



ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO): INCOHERENCIAS Y PROTECCIONISMO DE BASE

(Comparative study of intervention models with unaccompanied migrant children and adolescents in Cádiz (Spain) and Tapachula (México): inconsistencies and basic protectionism)

Macarena Machín Álvarez 

Personal investigador
Universidad de Cádiz

Resumen

La llegada de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados (NNAMNA) supone un desafío para los países de tránsito y destino debido a 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 sujetos de protección especial y titulares de derechos versus migrantes y extranjeros objetos de control y expulsión. 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.

Este artículo parte de las similitudes entre Cádiz (España) y Tapachula (México) como contextos principales de localización de NNMNA para ahondar en las diferencias que asume el proceso de intervención gubernamental con respecto a este colectivo a partir de dos ejes analíticos: la integralidad jurídica de los derechos de los NNA en el marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a este colectivo y la adecuación de la respuesta institucional a dicho marco. Finalmente, se reflexiona sobre las características que integran dicho accionar en cada uno de los contextos y que vienen a configurar dos propuestas de modelos de intervención distintas: modelo tutelar proteccionista y un modelo regulatorio y asistencial.

Palabras clave: infancia, migración, modelos de intervención, proteccionismo

Abstract

The arrival of unaccompanied migrant children and adolescents (NNAMNA) poses a challenge for transit and destination countries because their dual status - as children and adolescents and as migrants in an irregular situation - causes a conflict of conflicting interests between two different regulatory systems and, therefore, two ways of being treated: as subjects of special protection and rights holders versus migrants and foreigners

who are objects of control and expulsion. This ambivalence in the way unaccompanied migrant children and adolescents are understood is especially visible in those contexts where the subjects are located, where the need for an immediate migratory resolution sometimes prevails over a more lasting solution.

This article starts from the similarities between Cádiz (Spain) and Tapachula (Mexico) as the main contexts in which NNMNAs are located in order to delve into the differences in the process of government intervention with respect to this group in two areas of analysis: the legal comprehensiveness of the rights of children and adolescents in the normative framework that regulates the actions of the authorities and the adequacy of the institutional response to this normative framework. Finally, we reflect on the normative and institutional characteristics that make up this action in each of the contexts and that come to configure two different intervention model proposals: a protectionist tutelary model and a regulatory and assistance model.

Keywords: childhood, migration, intervention models, protectionism

1. INTRODUCCIÓN

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 y África, la pandemia producto del Covid-19 y la consecuente crisis económica junto con el aumento de los dispositivos de control fronterizo en 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.

En las últimas décadas, ambos países han experimentado cambios importantes en la historia de sus movimientos migratorios internacionales: 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 en busca de refugio proveniente principalmente de África (Izquierdo, 2011; Arango *et al.*, 2014; De Lucas, 2016; APDHA, 2019). Diversos autores califican el crecimiento de la migración hacia este país desde finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI como espectacular (Recaño y Domingo, 2005; González y Requena, 2006; Cerutti y Maguid, 2016; entre otros). Mientras, 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

ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO): INCOHERENCIAS Y PROTECCIONISMO DE BASE

centroamericana (Rodríguez Chávez, 2010; Martínez *et al.*, 2015; ACNUR, 2016; CEAR, 2018).

Esta migración internacional sur-norte que se produce en ambos países pone de manifiesto los planos de desigualdad regionales que, en palabras de Rodríguez García (2008 y 2016) 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, en palabras del mismo autor, son principalmente evidentes 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. El conjunto de estos motivos puede traducirse, en palabras de Varela (2015: 20) “en que esos NNA huyen del juvenicidio que representa quedarse”. La migración en esta etapa se vislumbra, por tanto, como una oportunidad de mejora de las condiciones de vida presentes.

En este artículo el sur de España y México, en particular, la provincia de Cádiz (Andalucía) y la zona de Tapachula (Chiapas) son conceptualizadas como contextos principales de localización y también de acogida/retención de la migración autónoma de NNA. Desde esta condición, ambos lugares comparten un conjunto de rasgos similares en materia migratoria y de protección de derechos de los NNA y que desempeñan los ejes de análisis y definen las dimensiones de control de esta comparación. En la tabla 1 a continuación podemos observar tales dimensiones:

Tabla 1. Dimensiones de control de los casos seleccionados

DIMENSIONES	CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO)
El perfil de los NNA migrantes no acompañados	<ul style="list-style-type: none"> - Mayoría varones en edad adolescente. - Diversidad en la procedencia si bien son tratados como colectivo regional. - Alta movilidad siendo que, en ocasiones, han cruzado más de una frontera. - 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, la migración es continua desde finales de los noventa hasta ahora. - Presentan una complejidad bifactorial como sujetos políticos (migrantes y sujetos de protección).
Protección de derechos de los NNA	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios comprometidos con los derechos de NNA tras la ratificación de CDN 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 NNAMNA

<p>Configuración migratoria de lo nacional</p>	<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 NNAMNA en sus fronteras sur. - Presencia de un flujo migratorio necesitado de protección internacional. - Tienen acuerdos multilaterales en materia de retorno de NNAMNA.
<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 NNAMN 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.

Fuente: elaboración propia a partir de una revisión exhaustiva en la materia en ambos contextos.

Una vez establecidas las dimensiones de control, a continuación pasamos a desarrollar el modelo normativo que determina el proceso de intervención gubernamental con NNAMNA en cada uno de los contextos. Para ello nos basamos en dos ejes analíticos: la integralidad jurídica de los derechos de los NNA en el marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a este colectivo y la adecuación de la respuesta institucional a dicho marco normativo.

2. TRATAMIENTO NORMATIVO DE LA NIÑEZ MIGRANTE NO ACOMPAÑADA EN ESPAÑA Y MÉXICO

2.1 España: un proteccionismo base

El punto de partida en materia de protección de derechos de los NNA en España lo constituye el artículo 39 de la Constitución española (en adelante CE) de 1978. Este artículo 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 este documento previo a la Convención internacional de los Derechos del Niño (CDN) de 1989, este artículo hace referencia a la protección social de los NNA no obstante, al estar condicionado dicho cuerpo normativo a los acuerdos internacionales, una interpretación amplia del mismo vendría hoy en día a incluir la protección de sus derechos.

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 CDN en 1990. 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 NNAMNA cabe destacar los siguientes cambios: reconoce la plena titularidad de derechos y la capacidad progresiva del NNA para ejercerlos, incorpora el principio de interés superior del NNA (art. 2) e

ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO): INCOHERENCIAS Y PROTECCIONISMO DE BASE

integra, entre las posibles actuaciones de los poderes públicos, la prevención y reparación de situaciones de riesgo (art.12).

Trascurridos casi veinte años desde su publicación, 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 NNAMNA en España. En concreto, esta reforma introduce las siguientes obligaciones para las entidades públicas: *velar por el ejercicio de sus derechos sociales* (art.10.3); *facilitarles documentación de residencia* (art.10.4) y *elaborar un plan individualizado de protección*.

La forma de desarrollar esta LPJM es competencia de las Comunidades Autónomas (CCAA) 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. 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”.

En el caso de Andalucía, entidad administrativa a la que pertenece Cádiz, cabe destacar el Estatuto de 2007 que incluye importantes referencias a las personas migrantes y a la protección de NNA en comparación con el anterior de 1981, aunque no hace referencia expresa a los NNAMNA. Así como a 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. 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 NNAMNA, 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 NNAMNA, privando de ella a los padres/madres en el marco de lo que se cree que es más conveniente en pro de su interés superior. Bajo esta lógica proteccionista, el retorno no es posible y la permanencia en Andalucía aparece como la única solución duradera siendo así que se han desarrollado decretos y órdenes que guardan los lineamientos relativos al acogimiento residencial y la

integración social de los NNAMNA en dicha Comunidad¹.

Además de la normativa en materia de protección de derechos de los NNA, cabe destacar aquellos aspectos normativos que determinan el trato que deben recibir los NNAMNA 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. 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 NNAMNA. Este artículo, de inspiración europea², integra las siguientes líneas de acción: *prioriza el retorno, apunta hacia la prevención de la migración de NNA no acompañados, garantiza la protección especial e introduce el interés superior del NNA*.

A pesar de las intenciones que guarda el artículo 35 de la LOEX con respecto a la decisión de retornar al NNAMNA, 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 retorno³.

Como normas de rango menor cabe destacar 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 que desarrollan, aclaran y articulan los principios en materia de accionar con este colectivo. Estos documentos 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*⁴;

¹ Cabe destacar en esta línea el Decreto 355/2003 sobre acogimiento residencial de menores; Orden de 28 de julio de 2000 que regula los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía; 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.

² 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).

³ De 2010 a 2021 solo se han podido ejecutar en España 37 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. Este proceder se ha intensificado en 2020, año donde se ejecutaron 8 repatriaciones de NNAMNA a los sistemas de protección de sus países de origen y a otros 2 en calidad de reagrupación familiar (Fiscalía General, memorias de 2010-2021).

⁴ 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

ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO): INCOHERENCIAS Y PROTECCIONISMO DE BASE

- *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 y las garantías procesales que tienen los NNAMNA en España y, por extensión, también en Cádiz. Como conclusión de este análisis, es posible afirmar que, a nivel normativo, en España se prioriza la protección jurídica y social de los NNAMNA por encima de cualquier otro derecho. Esta protección se manifiesta a través de la asunción de la tutela por parte del sistema de protección autonómico, la imposibilidad de retornar a su país de origen y, finalmente, la necesidad de desarrollar una normativa para su integración social. Estos aspectos se relativizan al compararlos con el marco normativo que presenta México y, en particular, Tapachula (Chiapas) en la materia y que se viene a analizar a continuación.

2.2 Caso Tapachula: 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 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

en un puerto o aeropuerto español y; d) sea procedente de un país de la Unión Europea siempre que dicho protocolo le sea favorable.

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 sin contar con su opinión 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.*
- 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 (arrastre del modelo tutelar previo a la Convención) y la incorporación de un lenguaje de género que permite visibilizar a las niñas y mujeres adolescentes frente al uso del masculino genérico.
- 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.
- 4) *Garantías procesales para la determinación del interés superior del NNA.* 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, éstas se desprenden de la jurisprudencia 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.

Con el afán de armonizar su legislación estatal con respecto a la LGPDNNA publicada apenas un año antes, el Estado de Chiapas, al que pertenece Tapachula, publica la Ley de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Esta Ley chiapaneca aporta el mismo contenido que la LGPDNNA y muestra, por tanto, las mismas diferencias que se ya señalaron anteriormente 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. 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. No obstante, a diferencia de Andalucía, 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,

ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO): INCOHERENCIAS Y PROTECCIONISMO DE BASE

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.

Para el desarrollo de la LGPDNN se publicó en 2015 su Reglamento. Esta norma pervierte el enfoque basado en derechos que emana de la Ley General al situar al Instituto Nacional de Migración como la institución encargada de velar por los derechos de los NNAMNA 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 y que confluye con lo que dicta 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 "NNA nacionales y extranjeros.* Esto refleja, a diferencia de la LOEX en España, 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.
- 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.
- 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 su retorno asistido, 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.

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 (SNDIF) 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 existen diferencias substanciales en el marco normativo que regula el accionar de las autoridades con respecto a los NNAMNA en función del contexto de estudio. En concreto, en Cádiz prima normativamente la protección del NNAMNA por su situación particular y minoría 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 simil español) y la LM que prima, por encima de su protección jurídica y social, la necesidad de gestionar su situación migratoria y retornarles a su país de origen.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL SEGÚN LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN Y EL TIPO DE ADMINISTRACIÓN

La respuesta institucional que se otorga a los NNAMNA 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 constituye una forma de entender la niñez y adolescencia migrante no acompañada desde el Estado. A continuación, se describe el 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 según el contexto de localización del colectivo. Este análisis se ha realizado a partir del estudio de los protocolos marco de atención a NNAMNA en ambos contextos y su cotejo con los resultados obtenidos de entrevistas realizadas a informantes clave durante el trabajo de campo realizado en el verano de 2018. En concreto, refleja 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).

De la sistematización de esta información, la figura 1 muestra la respuesta institucional que otorgan las autoridades a los NNAMNA en Cádiz y que es posible dividir en tres ámbitos de actuación: 1) la protección, 2) registro, identificación y traslado y 3) regularización.

ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO): INCOHERENCIAS Y PROTECCIONISMO DE BASE

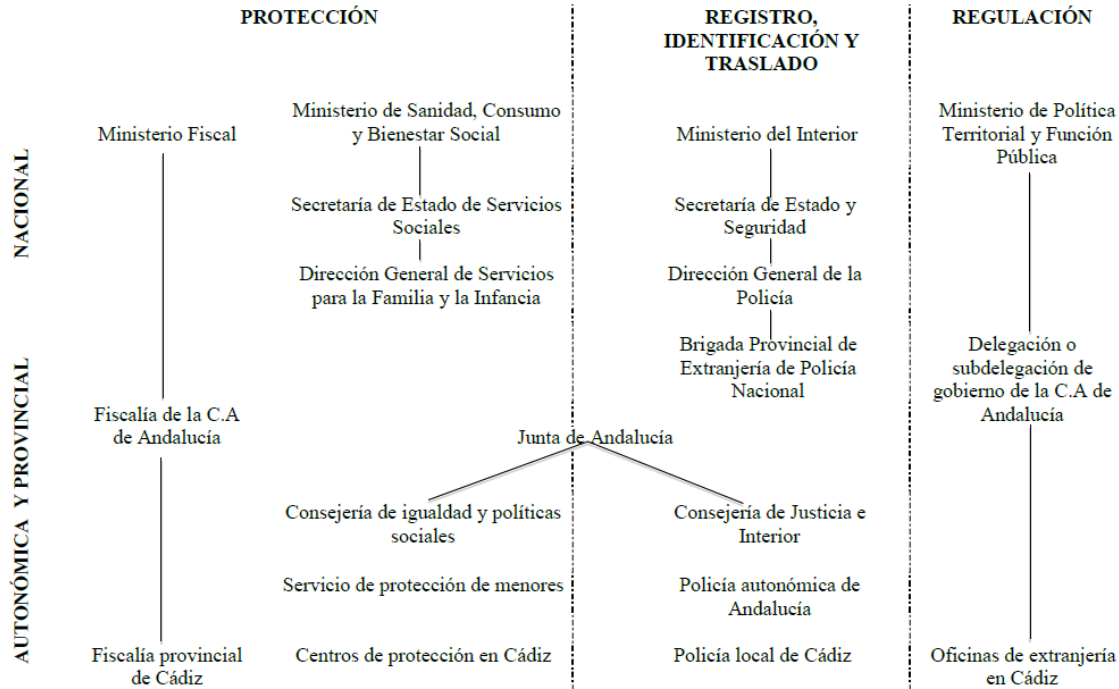
→ *En el ámbito de la protección*, el actor principal es el Ministerio Fiscal y las correspondientes fiscalías de menores. Esta institución pública tiene por fin velar por el interés superior del NNA durante las distintas fases que integran el proceso de intervención, así como supervisar las distintas 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 NNAMNA 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 supuesto 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 NNAMNA 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.



Figura 1. 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.



En el caso de Tapachula, la figura 2 muestra la respuesta institucional que se desarrolla en este contexto y que es 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 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” y se encuentra asegurado en cuanto que a los NNA se priva de su libertad lo que da ya un indicativo del tipo de servicios que otorga: control, 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 sus Oficiales de Protección a la infancia (en adelante OPI) como por ejemplo, salvaguardar la integridad física y psicológica de los NNA; brindarles de

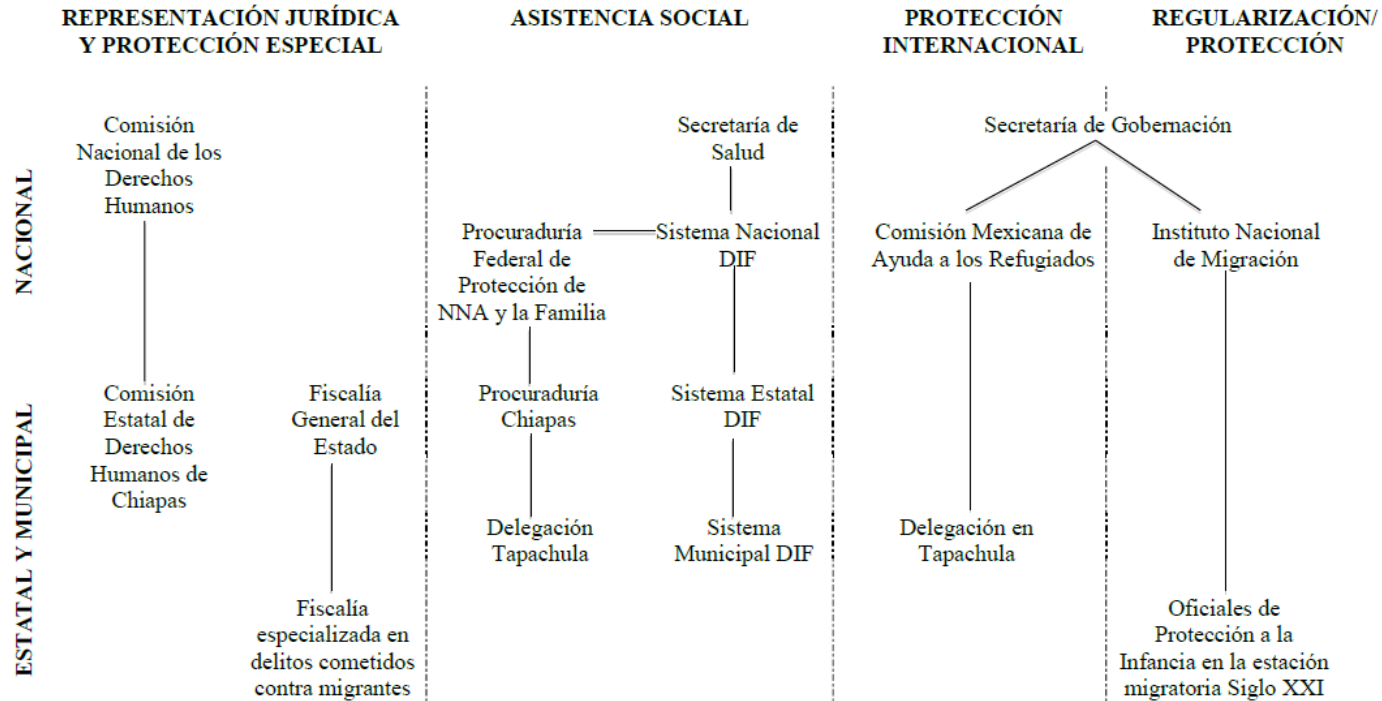
manera inmediata los servicios de salud, alimentación, habitación, educación, vestido, atención médica y psicológica y recreación; facilitarles comunicación con sus familiares a través de llamadas gratuitas; mantenerlos informados sobre su situación migratoria; acompañarles durante todo el proceso de 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 Fiscalía de menores en Cádiz y 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 2. 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.



4. EL BALANCE COMPARATIVO: DOS MODELOS DE INTERVENCIÓN DISTINTOS

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 los derechos de los NNA 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.

A partir de la sistematización de estas diferencias que afectan al accionar de las autoridades durante el proceso de intervención con NNA migrantes no acompañados en Cádiz y Tapachula es posible advertir 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 2).

Tabla 2. 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	La entidad de protección asume su guarda y tutela y el fiscal vela por su interés superior. La actuación está descentralizada y se	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.

ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO): INCOHERENCIAS Y PROTECCIONISMO DE BASE

ámbito de actuación	enfoca en la protección del NNA.	
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 respecto a este colectivo 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 estos modelos de intervención es posible ahondar en futuras investigaciones sobre el modo en que las autoridades posibilitan el ejercicio pleno de los derechos de estos NNA. Esto se debe a que 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 en la práctica de intervención.

Bibliografía

- ACNUR (2016). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016*. ACNUR.
- APDHA (2019). *Derechos humanos en la frontera sur*. APDHA.
- 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.
- CEAR (2018). *México: Destino forzado para personas refugiadas*. Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- Cerutti, M. y Maguid, A. (2016). Crisis económica en España y el retorno de inmigrantes sudamericanos. *Migraciones Internacionales*, 8(3), 155-189.
- De Lucas, J. (2016). Refugiados e inmigrantes. Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo. *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, (50,) 92-113.
- Fiscalía General del Estado. (varios años). *Memoria General elevada al Gobierno de S. M.* Madrid: Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia.
- González, J. y Requena, M. (2006). Viejas y nuevas cuestiones: un balance a los 30 años de Constitución. REIS.
- Izquierdo, A. (2011). La inmigración en España durante la primera década del siglo XXI. En M. Revilla (Coord.). *Infancia, juventud y migraciones: una mirada para la cooperación internacional* (pp. 127-176). Siglo XXI.
- Martínez, G. ; Cobo, S.; Narváez, J. Carlos (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles Latinoamericanos*, (45), 127-155
- Rodríguez Chávez (2010). *Extranjeros en México. Continuidades y nuevas aproximaciones*. Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración/SEGOB.
- Rodríguez García, A. (2008). Reacciones y relaciones de menores marroquíes ante la protección y la exclusión. *E-migrinter*, (2), 153-163.
- Rodríguez García (2016). *Chicos marroquíes buscando su futuro: la experiencia de migrar, entre la violencia estructural y las violencias cotidianas*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- Suárez Santodomingo, J.M. (2000). Psicología jurídica al servicio del menor. La incorporación de menores institucionalizados al mundo laboral. En F. J. Durán Ruiz (s/f). *Parte I: especialización subjetiva del derecho de extranjería: el caso de las*

ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN CÁDIZ (ESPAÑA) Y TAPACHULA (MÉXICO): INCOHERENCIAS Y PROTECCIONISMO DE BASE

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.

- 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*, (194), 19-29.