consiguen documentarse se les otorga un permiso de residencia temporal por un año no obstante, ese permiso no le da autorización para trabajar, algo que de por sí es una restricción con respecto a aquellos nacionales mayores de dieciséis años. La segunda restricción surge cuando pasa un año y los NNA migrantes no acompañados tienen que enfrentarse a la renovación de su permiso de residencia temporal y el Estado les pide para ello demostrar solvencia económica.

En el caso de que los NNA migrantes no acompañados sigan dentro del sistema de protección o cuenten con un aval externo (ONG, fundación, etc) que puedan demostrar dicha solvencia, les será más fácil renovar su permiso por dos años más. No obstante, en los casos en los que el NNA no puede demostrar dicha solvencia por la vía “del aval” se verá obligado a presentar un contrato de trabajo, algo que para los nacionales ya es muy difícil producto del alto nivel de desempleo juvenil y la precariedad laboral que existe en el país y a la que la persona migrante debe hacer frente además sin una autorización de trabajo y sin número de la seguridad social, esto es, <la pescadilla que se muerde la cola>.

“Mientras sean menores están tutelados por el Estado es su madre, pero luego cuando cumple los 18 años les echa no tiene sentido, lo dejas en situación de calle, no puedes hacer eso...no tiene sentido, tendrían que darle seguimiento...”(Cádiz, autoridad de protección, E.16)

De este modo, aún cuando salen del centro de protección, los NNA migrantes no acompañados extutelados que alcanzan los 18 años siguen sometidos al control y dependencia de forma más o menos permanente de los distintos servicios sociales y las ONG de la zona aunque en ocasiones estos no pueden evitarle la situación de calle, el trabajo informal y la precariedad.

En este tipo analítico se muestra por tanto, un sistema de protección de menores que intenta normalizar a los NNA migrantes no acompañados para lo cual deben afrontar un conjunto de obstáculos a diferencia de los nacionales convirtiéndose, el mismo proceso mismo, en una vía de evacuación de aquellos indeseados y también, una forma de evitar el efecto llamada y que otros NNA migrantes no acompañados lleguen a la Península.

6.2.4 Itinerario-tipo 4. La agencia del migrante

Este tipo analítico está presente en ambos contextos e integra cuatro trayectos (1 común, 1 propio de Cádiz y 2 de Tapachula). Su característica principal es que los NNA migrantes no acompañados deciden salirse o no entrar al sistema de protección a partir de un conocimiento previo sobre el funcionamiento del procedimiento migratorio y el sistema de protección del país de acogida y en pro de una estrategia migratoria concreta. Es por ello que, este tipo analítico demuestra la agencia del NNA migrante no acompañado entendida ésta como la capacidad y el poder de actuar durante el proceso de intervención. Esta agencia determina trayectos alternativos a los obstáculos impuestos por las leyes, las acciones institucionales y la discriminación. De este modo, se muestra, como dice Suárez (2004), la dialéctica entre el sujeto -NNA migrantes no acompañados agentes de su propio proyecto vital- y el medio económico, social, jurídico, político, ideológico e institucional al que llegan así como la tensión entre la estructura y el sujeto.

Por tanto, este itinerario-tipo en lugar de centrarse en el control institucional que se despliega frente a ellos muestra la forma en que los NNA migrantes no acompañados responden o reaccionan frente a este entorno y los diversos esquemas discursivos que justifican dicha reacción.

Bajo este tipo analítico el trayecto común en ambos contextos es aquél donde los NNA migrantes no acompañado deciden fugarse del sistema de protección para continuar su viaje más al norte siendo así que Cádiz y Tapachula constituyen contextos de tránsito en el proyecto migratorio de los NNA y probablemente, también España y México. Este trayecto ocurre de forma ocasional en Tapachula ya que la vigilancia a la que están sometidos los NNA migrantes no acompañados es mucho mayor que en Cádiz donde los centros de protección son a puertas abiertas y es elevado - y común- el número de salidas.

“Normalmente no quieren quedarse en Andalucía porque quieren un nivel socioeconómico mas alto, posibilidades de obtener empleo, redes familiares... Hay tanta entrada y salida de

MENA, no es un centro de responsabilidad penal.” (Cádiz, autoridad de protección, E.4). “Nada mas llegar saltan la muralla que no es muy alta y se fugan..., más del 40%, algunos regresan y otros no. Los subsaharianos para Francia, es muy raro que los pille la policía, deben de tener otro tipo de contactos...se fugan en la misma cantidad que los marroquíes y nunca se les trae de vuelta” (Cádiz, autoridad de protección, E.1). “En la primera acogida hay mucha fuga, el grueso se fuga. Cádiz es una puerta de entrada y hay q tener conciencia de ello. Destino es Bilbao, Barcelona, Francia e Inglaterra por mejores oportunidades de vida y redes de apoyo. No se devuelve si no ha llegado a concederse la tutela, si se concedió sí se devuelve.” (Cádiz, autoridad de protección, E.7).

Bajo estas circunstancias, los centros de atención inmediata de Cádiz acostumbran a dejar un periodo de reflexión al NNA migrante no acompañado antes de dar el paso administrativo a la tutela a fin de que le de tiempo al NNA a decidir que es lo que quiere hacer: si quedarse o continuar su viaje. Bajo esta lógica de puertas abiertas la herramienta con la que cuenta el centro temporal de atención inmediata es la persuasión de que si se quedan en el centro tendrán determinados beneficios mientras que si migran puede ocurrirles cualquier cosa por el camino. Ahora bien, la decisión final la toman ellos ya que el centro no tiene dentro de sus funciones privarles de su libertad.

En la línea de este trayecto aparece uno propio del contexto de Cádiz donde los NNA migrantes no acompañados se fugan -no para ir al norte u otro país como el anterior trayecto- sino porque quieren ir a otro centro de protección donde, en función de la información que manejan, hay mayores recursos y posibilidades de conseguir empleo que en Cádiz. Este trayecto Cádiz sigue siendo de tránsito pero España es país de destino. Bajo esta situación los NNA migrantes no acompañados son personas informadas sobre cómo funciona el sistema de protección en España y, en particular, de las desigualdades que hay en materia de recursos para la integración social y laboral de las personas migrantes y de los nichos de mercado que se pueden encontrar. En base a este conocimiento los NNA sopesan su decisión de quedarse en Cádiz o seguir su viaje por Europa apoyados, en ocasiones, por redes familiares extensas.

“Se dispersan por España en función de sus intereses: los bereber acaban en Bilbao o Barcelona, los que son de la parte del sur de Marruecos acaban en Murcia y Almería porque siguen trabajando en lo mismo que ellos trabajaban pero ganando más dinero” (Cádiz, autoridad de protección, E.1)

“Cádiz no deja de ser una zona de tránsito, tenemos muchos chicos que se escapan de los centros de Cádiz y llegan a Granada porque saben que en Granada el proceso es más riguroso y en tres meses obtienen la documentación. En Granada donde hay mayor número de NNA en desamparo y con documentación, en Cádiz hay más lentitud para la tramitación

de pasaporte y documentación...también hay menos salida en Cádiz, en Granada también pero es más rápido y hay mas oportunidad.” (Cádiz, autoridad de protección, E.10)

Ahora bien, cuando los NNA migrantes no acompañados obtienen esta información en el centro de Cádiz pero ya se ha iniciado el paso administrativo a su tutela es más difícil que puedan llevar con éxito su estrategia migratoria ya que, una vez dado este paso, la competencia en materia de protección e integración sociolaboral queda en manos de la Junta de Andalucía quien viene a ser el responsable principal de lo que le ocurra al. De este modo, si los NNA deciden fugarse a otro centro de protección ya habiendo tramitado dicha tutela, es posible que sean retornados a Cádiz dependiendo del arreglo al que llegue la Junta de Andalucía con la cabeza de gobierno de la CCAA donde se encuentran.

En el caso de Tapachula la vía de agencia de los NNA migrantes no acompañados es la vía de escape a la detención. Entre las estrategias que utilizan los NNA migrantes no acompañados para ser retornados de forma inmediata es mentir a las autoridades y decir que son personas adultas y de origen guatemalteco de tal manera que firman rápidamente el consentimiento para ser retornados lo antes posible y lo más cerca posible de la frontera con el objetivo de conseguir más adelante su proyecto migratorio.

Estos NNA migrantes no acompañados tienen prisa por retornar porque aún cuentan con algún intento de cruzar a Estados Unidos (compran un paquete que suele incluir tres intentos), no quieren estar encerrados o necesitan volver cuanto antes a sus países para empezar a pagar la deuda contraída con el viaje.

“Para la edad mienten, dicen que tienen 18 años para irse ya...siendo menor de edad tarda más en el albergue, si eres adulto hoy te aseguran y mañana te mandan de regreso.”(Tapachula, autoridad de protección, E.40). “A veces dicen que son mayores para que no tarde, les explican y saben que se van a tardar y optan por decir mentiras. A veces también mienten sobre su nacionalidad, dicen que son de Guatemala, se presenta la mentira pero el cónsul verifica” (Tapachula, autoridad migratoria, E.38). “Hay quienes se pasan por adultos pero resultan ser menores, mienten porque tienen miedo, o porque creen que les van a retornar más rápido (...) En ocasiones mienten y dicen que son guatemaltecos para que se los lleven a la frontera y vuelvan a cruzar, pero cuando se les explica que el cónsul tiene que comprobarlo, entonces dicen la verdad.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.36)

En esta lógica del querer retornar cuanto antes también están aquellos NNA migrantes no acompañados que se autodenuncian ante las instalaciones de la estación migratoria por falta de recursos para continuar su viaje y también para volver a casa:

“Actualmente hay casos de NNA que se autodenuncian a migración a causa de la falta de recursos para seguir. Ya no tienen dinero para seguir ni para regresar, vamos a migración para que me regresen.” (Tapachula, autoridad migratoria, E.36). “Ya hay casos donde los NNA se presentan ante el INM para ser retornados.” (Tapachula, autoridad de protección, E.39)

Otro trayecto propio de Tapachula es aquél donde los NNA migrantes no acompañados deciden ser retornados lo antes posible para volver a cruzar y pedir refugio por fuera, esto es, presentarse directamente ante las oficinas de COMAR o ACNUR en Tapachula a formalizar su solicitud de refugio sin haber pasado por la estación migratoria y por tanto, sin estar bajo aseguramiento migratorio. En la mayoría de ocasiones cuando son retornados esperan a cumplir los dieciocho años para solicitar el refugio en México o bien, vuelven a México acompañados de algún familiar y así poder quedarse en un albergue para familias de la sociedad civil y no tener que ser enviados al albergue del DIF y permanecer a puertas cerradas.

“Las tendencias han ido cambiando. La mayoría de los niños que solicitaban refugio estaban en albergues ahora la mayoría están por fuera, solicitan refugio directamente. A veces retornan y a la vuelta ya saben y vienen al ACNUR o a la COMAR (...) Muchos no solicitan porque no quieren estar encerrados, están deseando salir de ahí. Muchos de ellos se dejan retornar, ya se saben el caminito y van a la COMAR. Hay muchos casos de retornados que luego piden protección. Muchos esperan a cumplir los 18 años para entrar a México y pedir refugio para no estar encerrados. Su principal duda es ¿voy a estar encerrado? (Tapachula, persona experta, E.24)

Bajo este tipo analítico se demuestra como en ambos contextos los NNA migrantes no acompañados no son sujetos pasivos sin capacidad de reacción ante un sistema que toma las decisiones por ellos si no que comprenden dicho sistema y saben utilizarlo en su propio beneficio, séase en este caso para cumplir con su proyecto migratorio.

También es cierto que la capacidad de agencia se muestra fundamentalmente de manera temprana en el proceso de intervención siendo así que, cuanto más tiempo pasan institucionalizados, más sumisos se vuelven y más incapaces de resolver su situación por ellos mismos.

6.2.5 Itinerario-tipo 5. El apoyo de las redes sociales

Este tipo analítico contempla dos trayectos (1 común y 1 propio de Cádiz). La característica principal de este tipo analítico es que los NNA migrantes no acompañados están en una situación de desprotección y pasan a un entorno estable con posibilidades de integración social y laboral

gracias al apoyo de una red social de educadores, organizaciones sociales, fundaciones y otras entidades afines a su problemática.

Estudios como los de Granovetter (1982) o Coleman (1988) dejaron de manifiesto la importancia que tiene para la población migrante la red social y los apoyos informales en la sociedad receptora siendo que estas redes proporcionan recursos que facilitan el proceso de adaptación, información y conocimiento sobre el nuevo contexto. El papel de las redes sociales no sólo incide en el momento de llegada y en los sucesivos procesos de adaptación a la sociedad de acogida sino que también tiene un papel importante en la toma de decisión previa al desplazamiento (Huete, 2011). En el caso de los NNA migrantes no acompañados cabe señalar que sus redes sociales son tanto de personas adultas como de pares, sin embargo en este tipo analítico y debido a que la investigación se centra en el accionar institucional, se desvelan aquellas redes sociales que se originan dentro o a partir de la institución que se encarga de ellos.

El trayecto propio de Cádiz que integra este tipo analítico es aquél donde los NNA migrantes no acompañados no han accedido a un centro residencial básico particular y se encuentran a punto de salir del centro de atención inmediata sin los instrumentos (permiso de residencia, autorización de trabajo, certificado de idiomas, algún curso de capacitación, entre otros) ni las habilidades para desempeñarse solo y conseguir con éxito su integración social y laboral.

Estos NNA suelen haber tenido un buen comportamiento en el centro de atención inmediata y se han ganado la confianza y cariño de los educadores quienes, antes de su salida, ponen a disposición de los NNA su red informal de recursos para que no se queden en situación de calle. Esta red informal que maneja el personal del centro se constituye de organizaciones sociales y fundaciones que, dentro de sus servicios, contemplan darle apoyo a este colectivo. De este modo, entre todos los actores involucrados le consiguen un lugar donde quedarse a dormir, recibe asesoramiento con la tramitación de su permiso de residencia y autorización laboral y se le informa sobre los cursos públicos de formación ocupacional que lleva a cabo la Junta de Andalucía y cómo acceder a ellos.

Por tanto, los NNA migrantes no acompañados que no accedieron a un centro residencial básico aún tienen la oportunidad de conseguir cierta estabilidad e integrarse social y laboralmente en Cádiz.

“Le explicamos que tiene que buscarse la vida y le damos una carta de recomendación y a veces le hemos ayudado económicamente. Cuando llevas un tiempo de convivencia con una persona no puedes hacerlo (echarlo a la calle), la labor humana, te apoyas de gente de otras asociaciones y lo mueves...” (Cádiz, autoridad de protección, E.2) “Aquel que cumple rápido los 18 años se le da un certificado y pasa a las redes de la sociedad civil y las ONG.” (Cádiz, autoridad de protección, E.7)

En ocasiones la implicación informal del personal del centro es el factor que hace que el trayecto de estos NNA migrantes no acompañados sea un éxito:

“Mohamed hace carreras, está en la nacional, se fugó porque no entendía el sistema, tuvo un acompañamiento muy importante, implicación personal de los educadores más allá de su trabajo laboral, lazos sentimentales importantes...ahora trabaja en una hostelería y ha salido adelante, es una edad muy difícil si no tienes eso (apoyo emocional).” (Cádiz, autoridad de protección, E.11). “Se están produciendo acogimientos de hecho, es decir, personas que se llevan a los chavales a sus casas sin que la Junta diga nada, sabe que están ahí pero no dicen nada porque es mejor que esté con una familia que saben que le va a cuidar que en un piso tutelado o centro residencial.” (Cádiz, persona experta, E.8). “Al final la familia ajena son educadores, sobre todo cuando cumplen 18 años las educadoras les ayudan, les dan dinero, se quedan en su casa.” (Cádiz, persona experta, E.6)

Este trayecto se contempla mayormente en aquellos NNA migrantes no acompañados del centro de atención inmediata que formaron parte del grupo de referencia y que por tanto, tuvieron más privilegios y una relación de mayor confianza con el personal:

“El centro se divide en tres grupos, uno permanente y dos grupos de corta estancia, el grupo permanente o de referencia tiene mejor comportamiento y tiene una serie de privilegios, pueden salir antes, no hace falta que salga el educador con ellos, se pueden acostar más tarde...por su comportamiento se apremia, el que se comporta tiene también facilidad para traer los papeles, se le escolariza, se mete en un plan de inserción laboral, y se tramitan sus papeles” (Cádiz, autoridad de protección, E.1)

Estos NNA que pertenecen al grupo de referencia tienen una función útil en el centro.

“Los últimos que entran salen, se mandan rápidamente, los que se quedan en el grupo fijo son los que alcanzan la mayoría de edad en el centro, 16-17 años (...) estos son el grupo de referencia, les da la bienvenida y hacen de intermediarios, se supone que deberíamos de tener un mediador o intérprete y no tenemos.” (Cádiz, autoridad de protección, E.1). “No se contratan mediadores interculturales que puedan atender a las personas, se necesita otros chavales que hagan de puente para ello” (Cádiz, autoridad de protección, E.11)

En cualquier circunstancia, el centro, y en particular su personal, sigue siendo una referencia para los NNA migrantes no acompañados que cumplieron la mayoría de edad y salieron del sistema de protección sin haber pasado antes por un centro residencial básico:

“Algunos están trabajando y vienen al centro, vienen a comer, merendar, el centro es referente para los chavales de la zona, o si tienen algún problema, o si van a contratarle van a preguntar al centro...cuando tienen algún tipo de problema con los papeles, se ponen malos y te preguntan por la cartilla...” (Cádiz, autoridad de protección, E.2)

En Tapachula ocurre algo similar que en Cádiz con la diferencia de que la red que se constituye para apoyar a los NNA migrantes no acompañados es una red formal de instituciones de derechos humanos que hacen visitas regulares a la estación migratoria para velar por sus derechos y, en particular, por su acceso a la protección internacional. Es a través de las visitas que hacen las organizaciones y organismos de derechos humanos que los NNA migrantes no acompañados solicitan mayormente el refugio.

“Lo más importante es que ACNUR entra en el área de adolescentes e informa, cada semana van tres veces (a la estación migratoria). Se informa de manera general de sus derechos y de cómo solicitar el asilo y si hay alguien más interesado se procede a la solicitud. La mayoría de los casos de detección de solicitud de refugio lo hace el ACNUR. También entra el SJR, Fray Matías, CNDH y la OIM” (Tapachula, persona experta, E.24)

Un trayecto similar a éste de Tapachula ocurre en Cádiz cuando, por medio de una charla informativa del ACNUR en un centro residencial básico, dos NNA se reconocieron como posibles solicitantes de refugio, se acercaron al personal, hicieron una entrevista privada y se les pudo canalizar correctamente. Ahora estos dos NNA cuentan con una serie de derechos que antes, por ser migrantes, no tenían como por ejemplo: mayores recursos públicos (autonómicos y estatales), un tipo de residencia permanente con permiso de trabajo y no temporal, la prohibición absoluta a la devolución y las posibilidades de llevar adelante el principio de reunificación familiar en el país de acogida.

Este tipo analítico demuestra (una vez más) la potencialidad de las redes de la sociedad civil y organismos internacionales en el ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados. Ahora bien, cabe destacar que mientras en Cádiz es el personal del centro que mueve las redes institucionales de apoyo a este colectivo, en Tapachula la lógica funciona a la inversa siendo que las propias instituciones deben ganarse un espacio dentro de los albergues y la estación migratoria para poder hacer su trabajo de supervisión y velar por los intereses de estos NNA.

6.2.6 Itinerario-tipo 6. Entornos estables y permanentes

Este tipo analítico tiene dos trayectos (1 común y 1 propio de Tapachula) que consisten en que los NNA migrantes no acompañados disfrutaran de una solución duradera entendiéndose por ello, un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos.

Como ya se ha dicho a lo largo de esta tesis, el Comité de Derechos del Niño (O.G N°6) afirma que existen cinco tipos de soluciones duraderas para los NNA migrantes no acompañados: la reunificación familiar, el retorno, la integración social, el reasentamiento y la adopción. El reasentamiento y la adopción son soluciones que si bien son duraderas, no aparecen en los contextos de Cádiz y Tapachula en primer lugar porque son contextos donde la migración es considerada fundamentalmente como una migración con fines económicos y, en segundo lugar, porque llegan a una edad que no son adoptables en el sentido de que, ni quieren ni hay familias de adopción para este perfil.

El retorno, si bien como se vio en el capítulo anterior, es la solución preferente en el contexto de Tapachula, como se mostró en el itinerario-tipo 1 no sigue un debido proceso que garantice la primacía del interés superior del NNA por lo que no puede ser tenido en cuenta como una solución duradera mientras que, en Cádiz, como se adelantó en el capítulo 4 no es posible ejecutarlo.

“Nos ha pasado y es muy difícil que se lo den, tienen que emitir un expediente de repatriación, mucha burocracia, el mismo proceso lo impide. Al final se llevó al menor a Ceuta ahí se quedó con su madre y se le entregó. Difícil de ponerlo en práctica, inicias el proceso pero uno no lo acaba nunca, hay un temor político a ser acusado de devolver menores a situaciones de desprotección, ninguna autoridad en España va a hacer eso.(Cádiz, autoridad de protección, E.7). “Un chaval nueve meses intentando retornar porque no se sentía bien y quería volver, pero no podía volver.” (Cádiz, persona experta, E.6). Retorno está visto mal políticamente, nadie se atreve. (Cádiz, autoridad de protección, E.11)

La reunificación familiar, primera solución recomendada por el Comité, sólo es posible en el contexto mexicano en las siguientes situaciones: 1) cuando los NNA migrantes no acompañados solicitantes de refugio integran a sus padres en el trámite; 2) cuando el consulado localiza a algún miembro de su familia cercana y ésta persona está en situación migratoria regular en México; 3) cuando el propio familiar cercano del NNA le localiza, establece contacto con el albergue temporal del DIF o el centro de larga estadía en Ciudad de México donde se encuentra e inicia el proceso formal para llevar a cabo la reunificación familiar o bien; 4) la reunificación no se lleva a cabo en México sino en Estados Unidos porque el familiar contrató a un abogado privado que le hizo el trámite y consiguió sacarlo del centro de larga estadía y llevárselo a Estados Unidos.

Bajo estas situaciones el trámite puede durar entre seis meses y 1 año entre lo que se comprueba el vínculo familiar y los servicios sociales aseguran la idoneidad del entorno donde vivirá el NNA (se hace entrevista al familiar y se revisa el espacio donde vivirá el NNA siempre que sea en México).

En el caso de Cádiz, la reunificación familiar no está en los planes del sistema de protección de menores y tampoco en el de las familias que ven los centros de protección como un lugar donde es rápido obtener la documentación migratoria y hay posibilidades de acceder a recursos que mejorarán las capacidades de los NNA para su integración laboral. Por tanto, este tipo analítico demuestra cómo permanecer o no en un centro de protección forma parte de una estrategia familiar donde se decide que es mejor para los NNA.

La integración social de los NNA migrantes no acompañados en Cádiz llega a ser una solución en la medida en la que acceden a una atención individualizada, hacen uso de los recursos particulares que favorecen su integración sociolaboral y se benefician del programa para jóvenes extutelados +18 años. Ahora bien, como se ha visto en el itinerario-tipo 3, para que los NNA migrantes no acompañados accedan a dichos recursos tienen que haber 1) sido trasladados a un centro residencial básico particular; 2) estar documentados, regularizados y contar con un documento de identidad nacional (NIE); 3) hablar el castellano fluidamente; 4) no estar involucrado en drogas y; 5) tener un buen comportamiento durante su estadía en el centro. Por consiguiente, los NNA migrantes no acompañados que llegan a una solución duradera por la vía institucional constituyen una “elite” dentro de este colectivo.

“Sólo el 20% cumple con este trayecto, el 80% restante sale antes del sistema y alcanza a buscarse mejor o peor la vida por su cuenta” (Cádiz, autoridad de protección, E.16).

Los que cumplen con el trayecto acaban con un trabajo estable o continuando sus estudios.

“Chico tutelado, el tenía cuando llegó a España 16 años, centrado, una vez que salió del centro de acogida, consiguió su título de la ESO (título de enseñanza obligatoria), luego hizo FP (formación profesional) en electromecánica, y consiguió trabajo. Ahora tiene 24 años y está muy integrado. Una vez que empezó a trabajar fue devolver la deuda con su tía. Tenía el graduado y FP y te facilita poder encontrar trabajo.” (Cádiz, autoridad de protección, E.16). “Chaval llegó con 15 años, tramitó bien su documentación, está con la tramitación de la nacionalidad, de un momento tenía claro que quería ser cocinero, hizo curso ocupacional, y ahora está trabajando una cadena hotelera de Cádiz y tiene su negocio de pollos asados”. (Cádiz, autoridad de protección, E.13). “Siete chavales que van al piso de la Junta, segundo de grado medio, tienda de electricidad, cocinero...ahora se va un chaval que estaba haciendo practicas en un restaurante de Cádiz, se emancipa.” (Cádiz, autoridad de protección, E.13)

En el caso de Tapachula, la integración social como solución duradera lo cumplen aquellos NNA migrantes no acompañados que accedieron a un centro de larga estadía en Ciudad de México por tener la condición de refugiados y se beneficiaron de los recursos que el centro les ofrece: una atención individualizada más allá de los dieciocho años y una incorporación laboral formal más rápida que en el caso de aquellos NNA que están en Cádiz ya que el enfoque de intervención en esta etapa del proceso es distinto: en Tapachula prevalece la inserción laboral temprana de los NNA migrantes no acompañados mientras que en Cádiz prima un modelo socioeducativo que apunta a una integración del NNA desde una perspectiva intercultural.

“Se adaptaron bien a la escuela, el adolescente fue a una nocturna, le costó más porque hacia tiempo que no iba. Se inscribió a natación y le buscamos un trabajo en oficios, trabajan con ellos el plan de vida hasta los 21 años que se van retirando de las aldeas, ahí trabajan la preparación para la vida, capacidad laboral, como hacer un CV...y se le pone en contacto con empresas que aceptan a ayudantes” (Tapachula, autoridad de protección, E.27). “Atendemos la necesidad del joven (a la transición), hay que darles contención, tiempo (...)apoyo en el proceso de vida independiente, mejoramos sus habilidades de inserción laboral, buscamos capacitaciones que les permitan empatar sus competencias con el resto del mercado laboral, por ejemplo tenemos una capacitación que se llama targa, son capacitaciones en alta costura, cuando salen con esa capacitación y buscan un empleo en ese ramo, en un 80% le dan el empleo, les conseguimos trabajo, ahorran, se acostumbran y quieren traer a sus familias, nos piden que si podemos ayudarles (Tapachula, autoridad de protección, E.49)

A pesar de que el modelo basado en la inserción laboral de los NNA migrantes no acompañados en Tapachula parece en un primer momento más exitoso que el de Cádiz -ya que es más rápida su emancipación económica y no se produce tanta dependencia institucional-, tiene desventajas en el sentido en el que el modelo ubica a los NNA migrantes no acompañados en nichos laborales concretos donde es difícil que se produzca un ascenso. De este modo, muchos NNA migrantes no acompañados acaban saliéndose de estos empleos y buscando mayores ganancias en el mercado de trabajo informal al mismo tiempo que se relacionan con adultos de su misma nacionalidad que se mueven en sus mismos círculos. De este modo, un modelo basado en la inserción laboral y no en la integración social tiende a fomentar la segregación entre los distintos colectivos mientras que, un modelo basado únicamente en la integración socioeducativa del NNA migrante no acompañado como el de Cádiz donde la inserción laboral no termina de concretarse o producirse, las posibilidades de exclusión se incrementan exponencialmente (García Martínez, 2006).

A continuación se presenta un resumen de los perfiles que deben tener los NNA migrantes no acompañados para alcanzar con éxito una solución duradera basada en su integración sociolaboral en Cádiz y Tapachula:

Perfil exitoso de los NNA migrantes no acompañados de Cádiz

Son NNA migrantes no acompañados que llegan a Cádiz con menos de 16 años, son trasladados por que no cabe duda que son menores de edad a un centro de atención inmediata, allí pasan un mes en lo que inician sus trámites administrativos y son trasladados a un centro residencial básico particular donde se insertan con éxito en el sistema educativo reglado ya que pudieron acceder a alguno de los programas de Educación Compensatoria, Cualificación Profesional o Acogida al Sistema Educativo que había en el centro y ahora se encuentra realizando sus estudios universitarios. Al mismo tiempo recibe un curso de aprendizaje del castellano y en ocho meses ya obtiene su certificado. Cumple los 16 años y elige seguir estudiando o acceder a los recursos de formación ocupacional que ofrece el centro. Tiene buen comportamiento por lo que le buscan una plaza en alguno de los programas para +18 años donde se hace la transición a la mayoría de edad, le enseñan a llevar una vida autónoma y le insertan en el mundo laboral.

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Perfil exitoso de los NNA migrantes no acompañados de Tapachula

Son NNA migrantes no acompañados que llegan a Tapachula, son detectados por migración y llevados a la estación migratoria Siglo XXI. Una vez ahí solicitan el refugio. Son trasladados a un albergue temporal del DIF donde les atienden y les cubren sus necesidades básicas. A los tres meses de haber iniciado el procedimiento de solicitud de refugio le otorgan la condición de refugiado. En menos de un mes es trasladado a un centro de larga estadía en Ciudad de México donde se inserta en un programa de atención individualizada, se incorpora al sistema educativo formal donde continúa con sus estudios de primaria, al mismo tiempo entra como aprendiz de oficio o de prácticas en una empresa, gana experiencia laboral, vive en una casa del centro con otros NNA y se adapta bien a la ciudad.

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Este tipo analítico demuestra como en ninguno de los contextos se lleva a cabo una integración social y laboral plena, siendo que en un contexto prima la inserción laboral y en el otro la integración socioeducativa con pocas o ninguna posibilidad de inserción laboral. De este modo, si bien se presenta como solución prevalente en Cádiz y como solución alternativa al retorno en Tapachula, no son soluciones duraderas en la medida en la que el NNA no cumpla con los criterios establecidos para el acceso a los recursos y servicios y siempre que cuente con capacidades y habilidades propias que favorezcan su integración social en México o su inserción laboral en Cádiz.

Finalmente se puede concluir que dentro de este tipo analítico hay más trayectos de éxito posibles en el caso de Tapachula que en el de Cádiz, siendo que, en Cádiz, como modelo

proteccionista, una vez que el NNA entra en el sistema ya no puede salir hasta cumplida la mayoría de edad y por la vía de la integración sociolaboral que marca la sociedad de acogida mientras que, en el caso de Tapachula es posible la reunificación familiar y su integración en el país no obstante dicha integración no tenga perspectiva intercultural sino segregativa.

6.4 Reflexiones finales y discusión sobre el interés superior del NNA

La tipología construida a partir de itinerarios-tipo demuestra que, a pesar de las diferencias encontradas en los marco normativos que rigen los procesos de intervención gubernamental y la respuesta institucional que se desarrolla en Cádiz y Tapachula, ambos contextos presentan una práctica de intervención de enfoque adultocéntrico donde las autoridades resuelven por los NNA migrantes no acompañados y toman medidas que clausuran el acceso a sus derechos y perpetúan una suerte de interés donde sólo unos pocos alcanzan una solución duradera. Para que este sistema adultocéntrico funcione, como se ha visto a través de los itinerarios-tipo, se sitúa lo adulto (e institucional) como punto de referencia para los NNA migrantes no acompañados en función de lo que deben ser y hacer para ser considerados en la sociedad de acogida. En particular, estos NNA atraviesan una serie de filtros, el primero de ellos, no ser deportado de manera inmediata por su condición migratoria y tener acceso a la protección especial (itinerario-tipo 1).

Una vez aplicado este primer filtro, el segundo tiene por fin el acceso de los NNA migrantes no acompañados a un alojamiento y atención adecuada. Bajo este filtro se demuestra en el itinerario-tipo 2 que Tapachula, a diferencia de Cádiz, es un “tapón o freno” del flujo migratorio de los NNA migrantes no acompañados que se dirigen al norte, ya sea Estados Unidos u otro Estado de México. Su modelo basado en la seguridad nacional instala una relación asimétrica, desigual, jerárquica y tensional de poder entre las autoridades (personas adultas) y los NNA migrantes no acompañados producto de la condición migratoria y la minoría de edad. Aquí, los NNA migrantes no acompañados son tratados como pequeños adultos y el accionar de las autoridades tiene por fin mantener el orden social establecido por una política migratoria de expulsión que se impone desde el norte y llega a la frontera sur de México con Guatemala.

En este segundo filtro también opera el adultismo en la medida en la que el lenguaje, el comportamiento y la acción de las autoridades limita y pone en duda la decisión migratoria de

los NNA no acompañados por el solo hecho de tener menos años de vida. Las autoridades miran el proyecto migratorio de los NNA desde la perspectiva adulta y su intervención (securitaria) se interpreta como un bien necesario para evitar el efecto llamada y mantener el bienestar de sus ciudadanos. Esta condición aleja a los NNA migrantes no acompañados de su condición como agentes sociales autónomos para convertirse en sujetos dependientes de las autoridades.

El tercer filtro es el disfrute por parte de los NNA migrantes no acompañados de un alojamiento y atención adecuada. Bajo este filtro se sitúa la lógica proteccionista del modelo gaditano y también la práctica de exclusión producto de su condición de extranjero (itinerario-tipo 3). Aquí lo institucional se ocupa de satisfacer las necesidades de los NNA migrantes pobres pero también problemáticos que consideran que vienen a aprovecharse de los escasos recursos existentes. Este itinerario-tipo evidencia el maltrato institucional donde las autoridades involucradas pervierten el sistema de protección e impiden el ejercicio pleno de los derechos de los NNA a través de un método meritocrático que no tiene en cuenta su situación particular y sociofamiliar sino que se aplica a todos por igual.

Desde este filtro las autoridades consideran a los NNA migrantes no acompañados como una tabula rasa a partir de la cual se construye la vida moral y social que deben tener en la sociedad de acogida. Son receptáculos vacíos del accionar de las autoridades, lo que justifica la necesidad de controlar su naturaleza a fin de que no se descarríen y puedan responder al proyecto de ciudadano que las autoridades tienen ideado para ellos. Los NNA migrantes no acompañados, desde esta perspectiva, son considerados seres inferiores y subordinados al poder de las autoridades quienes se limitan a llevar a cabo la selección entre los aptos y los no aptos para ese proyecto social; son tratados como sujetos pasivos sobre quienes se depositan expectativas y se asignan roles siendo así que pasan de ser considerados en sus países de origen como sujetos proveedores a ser, en la sociedad de acogida, sujetos protegidos-control. En definitiva, son moldeados a gusto del sistema quien mantiene el control sobre lo que está permitido y prohibido.

El cuarto y último filtro es el disfrute de una solución duradera. Bajo este análisis, sólo se han detectado dos soluciones duraderas: la reunificación familiar en México y la integración social y laboral en Cádiz y Ciudad de México. De este modo, México tiene mayor diversidad de soluciones duraderas que Cádiz en la medida en la que, esta última sólo se centra en la

integración social y laboral de los NNA migrantes no acompañados bajo un modelo socioeducativo que, si bien tiene por fin equiparar en capacidades a los NNA migrantes no acompañados con los autóctonos, finalmente descuida la inserción laboral, un aspecto fundamental para alcanzar la estabilidad y permanencia que necesita pueda seguir desarrollándose. Mientras que en México ocurre lo contrario. Se prioriza su inserción laboral y no tanto el desarrollo de sus capacidades.

Otro hallazgo de la tipología, más allá de aquellos que establecen los filtros que determinan el acceso/clausura de los derechos de los NNA migrantes no acompañados, lo constituye el itinerario-tipo 5 basado en las redes sociales de apoyo que se generan en torno a los NNA migrantes no acompañados y que le permiten pasar de una situación de desprotección a cierta estabilidad y ejercicio de derechos. Esto ocurre sobre todo en Cádiz donde la red social suple las deficiencias del sistema de protección en materia de alojamiento y atención adecuada. En el caso de Tapachula también hay no obstante es una etapa previa a la integración social y laboral, esto es, para incentivar el acceso de los NNA migrantes no acompañados a una protección especial.

Por último, la tipología también demuestra la agencia de los NNA migrantes no acompañados de actuar y crear sus propios trayectos (itinerario-tipo 4) a partir del modo en el que, en ambos contextos, los NNA toman decisiones en función del conocimiento que tienen del sistema. Estas decisiones son tomadas sopesando las opciones que tienen para lograr con éxito su proyecto migratorio. De este modo, los NNA migrantes no acompañados no son sujetos pasivos al accionar de las autoridades sino que reaccionan al mismo, son sujetos activos que responden a sus intereses particulares.

De estas reflexiones en torno a la práctica de intervención con NNA migrantes no acompañados se desprende un aspecto transversal a todos los itinerarios-tipo, éste es el modo en que las autoridades interpretan y aplican el interés superior del NNA.

En el caso de Cádiz dicho principio se instala en el momento en el que los NNA migrantes no acompañados son considerados y tratados como NNA y no como migrantes siendo así que tienen acceso a la protección especial. A partir de ese momento este principio se diluye en el accionar de las autoridades y el modelo se vuelve asistencialista, se satisfacen sus necesidades básicas y se le ofrece recursos pero nadie se sienta a valorar y determinar cuál es realmente su interés

superior. De este modo, el interés superior se interpreta proteccionista y a corto plazo siendo que lo que prima es que tenga un techo, comida y ropa.

Asimismo, el interés superior del NNA no puede estar donde se aplica para todos la misma solución y se homogeniza al colectivo. La ausencia del principio de interés superior también se detecta en función del modo en el que el sistema de protección les infantiliza, les quita las herramientas de autonomía que tenían en el país de acogida y luego les expulsa. Se les trata como sujetos aislados y no están solos, tienen una familia y unas redes que no se tienen en cuenta a la hora de poner en práctica la intervención.

De este modo, el interés superior del NNA es concebido por los informantes clave como algo confuso, poco aterrizado y en ocasiones hasta contradictorio. No hay a nivel local un manejo claro de este principio si bien está latente en el marco normativo que rige el proceso de intervención con respecto a este colectivo; lo interpreta cada institución, es muy abstracto, se trabaja desde la perspectiva nacional pero no en el origen.

También ocurre en Cádiz que el interés superior de los NNA se confunde con el interés de las personas adultas de no expulsarlo bajo una presunción que no se debate y que tiene como verdad única que los NNA migrantes no acompañados van a estar mejor en España que en su país de origen, cuando no siempre ocurre así.

En el caso de Tapachula el interés superior del niño es un concepto vacío, no hay una apropiación del término, han escuchado la palabra pero está hueca. El interés superior es utilizado para justificar el retorno cuando el sistema DIF no los recibe y el Instituto de Migración no puede tenerlos retenidos; en estos supuestos la salida rápida es decir que el retorno es en pro de su interés superior. Solo en casos de protección internacional (refugio) es cuando se activa el procedimiento de protección de sus derechos, entre ellos, el interés superior.

Por otro lado, no hay actores influyentes que se encarguen de aplicar dicho principio: el DIF es asistencial; el INM considera que es responsabilidad de sus países de origen y no de México y; quien tiene que aplicarlo, esto es, la procuraduría de protección, sólo entra en acción en aquellos supuestos de urgencia. Por tanto, el interés superior del NNA es un término maleable que se interpreta a criterio de las autoridades, sin un procedimiento que lo valore y determine. En pocos

casos se toma en cuenta la opinión de los NNA, se van recursos en seguir deteniéndolos en las estaciones migratorias que podrían gastarse en la evaluación de dicho interés superior. Se adolece por tanto de la participación de los NNA siendo que su participación es simbólica. También hay una confrontación entre el interés superior de los NNA y el proceso administrativo migratorio debido en gran parte al desequilibrio de poderes existente y que es producto de la falta de aplicación de un enfoque basado en derechos en la asignación de los roles y funciones de las autoridades que toman medidas relativas a los NNA migrantes no acompañados.

Bajo estas valoraciones sobre el principio de interés superior del NNA se concluye que, en ambos contextos de estudio, prima el interés del Estado de no producir un efecto llamada de esta migración de NNA no acompañados para lo cual desarrolla una política de protección disfuncional basada en un enfoque adultocéntrico donde el rol de las autoridades se aleja de aquél de garante de los derechos de los NNA para asumir uno más cercano al de agentes de seguridad del Estado y actores benéficos (caso Tapachula) y proveedores de servicios de atención infantil (caso Cádiz).

CONCLUSIONES FINALES

El siglo XX trajo consigo una manera distinta de entender a los NNA ya no como objetos de protección y acción segregativa del Estado –enfoque propio de una doctrina basada en la situación irregular o tutelar – sino como sujetos plenos de derechos y actores partícipes en la toma de decisiones. El hito principal de este cambio fue la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos de los NNA en 1989 y su posterior ratificación por parte de la comunidad internacional, a excepción de Estados Unidos. Desde ese momento se instala en los Estados parte de dicho tratado internacional la obligación de garantizar el disfrute de los derechos de los NNA que se encuentren en su territorio sin discriminación alguna.

A la par que se produce este cambio histórico en la concepción de la infancia y los derechos de los NNA surge desde la sociología una nueva disciplina que tiene por objetivo entender la infancia como una construcción social variable en el tiempo donde sus miembros, los NNA, son actores sociales partícipes de la vida social aunque bajo una categoría de exclusión en tanto que, al igual que las mujeres, los indígenas, los migrantes y las minorías sexuales, comparten los rasgos clásicos de una minoría con respecto a los grupos de poder. Desde esta perspectiva, los NNA son definidos como un amplio grupo de personas que sufren discriminación por su condición etaria, se les considera inferiores debido a la posición que ocupan en las sociedades donde las personas adultas deciden por ellos sin tener en cuenta su opinión.

Sobre estas premisas se asienta el marco teórico y conceptual de esta investigación para entender las distintas situaciones que viven los NNA en el ejercicio de sus derechos siendo que en determinados países aún conviven marcos reformados con los principios de la Convención con prácticas obsoletas que reproducen el viejo modelo. En el caso particular de los NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen, este marco teórico y conceptual abre un nuevo campo de estudio de las relaciones de poder que se establecen entre estos NNA y las autoridades donde su doble condición–como NNA y migrantes en situación irregular- ocasiona un conflicto de intereses contrapuestos entre dos maneras distintas de ser tratados: como NNA sujetos de

derechos y protección especial o como migrantes en situación irregular objetos de control. Esta ambivalencia en el trato que reciben los NNA migrantes no acompañados es especialmente visible en los contextos de localización de los sujetos donde en ocasiones prima la toma de una resolución inmediata en detrimento de una solución más duradera que tenga por fin proporcionarles un entorno estable y permanente donde desarrollarse y ejercer sus derechos.

La migración de NNA (acompañados y no acompañados) ha existido siempre no obstante, el papel de los NNA en los estudios migratorios ha sido invisibilizado por parte de las personas adultas o, en el mejor de los casos, ocupado un lugar instrumental siendo que el centro de atención lo ha ocupado generalmente el hombre adulto proveedor o el proceso mismo de socialización de los NNA. En 2009 Dobson señaló que había que desempacar a los NNA de los estudios migratorios y develar la matriz adultocéntrica que los permea. Con el fin de dar cabida a esta iniciativa, esta investigación integra el enfoque generacional en el análisis de las teorías migratorias emulando la perspectiva de género donde los NNA son actores sociales partícipes en el proceso migratorio de manera distinta a las personas adultas.

De manera más específica, el objetivo de esta tesis doctoral ha sido la de contribuir al conocimiento sobre el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula y, en particular, entender de qué manera las autoridades resuelven por los NNA y toman medidas que determinan el acceso/clausura de sus derechos. Para lograr este objetivo se mantuvo a lo largo de los capítulos la coherencia entre los objetivos planteados al inicio de este estudio, los enfoques teóricos adoptados y la utilización del estudio comparado de casos como metodología que permitió crear un puente entre la teoría y la práctica a través de la contrastación empírica de las hipótesis planteadas.

Para acercarnos al trato que reciben los NNA migrantes no acompañados fuera de sus países de origen se delimitó el análisis del accionar de las autoridades al proceso de intervención gubernamental y se seleccionaron dos contextos empíricos de observación: Cádiz y Tapachula. Esta forma de delimitar el objeto de investigación fue el resultado de un trabajo previo de revisión exhaustiva de la bibliografía en la materia y el conocimiento en profundidad de ambos casos.

La elección de estudiar el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados no es casual sino que responde adecuadamente a los objetivos de esta investigación en tanto que es original (único en el contexto mexicano), aporta consenso en el contexto español y permite finalmente, observar de manera detallada las medidas que toman las autoridades hacia este colectivo migratorio a través de la división de dicho proceso en cuatro fases (fase de localización, investigación, toma de decisión y ejecución de una solución).

Para analizar el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados se ha utilizado el enfoque basado en derechos, es decir, desde el reconocimiento jurídico de la titularidad de los derechos de los NNA y la obligación de las autoridades de garantizar su disfrute. El enfoque basado en derechos constituye, por un lado, un marco teórico y conceptual de interpretación del accionar de las autoridades con respecto a este colectivo que proviene de las obligaciones adquiridas por parte de los Estados miembros de la Convención de 1989 y los documentos internacionales en la materia y, por otro lado, es una herramienta útil que posibilita la identificación y agrupación de las características que emanan de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en función de aquellas que están próximas a dicho enfoque o, por el contrario, se alejan para acercarse más a un enfoque adultocéntrico-estatócéntrico donde los NNA en lugar de ser sujetos plenos de derechos son objetos de control por parte de las personas adultas, en este caso, las autoridades.

Como herramienta de análisis, el enfoque basado en derechos se combina con el enfoque generacional propio de la sociología de la infancia para recuperar la noción de los NNA como sujetos de derechos y agentes sociales dentro de una estructura social limitada por las relaciones de poder y desigualdad que se ejerce sobre ellos como minoría a través de las personas adultas y que se manifiesta en ambos contextos de estudio a través de la necesidad de protección del sujeto infantil.

Si bien hay muchas formas de operacionalizar el enfoque basado en derechos, en esta ocasión se ha priorizado la necesidad de contrastar el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados desde dos dimensiones: la dimensión jurídica y la operativa. Mientras la dimensión jurídica se centra en el análisis de la integralidad de los derechos de los NNA en los marcos normativos que rigen los procesos de intervención gubernamental con NNA

migrantes no acompañados y la adecuación de la respuesta institucional a dicho marco normativo; la dimensión operativa o material tiene por objetivo ahondar en las distintas expresiones que adquiere la práctica de intervención y que dan lugar a trayectos comunes y específicos en función del contexto. La operacionalización de este enfoque constituye un aporte a la investigación cualitativa en tanto que es una forma válida y original de aproximarse al conocimiento en cuestión donde el quehacer de las autoridades determina el ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio comparado de casos fue escogido como la estrategia heurística idónea para corroborar las hipótesis establecidas a través de la contrastación empírica de los casos a la par que permite la generalización de los resultados y los instrumentos de investigación que pueden ser replicados en otros contextos de localización de esta migración, lo que finalmente supone otro aporte a la investigación cualitativa sobre la temática a desarrollar.

De manera más específica, la comparación de los procesos de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula cumple con el objetivo general de conocer en profundidad el accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados al menos de tres maneras. La primera de ellas, a través del estudio de únicamente dos casos y por tanto, una mayor familiarización de los mismos que, con un mayor número de casos, no hubiera sido posible. La segunda manera es a través de la selección de dos contextos de localización de los NNA migrantes no acompañados que si bien comparten un conjunto de rasgos similares en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA, presentan de manera prevalente soluciones distintas: en caso de Cádiz prima la permanencia de los NNA migrantes no acompañados en el país a través de la asunción de la tutela por parte del Estado y, en Tapachula, prevalece la repatriación de los NNA a su país de origen y la puesta en riesgo de su integridad física y psicológica. Estas similitudes permiten establecer la comparación y hacen posible centrar la atención en los distintos modos de resolver de las autoridades durante el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados y la influencia que la toma de medidas tiene en el ejercicio de sus derechos.

Por último, hasta donde se conoce no se han comparado dos lugares que pertenecen a regiones distintas por lo que, la selección de Cádiz y Tapachula como contextos de localización de los

NNA migrantes no acompañados supone abonar al conocimiento en profundidad del problema en cuestión, esto es, un problema contemporáneo, reciente y público que si bien está presente desde finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa en ambos contextos, no ha sido hasta principios de este siglo que se han tomado medidas legislativas y políticas para regular la atención de estos NNA.

En términos de resultados de esta investigación, el estudio comparado de casos permitió desbrozar las complejidades de los modelos de intervención a pesar de que, en términos generales, se confirma la hipótesis general. En particular, el uso de los itinerarios y el proceso de intervención como estrategia metodológica y analítica dentro de la comparación posibilitó relativizar los resultados y superar la mirada estilizada y dicotomía que ya se tenía de los modelos, confirmando y agregando conocimiento a la hipótesis inicial. Entre otras ventajas, el diseño metodológico, la estrategia heurística utilizada y la unidad analítica permitió además superar la subjetividad de la propia investigadora e interpelar una mirada eurocentrista.

Se confirma por tanto la hipótesis de investigación y se supera en nivel de reflexión siendo así que, a pesar de las similitudes en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA, Cádiz y Tapachula presentan dos modelos de intervención distintos: modelo tutelar proteccionista y modelo regulatorio y asistencial. Que esto sea así se debe principalmente a las diferencias en el marco normativo y la respuesta institucional que se le otorga a este colectivo en cada uno de los contextos de estudio donde, en Cádiz, contrariamente a Tapachula, prima su protección especial debido a su condición etaria y más allá de la necesidad de regular su situación migratoria. Los NNA migrantes no acompañados en Cádiz son ante todo menores de edad mientras que, en Tapachula, son migrantes en situación irregular. Ello se refleja a través de varios aspectos, entre ellos, el significado que se le otorga en el marco normativo que rige los procesos de intervención gubernamental con respecto a este colectivo al principio de interés superior y que, , en el caso de Cádiz, equivale a la necesidad de proteger a un menor desamparado mientras que, en el caso de Tapachula, la falta de concreción de dicho principio conlleva a que, en las normativas de menor rango se interprete finalmente como la necesidad de retornar a toda costa a los NNA no acompañados a sus países de origen. De este modo la falta de un procedimiento para la valoración y determinación del principio de interés superior del NNA

migrantes no acompañado conlleva a que en cada contextos se tome de manera prevalente soluciones distintas.

Mientras en el caso de Cádiz, una vez determinado que se trata de un NNA migrante no acompañado, la situación jurídica de desamparo le otorga protección especial inmediata, en el caso de Tapachula no existe tal reconocimiento jurídico sino que prevalece la situación particular de vulnerabilidad, la cual le otorga asistencia social y no protección especial. Estos aspectos jurídicos se reflejan a través de la respuesta institucional que se les otorga. En el caso de Cádiz, el fiscal de menores es la institución con más importancia e influencia en la toma de decisiones que afectan a estos NNA y que son ejecutadas por el sistema de protección de menores andaluz mientras que, en el caso de Tapachula, esta figura central la ocupa el Instituto Nacional de Migración quien mantiene a los NNA bajo aseguramiento migratorio mientras el DIF se encarga de satisfacer temporalmente sus necesidades básicas y, solo en ocasiones excepcionales, interviene la procuraduría de protección de los derechos de los NNA y no así en todas las situaciones particulares. La ausencia de una figura institucional de protección de los derechos de los NNA durante el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados conlleva, en el caso de Tapachula en comparativa con Cádiz, a que en las primeras fases de dicho proceso haya una mayor presencia de instituciones no gubernamentales encargadas de supervisar y velar por los derechos de los NNA y, en particular, evitar el retorno en los casos en los que haya un riesgo hacia la integridad física y psicológica de la persona.

No obstante estas diferencias en los modelos de intervención con NNA migrantes no acompañados que son detalladas a lo largo del capítulo 5, en el capítulo 6 se muestra cómo, en ambos contextos, existe una práctica de intervención adultocéntrica-estatocéntrica donde las autoridades toman medidas que clausuran el ejercicio de los derechos de estos NNA al considerarlos objetos de protección-control y no sujetos plenos de derechos. La ausencia de un procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de los NNA migrantes no acompañados conlleva, en ambos casos, a la discrecionalidad por parte de las autoridades quienes toman medidas en función de lo que consideran mejor para los NNA o para la seguridad nacional. Existe en ambos contextos lo que García Méndez (1999) y Beloff (1999) llaman paradigma de la ambigüedad, esto es, que habiendo un rechazo de plano del paradigma de la situación irregular o tutelar del menor que se demuestra a partir de las distintas reformas

legislativas realizadas en materia de derechos de los NNA por parte de España y México, no hay transformaciones reales y potenciales que se deduzcan de la aplicación consecuente de un paradigma basado en la protección integral de los derechos de los NNA en Cádiz y Tapachula.

Esta ambigüedad da cabida al maltrato institucional donde los NNA migrantes no acompañados que consiguen alcanzar una solución duradera lo hacen a pesar del sistema de protección, y no gracias a ello. Bajo la lógica de este maltrato institucional subyace la necesidad de los Estados de ejercer su soberanía nacional y evitar el “efecto llamada” de NNA migrantes no acompañados a sus territorios y, en particular, las consecuencias políticas que supondrían el aumento de este flujo migratorio hacia Cádiz y Tapachula. Si bien esta política de lo disuasorio está presente en ambos contextos, ésta no está funcionando ya que el número de llegadas de NNA migrantes no acompañados lejos de reducirse, ha aumentado en esta última década de siglo lo que da pie a la necesidad de investigar las causas en el origen.

Además de la ausencia de un procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de los NNA migrantes no acompañados, existen ciertos factores estructurales y culturales en cada uno de los contextos que influyen de manera directa en el accionar de las autoridades con respecto a este colectivo y, en particular, en las posibilidades de los NNA de ejercer sus derechos.. En el caso de Cádiz, el ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados se ve supeditado principalmente a factores estructurales como por ejemplo: 1) la falta de recursos materiales y humanos disponibles para llevar a cabo la práctica de intervención lo que llevan a la perseverancia de un modelo asistencial en momentos de alta contingencia, 2) la privatización de los pocos recursos que hay y la instalación de un modelo meritocrático para el acceso a ellos, 3) la burocratización en la documentación y tramitación del permiso migratorio de los NNA, 4) el abuso de la prueba médica para la determinación de la edad y la consecuente falta de presunción de la minoría de edad conlleva a que NNA sean tratados como personas adultas y, 5) la aplicación de un modelo socioeducativo en un intento de equiparar las posibilidades de inserción sociolaboral de los NNA migrantes no acompañados con los nacionales pero que resulta frustrante en un contexto donde prima el desempleo juvenil y la precariedad laboral. Entre los factores culturales está el hecho de considerar a los NNA migrantes no acompañados como menores y migrantes objetos de protección a partir de medidas tales como la otorgación del permiso laboral hasta los 18 años, la segregación de los centros de protección en zonas

marginales y el conductismo como modelo de aprendizaje lo que conlleva a un control de sus decisiones por parte de las personas adultas.

La agrupación de estos factores hace ver que la integración social de los NNA migrantes no acompañados en Cádiz se debe más al azar que al sistema de protección andaluz que sí se encarga de protegerles y satisfacer sus necesidades básicas hasta alcanzar los dieciocho años, edad en la que son expulsados de los centros y quedan a merced de las redes sociales e institucionales que hayan podido tejer en su tiempo en dichos centros.

A diferencia de Cádiz, en Tapachula el ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados queda sujeto principalmente a una matriz cultural que permea el accionar de las autoridades donde los NNA son ante todo migrantes en situación irregular. Aquí las autoridades toman medidas en función de sus pareceres en el momento de encontrarse con estos NNA donde la procedencia, la manera de expresarse de los NNA y de dirigirse a las autoridades influye en la toma de decisiones que les afectan. Se crea un modo “correcto” de tratar a los NNA migrantes no acompañados que guarda poca coherencia con la protección integral de sus derechos que emana de la normativa nacional para aproximarse más al control de lo migratorio.

Las autoridades en este modelo eligen cumplir con el interés del Estado de evitar a toda costa la migración irregular de personas procedentes del sur que tienen por objetivo llegar a Estados Unidos a través de la privación de la libertad, la coacción, la falta de acceso a la información, la no disposición de un ambiente adecuado para la toma de decisiones, la falta de personal especializados y comprometido con los derechos de los NNA, la descoordinación interinstitucional, la solapación de funciones y, finalmente, el desinterés general por parte del sistema de protección nacional de atender a este colectivo, todo ello activa la maquinaria del retorno como única solución posible.

En este contexto, donde el sistema de protección a la infancia considera a los NNA migrantes no acompañados como personas en tránsito y no sujetos de protección especial es que se manifiesta el conflicto entre el ejercicio de la soberanía nacional y la obligación de México de cumplir con los derechos de los NNA.

A pesar de estas particularidades, en ambos contextos se tiende a reproducir instituciones totales al estilo Goffman (2001) donde los centros de protección de menores de Cádiz y la estación migratoria y albergue del DIF de Tapachula comparten una serie de atributos afines al modelo adultocéntrico-estatocéntrico que se mencionó anteriormente donde los NNA migrantes no acompañados son concebidos como objetos de control producto de su condición etaria y también por su condición migratoria. La primera característica de estas instituciones es el asilamiento de los NNA migrantes no acompañados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo siendo que, para el caso de Tapachula, esto se produce por medio del aseguramiento migratorio y que es visible a través de las puertas cerradas, los altos muros y los alambres de púa que presentan los albergues del DIF y la estación migratoria. Mientras que, en el caso de Cádiz, este aislamiento se produce por la ubicación de los centros de protección de menores en zonas marginales de la provincia donde tienen poco acceso a los servicios comunitarios lo que a largo plazo produce un tipo de segregación social de esta población. El fin de estas instituciones es cuidar de los NNA migrantes no acompañados que los considera incapaces y también, en el caso de Tapachula, proteger a la nación de una amenaza o peligro a la soberanía nacional ocasionada por la migración incontrolada de personas.

Los NNA migrantes no acompañados no deciden ir a los centros de protección de menores de Cádiz o la estación migratoria o albergue del DIF de Tapachula sino que son enviados por las autoridades por su protección y también control. Se trata de espacios exclusivos para ellos siendo que se encuentran mayormente separados con respecto a sus pares nacionales. Su permanencia en estos espacios es de carácter obligatorio si bien, en el caso de Tapachula, la obligatoriedad viene sujeta al aseguramiento migratorio y, en el caso de Cádiz, por la pérdida de ciertos derechos y privilegios si deciden irse y luego regresar al centro.

En estos espacios los NNA migrantes no acompañados comparten una rutina diaria, administrada formalmente por personas adultas que acatan las normas de la institución que representan y donde los NNA ejercen, mayormente en el caso de Tapachula, todos los aspectos de su vida, esto es, dormir, jugar y estudiar. Cada actividad diaria se lleva a cabo en compañía de otros NNA en su misma situación de quienes se requiere que hagan juntos las mismas actividades. Las actividades diarias suelen ser programadas, de modo que el cierre de una actividad da apertura a la siguiente. La realización de estas actividades no se impone por parte de las autoridades, si bien

se considera positivo que se lleven a cabo y suponen un aspecto a tener en consideración a la hora de valorar la conducta del NNA y por tanto, los privilegios a los que tendrá acceso en un futuro próximo. Desde este enfoque, las autoridades cumplen la función de vigilantes del cumplimiento de las normas del centro y no como garantes principales de sus derechos.

Las actividades se integran en un plan racional, concebido para el logro de los objetivos propios de la institución siendo así que, en el caso de Tapachula, se ofrecen actividades de ocio a sabiendas que van a ser prontamente retornados por parte del Instituto Nacional de Migración mientras que, en el caso de Cádiz, se les insta desde el sistema de protección a que aprendan el castellano y entren en el sistema educativo formal para mejorar sus posibilidades de integración sociolaboral si bien es frustrante porque no todos pueden acceder a dichos recursos.

En palabras de Goffman (2001:20), el hecho clave de estas instituciones totales consiste en el manejo de muchas necesidades humanas mediante la organización burocrática de conglomerados humanos indivisibles. Esto se demuestra en esta investigación a través de la respuesta única y prevalente que se da a las distintas situaciones que presentan los NNA migrantes no acompañados y que, en el caso de Cádiz, es la permanencia en el país y, en el caso de Tapachula, su retorno asistido. En estas instituciones hay un gran grupo manejado que corresponde a los NNA migrantes no acompañados y otro grupo más reducido que es el del personal supervisor ya sean las autoridades migratorias como ocurre en Tapachula o aquellas de protección en el caso de Cádiz. En esta relación NNA-autoridades, las últimas tienden a sentirse superiores, justas y también resignadas en cuanto al trato que por norma y capacidad de recursos pueden otorgar a los NNA migrantes no acompañados mientras que los NNA pueden llegar a sentirse inferiores, coaccionados e incluso culpables por haber entrado al país sin documentación (caso Tapachula) o por haber incumplido una norma del centro (caso Cádiz). A través de estos sentimientos se crea una relación de poder entre los NNA y las autoridades que, en el caso de Cádiz, se manifiesta a través de la dependencia de los NNA del centro una vez cumplida la mayoría de edad y, en el caso de Tapachula, a través de la evasión del control migratorio y el sistema de protección nacional siendo que, los NNA prefieren retornar y volver a entrar una vez cumplidos los dieciocho años o dirigirse directamente a las oficinas del ACNUR u otra ONG en Tapachula con el fin de solicitar protección internacional.

El carácter de la relación que se establece entre los NNA migrantes no acompañados y las autoridades abre campo a una nueva línea de investigación que aquí ha sido mencionada en su parcialidad y únicamente desde el punto de vista del interés de esta investigación que se refleja a través del recabado de las opiniones de personas expertas y autoridades. Que se mencionen las limitaciones normativas, institucionales y procesales del accionar de las autoridades con respecto a los NNA migrantes no acompañados no quiere decir que esta investigación tenga la solución en el manejo de este colectivo, no obstante, si es posible dar lugar a una serie de recomendaciones generales y particulares a favor del ejercicio de los derechos de estos NNA migrantes no acompañados según el contexto de estudio. En el caso de Cádiz, las recomendaciones serían las siguientes:

1. Se debe favorecer el acceso de los NNA migrantes no acompañados al territorio con el fin de cumplir con el principio de no devolución de posibles solicitantes de refugio.
2. Es necesario que prime en la fase de localización de los NNA migrantes no acompañados la presunción de la minoría de edad para evitar que sean tratados como personas adultas y que la prueba de determinación de la edad sea algo excepcional.
3. La prueba de determinación de la edad debe ser multidisciplinar y basarse en parámetros de la población en cuestión.
4. Se considera imprescindible que en la fase de investigación de su situación, así como durante todo el proceso, los NNA migrantes no acompañados tengan un tutor, asesor y representante legal especializado en materia de derechos de la infancia a fin de que se pueda atender de manera individualizada sus necesidades y su opinión sea tomada en cuenta durante todo el proceso.
5. Se necesitan más mediadores interculturales en las primeras fases del proceso de intervención ya que dos en todo Cádiz es absurdo en comparativa con el número de NNA que recibe. Debido a que Cádiz es entrada principal de este flujo migratorio es que la función de los mediadores interculturales es fundamental no sólo para la traducción de lo que dicen estos NNA, sino para contextualizarla e interpretarla en función del origen, llevar a cabo la recepción inicial y explicación de las normas de convivencia del centro así como para la mediación con las familias, recepción de documentación, etc.
6. En ocasiones, en la fase de toma de una decisión con respecto a la situación de los NNA migrantes no acompañados, el proceso administrativo de resolución de la situación

migratoria irregular condiciona las posibilidades de integración social de los NNA no acompañados. Hay NNA que alcanzan los 18 años sin obtener el permiso de residencia legal en el país. Para ello es necesario que se agilice el trámite de obtención de la documentación del NNA tal vez reforzando la colaboración con los consulados. Asimismo se considera que es necesario agilizar la tramitación del permiso de residencia.

7. Es necesario incluir un procedimiento para la evaluación de la situación particular de los NNA migrantes no acompañados y de su interés superior con el fin de alcanzar una solución duradera que permita optar por otras soluciones distintas a la integración social como pueden ser el retorno al país de origen, la reunificación familiar, la adopción o el reasentamiento en un tercer país.
8. No hay un procedimiento para la detección de posibles solicitantes de refugio. Es necesario cubrir esta atención ya que dicha condición favorecería la integración social de los NNA en el país.
9. No existe una fórmula única para la integración social de NNA migrantes no acompañados pero el modelo socioeducativo que aplica Cádiz no funciona. Las medidas que toman las autoridades de protección en la fase de ejecución de una solución no deben retrasar ni obstaculizar el proceso de integración social de estos NNA en Cádiz. Se recomienda revisar los modelos de intervención que se llevan a cabo en los centros de protección de menores en el País Vasco y Cataluña y que, al parecer, se orientan a la emancipación del NNA a partir del reconocimiento y fomento de su autonomía. En particular, se aconseja eliminar de los centros privados y públicos la intervención conductual basada en premios y castigos. Este modelo no favorece la autonomía de los NNA, por el contrario, refuerza la dependencia de los NNA hacia las instituciones además que de no adecuarse a las diferencias culturales y particulares de cada NNA.
10. La privatización de los servicios de atención hacia este colectivo es un deslinde de responsabilidades por parte del Estado quien no pueda garantizar el ejercicio de sus derechos sino una relación de proveedor-usuario. Cabe revisar qué si puede privatizarse y qué no.
11. Se necesitan más recursos materiales y humanos para atender a estos NNA. Los centros de atención inmediata no dan abasto, son centros que estaban desapareciendo para los nacionales y que ahora están siendo reutilizados para atender las necesidades de este

colectivo. Se recomienda pensar a largo plazo, construir nuevos espacios que se adapten a las situaciones particulares de estos NNA así como a sus necesidades especiales. En particular se sabe que en determinadas épocas del año hay un aumento sin precedentes de NNA migrantes no acompañados que llegan a las costa gaditanas y que presentan distintas situaciones, entre ellas la de protección internacional.

12. Se necesita contratar y formar nuevo personal con especialización en el enfoque basado en derechos así como potenciar la creación de redes institucionales, sociales y familiares de los NNA con el fin de evitar el aislamiento y la segregación. Hasta ahora no ha habido un intento de operacionalización del enfoque basado en derechos, punto de partida para la valoración del accionar de las autoridades en materia de garantía y disfrute de los derechos de los NNA migrantes no acompañados y transformación de lo social donde los NNA por ser menores y en situación migratoria irregular reciben un trato más próximo al de una doctrina basada en la situación irregular que a una doctrina basada en sus derechos.
13. Los NNA migrantes no acompañados de dieciséis años o mayores deben, en la fase de ejecución de la solución, poder acceder al permiso de trabajo al igual que los nacionales para poder acceder al mercado laboral y evitar la frustración que el sistema educativo formal les pueda producir. Se cree que la formación profesional (FP) y el aprendizaje en oficios es una buena manera de acceder con éxito al mercado laboral. Se les debe facilitar el acceso a estos recursos.
14. Finalmente, Cádiz recibe un elevado número de NNA migrantes no acompañados y es responsabilidad suya el acogerles adecuadamente no obstante, el ejercicio de sus derechos es responsabilidad del Estado español y por ende, de todas las Comunidades Autónomas que lo integran. Es necesario que las distintas autoridades autonómicas trabajen en pro de un mismo fin, este es, alcanzar una solución duradera que resuelva de la mejor manera posible la situación particular de cada NNA migrante no acompañado, teniendo en cuenta para ello su interés superior. Para que esto sea posible se debe mejorar la coordinación y comunicación interinstitucional entre las distintas Comunidades Autónomas con el fin de asegurar la calidad de la intervención en todo el país.

En el caso de Tapachula las recomendaciones serían las siguientes:

1. Es prioridad absoluta que haya armonización entre la normativa migratoria con respecto a la de derechos de los NNA para que se modifique el protocolo marco de atención a este colectivo y se garantice el ejercicio de los derechos de los NNA migrantes no acompañados.
2. La privación de la libertad de los NNA migrantes no acompañados en la fase de localización es una clara vulneración de sus derechos y promueve la toma de decisiones de forma coaccionada, entre ellas, el retorno en lugar de la protección internacional. Los NNA migrantes no acompañados no pueden permanecer detenidos en la estación migratoria, deben ser canalizados de forma inmediata al sistema de protección de la infancia para que sus derechos sean garantizados.
3. Las autoridades migratorias no pueden en las primeras fases de este proceso de intervención ser las encargadas de valorar el interés superior de los NNA migrantes no acompañados, su única función debe ser la de garantizarles el acceso al territorio, identificarles y canalizarles de manera inmediata al sistema de protección de la infancia. Cuanta más importancia e influencia se le otorga a las autoridades migratorias en la toma de medidas que afectan a estos NNA, mayores posibilidades de que sus derechos sean vulnerados. Por mucho que se especialicen en derechos de los NNA, el personal dependiente del Instituto Nacional de Migración no debe encargarse de velar por sus derechos sino que esta función debe recaer en aquellas personas pertenecientes a la institución nacional creada para tal fin. Que esto sea así supone una ocultación de intereses estatales que desvirtúan lo escrito en la Constitución.
4. La procuraduría de protección junto con el SNDIF deben asumir sus obligaciones con respecto a este colectivo en todas las fases del proceso de intervención gubernamental. Deben por tanto integrar a los NNA migrantes no acompañados como sujetos de protección especial una vez que han sido identificados como tales y canalizados por las autoridades migratorias.
5. Al igual que en Cádiz, se considera imprescindible que los NNA migrantes no acompañados tengan un tutor, asesor y representante legal especializado en materia de derechos de la infancia a fin de que se pueda atender de manera individualizada sus necesidades y su opinión sea tenida en cuenta durante todo el proceso y, principalmente, en la fase de investigación de su caso.

6. Se necesitan mediadores interculturales en las primeras fases del proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados en Tapachula. Es una figura inexistente en el modelo de intervención de Tapachula pero que se puede extrapolar del modelo gaditano. Estos mediadores además de hablar el idioma de los NNA, están familiarizados con su contexto de procedencia y por tanto, sus posibles experiencias de vida lo que facilita la toma de una decisión con respecto a su interés superior.
7. Se debe llevar a cabo una única entrevista de la situación particular de los NNA migrantes no acompañados en la fase de investigación de su caso. Esta entrevista debe ser realizada por especialistas en materia de infancia y derechos de los NNA y, en ningún caso, por una autoridad migratoria. Esta entrevista debe ser realizada en un ambiente agradable para el NNA donde tenga acceso a la información y sus opiniones sean tenidas en cuenta.
8. En la fase de investigación se debe también facilitar el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado. Los NNA migrantes no acompañados procedentes de Centroamérica son potenciales solicitantes de refugio es por ello que este procedimiento debe primar por encima de cualquier otro, en especial, por encima de aquél administrativo migratorio.
9. Tanto en la fase de investigación como toma de una decisión, los NNA migrantes no acompañados en Tapachula deben permanecer en espacios donde reciban una atención integral con respecto a su edad y su situación. Los NNA migrantes no acompañados no deben estar bajo aseguramiento migratorio, no son delincuentes ni se les debe tratar como tales. Por la protección de sus derechos se deben buscar alternativas a la detención, una de ellas es acogerles en los albergues del DIF conjunto con los nacionales, o en los centros que gestionan múltiples ONG y fundaciones no gubernamentales y que actualmente ofrecen ese servicio en Tapachula.
10. Hasta ahora se ha trabajado bajo una lógica de atención inmediata y utilizado para ello el modelo de casas o albergues de tránsito en las primeras fases del proceso de intervención gubernamental en Tapachula. Es necesario mirar a largo plazo e incrementar los recursos materiales y humanos así como mejorar la formación del personal de estas instituciones en la aplicación del enfoque basado en derechos. Es necesario cambiar el modelo de intervención que se lleva a cabo en estas instituciones de asistencia social por otro que

esté orientado a la atención integral de los NNA tanto migrantes como nacionales. Para ello se creó el Sistema de Protección Integral de los Derechos de los NNA y existen las procuradurías de protección, son estas instituciones -y no el Instituto Nacional de Migración y el DIF- quienes deben hacerse responsables principales del trato que reciben estos NNA en territorio nacional a fin de cumplir con los principios de la Constitución.

11. Debe haber mayor coordinación y comunicación interinstitucional durante todo el proceso de intervención gubernamental. Para ello es fundamental que se realicen de forma asidua reuniones interinstitucionales donde se compartan experiencias y se presentasen otros modelos de intervención posibles con respecto a este colectivo en contextos similares.
12. Es necesario diseñar una propuesta de integración social para la fase de ejecución de dicha solución. El modelo actual de integración social se lleva a cabo únicamente en Ciudad de México mediante albergues particulares siendo que Tapachula no presenta ningún albergue que ofrezca dicha atención a este colectivo migratorio.
13. La propuesta de integración social que actualmente existe en Ciudad de México para los NNA migrantes no acompañados es deficiente ya que sólo facilita su inserción laboral no así su integración. Ello ocasiona problemas de segregación que a la larga repercute en la convivencia con respecto a otros grupos poblacionales, se crean grupos marginales
14. La privatización y desregularización de los servicios de atención a este colectivo una vez se decide su permanencia conlleva, al igual que en Cádiz, al deslinde de responsabilidades por parte de las autoridades del Estado quienes deben asegurar el ejercicio de sus derechos siempre que se encuentren en territorio nacional. Hay que revisar que debe hacer el Estado y que es lo que puede delegar a las instituciones particulares.
15. Al igual que en Cádiz, Tapachula es puerta principal de entrada de NNA migrantes no acompañados por ello, es responsabilidad suya acogerles adecuadamente no obstante, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos es responsabilidad de todo el Estado mexicano. Asumir esta condición de principal garante de los derechos de los NNA migrantes no acompañados conlleva a hacer frente a un problema contemporáneo e internacional que lejos de disminuir, ha aumentado en esta segunda década de siglo producto, en parte, del incremento de las desigualdades socioeconómicas entre regiones

y el control de lo migratorio que afecta de manera directa al sur global y que ha venido a reproducir una cultura de “intrusos e indeseados” en el destino.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, H. (1999). *Discontinuidad en el modelo hegemónico de masculinidad*. Publicación en versión online.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 88, CEPAL.
- ACNUR (2008). *La protección internacional de los NNA no acompañados o separados en la frontera sur de México*. ACNUR.
- ACNUR (2014). *Children on the run. Unaccompanied children leaving Central America and Mexico and the need for international protection*. ACNUR
- ____ (2016). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016*. ACNUR.
- Acuña González, G. (2015). Estructura y agencia en la migración infantil centroamericana. *Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe*, Vol.13, N°1, pp.45-65.
- AEDIDH- Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (2011). *Los centros de internamiento de extranjeros*. AEDIDH.
- Aja, E.; Arango, J.; Oliver, J. (2013). *Crisis, mercado de trabajo y cambiantes tendencias migratorias*. CIDOB.
- Alanen, L. (1994). Gender and Generation: Feminism and the Child Question. En Qvortrup, Jens et al. (Eds.) (1994). *Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics*. European Centre Vienna. Vol. 14, pp. 27-41.
- ____ (2009). Generational Order. En *The Palgrave Handbook of Childhood Studies*, Palgrave Macmillan, pp.159-175.
- Alegre Silvia; Hernández, Ximena; Roger, Camille (2014). *El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas*. Cuaderno 05. SIPI.
- Alemán Bracho, C. (2014). Políticas públicas y marco de protección jurídica del menor en España. *Revista de Derecho Político*, N°90, pp.97-134.
- Allueva Aznar, L. (2011). Situaciones de riesgo y desamparo en la protección de menores. *Revista para el análisis del derecho*.
- Alonso Segura, A. (2006). Rutas de pequeños sueños. Relatos de vida de menores migrantes no acompañados en Europa. En Checa y Olmos, F; Arjona, Á.; Checa Olmos (Eds.). *Menores tras la frontera. Otra migración que aguarda*. Icaria Editorial S. A, pp.227-251.
- Alonso, L. (2015). *El estatuto constitucional del menor migrante*. Universidad Complutense de Madrid.
- Alza Barco, C. (2006). El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En *Derechos Humanos y políticas públicas* (manual). Red Derechos Humanos y Educación Superior.
- Amnistía Internacional (2013). *Hay alternativas: no a la detención de personas inmigrantes. Comentarios al borrador del Gobierno sobre el reglamento de los centros de internamiento de extranjeros*. Amnistía Internacional.

- Ángeles, H. (2010). *Las migraciones internacionales en la frontera sur de México. En Los grandes problemas de México. III Migraciones internacionales, El Colegio de México, pp.437-481.*
- Anguiano, M. E; González, J.; Zapata, R. (2014). Migración centroamericana en tránsito por México. En CONAPO, *La situación demográfica de México* (2016). CONAPO.
- ____ (2008). Chiapas: territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio. *Papeles de población*, Vol.14, N°56, pp.215-232.
- APDHA- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (2018). *Derechos Humanos en la Frontera Sur.* APDHA
- ____ (2019). *Derechos humanos en la frontera sur.* APDHA.
- Aramayo Tejada, A. (2014). Construcción de paz en la escuela. *Simposio Internacional Innovación Fe y Alegría: Nuevos desafíos Grandes oportunidades.* Nicaragua: Fundación UNIR Bolivia.
- Arango, J. (1985, 1995). Las <<Leyes de las migraciones>> de E.G.Ravenstein, cien años después. *Reis*, N°32, pp. 7-26.
- ____ (2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *Revista internacional de ciencias sociales*, Vol.52, N°3/165, pp.283-296.
- ____ (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombras. *Migración y Desarrollo*, N°001, pp.1-30.
- Arango, A.; Mahía, R.; Moya, D.; Sánchez-Montijano, E. (2014). La inmigración en 2014: atonía y quietud internas en un contexto agitado. *Anuario de la Inmigración en España 2014*, CIDOB.
- AVAIM- Asociación Vasca para la Ayuda a la Infancia Maltratada y FAPMI (2008). *Decálogo para la prevención del maltrato institucional a la infancia y adolescencia.* Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI).
- Avilés, R. y Jurado, G. B. (2010). Estrategias de intervención social con jóvenes inmigrantes ex tutelados por el sistema de protección de menores. *Revista Documentos de Trabajo social*, N° 47, pp. 134-143.
- Banco Mundial (varios años). *Datos de población de las Naciones Unidas.* División de Población.
- Barahona Montero, M. (2006). *Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas.* Flacso-Costa Rica.
- Baratta, A (1999). Infancia y Democracia. En García, E. y Beloff, M. (comp.). *Infancia, Ley y Democracia.* Segunda Edición. Temis. Santa Fé de Bogotá, Colombia.
- ____ (2007). Democracia y derechos del niño. En *Justicia y Derechos del Niño*, N°9, UNICEF, pp.7-17.
- Bargach, A. (2008). La integración del menor migrante sin referente adulto en el país receptor. En Jiménez Hernández, A.S. (Coord.), *Menores migrantes sin referentes familiares*, pp. 29-34, Granada: Grupo Editorial Universitario.
- Belda, S.; Boni, A.; Peris, J.(2011). Cuadernos de investigación en procesos de desarrollo, N°7. *Red EnDerechos, Universitat Politècnica de Valencia.*
- Beloff, M. (2004). *Los derechos del niño en el sistema interamericano.* Editores del Puerto.
- ____ (2007). Luces y sombras de la opinión consultiva 17 de la Corte Interamericana de

- Derechos Humanos: "condición jurídica y derechos humanos del niño". En *Justicia y derechos del niño*, N°9, UNICEF.
- ____ (2009). Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina. En *Justicia y Derechos del Niño*, N°11, pp.55-81, UNICEF.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1968). La construcción social de la realidad. Amorrortu editores.
- Blanc Altemir, A.(2001). Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal. En *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Universitat de Lleida-TecnosANUE, pp. 13-36.
- Bordieu, P., Chamboredón, J.C y Passerón, J.C. (2002), *El oficio del sociólogo. Presupuesto epistemológico*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- Borja, C.; García, P. (2011). Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores. *Red EnDerechos.*
- Boyd, M. y Grieco, E. (2003). Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory. *The Online Journal of the Migration Policy Institute.*
- Bravo A. y Santos, I. (2017). Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención. *Psychosocial Intervention*, Vol.26, Issue 1, pp.55-62.
- Bravo Artega, A.; Santos González, I.; Del Valle, J.F. (2010). *Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español.* Gobierno del Principado de Asturias y Universidad de Oviedo.
- Bueno Abad, J.R. y Mestre Luján, F. (2006). La protección de menores migrantes no acompañados. Un modelo de intervención social. *Revista alternativas. Cuadernos de trabajo social*, N° 14-2006, pp. 155-170.
- Caballeros, A. (2011). Migración con rostro de niños, niñas y adolescentes. *Revista Encuentro*, N°90, 84-93.
- Cabedo, V. (2006). La protección y la integración de los menores inmigrantes no acompañados. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N°56, pp.81-95.
- ____ (2010). Los menores inmigrantes no acompañados y su régimen jurídico. *IV Simposio Internacional de Inmigración. Inmigración y Derechos Humanos: Inmigración y Familia*, 9-IV-2010, Valencia.
- Cabezas, J. (2011). Superación del modelo anterior de justicia juvenil (tutelar) por el actual modelo (de responsabilidad). ¿Se lo ha creído alguien? En *Revista Crítica Penal y Poder*, N°1, pp.158-173.
- Calvo, M. (1993). La protección del menor y sus derechos. *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, pp.177-199.
- Camargo, A. (2014) *Arrancados de raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional.* ACNUR.^[1]_[SEP]
- Campos, S. (2009). La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia. *Revista IIDH*, N°50, pp. 351-378.
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características.

- Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N°25, pp.1-29.
- Carrillo Salcedo, J. A. (1995). *Soberanía de los estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*. Tecnos.
- Casillas, R. (1991). Migraciones centroamericanas en México. Semblanza de un proceso social emergente. *Relaciones*, Vol.12, N°46, pp.67-81.
- ____ (2001). Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra. En *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, CASEDE.
- ____ (2006). *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- ____ (2011). Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas. *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, Armijo, N. (Edit.), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C., pp. 53-71.
- Castañeda, A. (2015). *Reporte: Programa Frontera Sur o la política de persecución de migrantes en México*. Observatorio de Legislación y Política Migratoria.
- ____ (2016). *¿Qué es el Programa Frontera Sur?* Observatorio de Legislación y Política Migratoria COLEF-CNDH, N°1.
- Castillo, M. (2000a). La política hacia la migración centroamericana en país de origen, de destino y de tránsito. *Papeles de Población*, N°24, pp.134-157.
- ____ (2000b). Tendencias y determinantes estructurales de la migración internacional en Centroamérica. En *Población del Istmo 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente*, p.187-209, Centro Centroamericano de Población.
- ____ (2003). México-Guatemala border: new controls on transborder migrations in view of recent integration schemes?, *Frontera Norte*, Vol.15, N°029.
- Castillo, M. y Toussaint, M. (2015). La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana. *Cuadernos inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe*, Vol.12, N°2, pp.59-87.
- CEAR (2017). *Informe 2017: Las personas refugiadas en España y Europa*. CEAR.
- ____ (2018). *México: Destino forzoso para personas refugiadas*, Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- Cebrián, J.A.; Bodega, M.I.; Martín-Lou, M.A.; Guajardo, F. (2010). La crisis económica internacional y sus repercusiones en España y en su población inmigrante. *Estudios Geográficos*, Vol. LXXI, 268, pp.67-101.
- Ceriani Cernadas, P. (2012). *Los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México- Guatemala*. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanus.
- Ceriani, P.; García, L.; Gómez, A. (2014). Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y El Caribe. *REMHU*, Vol.22, N°42, pp.9-28.
- Cerutti, M. y Maguid, A. (2016). Crisis económica en España y el retorno de inmigrantes sudamericanos. *Migraciones Internacionales*, Vol.8, N°3, pp.155-189.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA AECID.
- Cillero Bruñol, M. (1999). El interés superior del niño en el marco de la Convención

- Internacional sobre los Derechos del Niño. Ponencia presentada en el *I Curso Latinoamericano Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Defensa Jurídica y Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José de Costa Rica.
- ___(2001). *Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- Cohen, H. (1982). *Ending the double standard: equal rights for children*. Philosophy Department, University of Massachusetts.
- Colectivo IOÉ (2005). *Inmigrantes extranjeros en España: ¿reconfigurando la sociedad?* Colectivo IOÉ.
- ___ (2012). *Crisis e inmigración marroquí en España 2007-2011*. Colectivo IOÉ.
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *The American Journal of Sociology*, Vol.94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, pp.95-120.
- Colino, C. (2007). *Método comparativo*. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Madrid y México, Ed. Plaza y Valdés.
- Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado-COMAR (2018) *Estadísticas 2018*. COMAR
- CNDH- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, CNDH.
- Con-Red (2005). *Rutas de pequeños sueños. Los menores migrantes no acompañados en Europa*. Barcelona: Fundació Pere Tarrés.
- CONAPO-Consejo Nacional de Población (2016). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*. CONAPO
- Connell, R. (2013). Hombres, masculinidad y violencia de género. En Cruz Sierra, S. *Vida, muerte y resistencias en Ciudad de Juárez Una aproximación desde la violencia, el género y la cultura*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017). *Personas en detención migratoria en México Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Consejo Ciudadano INM.
- Consejo General de la Abogacía Española (2012). *Centros de Internamiento de Extranjeros en España: régimen vigente y propuestas de futuro*. Consejo General de Abogacía Española.
- Cornwall, A. y Nyamu-Musembi, C. (2004). Putting the “Right-Based Approach” to Development into Perspective. *Third World Quarterly*, Vol. 25, Nº 8, pp.1415-1437.
- Corsaro *et al.* (1992). Theoretical and Methodological Perspectives in the Interpretive Study of Children. *New Directions For Child Development*, Nº58, pp.5-23.
- Corsaro, W. (1992). Interpretative Reproduction in Children’s Peer Cultures. *Social Psychology Quarterly*, Vol.55, Nº2, pp.160-177.
- ___ (1997/2015). *The Sociology of Childhood*. SAGE. Fifth edition.
- Cortés Morales, J. (1999). A 100 años de la creación del primer tribunal de menores y

- 10 años de la Convención internacional de los Derechos del Niño: el desafío pendiente. En *Justicia y Derechos del Niño*, N°1, UNICEF, pp.63-79.
- Corvera, N. (2011). Participación ciudadana de los niños como sujetos de derechos. *Persona y Sociedad/Universidad Alberto Hurtado*, Vol. XXV, N°2, pp.73-99.
- Cos-Montiel, F. (2000). Sirviendo a las mesas del mundo: las niñas y niños jornaleros agrícolas en México. En Del Río Norma (Coord). *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*, UAM-UNICEF, pp.15-38.
- CRS- Catholic Relief Services (2010). *Niñez migrante: detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados.* CRS.
- Cussianovich, A. (1999). Infancia como representación social. En *Niños trabajadores y protagonismo de la infancia*, IFEJANT.
- Pardo y Dávila, E. (2016). *Efectos socioeconómicos de la migración internacional de centroamericanos en la segunda mitad del siglo XX. Énfasis en Nicaragua.* Universidad Internacional de Andalucía.
- De Giorgi, A.(2005). Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control. En Vázquez, M. E.; Muñoz, Reyes, C.; Cortés Morales, J., Pavez Soto, I. (2011). *Observaciones en relación a la niños migrante en el marco de la opinión consultiva solicitada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Publicado en la CIDH.
- De la Fuente, Y. y Sotomayor, E. (2009). Vulnerabilidad y Exclusión Social de los menores inmigrantes. *Migraciones y Exilios*, pp. 41-54.
- De Lucas, J. (2016). Refugiados e inmigrantes. Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo. *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, N°50, pp.92-113.
- Defensor del Menor de Andalucía. (2006). *Informe anual del Defensor del Menor de Andalucía.* Defensor del Menor.
- Defensor del Pueblo (2018). *La llegada de pateras al arco mediterráneo: situación y retos para una política de inmigración.* Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo Andaluz (2004). *Informe especial al Parlamento. Menores inmigrantes en Andalucía. La atención en los Centros de Protección de Menores.* Defensor del Menor en Andalucía.
- Díez, F.J. (2012). Indefinición del interés superior del menor extranjero no acompañado en perjuicio de su protección. *REDUR* 10, pp. 95-104.
- Dobson, M. (2009). Unpacking children in migration research. En Zúñiga, V. (2017). *Los niños y las niñas migrantes en escena. Sinéctica revista electrónica de educación.*
- Domingo Pérez, C. (2008). Inmigración femenina en España y relaciones de género. *SEMATA, Ciencias Sociales e Humanidades*, Vol.20, pp.71-92.
- Domingo, A.; Ortega-Rivera, E. (2016). La emigración española en tiempos de crisis y austeridad. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XX, N°549-5, pp.1-29.
- Donnelly, J. (2013). *Universal Human Rights in theory and practice.* Cornell University.
- Duarte, K. (2006). *Género, generaciones y derechos: nuevos enfoques de trabajo con jóvenes. Una caja de herramientas.* UNFPA.
- Durán Ruiz, F.J (2007). *Las Administraciones Públicas ante los menores extranjeros*

- no acompañados: entre la represión y la protección. Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, No 7, pp.1-41.*
- (2008). *La protección de los menores en situación de riesgo y desamparo en España y en Italia*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- Durkheim, E. (1975). *Educación y sociología*. Homo sociologicus ediciones península.
- EAPN-A-Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2017). *La pobreza con mayúsculas. Estado de la pobreza en Andalucía 2017*. EAPN-A.
- Elías, N. (1989). El proceso de la civilización. *Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Elías Méndez, C. (2002). *La protección del menor inmigrante desde una perspectiva constitucional*. Tirant lo Blanch. Monografía.
- EMIF Sur- Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (2013). *EMIF Sur Serie histórica 2006-2011*. SEGOB/Instituto Nacional de Migración, SEGOB/Unidad de Política Migratoria, SEGOB/Consejo Nacional de Población, El COLEF, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Salud y Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- EMN- Red Europea de Migraciones (2009). *La política de acogida, repatriación y acuerdos para la integración de los menores extranjeros no acompañados*. REM.
- Empez, N. (coords.) (2014). *Dejadnos crecer. Menores migrantes bajo tutela institucional*. Virus Editorial.
- Empez, N. (2015). “¡Solo valiente!” *Los menores que migran solos de Marruecos a Cataluña*. Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- EMSC- European Migrant Smuggling Centre (2019). *3rd Annual Activity Report*. EMSC.
- Escobar, C. (2008). *Los pequeños pasos en un camino minado. Migración, niñez y juventud en Centroamérica y el sur de México*. Guatemala: Consejería en Proyectos.
- Fanlo, I. (2011). «Viejos» y «nuevos» derechos del niño. Un enfoque teórico. *Revista de Derecho Privado*, N°20, pp. 105-126.
- Farías, A. M. (2003). El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos. *Revista de Derechos del Niño*, N°2, pp. 187-224.
- Fáunde, A., Winstein, M. y Iñigo, I. (2012). *Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos*. UNFPA, LACRO, PNUD, UNICEF, TACRO y ACRO.
- Fernández Casacueva, C. (2012). Tan lejos y tan cerca: involucramientos transnacionales de inmigrantes hondureños/hondureñas en la ciudad fronteriza de Tapachula, Chiapas. *Migraciones internacionales*, Vol.6, N°4, pp. 139-172.
- Fernández Juan, A.; Borja Segade, C.; García Varela, P.; Hidalgo Lorite, R. (2010). *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*. ISI Argonauta y el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Fernández Rojo, D. (2016). La detención de extranjeros en situación irregular: impacto de la directiva 2008/115/CE y a jurisprudencia del TJUE en la legislación española. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N°53, pp.233-258.

- Ferrajoli, L. (2006). Sobre los derechos fundamentales. *Cuestiones Constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, N°015, pp.113-136.
- Fiscalía General del Estado. (varios años). *Memoria General elevada al Gobierno de S. M.* Madrid: Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia.
- Flores González, B. (2018). La protección jurídica de los menores inmigrantes no acompañados en España. *Revista de Derecho Civil*, Vol. V, N°2, Ensayos, pp.321-362.
- Flores, C. (1993). La frontera sur y las migraciones internacionales ante la perspectiva del Tratado de Libre Comercio. *Estudios Demográficos y Urbanos*, pp.361-376.
- Fuentes Sánchez, R. (2014). Menores Extranjeros No Acompañados (MENA). *Foreign Unaccompanied Minors*. *AZARBE. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, N°3, pp. 105-111.
- Gaitán, L. (1999). *El espacio social de la infancia*. Los niños en el Estado de Bienestar. Comunidad de Madrid-Conserjería de Sanidad y Servicios Sociales, Madrid.
- ____ (2006a). La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. *Política y sociedad*, 43(1), pp. 9-26.
- ____ (2006b). *Sociología de la Infancia*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Gaitán, L.; René, U.; Díaz, M.; Granda, S.; Sandval, R.; Llanos, D. (2010). Los niños como actores en los procesos migratorios: implicaciones para los Proyectos de Cooperación. Tomo 4 de la *Maestría en Política Social de la Infancia y Adolescencia*, Universidad Politécnica Salesiana, Editorial Universitaria Abya-Yala.
- Gallo Campos, K. I. (2004). *Niñez migrante en la frontera norte: legislación y procesos*. DIF y UNICEF.
- Galtung, J. (2003). Violencia cultural. *Gernika: Bakeaz/Gernika Gogoratz* N°14.
- Gandini, L. (2015). ¿Escapando de la crisis? Trayectorias laborales de migrantes argentinos en la Ciudad de México y Madrid. Universidad Autónoma Nacional de México. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Garay Molina, A.C. (2004). El modelo tutelar al modelo de responsabilidad a la luz de la Convención internacional de los Derechos del Niño. *Revista La voz del magistrado de la Corte Superior de Justicia de Huánuco*.
- García Abad, R. (2003). Un estado de la cuestión de las teorías de las migraciones. *Historia Contemporánea*, N°26, pp. 329-351.
- García Ballesteros, A.; Jiménez, B. y Redondo, A. (2009). La inmigración latinoamericana en España en el siglo XXI. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, N°70, pp.55-70.
- García Martínez, J.A. (2006). Migraciones, inserción laboral e integración social. *Revista de Economía Mundial*, N° 14, pp. 231-249.
- García Méndez, E. (1991). Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina. En García Méndez, E. y Bianchi, M.C. *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*, Editorial Galerna.
- ____ (1994). Derecho de la Infancia-Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral, Santa Fe de Bogotá, Forum-Pacis.
- ____ (1997). La Convención internacional de los Derechos del Niño: del menor como objeto de la compasión-represión a la infancia-adolescencia como sujeto de

- derechos. En *Derecho de la infancia/adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*, Forum Pacis.
- ___ (1999). *Infancia: De los Derechos y de la Justicia*. Buenos Aires, Editores Del Puerto.
- ___ (2004). Entre el autoritarismo y la banalidad: infancia y derechos en América Latina. En *Justicia y Derechos del Niño*, UNICEF, N°6, pp.9-27.
- ___ (2007). Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia. En *Justicia y Derechos del Niño*, N°9, pp.27-49, UNICEF.
- Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, N° 74, pp. 51-80 Universidad Central de Venezuela.
- Gimeno, C. (2013). *Menores que migran solos y sistemas de protección a la infancia*. EKAINA, pp. 109-122.
- ___ (2014). *Buscavidas. La globalización de las migraciones juveniles*. Zaragoza: Prensas de la Universidad.
- Goffman (2001). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Gómez-Galán, M.; Pavón, D.; Sainz, H. (2013). *El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo*. Cideal.
- González Carrillo, A. (2009). *Frontera sur y niños migrantes no acompañados en México : un análisis bajo la perspectiva de los derechos humanos (2006-2008)*. Maestría en Derechos Humanos y Democracia; FLACSO- México.
- ___ (2013). Estudios críticos de seguridad, migraciones internacionales y ayuda al desarrollo. *XI Congreso Política en tiempos de incertidumbre*, Sevilla del 18 a 20 de septiembre de 2013.
- González Contró, M. (2008). *Derechos humanos del niño: una propuesta de fundamentación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- ___ (2009). El derecho a la no discriminación por motivos de edad: niñas, niños y adolescentes, *Revista de la Facultad de Derechos de México*, Vol.59, N°252, pp.419-436.
- ___ (2011a). ¿Menores o niñas, niños y adolescentes? Reflexiones en el contexto del debate en América Latina. *Publicación Electrónica*, N°5, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp.35-48.
- ___ (2011b). Derechos y bienestar de niñas y niños. En Fix-Zamudio, H. y Valadés, D. *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Serie Doctrina Jurídica*, N°. 581, pp.167-181.
- González Velázquez, E. (2011). *Frontera vertical: México frente a los migrantes centroamericanos*. Centro Universitario UTEG.
- González-Barrera, A. (2014). *DHS: Violence, poverty, is driving children to flee Central America to U.S*. Pew Research Center.
- González, U., Navarrete, B., Moreno, J.A., Avendaño, R.M (2015). Capítulo 7. México: frontera norte. En *Niñez y migración en Centro y Norte América. Causas, políticas, prácticas y desafíos*, UNICEF.
- González, J. y Requena, M. (2006). Viejas y nuevas cuestiones: un balance a los 30 años de Constitución, *REIS*, pp.113-125.
- González, N.; Miranda, M. y Ramírez, R. (2016). *Ley General de los Derechos de NNA*

- 2014 y su Reglamento 2015. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XLIX, N°146, pp.354-374.
- Granovetter, M.S. (1982). The strenght of weak ties. *American Journal of Sociology*, Vol.78, N°49.
- Gregg, L. y Williams, N. (2015). *Not just a temporary fix. The search for durable solutions for separated Migrant children*. The Children´s Society.
- Güendel, L. (2000). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía. En Soto, R. *Política social vínculo entre Estado y sociedad*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Hanson, S. y Pratt, G. (1992). Dynamic Dependencies: A Geographic Investigation of Local Labor Markets. En Martínez V.(2000) *Teorías sobre las migraciones. Migraciones y Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*, N°1, pp.11-26.
- Harris, J. y Todaro, M. (1970). Migration, unemployment and development: a two-sector analysis. *The American economic review*, Vol. 60, N°1, pp.126-142.
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Herranz, Y. (1998). La inmigración latinoamericana en distintos contextos de recepción. *Migraciones 3*, pp.31-51.
- Horcas, V. (2016). *Entre el control y la protección. Los dispositivos de atención de los Menores Migrantes no Acompañados en el País Valencià*. Tesis doctoral. Universidad de Valencia.
- Horcas, V.; Raboso, C.; Quiroga, V.; Alonso, A.; Sòria, M. (2009). *Sueños de bolsillo. Menores migrantes no acompañados en la Comunidad Valenciana. Estado actual y nuevas tendencias*. Fundación Pere Tarrés.
- Huete, M.A. (2011). Los inmigrantes ante las redes de apoyo. Estudio de caso en Sevilla. *Anduli*, N°10, pp.47-68.
- HRW-Human Rights Watch. (2002). *España y Marruecos. Callejón sin Salida. Abusos cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños migrantes*. HRW.
- ____ (2007). *Unwelcome Responsibilities. Spain's Failure to Protect the Rights of Unaccompanied Migrant Children in the Canary Islands*. HRW.
- ____ (2008). *Returns at Any Cost. Spain's Push to Repatriate Unaccompanied Children in the Absence of Safeguards*. HRW.
- ____ (2016). *Puertas cerradas. El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central*. HRW.
- Iglesias, J. et al. (2009). *Estudio sobre la migración internacional de los menores extranjeros no acompañados subsaharianos hacia las Islas Canarias*. Madrid: Fundación Nuevo Sol.
- INE- Instituto Nacional de Estadística (varios años). *Censo de Población y Viviendas*. INE
- ____ (varios años). *Estadística de Variaciones Residenciales*. INE.
- INEGI (2015). *Encuesta intercensal*. INEGI.
- ____ (varios años). *Censo de población y vivienda*. INEGI.
- INM- Instituto Nacional de Migración (varios años). *Boletín estadístico*. INM.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2018). *Estadística de la población mexicana*

- en el mundo*. SRE-Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
- ITAM (2014). *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad*. ITAM.
- Izquierdo, A. (2011). La inmigración en España durante la primera década del siglo XXI. En Revilla, M. (Coord.). *Infancia, juventud y migraciones: una mirada para la cooperación internacional*, pp. 127-176. Madrid: Siglo XXI.
- Izquierdo Escribano, A.; López de Lera, D. y Martínez, R. (2002). Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España. *Studi Emigrazione*, Anno XXXX, N°149, pp.98-124.
- Jaimés Fonseca, A.; Izquierdo Muciño, M.E. (2014). Los niños y niñas un grupo vulnerable en México. *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, N° 6, pp.1-21.
- James, A. y Prout, A. (1997). *Constructing and Reconstructing Childhood. Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*. Falmer Press.
- Jenks, C. (1996/2005). *Childhood*. Routledge Taylor and Francis Group.
- ___ (2009). Constructing Childhood sociologically. En *An introduction to Childhood Studies*, pp.93-102.
- Jiménez Álvarez, M. (2005). Las migraciones en Marruecos. Los menores emigrantes. En Carla Fibla García-Sala. España-Marruecos desde la orilla sur. La relación hispano- marroquí: opiniones e ideas. Icaria Antrazyt. Al Fanar, N°228, pp.112-120.
- ___ (2011). *Intrusos en la fortaleza. Menores marroquíes migrantes en la Frontera Sur de Europa*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.
- ___ (2014). Como si fuera invisible: niños, niñas y adolescentes que migran de forma autónoma en la trama fronteriza. En Empez, N (coords.). *Dejadnos crecer. Menores migrantes bajo tutela institucional*. Virus Editorial.
- Jiménez Chaves, L.F. (2018). *La inmigración laboral latinoamericana a las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, 1990-2015*. Tesis de maestría, FLACSO-México
- Jiménez Hernández, A.S. (2011). *Las competencias interculturales en los profesionales que intervienen con menores migrantes sin referentes familiares en España. Una propuesta de formación a través de la red social*, Tesis doctoral, Universidad de Jaén, Jaén.
- Jiménez Juliá, E. (1998). *Una revisión crítica de las teorías migratorias desde la perspectiva de género*. Centre D'Estudis Demogràfics.
- Kaddur Hossein, H. (2005). *La atención educativa en centros de acogida de menores: el caso del centro Avicena de Melilla*, Tesis doctoral, Universidad de Granada.
- Laiz Moreira, S. (2013). Itinerarios institucionalizados: responsabilidades y dinámicas de exclusión en la protección de menores migrantes no acompañados en Galicia. *Revista Electrónica de Investigación y Docencia*, N°10, pp.83-100.
- Lázaro, I. (2007). Menores Extranjeros No Acompañados. La Situación en España. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 19 (X), 151.
- ___ (2008). La aventura de los adolescentes africanos en España: la respuesta del Derecho español. *E-migrinter*. N° 2, pp. 60-70
- Leonard, M. (2016). *The Sociology of Children, Childhood and Generation*. SAGE.
- Lewis, W. (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*.

Manchester School of Economic and Social Studies.

- Liebel, M. y Martínez, M. (2003). *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica*. Ifejant.
- Liebel, M. (2006). Entre protección y emancipación. *Derechos de la Infancia y Políticas Sociales*. Serie Teoría, N°1.
- (2009). Sobre la historia de los derechos de la infancia. En Manfred Liebel y Martínez, Marta (eds.): *Infancia y derechos humanos: hacia una ciudadanía participante y protagónica*, IFEJANT, Lima, pp. 23-40.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, Vol. 65, N° 3, pp. 682-693.
- Liwski, N. (2008). *Migraciones de niñas, niños y adolescentes bajo el enfoque de derechos*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- Liza, C. (2009). Universalismo y relativismo en los derechos humanos. *Folio*, pp.13-20.
- Lizárraga, O. (2008). La inmigración de jubilados estadounidenses en México y sus prácticas transnacionales. Estudio de caso de Mazatlán, Sinaloa y Cabo San Lucas, Baja California Sur. *Migración y Desarrollo*, N°11, pp.97-117.
- López-Sala, A. (2015). La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: práctica de control y debate público. *Anuario de la inmigración en España 2014*, CIDOB.
- López, M., Santos, I., Bravo, A. y del Valle, J. F. (2013). El proceso de transición a la vida adulta de los jóvenes acogidos en el sistema de protección infantil. *Anales de Psicología*, N° 29, 187–196.
- Machín Álvarez, M. (2014). Violencia en Centroamérica con énfasis en los y las menores migrantes no acompañados. *Odisea Revista de Estudios Migratorios* N°2.
- Madriaza, P.(2013). *La paradoja del migrante: crimen y criminalización de los movimientos migratorios*. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Mahía, R. (2018). Población extranjera residente en España: evolución, características e integración económica. *Anuario CIDOB*, pp.80-113.
- Maïa, T. (2013). *El enfoque de derechos en las organizaciones no gubernamentales de protección de derechos de los niños y de las niñas. Perspectivas teóricas y ejemplo del distrito federal*, Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Manzani, L. (2014). Crisis económica y jóvenes migrantes: cómo influyen los cambios normativos en los menores y jóvenes extranjeros en el País Vasco. En Empez, N (coords.). *Dejadnos crecer. Menores migrantes bajo tutela institucional*. Barcelona: Virus Editorial.
- Markez, I. y Pastor, F. (2009). *Drogodependencia en menores extranjeros no acompañados (MENA): su derecho a una educación y salud de calidad*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Martínez, G. ; Cobo, S.; Narváez, J. Carlos (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles Latinoamericanos*, N° 45, pp. 127-155 FLACSO Distrito Federal, México.
- Martínez Veiga, U. (2000). Teorías sobre las migraciones. *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*, N°1, pp.11-26.

- Martínez Velasco, G. (1993). Migración y poblamiento guatemalteco en Chiapas. *Mesoamérica* 25, pp.73-100.
- Massey, D. *et al.* (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, Vol.19, N°3, pp.431-466.
- Mayall, B. (2000). The sociology of childhood in relation to children's rights. *The International Journal of Children's Rights*, N°8, pp. 243–259.
- (2002). *Towards a Sociology for Childhood: Thinking from Children's Lives*. Open University Press.
- McKinney, J.(1968). *Tipología constructiva y teoría social*. Amorrortu editores.
- Mead, G. (1982). *Espíritu, persona y sociedad. Desde el punto de vista del conductismo*. Paidós Básica.
- Mendoza, K. y Belarra, I. (2016). Menores Migrantes en Biskaia: entre la protección y el control. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, Vol.5 (2), pp. 227-259.
- Micolta, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social*, N°7, pp.59-76.
- Monteros, S. G. (2007). *La construcción social de un nuevo sujeto migratorio: los menores migrantes marroquíes no acompañados. Condiciones de posibilidad para la agencia*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español.
- Montesino, N. (2015). Reflexiones sobre movilidades infantiles desde Marruecos a Suecia. En, García Castaño, J., Megías Megías, A. y Ortega Torres, J. (Eds.), *VIII Congreso Migraciones Internacionales en España*, Universidad de Granada, Granada.
- Morante del Peral, L. y Trujillo Vega, M. (2007). Las niñas y adolescentes que emigran solas a España ¿un nuevo fenómeno social? *Revista Mugak* N° 41.
- Morlachetti, A. (2014). La Convención sobre los Derechos del Niño y la protección de la infancia en la normativa internacional de derechos humanos. En Beltrão, F.; Monteiro, J. Cl.; Gómez, I.; Pájaros, E.; Paredes, F. y Zúñiga, Y. (Coords.), *Derechos humanos de los grupos vulnerables*, pp. 21-42.
- MSF- Médicos Sin Fronteras (2002). *Estudio psicosanitario de los menores extranjeros no acompañados en la ciudad de Ceuta*. MSF.
- (2013). *Violencia, vulnerabilidad y migración: atrapados a las puertas de Europa Un informe sobre los migrantes subsaharianos en situación irregular en Marruecos*. MSF.
- Muñoz Cabrera, P. (2011). *Violencias Interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica*. CAWN-Central America Women's Network.
- Musalo, K. y Ceriani Cernadas; P. (coord.) (2015). *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. Center for Gender & Refugee Studies y Universidad Nacional de Lanús.
- Nair, S. (2016). *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica.
- Narváez, J. (2015). Migración irregular extracontinental en México. Apuntes para el diseño de una política y gestión migratoria. *Migración y Desarrollo*, N°24 pp.117-132.

- Nieto Morales, C. (2015). *El discurso de los menores bajo medida judicial*. Dykinson Ebook, 2^{nda} edición.
- Nowak, M (2005). Article 6. The Right to Life, Survival and Development. En Gulgonen, T. (2013). *El enfoque de derechos en las organizaciones no gubernamentales de los niños y de las niñas perspectivas teóricas y ejemplo del distrito federal*. Tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México.
- O'Donnell, D. (2004). *La doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia*. Ponencia presentada en el Anuario del XIX Congreso Panamericano del Niño, octubre 2004
- ____ (2006). *La doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp.119-161.
- OACNUDH (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. OACNUDH.
- Observatorio de la Infancia y Adolescencia del Principado de Asturias (2011). *Compilación de las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas 2001-2009*. Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias.
- Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (2016). *Boletín OPAM N°25*. Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones
- Ochoa de Alda, I., Antón, J., Rodríguez A. y Atabi, H.(2009). La importancia del trabajo con la familia en la atención a menores extranjeros no acompañados. Un estudio piloto. *Apuntes de Psicología*, N°27, pp.427-439.
- OIM (2017). *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A review of the Evidence*. OIM.
- OIM y UNICEF (2013). *Niños, niñas y adolescentes migrantes. América Central y México*. OIM.
- Ortega, R. (2015). Los derechos de las niñas y los niños en el derecho internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. *Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos- Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*.
- Oso, L. (1998). *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar*. Madrid: IMU.
- Pardo, A. y Dávila, C. (2016). *Extranjeros residentes en México. Perfil sociodemográfico, ocupación y distribución geográfica en 2015*. Carta Económica Regional, Año 28, N°117, pp.31-51.
- Parella, S. (2003). *Mujer, inmigrante y trabajadora. La triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.
- Paris Pombo, M.D. (2012). Vulnerabilidad de jóvenes migrantes en el cruce indocumentado de la frontera México- Estados Unidos. *Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, N°62, pp.21-35.
- Parsons, T. (1976). El sistema social. *Essay in sociological theory* The Free Press.
- Pautassi, L. y Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición*. CEPAL y UNICEF.
- Pávez Soto, I. (2011). *Migración infantil: rupturas generacionales y de género. Las niñas peruanas en Barcelona y Santiago de Chile*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- ____ (2012). Sociología de la Infancia y Derechos: las Niñas y los Niños como actores

- sociales. *Revista de Sociología*, N°27, pp.81-102.
- Peces-Barba, G. (1994). La universalidad de los derechos humanos, *Doxa*, N°15-16, pp.613-633.
- Pérez Pérez, P. (2007). De naufragos y navegantes: Los menores y jóvenes no acompañados. Boletín Puntos de Vista N° 10 *Juventud e inmigración*, pp.1-30.
- Pilotti, F. (2001). *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*. CEPAL.
- Piore, M. (1979). *Birds of passage. Migrant labor and industrial societies*. Cambridge University Press.
- Piotti, M. L. y Lattanzi, M. L. (2007) La politización de la niñez y la adolescencia y el y el trabajo social. En *XXIV Congreso Nacional de Trabajo Social - FAAPSS La dimensión política del Trabajo Social*. Mendoza-Argentina.
- Platt, A. (1977/1997). *Los “salvadores del niño” o la invención de la delincuencia*. Siglo XXI editores S.A.
- Portes, A. y Walton, J. (1981). *Labor, Class, and the International System*. Academic Press.
- Pueblos Unidos-Servicio Jesuita a Migrantes (2015). *Situación actual de los centros de internamiento de extranjeros en España y su adecuación al marco legal vigente*. Pueblos Unidos.
- Quiroga, V. (2003). *Els petits Harraga. Menors immigrants irregulars no acompanyats d'origen marroquí a Catalunya*. Tesis doctoral. Universitat Rovira I Virgili.
- Quiroga, V., Alonso, A., Bonfill, F.; Doncel, C. (2005). *Rutas de pequeños sueños. Los menores migrantes no acompañados en Europa*. Barcelona: Fundació Pere Tarrés.
- Quiroga, V. (dir.); Alonso, A.; Sòria, M. (2009a). *Sommis de butxaca. Nois i noies menors migrants no acompanyats a Catalunya*. Fundació Pere Tarrés-Universitat Ramon Llull.
- ___ (2009b). *Sueños de bolsillo. Menores migrantes no acompañados en el País Vasco*. Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia.
- ___ (2010). *Menores Migrantes no acompañados/as en España. Sueños de bolsillo*. UNICEF, Banesto y Fundación Pere Tarrés.
- Quiroga, V. y Sòria, M. (2010). Los y las menores migrantes no acompañados/as: entre la indiferencia y la invisibilidad. *Educación Social*, 45, pp. 13-35.
- Quiroz, Y. (2014). *Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos*. Tesis doctoral. El Colegio de la Frontera Norte.
- ___ (2015). Reflexiones en torno al control migratorio y los derechos humanos en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol.8, N°15, pp.43-74.
- Qvortrup, J. (1987). The Sociology of Childhood. *International Journal of Sociology*, Vol. 17, N° 3, pp. 3-37.
- ___ (1992). Childhood as a Social Phenomenon. *An introduction to a Series of National Reports*. European Centre.
- Qvortrup, J. et al. (1994). *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics*. Avebury, Aldershot.
- Ragin, C. (1987). The distinctiveness of Comparative Social Science. En *The Comparative Method*, University of California Press.

- Ramírez López, D.K. (2017). *Mujeres migrantes en la frontera sur de México: aproximaciones desde la interseccionalidad*. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, UNICACH.
- Ramírez, J., García, J., Muñoz, R., Enciso, P. (2009). Más allá de la frontera, la niñez migrante: son las niñas y niños de todos. Estudio exploratorio sobre la protección de la niñez migrante repatriada en la frontera norte. *Caminos Posibles Investigación, Capacitación y Desarrollo S.C.*
- Ramos, E. (2014). Niñas, niños, adolescentes y mujeres en la ruta del migrante. *Colección Investigaciones, Universidad Tecnológica de El Salvador, N° 54.*
- Ranis, G. y Fei, J. (1961). A theory of Economic Development. *The American Economic Review*. Vol. 51, N°4, pp.533-565.
- Ravestein, E. (1885). Las leyes de las migraciones. En Arango, J. (1985). Las <<Leyes de las migraciones>> de E. G. Ravenstein, cien años después. *Reis*, pp. 7-26.
- Ravetllat, I. (2007). Protección a la infancia en la legislación española. Especial incidencia en los malos tratos (parte general). *Revista de Derecho UNED*, N°2, pp. 77-94.
- ____ (2012). El interés superior del niño: concepto y delimitación del término. *Education Siglo XXI*, Vol. 30 N° 2, pp. 89-108.
- Recaño, J. y Domingo, A. (2005). Factores sociodemográficos y territoriales de la inmigración irregular en España. *Papers de Demografia*, N°268.
- Reher, D.; Requena, M.; Sanz, A. (2011). ¿España en la encrucijada? Consideraciones sobre el cambio de ciclo migratorio. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Monográfico, N°1, pp. 9-44.
- Renwick, D. (2014). *The U.S. Child Migrant Influx*. Council on Foreign Relations.
- Rivas, J. (2008). *Tejiendo redes frente al riesgo y la vulnerabilidad. Migrantes centroamericanos y organizaciones de apoyo en Tapachula, Chiapas*. Tesis de maestría. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- ____ (2011). *¿Víctimas nada más? Migrantes centroamericanos en el Soconusco, Chiapas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Rodríguez, A. (2008). Reacciones y relaciones de menores marroquíes ante la protección y la exclusión. *E-migrinter*, 2, pp. 153-163.
- ____ (2016). *Chicos marroquíes buscando su futuro: la experiencia de migrar, entre la violencia estructural y las violencias cotidianas*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- Rodríguez Chávez, E. (2006). Frontera sur y política migratoria en México. *Foreign Affairs en español*.
- ____ (2010). *Extranjeros en México. Continuidades y nuevas aproximaciones*. Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración/SEGOB.
- ____ (2016). *Migración Centroamericana en Tránsito Irregular por México: Nuevas Cifras y Tendencias*. Policy Brief Series Población. ITAM y El Colegio de la Frontera Norte.
- Rodríguez Chávez, E. y Cobo, S. (2012). *Extranjeros residentes en México. Una aproximación cuantitativa con base en los registros administrativos del INM*. Centro de estudios migratorios, Instituto Nacional de Migración.
- Rodríguez Chávez, E.; Berumen, S.; Ramos, L. (2011). *Migración centroamericana de*

- tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales.* Centro de Estudios Migratorios, INM.
- Rodríguez García, A. (2008). Reacciones y relaciones de menores marroquíes ante la protección y la exclusión. *E-migrinter*, N° 2, pp. 153-163.
- ___ (2016). *Chicos marroquíes buscando su futuro: la experiencia de migrar, entre la violencia estructural y las violencias cotidianas.* Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- Rodríguez Pascual, I. (2000). ¿Sociología de la infancia? Aproximaciones a un campo de estudio difuso. *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, N°26, pp.99-124.
- ___ (2007). Para una sociología de la infancia: aspectos teóricos y metodológicos. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez-Fariñas, M. y Romero-Valiente, J. (2016). Los exiliados económicos. La nueva emigración española a México (2008-2014). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XX, N°531, pp.1-29
- Roldan, G. (2012). Una aportación ignorada de la teoría neoclásica al estudio de la migración laboral. *Migración y Desarrollo*, Vol.10, N°19, pp.61-91.
- Rozga, D. (2011). Applying a human rights based approach to programming: Experiences of UNICEF. Presentation Paper.
- Ruiz, O. (2003). *La migración centroamericana en la Frontera Sur: un perfil del riesgo en la migración indocumentada internacional.* Center for U.S-Mexican Studies.
- Saceda, M. (2016). *Evolución de las migraciones entre Marruecos y España (1999-2014): la gestión migratoria en Ceuta ante la encrucijada de intereses UE-Marruecos.* Tesis doctorado. Universidad Complutense de Madrid.
- Salomón, E. (1999). América Latina y la universalidad de los derechos humanos. *Revista Agenda Internacional*, Vol.6, N°12, pp.123-136.
- Sánchez-Parga, J. (2004). *Orfandades infantiles y adolescentes. Introducción a una Sociología de la Infancia.* Ediciones ABYA-YALA.
- Sánchez, C. y Fernández, B. (2010). Retorno y voluntario de Inmigrantes. *Trabajo N° 23*, Universidad de Huelva.
- Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad.* Siglo del Hombre Editores Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes.
- Sartori, G. (1984) *La política, lógica y método en las ciencias sociales.* México. Fondo de Cultura Económico.
- ___ (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori, L. Morlino (comps.). *La comparación en las ciencias sociales.* Alianza, pp. 29-49. Alianza.
- Sassen, S. (1988/2001). *The Mobility Of Labor And Capital: A Study In International Investment And Labor Flow.* Cambridge University Press. Digital printing.
- ___ (2016). Tras migraciones emergentes: un cambio de época. *Dossier Sur sobre migración y derechos humanos*, Vol. 23, N°23, pp.29-42.
- Save the Children (2002). *Programación de los Derechos del Niño. Cómo aplicar un Enfoque de Derechos del Niño en la Programación.* Save the Children.
- ___ (2004). *Menores no acompañados. Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España.* Save the Children.
- ___ (2007). *La Protección Jurídica y Social de los Menores no Acompañados en Andalucía.* Save the Children y la Junta de Andalucía.

- ___ (2008). *Haciendo lo correcto por las niñas y los niños. Una guía sobre programación de derechos del niño para profesionales*. Save the Children.
- ___ (2012). *Fideicomiso para el Fortalecimiento de la Estrategia de Atención y Prevención a Niñas y Niños*. Save the Children, DIF y HSBC.
- ___ (2016). *Infancias invisibles. Menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y refugiados en España*. Save the Children.
- ___ (2018). *Los más solos. Menores migrantes no acompañados*. Save the Children.
- Save the Children; ACNUR; UNICEF (2009). *Declaración de buenas prácticas del Programa niños separados en Europa*. 4a Edición Revisada. Aphne.
- Sitara, M. (2013). *De los niños en peligro a los niños peligrosos. Control social, tratamiento institucional y prácticas socio-educativas hacia adolescentes entre la protección y el castigo*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Schultz, T. (1961). Reflections on investment in man. *The journal of political economy*, Vol. LXX, N°5, Part.2, pp.1-8.
- Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Oxfam México (2013). *Migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes. Recuento de una experiencia en México*. Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Oxfam México.
- Senovilla Hernández, D. (2007). *Situación y tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa*, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, Bruselas.
- ___ (2010). *El tratamiento de los menores extranjeros no acompañados y separados en Europa. Un estudio comparado de seis países*. Universidad Pontificia Comillas.
- ___ (2012). El plan de acción (2010-2014) de la Comisión. ¿Un verdadero avance de las políticas comunitarias relativas a los menores acompañados? *Revista MUGAK*. Centro de Estudios y Documentación sobre inmigración, racismo y xenofobia, N°56.
- Servicio Jesuita a Migrantes- SJM (2018). *Sufrimiento inútil*. SJM
- Setién, M.L. y Barceló, F. (2008). La atención a los menores extranjeros no acompañados en el País Vasco: modelos de intervención y luces y sombras del sistema de acogida. *Emigrinter*, N°2, pp.78-88.
- Silvestre, J. (2000). Aproximaciones teóricas a los movimientos migratorios contemporáneos: Un estado de la cuestión. *Historia Agraria*, N°21, pp.157-192.
- Sindic de Greuges y el Defensor de les persones (2011). *Resolución sobre el proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados*. Sindic de Greuges y el Defensor de les persones.
- Sjaastad, L. (1962). The costs and returns of human migration. *The journal of political economy*, Vol. LXX, N°5, Part.2, pp.80-93.
- SRE-Secretaría de Relaciones Exteriores (2008). Reporte 2008 de repatriaciones de menores no acompañados. En INEGI (2012), *Niños y adolescentes migrantes en México 1990-2010*. INEGI.
- Stake, R.E. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- Stark, O. (1991). *The Migration of Labor*. Basil Blackwell
- Stark, O. y Bloom, D.(1985). The New Economics of Labor Migration. *The American Economic Review*, Vol. 75, N° 2, Papers and Proceedings of the NinetySeventh Annual Meeting of the American Economic Association pp. 173-178

- Suárez Santodomingo, J.M. (2000). Psicología jurídica al servicio del menor. La incorporación de menores institucionalizados al mundo laboral. En Durán Ruiz, Francisco Javier (s/f). *Parte I: especialización subjetiva del derecho de extranjería: el caso de las personas menores y jóvenes inmigrantes acompañadas y no acompañadas unidad didáctica 1: Protección jurídica del menor inmigrante acompañado y no acompañado en Andalucía*. Consejería de Justicia e Interior. Junta de Andalucía.
- Suárez Navaz, L. (2004). Niños entre fronteras: migración de menores no acompañados en el Mediterráneo Occidental. *Revista Migración y Desarrollo*, N°2, pp.35-48.
- ____ (2006). Un nuevo actor migratorio: jóvenes, rutas y ritos juveniles transnacionales. En Francisco Checa y Olmos, Juan Carlos Checa y Olmos y Ángeles Arjona Garrido. *Menores tras la frontera: otra migración que aguarda*, pp.17-50.
- Therborn, G. (1993). Los derechos de los niños desde la constitución del concepto moderno de menor: un estudio comparado de los países occidentales. En Moreno, L. (comp). *Intercambio social y desarrollo de bienestar*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Thomas, W. y Znaniecki, F. (1918/2004). *El campesino polaco en Europa y América*. Edición Juan Zarco
- Todaro, M. (1969). A model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *The American Economic Review*, Vol.59, N°1, pp.138-148.
- Torrado Martín- Palomino, E. (2012). Las migraciones de menores no acompañados desde una perspectiva de género. *Dilemata*, N°10, pp.65-84.
- Torre, E. y Schiavon, J. (2016). Actuar o no actuar: un análisis comparativo del rol de los estados de Chiapas y Arizona en la gestión de la inmigración. *Norteamérica*, Año 11, N°1, pp.159-189.
- Touraine, A. (1994). *Crítica de la Modernidad*. Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- Unda, R. (2003). Sociología de la infancia y política social: ¿Compatibilidades posibles? Versión sustentada en la ponencia presentada en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Arequipa.
- ____ (2009). Perspectivas teóricas de la sociología de la infancia en América Latina. *FARO Revista de la Unidad de Posgrados de la UPS*, N°1, pp.10-30.
- UNICEF (2008). *Las reformas legales y la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. UNICEF-Centro de Investigaciones Innocenti.
- ____ (2009). *Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*. UNICEF.
- ____ (2011). *La travesía. Migración e infancia*. UNICEF.
- ____ (2013). *Los derechos de la infancia y adolescencia en Chiapas*. UNICEF.
- ____ (2016a). *Acogida en España de los niños refugiados*. UNICEF
- ____ (2016b). *Uprooted. The growing crisis for refugee and migrant children*. UNICEF.
- ____ (2019). *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española*. UNICEF.
- UNICEF y CGAE (2009). *Ni ilegales ni invisibles: realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*. Informe 2009. Madrid. UNICEF.
- Unidad de Política Migratoria-UPM (2016). *Prontuario sobre movilidad y migración*

- internacional. Dimensiones del fenómeno en México.* UPM.
- USCRI- U.S Committee for refugees and inmigrants (2013). *Perfil actual de la persona migrante en El Salvador.* USCRI y la Universidad Tecnológica de El Salvador.
- Vacchiano, F. y Jiménez, M.G. (2011). De dependientes a protagonistas. Menores migrantes como nuevos sujetos migratorios. En N. Ribas-Mateos (ed.). *El Río Bravo Mediterráneo. Las regiones fronterizas en la época de la globalización.* Edicions Bellaterra, pp.493-503.
- Val de Almeida, M. (2000). Senhores de Si. Uma interpretação Antropológica da Masculinidade. En Valcuende del Río, J.M; Blanco, J. (2015). Hombres y masculinidad ¿un cambio de modelo? *Maskana*, vol.6, N°1, pp.1-17.
- Valverde Mosquera, F. (2008). La intervención social con la niñez: operacionalizando el enfoque basado en derechos. *Niñez y políticas públicas*, pp. 95-119.
- Varela, A. (2015). Buscando una vida vivible: la migración forzada de niños de Centroamérica como práctica de fuga de la muerte en vida. *El Cotidiano*, N°194, pp.19-29.
- Vargas, J. (20 de febrero de 2019). Menores migrantes: los hijos e hijas de nadie. *Público.*
- Vázquez, L. D. y Serrano, S. (2011). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En Carbonell, M.; Salazar, P. (coord). *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma.* Universidad Nacional Autónoma de México, pp.135-167.
- Vázquez, M.E.; Muñoz, Reyes, C.; Cortés Morales, J., Pavez Soto, I. (2011). *Observaciones en relación a la niños migrante en el marco de la opinión consultiva solicitada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* CIDH.
- Veerman, P. (1992). *The Rights of the Child and the Changing image of Childhood.* Dordrecht, Boston and Londres: Martinus Nijhoff.
- Vestri, G. (2012). *Inmigración y Extranjería. Amparo jurídico-legal de los menores de edad inmigrantes no acompañados.* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vilaboa, E. (2006). *Caracterización de la niñez migrante en la frontera norte de México.* Save the Children Suecia y Corredor Bilateral.
- Villafuerte, D. y García, M. (2000). Crisis rural y migraciones en Chiapas. *Migración y Desarrollo*, pp.102-130.
- ____ (2014). Tres ciclos migratorios en Chiapas: interno, regional e internacional. *Migración y desarrollo*, vol.12 N°22.
- ____ (2015). Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México. *REMHU-Revista Interdisciplinaria Movilidad Humana*, Año XXIII, N°44, pp.83-98.
- Villiers, D. (2 de julio de 2014). The Surge in Unaccompanied Children from Central America: A humanitarian Crisis at Our Border. *Brookings.*
- Wallertein, I. (1974). The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, N° 4, pp. 387-415.
- Wintersberger, H. (1994). La infancia moderna. En *Investigación y políticas de infancia en Europa en los años 90 Seminario Europeo*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, pp. 31-46.

- ___ (2006). Infancia y ciudadanía: El orden generacional del Estado de Bienestar. *Política y Sociedad*, Vol. 43, N°1, pp.81-103.
- Woolf, S. (1994). Teorías macro y microeconómicas y estrategias familiares: algunas reflexiones ingenuas y escépticas. *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, Vol.II, 2/3, pp.11-20.
- Wright, E. (1994). Clases. En Cohen y Gómez (2011). Las tipologías y sus aportes a las teorías y la producción de datos. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, N°1, pp.36-46.
- Yee, J. y Torre, E. (2016). Lidiando con la frontera vertical: estrategias migratorias de los hondureños en tránsito por México. *REMHU*, Año XXIV, N°47, pp.97-114.
- Yin, R. K (1989/1994). *Case study research. Desing and Methods*. Second Edition. Sage Publication.
- Zizek, S. (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Paidós: Argentina.
- Zúñiga, V. (2017). Los niños y las niñas migrantes en escena. *Sinéctica revista electrónica de educación*.

Normativa española revisada:

Constitución Española de 1978

Ley Orgánica 4/1992 Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica de Extranjería 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley 12/2009 sobre el derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Acuerdo entre el Reino de Marruecos y el Reino de España en el ámbito de la emigración de menores de edad marroquíes no acompañados, su protección y repatriación (firmado Ad Referéndum el 6 de marzo de 2007)

Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la inmigración menores de edad senegaleses no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos (firmado ad Referéndum el 5 de diciembre de 2006).

Acuerdo entre Rumanía y España sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos (firmado el 15 de diciembre de 2005).

Real Decreto 240/2007 sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados publicado en 2014.

Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de Seres Humanos.

Normativa autonómica revisada (Andalucía):

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Ley 1/1998 de los Derechos y atención al menor en Andalucía y en el Decreto 42/2002 sobre el régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa de Andalucía

Orden de 28 de julio de 2000 que regula los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía

Decreto 42/2002 sobre el régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa.

Decreto 282/2002 sobre el acogimiento familiar y adopción

Decreto 355/2003 sobre acogimiento residencial de menores.

Orden de 13 de julio de 2005 reguladora del Proyecto Educativo para los Centros de protección de menores

Orden de 23 de octubre de 2007 sobre el reglamento marco para los centros de protección de menores de Andalucía.

Protocolo Provincial de Actuación con extranjeros menores de edad no acompañados y acreditación de edad.

Normativa mexicana revisada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada en 2011

Ley de Migración reformada en 2011.

Reglamento de la Ley de Migración, última reforma 23-05-2014.

Ley General de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014.

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicado en diciembre de 2015.

Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político (Antes “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”), reformada en 2011.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, última reforma publicada DOF 19-03-2014.

Protocolo de atención a NNA migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados publicado en 2015 por SNDIF en colaboración con UNICEF y OIM.

Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en NNA no acompañados o separados publicado en 2016 por el ACNUR, COMAR, UNICEF, UPM, DIF.

Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios publicado en 2016 por el Instituto Nacional de Migración.

Normativa estatal revisada (Chiapas)

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas, publicada 17-06-2015.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, reformada 1 de febrero de 2017.

Reglamento de la ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de Chiapas publicado el 25-06-2003.

Plan de Desarrollo Chiapas 2012-2018.

Documentos europeos consultados:

Carta Europea de los Derechos del Niño, Resolución A 3-0172/92

Acuerdo Tampere de 2005

Programa de Estocolmo (2010-2014). Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. Unión Europea.

Documentos internacionales consultados:

Declaración Internacional de los Derechos del Niño de Ginebra de 1924

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966

Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo

Observación general nº 5 Medidas Generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de 2003

Observaciones Generales nº6 Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen emitida por el Comité de Derechos del Niño en 2005. CRC/GC/2005/6

Observación General nº14 del Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial emitida por el Comité de Derechos del Niño en 2013.

ANEXO 1. TRABAJO DE CAMPO

Para la realización de esta investigación doctoral se realizaron entrevistas a informantes clave sobre el proceso de intervención gubernamental con NNA migrantes no acompañados. En concreto, se entrevistó a 50 informantes clave: 30 autoridades involucradas en el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados (13 de Cádiz y 17 de Tapachula) y 20 personas expertas en la materia (8 de Cádiz y 12 de Tapachula) y se recogieron notas de observación. Para utilizar esta información a lo largo de este documento, se otorgó la siguiente denominación a las fuentes: *(lugar del que se habla, profesión de la persona, E. número al que corresponde por entrevista)*.

La primera etapa de las entrevista se realizó en Ciudad de México respondiendo a dos objetivos, el primero poner a prueba el guión de entrevista y la ficha de sistematización con informantes clave que habiendo trabajado o trabajando en la frontera sur con autoridades y NNA migrantes no acompañados residen, al igual que yo, en esta ciudad y el segundo objetivo, cubrir el itinerario de intervención de aquellos NNA migrantes no acompañados que, aprehendidos en Tapachula y otorgados la condición de refugio, son trasladados a esta ciudad para su integración social y laboral. En Ciudad de México se realizaron un total de 15 entrevistas (12 entrevistas a personas expertas de la academia, organizaciones sociales y organismos de derechos humanos y 3 autoridades). Además se asistió a conversatorios relativos al tema ya que, en el momento de realización del trabajo de campo, México se encontraba debatiendo la armonización de la ley migratoria con la de protección a la infancia. El trabajo de campo en esta ciudad se alargó durante tres semanas en el mes de abril de 2018. Gracias a este primer acercamiento a informantes clave en Ciudad de México pude preparar adecuadamente el trabajo de campo en Tapachula ya que, habiendo conocido el objetivo de investigación y la entrevista, muchos de ellos me apoyaron con el boca a boca, en algunas ocasiones, poniéndome en contacto directo con autoridades y otros actores relevantes en el contexto de estudio. Asimismo, todos aportaron consejos prácticos sobre lo que iba a encontrarme una vez estuviese en Tapachula y cómo manejarme en el terreno.

La segunda etapa de este trabajo de campo fue en Tapachula. Gracias al apoyo de la Universidad ECOSUR, en especial a la doctora Ailsa Winton, pude hospedarme durante dos semanas en esta

ciudad y realizar otras 14 entrevistas en profundidad: 3 a personas expertas en la materia pertenecientes a ONG, fundaciones y organismos internacionales, 9 a autoridades involucradas y 2 migrantes (un adolescente no acompañado y un padre de un niño no acompañado). Si bien sólo pude entrar a las oficinas administrativas de la estación migratoria, el tiempo que estuve fuera esperando me sirvió para hacer observaciones y recoger historias de vida de NNA migrantes no acompañados y familiares que también esperaban fuera o venían a autodenunciarse para ser retornados. También pude hacer una visita al albergue municipal del DIF que acoge niñas y adolescentes y observar cómo se organizan y las medidas de seguridad con las que cuenta dicho albergue.

Una tercera parte del trabajo de campo se realizó en Cádiz. En esta provincia de Andalucía se llevó a cabo una estancia de investigación doctoral en la Universidad de Cádiz donde se pudo, gracias al Departamento de Didáctica y en particular de la Dra. Cristina Goenechea, establecer los contactos con los informantes clave y debatir el contexto migratorio gaditano. Esta estancia se realizó en el mes de julio de 2018 durante la cual se visitaron varias zonas de Cádiz en función de la ubicación de los informantes y se hizo visitas de campo a Jerez, Algeciras y Ceuta, ésta última principal ciudad de paso de los NNA migrantes no acompañados que cruzan el estrecho de Gibraltar para llegar a Cádiz. En esta provincia se realizaron 21 entrevistas en profundidad a informantes clave (13 autoridades involucradas en el proceso de intervención y 8 personas expertas en la materia pertenecientes a ONG y fundaciones).

Cabe decir que el éxito de este trabajo de campo se debe a la preparación previa a la salida durante los meses de enero a marzo de 2018 y que consistió en detectar a los informantes clave y contactarlos. Para ello se utilizaron las redes sociales e institucionales de personas de la academia y amigos, gracias a los cuales pude acceder a sitios que sin su contacto hubiera sido imposible. Todas estas personas prefieren mantenerse en el anonimato, es por ello que la tabla 21 recoge únicamente el nombre de las instituciones a las que pertenecen y el tipo de informante que representan en esta investigación. La duración de las entrevistas fue de una hora y media aproximadamente y se realizó en la mayoría de los casos en el contexto de trabajo del informante lo que sirvió para llevar a cabo observación *en situ*.

Tabla 21. Informantes clave entrevistados durante el trabajo de campo según contexto y tipo de informante (autoridad de protección o migratoria y persona experta/o)

Tipo	CÁDIZ	Tipo	TAPACHULA
1. A	Centro de protección de menores La Línea	1. A	Procuraduría municipal de protección de los derechos de los NNA de Tapachula
		2. A	Procuraduría de protección de Tuxla
2. A	Centro de protección de menores El Cobre	3 y 4. A	Procuradora federal de protección de NNA (2 personas con cargos distintos)
3. A	Servicio de protección de la Junta de Andalucía	5. A	Instituto Nacional de Migración
4. A	Centro de protección de menores concertado	6. A	Instituto Nacional de Migración
5. A	Centro de protección de menores concertado Don Bosco	7. A	Instituto Nacional de Migración
6. A	Centro de protección de menores La Esperanza (Ceuta)	8. A	Instituto Nacional de Migración
7. A	Centro de internamiento La Reforma (Ceuta)	9. A	Albergue municipal del DIF en Tapachula
8 y 9. A	Fiscalía de menores Cádiz (2 personas)	10. A	Albergue temporal Viva México en Tapachula
		11. A	Consulado de El Salvador
10. A	Servicio de protección de la Junta de Andalucía	12. A	CNDH
		13. E	Casa Alianza
11. A	Defensor del Pueblo Andaluz	14. E	Fray Matías
12. A	Ex Defensor del Pueblo Andaluz	15. E	Asylum Acces
13. A	Hospital de Jerez	16. E	Aldeas SOS
14. E	APDHA	17. E	IMUMI
15. E	Voluntarios por el mundo	18. E	IDC
16. E	ONG Dignium en Ceuta	19. E	Sin Fronteras
17. E	Cruz Roja Cádiz	20. E	Voces mesoamericanas
18. E	Observatorio de la Infancia en Andalucía	21 y 22. E	Amnistía Internacional (2 personas con cargos distintos)
19. E	ACNUR	23. E	OIM
20. E	CEAR	24. E	ACNUR Tapachula
21. E	Universidad de Cádiz/ Centro de protección de menores	25. E	ACNUR CDMX
		26. E	UNICEF
		27. E	Universidad IBERO
		28.	Adolescente migrante no acompañado
		29.	Padre de NNA migrante no acompañado

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2 GUIÓN DE ENTREVISTA Y FICHA SÍNTESIS

2.1 GUIÓN DE ENTREVISTAS⁴³

A) Guion de entrevista a autoridades

Estimada/o:

Estoy realizando un estudio comparado de los procesos de intervención con NNA migrantes no acompañados de Cádiz (España) y Tapachula (México). Por proceso de intervención se entiende el accionar de las autoridades desde el momento de la localización del supuesto NNA migrante no acompañado hasta la toma y ejecución de una decisión que resuelva su situación migratoria.

Para poder analizar este proceso se ha estructurarlo en cuatro fases: la fase de localización que abarca el momento de identificación del supuesto NNA migrante no acompañado; la fase de investigación de sus circunstancias personales y sociofamiliares; la fase de toma de una solución sobre su futuro y; la fase de ejecución de tal solución.

Estas cuatro fases constituyen los temas principales a tratar durante la entrevista junto con el perfil y motivaciones generales de los NNA migrantes no acompañados que se encuentran en estas ciudades y una valoración y reflexión final del mismo proceso de intervención y sus actores principales.

Esta entrevista se basa fundamentalmente en su experiencia y en los conocimientos que tenga sobre este proceso.

La información va a ser tratada de forma confidencial y se le garantiza el anonimato.

Antes de empezar a hablar del proceso de intervención quiero que me cuentes un poco el perfil característico de los NNA migrantes no acompañados que son localizados en Cádiz/Tapachula

1. ¿Qué perfil presentan en general los NNA migrantes no acompañados? País de procedencia, nacionalidad predominante, zona de procedencia, ocupación previa, nivel de escolaridad, idiomas que hablan, convivencia previa la migración, estructura familiar, nivel de ingresos, motivos migratorios...

2. Una vez que deciden migrar y se dirigen hacia Cádiz/Tapachula

2.1 ¿Qué ruta es la más utilizada para llegar? ¿Por qué esa y no otra? ¿Qué otras rutas existen?

2.2 ¿Qué medios utilizan principalmente para moverse?

2.3 ¿Cómo obtienen el dinero para el viaje?

2.3.1 Durante el viaje, ¿trabajan? En caso afirmativo, ¿en qué consisten esos trabajos?

2.4 ¿Viajan totalmente solos o acompañados? ¿Quiénes les acompañan? En caso de ir acompañados por un coyote, ¿cómo lo costean?

⁴³ Estos guiones se han elaborado a partir del conocimiento en profundidad de los protocolos marco de atención a este colectivo y la bibliografía abarcada en esta tesis sobre la materia.

2.5 ¿Qué problemas enfrentan durante el viaje? ¿Cómo los afrontan?

Vamos a empezar el recorrido sobre el proceso de intervención por la fase de localización del supuesto NNA migrante no acompañado en Cádiz/Tapachula...

3. Una vez en Cádiz/Tapachula, ¿dónde localizan mayormente a los NNA migrantes no acompañados? En caso de localización en ruta, ¿y por qué ahí y no en frontera? ¿Quiénes los localizan? ¿Cómo les identifican? ¿A dónde se los llevan una vez identificado?

3.1 ¿Qué autoridades los localizan?

3.2 ¿Cómo les identifican? ¿A dónde se los llevan una vez identificado? ¿Siempre es así? En caso negativo, ¿a dónde pueden llevarse?

3.3 Y si la frontera está cerca, ¿se puede devolver al NNA? ¿En qué ocasiones se puede hacer?

3.3 Y si lo localizan en la noche ¿qué ocurre? ¿Quién actúa?

4. El supuesto NNA migrante no acompañado llega a un centro de detención... ¿los has visto? ¿Bajo qué circunstancias permanecen los NNA migrantes no acompañados en estas dependencias? ¿Podría mejorarse su situación ahí? ¿De qué manera?

4.1 Estando en el centro de detención ¿cómo se determina si se trata de un NNA migrante no acompañado? ¿Lo hacen siempre o en algunos casos no hace falta? En caso de que no haga falta, ¿por qué?

4.1.1 ¿Quiénes deciden si se trata de un NNA o de un adulto?

4.1.2 ¿Qué ocurre sí...(situaciones)

- hay dudas sobre su edad o sobre el documento que presenta en caso de que tenga?
- dice tener mayoría de edad (aunque no lo aparenta)?
- no entiende ni habla el castellano/español?
- es tiene realmente más de 17 años y 11 meses?

4.1.3 ¿Conoce algún caso donde el NNA migrante no acompañado mienta sobre su edad?

En caso afirmativo, ¿por qué cree que mientan al respecto?

4.2 ¿Cómo determinan si viene acompañado o no?

4.2.1 ¿Bajo qué circunstancias se considera que el NNA migrante está no acompañado?

4.2.2 ¿Qué problemas en general encuentra para determinar su situación de no acompañamiento?

5. Una vez que se determina que se trata de un NNA migrante no acompañado, ¿a dónde se los llevan? ¿Siempre? ¿De qué depende?

5.1 ¿Hay suficiente capacidad para recibirles? ¿Qué centros hay? (Solo Tapachula) En caso de que sean derivados a la estación migratoria, ¿por qué se sigue haciendo si hay una medida en contra de ello?

5.2 ¿A dónde se los llevan sí...

5.2.1 viene acompañado por una pareja/amiga íntima?

5.2.2 viene acompañado por sus hijos/esposa/hermanos?

5.2.3 viene acompañado de un familiar o amigo cercano mayor de 18 años?

5.2.4 es niña en vez de niño?

5.2.5 se trata de una posible víctima de trata o solicitante de refugio?

5.2.6 presenta alguna discapacidad física o psicológica

6. Antes de ser canalizado...

6.1 En el mejor de los casos, ¿cuánto tiempo aproximadamente ha pasado en la estancia provisional/centro de detención hasta que fue canalizado a otro centro? ¿Y en el peor de los casos?

6.2 ¿Les dio tiempo para informar a los NNA de lo que estaba pasando y a dónde se los iban a llevar? En caso afirmativo, ¿cómo se les informó?

6.2.1 Y si no hablan castellano/español o no saben leer ¿cómo se les informa? ¿Le ha tocado a usted o a algún compañero un caso así? Cuénteme.

6.3 ¿En qué momento de esta fase del proceso de intervención se notifica a la procuraduría/fiscal de menores la localización de los NNA migrantes no acompañados? ¿Siempre se notifica o algunas veces no? ¿De qué depende?

6.3.1 ¿Ocurre algo si no se notifica? ¿El qué?

6.3.2 Y, una vez notificada, ¿en qué momento del proceso interviene? ¿Cómo interviene?

6.4 Otro punto importante es el tema del registro del NNA migrante no acompañado. En este sentido, ¿cuentan con un sistema de registro? ¿Cómo se llama? ¿Qué información recolecta? ¿Es de acceso público? ¿Tiene alcance nacional? ¿Qué mejorarías de ese sistema de registro?

6.5 Finalmente, ¿cómo transportan a los NNA migrantes no acompañados desde los centros de detención al lugar donde se van a alojar?

Ahora vamos a centrarnos en la fase de investigación del caso

7. La entrevista, ¿dónde se lleva a cabo? ¿se la hacen a todos los NNA? En caso negativo, ¿de qué depende? Podría decirme sí...

7.1 ¿Es siempre individual o en ocasiones también es colectiva? ¿En función de qué varía esta medida?

7.2 ¿Cuál(es) son los objetivos de esta entrevista?

7.3 ¿Quiénes están presentes? ¿Son siempre las mismas? ¿De qué depende?

7.4 ¿Qué formación tienen las personas que guían la entrevista? ¿Es suficiente?

7.5 ¿Qué mecanismos utilizan estas personas para que el NNA exprese su opinión? ¿Funcionan? ¿Por qué?

7.6 ¿Se le informa previamente al NNA de los fines de la entrevista? ¿Siempre? ¿Cómo?

7.7 ¿Cómo describiría el espacio donde se realiza la entrevista si es que lo conoces?

7.8 ¿Cuánto dura de media la entrevista? ¿La más corta? ¿Y la más larga?

7.9 Y si no habla castellano, ¿qué se hace?

7.10 En caso de que un NNA migrante no acompañado necesite protección internacional, ¿cómo lo identifican? ¿Los identifican siempre durante la entrevista o a veces no? ¿De qué depende?

- 7.11 Una vez identificado que un NNA necesita de protección internacional, ¿qué medidas se toman? ¿Quiénes intervienen?
- 7.12 Contando con esta entrevista, ¿cuántas entrevistas se le han hecho hasta ahora a los NNA migrantes no acompañados? ¿Se le harán más entrevistas? ¿Cuántas aproximadamente?
8. Ahora vamos a hablar del centro (centros) donde se quedan alojados...¿cuáles pueden ser? ¿De qué depende? ¿Hay disponibilidad?
- 8.1 ¿Son estas instancias mixtas (NNA autóctonos y migrantes; nacionalidades juntas; ambos sexos)?
- 8.2 En caso de que no sean mixtas, ¿qué ocurre si llegan hermanos de distinto sexo juntos o parejas?
- 8.3 En estos alojamientos, ¿se les permite entrar con sus pertenencias? En caso negativo, ¿Por qué?
- 8.4 En estas instancias, ¿se le proporciona un guarda? ¿Quién asume sus cuidados y atención?
- 8.5 ¿Existe en estas instancias un reglamento o manual para la atención de NNA migrantes no acompañados? ¿En qué consiste?
- 8.6 ¿De qué manera se adaptan estas instancias a las necesidades culturales de los NNA migrantes no acompañados? ¿Lo hace? ¿Siempre? Deme ejemplos
- 8.7 ¿ ¿Son lugares de puertas abiertas o cerradas? ¿De qué depende? ¿Por qué son a puertas cerradas?
- 8.7.1 ¿Qué ocurre si salen sin permiso?
- 8.8 ¿Presentan problemas de adaptación en estos centros ¿por ejemplo?
- 8.8.1 En estos centros ¿se considera alguna nacionalidad más problemática que las otras?¿Por qué?
- 8.8.2 ¿Cómo resuelven los problemas de convivencia en los centros? ¿Usan el castigo? ¿En qué consiste? Ejemplos
- 8.9 Estando en estos alojamientos y aún no resuelta su condición migratoria, ¿los NNA van a la escuela? ¿Hay disponibilidad en las escuelas de primaria y secundaria para el ingreso de estos NNA?
- 8.9.1 ¿De qué manera se adaptan estas escuelas a las necesidades de este colectivo? ¿Tienen programas especiales? ¿Podrías hablarme de ellos?
- 8.9.2 ¿Qué ocurre cuando el NNA no dispone de la documentación que solicita la escuela?
- 8.9.3 Y si el NNA necesita de cuidados especiales, ¿a qué escuela se les deriva?
- 8.9.4 ¿Presentan problemas de convivencia los NNA en estas escuelas? ¿cómo se resuelven? ¿Hay castigos? ¿En qué consisten?
- 8.10 Y al sistema de salud...¿pueden asistir todos los NNA migrantes no acompañados?
- 8.10.1 ¿Qué documentación se necesita para ser atendido en un consultorio? ¿Y en el hospital?
- 8.10.2 ¿Cómo consideras que es el trato que reciben los NNA migrantes no acompañados en estos centros médicos? ¿Te ha tocado presenciar o conocer por otra persona un caso en el que se le haya tratado mal? Cuénteme ¿qué paso?

- 8.10.3 ¿Los NNA migrantes no acompañados reciben atención psicológica? ¿Todos? ¿Es solo evaluativa o un recurso al alcance? ¿Cómo valorarías el acceso a este tipo de recurso con respecto a la necesidad que presentan?
- 8.11 ¿Qué otros recursos se les ofrece en estas instancias? ¿Recreación?
- 8.12 Estando en estas instancias, ¿los NNA pueden hacer propio el uso de los espacios donde se alojan, por ejemplo, colgar fotos en la pared de su dormitorio o mesilla de noche; ocupar un escritorio con sus cosas; tener su espacio en el armario? ¿De qué depende poder o no hacerlo?
- 8.13 Cuando quiere comunicarse con su familia, ¿puede hacerlo? ¿qué tiene que hacer para ello?
- 8.13.1 ¿Depende poder establecer dicha comunicación de su “buen” o “mal” comportamiento? Explíquese. ¿De qué mas depende?
- 8.14 En caso de que el NNA migrantes no acompañados presente problemas de drogodependencia, qué medidas se toman? ¿Son suficientes? ¿Qué porcentaje presenta adicción?
- 8.15 En tu opinión, ¿existen diferencias en el trato hacia los NNA migrantes no acompañados según sea una niña, un niño o un adolescente? ¿Y según la nacionalidad? Explíquese.
- 8.16 Mientras están en estas instancias, ¿quién y cómo se localiza a sus familiares? ¿Siempre se consigue? ¿De qué o de quién depende?
- 8.17 Durante su estancia, ¿se registra la información sobre los recursos que se le otorgan al NNA? ¿Dónde se registra?

Ahora vamos a entrar en la fase de toma de una solución atingente a la situación migratoria y de desprotección de los NNA migrantes no acompañados...

9. ¿Quiénes intervienen en esta fase de toma de una solución migratoria? ¿Quién toma finalmente la decisión?
- 9.1 ¿Cómo se evalúa el ISN en la toma de dicha solución?
- 9.2 ¿Bajo qué circunstancias se decide que el NNA migrante no acompañado debe retornar? ¿Y bajo qué circunstancias se opta porque permanezca en Cádiz/Tapachula?
- 9.3 ¿En qué medida los NNA migrantes no acompañados pueden participar en esta toma de decisión sobre su futuro? ¿Qué mecanismos se utiliza para favorecer su participación en esta toma de decisión?
- 9.4 Una vez tomada la decisión, ¿a quién se le informa y por qué medios?
10. En cuanto las soluciones migratorias, ¿qué tipo de soluciones hay? ¿Cuál es la más prevalente?
- 10.1 En tu opinión, ¿qué hace que se opte tan seguido por dicha solución migratoria?
- 10.2 En su opinión, ¿qué es lo que hace que en casos similares se lleve a cabo el retorno/repatriación o la permanencia en el país?
- 10.3 En tu opinión, ¿la solución migratoria depende en ocasiones de la nacionalidad o el sexo o el rango etario del NNA? ¿De qué manera?

10.4 ¿ En el mejor de los casos cuánto tiempo ha pasado aproximadamente desde que el NNA fue localizado hasta que se toma una solución de su situación migratoria? ¿Y en el peor de los casos?

10.5 ¿Pueden apelar los NNA migrantes no acompañados la solución migratoria? ¿Lo hacen? ¿Cuántos?

Ya llegamos a la fase de ejecución de la solución migratoria...

11. ¿Se ha planteado hasta la fecha como solución la reagrupación familiar de los NNA migrantes no acompañados? En caso negativo, ¿por qué? En caso positivo, ¿dónde fue?

11.1 ¿Con qué medios se realiza la reagrupación familiar?

11.2 ¿Cómo se constata que se realizó?

11.3 ¿Se le hace seguimiento después? ¿Hasta cuando?

12. Cuando la solución migratoria es el retorno asistido... ¿cómo procede? ¿Siempre es el mismo? ¿En qué medida varía?

12.1 Para el retorno asistido los NNA tienen que dar su consentimiento ¿lo hacen? ¿Bajo qué circunstancias?

12.2 ¿Quiénes les acompañan al país de origen?

12.3 ¿A quién se le entrega en el país de origen?

12.4 ¿Es posible el seguimiento del NNA una vez se ha llevado a cabo el retorno asistido? ¿Hasta cuando?

13. Cuando la solución es la permanencia en el país... ¿qué situación legal se contempla (tutela, guarda, otros...)

13.1 ¿Qué sistema(s) de acogimiento se resuelven normalmente? ¿Es el mismo para todos? ¿De qué depende?

13.2 ¿Cómo es la integración de los NNA migrantes no acompañados? ¿Es exitosa? ¿En qué casos sí y en cuáles no? ¿De qué depende?

13.2.1 ¿Hay programas para facilitar su integración? ¿Cuáles? ¿Son a largo plazo? ¿Cuentan con financiación para llevarlos a cabo? En su opinión, ¿qué tal se ajustan estos programas a las necesidades culturales de los NNA migrantes no acompañados?

13.3 ¿Cuáles serían para usted los principales problemas de adaptación de los NNA migrantes no acompañados a la sociedad de acogida?

13.4 En cuánto al permiso de residencia, ¿cuánto tiempo tardan en dárselo aproximadamente? ¿Qué requisitos le solicitan?

13.4.1 Y si una vez obtenido dicho permiso se quiere regresar a su país ¿cómo se hace? ¿Lo hace?

13.5 Para lograr el permiso de trabajo, ¿qué requisitos necesita? ¿Son los mismos requisitos para los NNA migrantes que para los nacionales? En caso negativo, ¿en qué se diferencian? ¿Por qué cree que se toma esta medida?

- 13.6 ¿Qué ocurre cuando alcanza la mayoría de edad? ¿Cómo se produce la emancipación del NNA?
- 13.6.1 En su opinión, ¿cuentan con las habilidades y recursos para afrontar su vida independiente?
- 13.6.2 ¿Se hace seguimiento de este proceso? ¿Hasta cuando?
- 13.7 ¿El NNA sigue pudiendo acceder a los servicios comunitarios una vez emancipado? ¿Qué problemas tienen?
14. Ahora cuénteme al menos dos casos, uno donde considere que el proceso de intervención fue exitoso y en otro donde no fue así.

Ahora una reflexión y valoración del proceso de intervención y los actores involucrados

15. Como ha visto hemos seguido las fases del proceso de intervención diseñadas en la investigación (fase de localización, investigación, toma de una solución y ejecución de la misma). Ahora bien, ¿le han hecho sentido estas fases? ¿De qué manera considera que se ajustan a la práctica de intervención de Tapachula/Cádiz?
16. Como sabe a nivel normativo el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados de Cádiz/Tapachula contempla el interés superior del NNA como una consideración primordial a ser tenida en cuenta en todas las medidas que le conciernen. Pero, ¿cómo se interpreta este concepto en la práctica?
- 16.1 ¿Recibe talleres de aplicación del enfoque basado en derechos? ¿En qué consisten estos talleres? ¿Cada cuanto son? Quiénes los imparten? ¿Los considera útiles? ¿Qué mejoraría de ellos?
- 16.2 ¿Cómo diría que es el conocimiento de sus compañeros sobre el marco internacional de derechos del NNA (excelente, bueno, poco o nada)? ¿Y sobre el marco nacional de derechos del NNA? ¿Y el suyo propio?
- 16.3 En su opinión, ¿existe dentro de su equipo de trabajo un buen conocimiento de la CDN?
- 16.4 En su opinión, ¿considera que sus superiores (o subordinados) están capacitados para aplicar el EBDNNA? ¿Por qué? ¿Qué haría falta mejorar?
- 16.5 ¿En qué medida es compatible la legislación migratoria o su protocolo interno con el derecho internacional de derechos del NNA?
- 16.6 ¿En qué sentido su trabajo está relacionado con los derechos de los NNA migrantes no acompañados o más bien aporta en otra área? ¿En cuál?
- 16.7 ¿Considera que su labor favorece que los NNA migrantes no acompañados puedan ejercer sus derechos? ¿De qué manera?
- 16.8 ¿Se puede dar el caso en el que en pro del ISN se tomen medidas que vulneren los derechos de los NNA? En su opinión, ¿por qué ocurre?
- 16.9 ¿Qué factores identifica como obstáculos para la aplicación del ISN durante el proceso de intervención?
- 16.10 ¿De qué manera la información que maneja del proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados es suficiente para cumplir exitosamente con sus obligaciones?
- 16.11 ¿Cómo diría que es la comunicación y coordinación con los demás actores involucrados en el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados? Explíquese

- 16.11.1 Esta colaboración institucional, ¿de qué manera la estipula la norma o son ustedes que han tomado las medidas necesarias para que se lleve a cabo?
- 16.12 ¿Con qué recursos humanos, materiales y financieros contáis para llevar a cabo vuestra labor? ¿Son suficientes? ¿Qué tipo de recurso haría más falta? ¿De dónde provienen estos recursos?
- 16.13 Dentro de su institución, ¿de quién depende la toma de decisiones con respecto a los NNA migrantes no acompañados? ¿Cómo participa usted?
- 16.13.1 ¿Cuál es su relación con los superiores y subordinados? ¿Tiene la confianza para preguntarles?
- 16.13.2 ¿En qué casos debe solicitar la aprobación de sus superiores para tomar una medida con respecto al NNA migrante no acompañado aunque ésta fuese en pro del ISN? ¿Siempre lo hace? Y si no pide permiso, ¿de qué manera sus acciones son respaldadas por sus superiores?
- 16.14 ¿Cómo valoraría la participación de los NNA migrantes no acompañados durante el proceso de intervención? ¿Está tomada en cuenta su opinión durante la ejecución de dicho proceso de intervención? ¿En todo momento? ¿De qué depende?
17. Desde su opinión y experiencia, ¿cómo podría mejorar este proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados? ¿qué acciones concretas crees que deberían de tomarse? ¿Qué aspectos considera que son positivos en el proceso de intervención y que no deberían de cambiarse?

(Todos los documentos que aparezcan mencionados en la entrevista serán solicitados)

Gracias por su colaboración

B) Guion de entrevista a personas expertas

Estimada/o:

Estoy realizando un estudio comparado de los procesos de intervención con NNA migrantes no acompañados de Cádiz (España) y Tapachula (México). Por proceso de intervención se entiende el accionar de las autoridades desde el momento de la localización del supuesto NNA migrante no acompañado hasta la toma y ejecución de una decisión que resuelva su situación migratoria.

Para poder analizar este proceso se ha estructurarlo en cuatro fases: la fase de localización que abarca el momento de identificación del supuesto NNA migrante no acompañado; la fase de investigación de sus circunstancias personales y sociofamiliares; la fase de toma de una solución sobre su futuro y; la fase de ejecución de tal solución.

Estas cuatro fases constituyen los temas principales a tratar durante la entrevista junto con el perfil y motivaciones generales de los NNA migrantes no acompañados que se encuentran en estas ciudades y una valoración y reflexión final del mismo proceso de intervención y sus actores principales.

Esta entrevista se basa fundamentalmente en su experiencia y en los conocimientos que tenga sobre este proceso.

La información va a ser tratada de forma confidencial y se le garantiza el anonimato.

Antes de empezar a hablar del proceso de intervención quiero que me cuentes un poco el perfil característico de los NNA migrantes no acompañados que son localizados en Cádiz/Tapachula

1. . ¿Qué perfil presentan en general los NNA migrantes no acompañados que llegan a Tapachula? País de procedencia, zona, ocupación previa, nivel de escolaridad, idiomas que hablan, convivencia previa la migración, estructura familiar, nivel de ingresos, motivos migratorios...

2. Una vez que deciden migrar y se dirigen hacia Tapachula

2.1 ¿Qué ruta es la que utilizan para llegar hasta aquí?

2.2 ¿Qué medios utilizan principalmente para desplazarse?

2.3 ¿Cómo obtienen el dinero para el viaje? ¿Trabajan durante el viaje? ¿En qué?

2.4 ¿Cuánto cuesta el viaje? ¿Y cruzar el río en balsa?

2.5 ¿Viajan totalmente solos o acompañados? ¿Quiénes les acompañan? En caso de ir acompañados por un coyote, ¿cómo lo costean?

Vamos a empezar el recorrido sobre el proceso de intervención por la fase de localización del supuesto NNA migrante no acompañado en Cádiz/Tapachula...

3. En base a los casos que conozcas, ¿dónde eran mayormente localizados los NNA migrantes no acompañados? ¿Por quiénes? ¿Cómo sabían que eran migrantes? ¿A dónde se los llevan una vez identificados? ¿Siempre se los llevaban al mismo sitio? ¿De qué dependía?

- 3.1 Y si la frontera está cerca, ¿se les puede devolver directamente? ¿Nunca se ha hecho?
4. El caso de que el supuesto NNA migrante no acompañado llega a un centro de aseguramiento migratorio...¿los has visto? ¿cómo son? ¿cuánto tiempo permanece ahí en el mejor de los casos? ¿Y en el peor de los casos? ¿Qué ocurre estando allí? Cuénteme, paso por paso.
- 4.1 ¿Es en estos centros se determina que se trata de un menor de edad? En caso afirmativo, ¿cómo se hace? ¿Quiénes deciden si se trata de un NNA o un adulto?
- 4.1.1 ¿Qué ocurre sí...(situaciones)
- hay dudas sobre su edad o sobre el documento que presenta en caso de que tenga?
 - dice tener mayoría de edad (aunque no lo aparenta)?
 - no entiende ni habla el castellano/español?
 - es tiene realmente más de 17 años y 11 meses?
- 4.1.2 ¿Conoce algún caso donde el NNA migrante no acompañado haya mentido sobre su edad? En caso afirmativo, ¿por qué cree que mienten al respecto?
- 4.2 ¿Es en estos centros donde se determina si viene acompañado o no? ¿Bajo qué circunstancias se considera que el NNA migrante está no acompañado? ¿Qué problemas en general encuentra para determinar su situación de no acompañamiento?
- 4.3 Una vez que se determina que se trata de un NNA migrante no acompañado, ¿qué se hace? ¿A dónde se le canaliza? ¿Siempre? ¿De qué depende?
- 4.4 En los albergues del DIF, ¿hay suficiente capacidad para recibirles? ¿Qué ocurre si son solicitantes de asilo? ¿Y si vienen con su pareja íntima o hermana? ¿Y si son víctimas de trata? ¿Y si presenta alguna discapacidad física o psicológica?
5. Antes de ser llevado a la EM o al albergue, en el mejor de los casos, ¿cuánto tiempo aproximadamente ha pasado desde que fue localizado? ¿Y en el peor de los casos?
- 5.1 ¿Alguien informó en ese tiempo a los NNA de lo que estaba pasando y a dónde se los iban a llevar? En caso afirmativo, ¿qué se les dijo? ¿En español? ¿Por escrito? Y si no hablan español ni saben leer, ¿qué se hace? ¿Firma algo este NNA durante este proceso?
- 5.2 ¿En qué momento se notifica a la procuraduría la localización de los NNA? ¿Siempre se notifica o algunas veces no? ¿De qué depende?
- 5.2.1 ¿Ocurre algo si no se notifica? ¿El qué?
- 5.2.2 Y, una vez notificada, ¿en qué momento del proceso interviene? ¿Cómo interviene?
- 5.3 Otro punto importante es el tema del registro del NNA migrante no acompañado. En este sentido, ¿cuentan con un sistema de registro integrado? ¿Cómo se llama? ¿Qué información recolecta? ¿Es de acceso público? ¿Tiene alcance nacional? ¿Qué mejorarías de ese sistema de registro?
- 5.4 Finalmente, ¿cómo transportan a los NNA migrantes no acompañados desde los centros de detención al lugar donde se van a alojar?

Ahora vamos a centrarnos en la fase de investigación del caso (la entrevista)

6. Llega al albergue o la EM, ¿y qué ocurre? ¿Alguien le hace una entrevista sobre su caso?
 - 6.1 ¿Quién la realiza?
 - 6.2 ¿Dónde se lleva a cabo?
 - 6.3 ¿Qué objetivos presenta? ¿Qué datos se recogen?
 - 6.4 ¿Quiénes están presentes?
 - 6.5 ¿Son siempre las mismas personas? ¿De qué depende?
 - 6.6 ¿Individual o colectiva?
 - 6.7 ¿Qué mecanismos se utilizan para que los NNA expresen su opinión? ¿Funcionan? ¿Por qué?
 - 6.8 ¿El NNA sabe por qué se hace la entrevista? ¿Qué se le dice?
 - 6.9 ¿Cómo describiría el espacio donde se realiza la entrevista si es que lo conoces?
 - 6.10 ¿Cuánto suele durar?
 - 6.11 ¿Alguna vez te ha tocado un caso en el que no hable español? ¿Qué se hace?
 - 6.12 ¿Han identificado algún caso de protección internacional durante la entrevista? ¿Cómo se identifica?
 - 6.13 Contando con esta entrevista, ¿cuántas entrevistas se le han hecho hasta ahora a los NNA migrantes no acompañados? ¿Se le harán más entrevistas? ¿Cuántas aproximadamente? En caso afirmativo, repetir con cada una de las entrevistas.
7. En relación al alojamiento,
 - 7.1 ¿Son estas instancias mixtas (NNA autóctonos y migrantes; nacionalidades juntas; ambos sexos)?
 - 7.2 En caso de que no sean mixtas, ¿qué ocurre si llegan hermanos de distinto sexo juntos o parejas?
 - 7.3 ¿Pueden entrar con sus pertenencias? ¿Con todas? En caso negativo, ¿Por qué?
 - 7.4 ¿Quién asume sus cuidados y atención ahí?
 - 7.5 ¿Existe un reglamento o manual para su atención? ¿En qué consiste? ¿Puedo verlo?
 - 7.6 ¿Se hace distinción en el alojamiento por nacionalidad? ¿Cómo?
 - 7.7 ¿Se tiene en cuenta sus preferencias culturales? Ej.
 - 7.8 ¿Son lugares de puertas abiertas o cerradas? ¿Por qué son a puertas cerradas?
 - 7.8.1 ¿Qué ocurre si salen sin permiso? ¿Os ha pasado? ¿Qué sucede entonces?
 - 7.9 En su opinión, mientras están alojados, ¿existen diferencias en el comportamiento de los NNA según la nacionalidad? ¿En qué sentido?
 - 7.9.1 ¿Cómo resolvéis los conflictos entre los NNA? Cuéntame.
 - 7.10 Educación: estando en estos alojamientos y aún no resuelta su condición migratoria, ¿los NNA van a la escuela? ¿De qué depende? ¿Hay disponibilidad en las escuelas de primaria y secundaria para el ingreso de estos NNA?
 - 7.10.1 ¿Tienen las escuelas de aquí programas especiales para estos NNA? ¿Cuáles?
 - 7.10.2 ¿Qué ocurre cuando el NNA no dispone de la documentación que solicita la escuela?
 - 7.10.3 Y si el NNA necesita de cuidados especiales, ¿a qué escuela se les deriva?

- 7.10.4 ¿Les gusta ir a la escuela o se quejan? ¿De qué?
- 7.11 Y al sistema de salud...¿pueden asistir todos los NNA migrantes no acompañados?
 - 7.11.1 ¿Qué documentación se necesita para ser atendido en un consultorio? ¿Y en el hospital?
 - 7.11.2 ¿Cómo consideras que es el trato que reciben? ¿Es igual que al de los nacionales?
 - 7.11.3 ¿Los NNA migrantes no acompañados reciben atención psicológica? ¿Todos? ¿Es solo evaluativa o un recurso al alcance?
- 7.12 ¿Qué otros recursos se les ofrece en estos alojamientos?
- 7.13 Estando en estos alojamientos, ¿los NNA hacen propio el uso de los espacios donde se alojan, por ejemplo, colgar fotos en la pared de su dormitorio o mesilla de noche; ocupar un escritorio con sus cosas; tener su espacio en el armario? ¿Pueden hacerlo?
- 7.14 ¿Cómo se comunica el NNA con su familia? ¿qué tiene que hacer para ello?
 - 7.14.1 ¿Depende poder establecer dicha comunicación de su “buen” o “mal” comportamiento? Explícate.
- 7.15 En caso de que el NNA migrantes no acompañados presente problemas de drogodependencia, qué medidas se toman? ¿Son suficientes? ¿Qué porcentaje presenta adicción?
- 7.16 ¿Hacen trato diferenciado si se trata de un niño o un niña? ¿En qué consiste? ¿Y según la nacionalidad?
- 7.17 Mientras están en estas instancias, ¿quién localiza a sus familiares? ¿Cómo? ¿Siempre se consigue? ¿De qué o de quién depende?

Ahora vamos a entrar en la fase de toma de una solución atingente a la situación migratoria y de desprotección de los NNA migrantes no acompañados...

- 8. ¿Quiénes intervienen en esta fase de toma de una solución migratoria? ¿Quién toma finalmente la decisión?
 - 8.1 ¿Cómo se evalúa el ISN?
 - 8.2 ¿Bajo qué circunstancias se decide que el NNA migrante no acompañado debe retornar? ¿Y bajo qué circunstancias se opta porque permanezca?
 - 8.3 ¿Los NNA migrantes no acompañados participan en esta toma de decisión? ¿Cómo? ?
 - 8.4 Una vez tomada la decisión, ¿a quién se le informa y por qué medios?
- 9. En cuanto las soluciones migratorias, ¿qué tipo de soluciones se ofrecen en Tapachula a los NNA migrantes no acompañados? ¿Cuál es la que normalmente responde a su ISN? ¿Por qué?
 - 9.1 ¿En ocasiones esta solución migratoria puede depender de la nacionalidad o el sexo o el rango etario del NNA? ¿Cómo?
 - 9.2 En el mejor de los casos ¿cuánto tiempo ha pasado aproximadamente desde que el NNA fue localizado hasta que se toma una solución de su situación migratoria? ¿Y en el peor de los casos?

9.3 ¿Pueden apelar los NNA migrantes no acompañados la solución migratoria? ¿Lo hacen?
¿Cuántos?

Ya llegamos a la fase de ejecución de la solución migratoria...

10. ¿Conoce algún caso en el que se haya podido llevar a cabo la reagrupación familiar?
Cuéntemelo.

11. Cuando la solución migratoria es el retorno asistido... ¿cómo procede? ¿Siempre es así?

11.1 ¿El NNA da su consentimiento para que sea asistido? ¿En qué consiste dicho consentimiento?

11.2 ¿Quiénes les acompañan al país de origen? ¿Varía según país de origen del NNA?

11.3 ¿Quiénes les reciben? ¿Varía según país de origen del NNA?

11.4 ¿Es posible hacer el seguimiento del NNA una vez se ha llevado a cabo el retorno asistido?

12. Cuando la solución es la permanencia en el país...¿qué situación legal se contempla (tutela, guarda, otros...)

12.1 ¿Qué sistema(s) de acogimiento se resuelven normalmente? ¿De qué dependen?

12.2 ¿Considera que la integración de los NNA es exitosa? ¿En qué casos sí y en cuáles no?
¿De qué depende?

12.2.1 ¿Hay programas para facilitar su integración? ¿Son a largo plazo? ¿Cuentan con financiación para llevarlos a cabo? En su opinión, ¿qué tal se ajustan estos programas a las necesidades de los NNA migrantes no acompañados?

12.3 ¿Cuáles serían para usted los principales problemas de adaptación de los NNA migrantes no acompañados?

12.4 En cuánto al permiso de residencia, ¿cuánto tiempo tardan en dárselo aproximadamente?
¿Qué requisitos solicitan?

12.4.1 Y si una vez obtenido dicho permiso se quiere regresar a su país ¿cómo se hace?
¿Lo hacen?

12.5 Para lograr el permiso de trabajo, ¿qué requisitos necesita? ¿Son los mismos requisitos para los NNA migrantes que para los nacionales? En caso negativo, ¿en qué se diferencian? ¿Por qué cree que se toma esta medida?

12.6 ¿Qué ocurre cuando alcanza la mayoría de edad? ¿Cómo se produce la emancipación del NNA?

12.6.1 En su opinión, ¿cuentan con las habilidades y recursos para afrontar su vida independiente?

12.6.4 ¿Se hace seguimiento de este proceso?

12.7 ¿El NNA sigue pudiendo acceder a los servicios comunitarios (escuela, salud y trabajo) una vez emancipado? ¿Por qué?

13. Cuénteme dos casos, uno donde considere que el proceso de intervención fue exitoso y en otro donde no fue así.

Ahora una reflexión y valoración del proceso de intervención

14. Como has visto hemos seguido las fases del proceso de intervención diseñadas en la investigación. Ahora bien, ¿te hacen sentido? ¿de qué manera consideras que se ajustan a la práctica de intervención de Tapachula/Cádiz?

15. Como sabes el marco normativo que rige el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados de Cádiz/Tapachula contempla el interés superior del NNA como una consideración primordial a ser tenida en cuenta en todas las medidas que le conciernen durante todo el proceso de intervención. En este sentido:

15.1 ¿Cómo las autoridades involucradas en el proceso de intervención interpretan el ISN?

15.1.1 ¿Cómo evaluarías el conocimiento de las autoridades con respecto al marco normativo internacional de derechos del NNA (excelente, bueno, poco o nada)?
¿Y del marco nacional?

15.2 ¿En qué fases del proceso de intervención aplican el ISN y en cuál(es) no? Explícate.

15.2.1 ¿Se puede dar el caso en el que en pro del ISN se tomen medidas que vulneren los derechos de los NNA? Ejemplos.

15.2.2 ¿Qué factores identifica como obstáculos para la aplicación del principio de ISN durante el proceso de intervención?

15.3 Para la aplicación de dicho interés superior se necesitan recursos económicos, humanos y materiales...

15.3.1 ¿Con qué recursos cuentan las autoridades para la aplicación del ISN? ¿Son suficientes?

15.4 Asimismo, para la aplicación de dicho principio se necesita que las autoridades tengan formación especializada en el enfoque de derechos y lugar de procedencia de los NNA... ¿la tienen? ¿Qué mejorarías de tal formación?

15.5 Otro punto para la aplicación del ISN durante el proceso de intervención es que las autoridades involucradas gocen de autonomía en la toma de medidas que les conciernen... ¿En qué circunstancias las autoridades deben solicitar la aprobación de sus superiores para tomar una medida en pro del ISN?

15.6 ¿Cómo diría que es la comunicación y coordinación entre los actores involucrados en el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados? Explíquese

16.6.1 Esta colaboración institucional, ¿de qué manera la estipula la norma o son ellos que han tomado las medidas necesarias para que se lleve a cabo?

15.7 Finalmente, para la aplicación de dicho ISN es fundamental la participación del NNA en la toma de medidas que le conciernen. En este sentido, ¿cómo valorarías la participación de los NNA migrantes no acompañados durante todo el proceso de intervención (alta, media, baja)?

15.7.1 ¿En qué fase del proceso de intervención consideras que participan más? ¿Y en cuál menos?

15.7.2 ¿Qué experiencias positivas conoces de participación de los NNA migrantes no acompañados durante dicho proceso? Cuéntemelas

16. Desde su opinión y experiencia, ¿cómo podría mejorar este proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados? ¿Qué acciones concretas crees que deberían de tomarse?

(Todos los documentos que aparezcan mencionados en la entrevista serán solicitados)

Gracias por su colaboración

2.2 FICHA SÍNTESIS⁴⁴

Nombre de la persona:

Entidad que representa:

Lugar/día/hora de la entrevista:

1. Perfil de los NNA migrantes no acompañados en Cádiz/Tapachula

Perfil y lugar de procedencia y motivos:

Características convivencia familiar:

2. El viaje

Ruta y medios:

Obtención de recursos:

Condición de viaje:

Fase de localización del supuesto NNA migrante no acompañado

3. Momento de localización:

Lugar y modo de identificación:

Acceso/clausura al territorio:

Acceso/clausura a la atención médica inmediata:

Canalización:

Características del lugar de detención:

4. El proceso de determinación de la edad:

Modo de determinación de la edad:

Reacción del NNA cuando se le pregunta qué edad tiene:

Circunstancias bajo las cuales se considera la condición de NNA migrante no acompañado:

Documentación

5. Interludio:

Tiempo de espera desde que es localizado hasta centro de alojamiento:

Acceso/clausura a la información:

Momento y modo de notificación NNA localizado y acciones concretas a partir de ese momento:

Tipo y acceso al registro:

Fase de investigación:

6. La entrevista:

⁴⁴ Elaborada a partir de Gandini (2015).

Lugar y modo de la entrevista:
Objetivos de la entrevista:
Tipo de formación del personal que realiza la entrevista:
Estrategias de participación:
Modo de informar al NNA sobre fines de la entrevista:
Tiempo de duración de la entrevista:
Modo de acceso a la protección internacional:
Nº de entrevistas realizadas y por realizar:

8. Centros de asistencia social

Características de los centros:
Modelo de atención:
Problemas de adaptación:
Ejemplos de castigo:
Modo de comunicación con familia:
Derechos sociales:

Fase de toma de una solución

9. La toma de la decisión

Distribución de funciones a la hora de tomar una solución:
Influencia/importancia de los actores:
Modo de participación del NNA:
Modo de información de la solución:

10. Las soluciones migratorias

Tipo de soluciones migratorias:
Solución migratoria prevalente y circunstancias:
Diferencias en el tipo de solución en base a circunstancias del NNA:
Causales de que en casos similares se den soluciones distintas:
Tiempo en la toma de una solución desde la localización del NNA:
Recurso de apelación:

Fase de ejecución de la solución migratoria

11. La reagrupación familiar

Lugar y modo de reagrupación:
Constatación:
Seguimiento:

12. El retorno asistido

Procedimiento:

Consentimiento otorgado:

Acompañamiento durante el retorno: sí.

Recibo en país de origen:

Seguimiento:

13. Permanencia en el país

Situación legal que asume el NNA:

Sistema de acogimiento:

Programas de integración:

Permiso de residencia:

Permiso de trabajo:

Emancipación:

Seguimiento:

14. Dos trayectorias una exitosa y otra no

Valoración y reflexión del proceso

15. Valoración y reflexión expertos

Valoración de las fases:

Interpretación del ISN:

Aplicación del ISN:

Recursos:

Formación:

Autoridad:

Comunicación y coordinación:

Participación del NNA:

Mejora del proceso de intervención:

16. Valoración y capacidades de las autoridades

Valoración de las fases:

Interpretación ISN:

Formación:

Motivación:

Comunicación y coordinación:

Toma de decisiones:

Participación del NNA:

Mejora del proceso de intervención:

OBSERVACIÓN

17. Instalaciones donde se alojan los NNA:

Ubicación, acceso, horario de visitas:

Descripción de las instalaciones:

Equipamiento:

Atención percibida hacia los NNA:

18. Actitudes:

De las autoridades migratorias entrevistadas:

De las autoridades de protección:

De las organizaciones de la sociedad civil:

De los organismos internacionales:

19. Contexto general donde se sitúa el proceso de intervención:

¿Qué es lo que te llama más la atención en la frontera? ¿Dentro de Tapachula/Cádiz?