

Retos de la acogida residencial a menores que migran solos: hacia un Trabajo Social transnacional

Chabier Gimeno Monterde¹

Recibido: 30/04/2017 / Revisado: 18/06/2017 / Aceptado: 30/11/2017

Resumen. Desde inicios del siglo, los menores de edad que migran autónoma e irregularmente hacia Europa han sido acogidos por los recursos residenciales de los servicios de protección de la infancia, desbordando en algunos momentos, las plazas de acogida existentes, por lo que la regulación de esta migración se ha podido transformar, implícitamente, en una nueva función del Trabajo Social.

La investigación sobre las prácticas de acogida en varios estados europeos y en una Comunidad Autónoma española aporta un análisis de las tensiones entre el control migratorio y la protección de los menores migrantes; así como sobre las posibilidades de intervención social en el nuevo marco transnacional. A través de las entrevistas a técnicos y menores, el tratamiento estadístico de expedientes de tutela y la observación en centros formativos y de acogida, se señalan las prácticas de filtrado en la asignación de recursos residenciales a los menores que migran solos, como una estrategia ajena a las soluciones duraderas y al interés superior de los menores.

Desde la perspectiva de esta experiencia investigadora internacional, concluimos que las fases del ciclo migratorio de menores no acompañados a Europa han devenido un fenómeno estable, en el que las administraciones locales responsables de la protección y las redes transnacionales de los menores y sus familias se han adaptado mutuamente. Por lo que las experiencias sureuropeas de Trabajo Social con los países de origen y de diversificación de modelos de acogida en destino pueden ser transferidas a otros estados europeos que comienzan a recibir este flujo migratorio actualmente.

Palabras clave: Protección de la infancia; migración; menores no acompañados; acogimiento residencial; interés superior del menor.

[en] Challenges of residential care for unaccompanied migrant minors: toward transnational social work

Abstract. From the turn of the century, minors who have autonomously and irregularly migrated to Europe have been cared for with residential resources from child protection services, their numbers at times exceeding the limited number of available care places. Regulating this migration has hence implicitly become a new function of social work.

Research into residential care practices in various European States and in a Spanish Autonomous Community has contributed an analysis of the tensions between migratory control and the protection of minor migrants, and of the opportunities for social intervention within the new transnational framework. This study uses interviews with experts and minors, statistical analysis of care records and observation in education and residential care centres to identify filtering practices in the allocation of residential resources to unaccompanied migrant minors as a strategy that fails to offer long-term solutions or to protect the best interest of the minors.

From the perspective of this international research experience, we conclude that the phases of the migratory cycle for unaccompanied minors coming to Europe have become a stable phenomenon, in which local administrations with responsibility for protection and transnational networks of minors and their families have adapted to each other. South European social work experiences with source countries and diversification of host care models can hence be transferred to other European States that are currently beginning to receive this migratory flow.

Key words: child protection; migration; unaccompanied minors; residential care; best interest of the minor.

Sumario: 1. Un movimiento migratorio global. 2. Investigar desde la perspectiva de intervención. 3. Soluciones duraderas en la protección de la infancia. 4. Experiencias de acogida y fases del ciclo migratorio. 4.1. Acogida precaria. 4.2. Aplicación de innovaciones en los protocolos de acogida. 4.3. Aplicación de filtros en las praxis de acogida. 4.4.

¹ Universidad de Zaragoza, España
chabierg@unizar.es

La acogida ante el reto de un nuevo ciclo migratorio. 5. Debates emergentes en el Trabajo Social. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Gimeno Monterde, C. (2018) Retos de la acogida residencial a menores que migran solos: hacia un Trabajo Social transnacional en *Cuad. trab. soc.* 31(1), 95-08.

1. Un movimiento migratorio global

A principios de 2016 las agencias de noticias de ámbito global advertían de que unos diez mil menores no acompañados habían desaparecido en las fronteras sureuropeas. El escenario de este drama es la crisis humanitaria que la Unión Europea ha provocado al cerrar sus fronteras, siguiendo el objetivo implícito de evitar acoger solicitantes de protección internacional (Ferrero y Pinyol, 2016). La agencia de inteligencia Europol señalaba a las mafias como responsables de la introducción de estos y estas menores en las redes de esclavitud y abuso sexual (Digidiki y Bhabha, 2017). Y *Save the Children* estimaba en “al menos 26.000” los menores que habían entrado en Europa ese año, huyendo de la guerra, la persecución o la pobreza que les amenaza en Afganistán, Siria, Eritrea, Somalia o Iraq, entre otros lugares.

Esta nueva crisis migratoria ha motivado una renovada urgencia por acotar y definir cómo se debería atender a estos menores, tanto en Europa, como en las comunidades autónomas españolas. Un interés que no puede obviar, sin embargo ni la dimensión global de esta migración ni la experiencia previa en la protección institucional, especialmente en el sur de Europa (Senovilla, 2013). Desde finales de los años 1990, y bajo la denominación jurídica de “menores extranjeros no acompañados”, la legislación europea y española, vinculada por los acuerdos internacionales, ha regulado la acogida de los menores que migran solos, a través de los sistemas de protección de la infancia (Bravo *et al.*, 2010). Atendiendo así a su situación de desamparo, dada la ausencia de sus familiares, y hasta que alcanzan la edad adulta; momento en el que se les aplica la legislación de extranjería ordinaria, propia de cada Estado (Kanics y Senovilla, 2010).

Este fenómeno migratorio se reproduce, además, globalmente. Con decenas de miles de adolescentes y niños que migran irregularmente a través de las fronteras, de forma autónoma o semiautónoma, entre las regiones más

Pobres y las más ricas del planeta (Suárez y Jiménez, 2011, p.16). De forma que la creciente heterogeneidad de orígenes, objetivos y estrategias circulatorias tensionan la regulación institucional de este flujo migratorio en Méjico, Estados Unidos, Sudáfrica o Europa, entre otros escenarios (Bhabha, 2011). Por un lado, porque los sistemas de protección de la infancia tienen ámbito local, mientras estos jóvenes forman parte de un campo social transnacional, en el que es común que las familias, nucleares o extensas, se sitúen en varios Estados al mismo tiempo (Ostergaard-Nielsen, 2003; Vacchiano y Jiménez, 2012).

Por otro lado, porque los profesionales de la intervención social reconocen que hay un anudamiento entre el control y atenuación de los flujos migratorios juveniles, al que aspiran los Estados, y las resistencias de estos adolescentes a los protocolos de acogida. Pues estos son percibidos como barreras administrativas a sus proyectos vitales y de movilidad geográfica (Suárez, 2008, p.5). Este desajuste evidencia que las políticas sociales de atención a la infancia se diseñaron para atender situaciones locales de exclusión socioeconómica; mientras que las Ciencias Sociales enmarcan esta migración en una pobreza que no se asocia al hambre, sino a un detonante con más contemporáneo y globalizado: la falta de esperanzas de mejorar (Jiménez y Vacchiano, 2011, p.506).

Por otra parte, el “desamparo” de los menores, al que remite la legislación de protección de la infancia, implica un escenario uniforme en el que esta migración es un ejercicio de autonomía por parte de los adolescentes. Aunque como profesionales e investigadores señalan que los menores no migran casi nunca solos, sino apoyándose en familias y redes de iguales asentadas a ambos lados de las fronteras (Yaqub, 2009, p.11). O, en el peor de los casos, lo hagan “mal acompañados” por adultos que no los asisten o los explotan (Quiroga y Soria, 2010, p.26; Senovilla, 2014, p.30). Estos escenarios y redes, tan heterogéneos,

tienen difícil abordaje desde un marco legislativo rígido y sujeto a las fronteras estatales (O'Higgins, 2012; Bailleul y Senovilla, 2015, p.50).

Estas dificultades y tensiones están en el origen de un volumen creciente de reflexiones profesionales actuales (Cabrera, 2015). Y son el eje de este artículo, que se interroga sobre la praxis del Trabajo Social con menores que migran solos, con dos objetivos principales. Proponer un nuevo enfoque en la acogida institucional de estos adolescentes migrantes, asumiendo que es un fenómeno inestable, pero no coyuntural. Y analizar las estrategias de intervención que trascienden el marco territorial de la Administración local, para aproximarse al campo social transnacional, en el que surgen las trayectorias migratorias de los menores.

Partiendo para ello de una hipótesis, asentada en la experiencia profesional del autor: las administraciones locales europeas, responsables de los sistemas de protección de la infancia, han recibido competencias explícitas e implícitas en la política migratoria, como respuesta a la llegada de estos adolescentes y niños. Explícitamente se les reclama que los protejan, mientras implícitamente se les responsabiliza de evitar el efecto llamada que dicha acogida supondría (Peris, 2015, pp.400 y 433), en tanto grieta en la "Europa fortaleza" (Jiménez, 2011). Esta tensión entre protección de la infancia y control migratorio estaría detrás del filtrado o selección en las medidas de protección, en función, entre otros factores, de la conducta de los menores ante los protocolos de acogida, de la situación política local o de los recursos económicos disponibles.

2. Investigar desde la perspectiva de la intervención

El creciente flujo de menores hacia Europa, en los primeros años del presente siglo, motivó en 2007 el coloquio internacional "La migración de menores no acompañados en Europa: los contextos de origen, las rutas migratorias y los sistemas de acogida", organizado por el laboratorio Migrinter (Universidad de Poitiers) y el *Observatoire International de la Justice Juvenile* (Bruselas, Bélgica). En él participaron investigadoras y profesionales de la intervención social en España que, posteriormente, colaboraron en el proyecto PUCAFREU (*Promoting*

Unaccompanied Children's Access to Fundamental Rights in the European Union, 2011-2012) y, recientemente, en el proyecto MINAS (*In whose best interest? Exploring Unaccompanied Minors' Rights Through the Lens of Migration and Asylum Procedures*; Bailleul y Senovilla, 2015), sobre el marco legislativo europeo del interés superior del menor, en el caso de los no acompañados.

En torno a estos tres proyectos europeos de investigación, orientados al análisis de las prácticas de acogida institucional en varios Estados, en la Comunidad Autónoma de Aragón colaboramos realizando un análisis cualitativo y cuantitativo de nuestra propia praxis profesional, en tanto que trabajadores y educadores sociales. Partiendo de esa observación inicial, durante la investigación realizamos entrevistas a técnicos de la Administración pública estatal, autonómica y local, a responsables y trabajadores de entidades sociales privadas, así como a jóvenes que fueron acogidos como "menores no acompañados", todos ellos ya mayores de edad. Accediendo a la base de datos del Sistema de Información de Menores de Aragón obtuvimos también información demográfica y administrativa (expedientes de tutela de menores solos entre enero del año 2000 y diciembre del año 2013), que se ha tratado estadísticamente (Gimeno, 2013a y 2015a). La observación en los centros de acogida o de formación y en los espacios urbanos donde concurren estos menores ha completado el trabajo de campo local.

Por último, y en colaboración con la Université Jean Jaurès (Toulouse, Francia), entre 2012 y 2016 hemos visitado centros de acogida en el sur de Francia, mapeando las rutas migratorias de los jóvenes que pasaron por la acogida en Aragón (Gimeno, 2015b) y compartiendo análisis con investigadoras y profesionales francesas. Ambos trabajos de campo han confluído en nuestra participación desde 2014 en el *Observatory on the Migration of Minors* (OMM), primer centro europeo dedicado a la investigación aplicada y a la transferencia al mundo profesional de buenas prácticas de acogida institucional de esta migración. Para comenzar ese proceso de transferencia, y como miembros de este Observatorio, participamos actualmente en la Mesa Técnica sobre el Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia en Aragón; orientada a la mejora de los protocolos de acogida, entre otros, de los menores que migran solos.

Técnica	Perfil	Unidades	Características
Aragón			
Entrevista semiestructurada	Trabajador sector público	10	
	Trabajador sector privado	25	
	Menores extutelados		Senegal (2), Mamuecos (13), Argelia (1).
	Menores extuteladas		Mamuecos (1).
Análisis estadístico de expedientes	Expedientes de tutela (2000-2013)	298 (2000-2010) y 67 (2011-2013).	
Visitas a centros de acogida	Centro de primera acogida	Zaragoza, Huesca y Teruel	
	Pisos de acogida	4	Menores y jóvenes en emancipación
	Residencias	2	Menores y jóvenes en emancipación
Observación participante	Centro de formación postobligatoria	2007-2012	Cuaderno de campo
Observación urbana	Entorno de centros de acogida	12	Cuaderno de campo
Sur de Francia			
Entrevista semiestructurada	Trabajador sector privado	4	
	Menores (extutelados en Aragón)	2	Mamuecos
	Menores tutelados en Francia	3	Mamuecos
Visitas a centros de acogida	Centro de acogida	Pau, Toulouse, Saverdun	
Visita a otros dispositivos	Asociación asesoría social y jurídica a migrantes	Toulouse	

Tabla 1. Esquema del trabajo de campo en Aragón y sur de Francia.

Fuente: elaboración propia.

3. Soluciones duraderas en la protección de la infancia

Estos proyectos internacionales de investigación han observado longitudinalmente la diversidad de respuestas que se dan en Europa a las necesidades de los adolescentes y niños no acompañados. Lo que les ha permitido concluir que la situación está evolucionando continuamente y que necesita mejorar sensiblemente. La inestabilidad tanto en las rutas migratorias, como en la propia legislación y en las políticas de acogida, son el escenario que parece explicar por qué los intentos de armonizar los diferentes sistemas de protección europeos no parecen estar haciendo muchos progresos (Kanics y Senovilla, 2010, p.18; Sedmak *et al.*, 2015).

Así, la tensión entre protección de la infancia y control migratorio, según este enfoque

comparativo europeo, es una consecuencia del alejamiento de las Administraciones locales respecto a la legislación internacional de protección de la infancia (Di Rosa, 2015). Dado que los estados apenas han legislado sobre los protocolos finales de la acogida, limitándose a precisar más las herramientas del control de las fronteras, las instituciones regionales y municipales que han asumido las políticas sociales de protección están siendo las responsables de emitir normas locales al respecto.

Estas últimas deberían regirse siempre por la Observación General número 14 “sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, emitida en 2013 por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, para desarrollar el artículo 3, párrafo 1 de la Convención de Derechos del Niño (1989). El concepto de “interés superior del menor (ISM) es precisado por el Comité en

tres dimensiones que nos permiten comprender mejor su alcance (Bailleul y Senovilla, 2015: 25) y se define el principio como:

- a. un derecho básico del menor a que su interés superior sea evaluado y a que sea una consideración primordial cuando se examinan diferentes intereses con el fin de llegar a una decisión;
- b. un principio fundamental de interpretación legal, cuando una disposición legal está sujeta a múltiples interpretaciones;
- c. y una norma de procedimiento que requiere una evaluación de las implicaciones de la decisión sobre el menor afectado y la exigencia de garantías y salvaguardas procedimentales.

Los sistemas de protección europeos contaban ya con una amplia experiencia en establecer protocolos de Evaluación y posterior Determinación del Interés Superior del menor (Peris, 2015, pp. 440 y 475), etapas ineludibles, según este Comité. Por lo que, en el caso de este nuevo perfil de menores en protección, tendrán como objetivo último abordar el destino de los niños no acompañados, identificando una solución duradera. Esta debe guiarse por todas sus necesidades de protección, tomar en cuenta el punto de vista del menor y, siempre que sea posible, conducir a superar la situación de menor no acompañado o separado al llegar este a la edad adulta (UNHCR y UNICEF, 2014). Es en este punto en el que, aunque se han hecho algunos avances en el nivel legislativo estatal, los proyectos de investigación concluyen que es el momento de que la Unión Europea considere reforzar su marco legal común, para clarificar unas normas mínimas en este campo de la recepción y la acogida (Bailleul y Senovilla, 2015, p.53).

Una de las dificultades de las autoridades locales para poner en marcha estas soluciones duraderas, es la propia definición jurídica y administrativa de las mismas (Gaines, 2011, p.35). Lo que ha motivado un esfuerzo técnico específico para precisarlas y hacerlas transferibles. De acuerdo al *Plan de acción sobre los menores no acompañados de la Unión Europea (2010-2014)* hay tres soluciones posibles (Comisión Europea, 2010): “el retorno y la reintegración en el país de origen; la concesión del estatuto de protección internacional o de

otro estatuto jurídico que permita a los menores integrarse adecuadamente en el Estado miembro de residencia; y el reasentamiento” (p.12).

El Plan consigna también que las “autoridades competentes, en el plazo más breve posible, tienen la obligación de explorar cuál de estas posibilidades respeta mejor el interés superior del menor”. Para el *Irish Refugee Council* (Arnold *et al.*, 2015, p.4), referencia europea en los protocolos de acogida, ese proceso debe asegurar que el menor migrante puede desarrollarse hacia su estado adulto en un ambiente seguro; atendido por un equipo multidisciplinar que adopte medidas orientadas a su bienestar en el largo plazo. Para ello, considerará los riesgos inmediatos y futuros, escuchará al menor y facilitará al mismo un representante legal independiente, conocedor de su contexto de migratorio. Trabajando en el país de acogida, así como en el de origen u en otros vinculados al tránsito migratorio.

Desde este enfoque holístico de la acogida hemos examinado el caso aragonés. No como una experiencia local de abordaje de un fenómeno fugaz o coyuntural. Sino como el proceso de adaptación progresiva de un Sistema de Protección de la Infancia, gestionado por una Administración local, a una migración globalizada y con carácter estructural (Giovannetti, 2016, p.17).

4. Experiencias de acogida y fases del ciclo migratorio

El estudio longitudinal de la acogida de menores que migran solos por parte de una Administración local nos permite observar: cómo se desarrolla el ciclo migratorio de estos adolescentes y, cómo se adapta la acogida residencial a este nuevo perfil de menores atendidos (Peris, 2015: 401). Los estudios que se centran en las agregaciones de experiencias locales, buscando un marco estatal de referencia, pierden esa segunda referencia, de la adaptación procedimental al flujo migratorio, clave en un escenario de gobernanza neoliberal de la protección de la infancia (Monteros, 2007). Por lo que no nos permiten establecer modelos transferibles. Y esa es una tarea urgente en la crisis migratoria actual (Bhabha *et al.*, 2016).

Con esa perspectiva, la investigación multi-situada en la que se enmarca este estudio, nos señala que, tras casi dos décadas de experiencias

en el Sur de Europa (aquí analizaremos Italia y España, principalmente), tanto el ciclo migratorio como la adaptación institucional al mismo se están volviendo a reproducir posteriormente, con características muy similares, en el Centro y Norte europeos. Por lo que hay posibilidad de transferir a estos nuevos estados receptores los protocolos de acogida y otras praxis institucionales sureuropeas, que hayan demostrado mayor eficacia y eficiencia (Gaines, 2011).

En el caso local estudiado, entendemos que ha habido una evolución del modelo de acogida, como respuesta a los cambios en el flujo migratorio de los menores solos. Un flujo que responde a tres fases², marcadas por el progresivo aumento y el posterior decaimiento en el volumen de las acogidas. Dándose, además, una adaptación mutua, entre la implementación de medidas por la Administración y las estrategias migratorias de los menores.

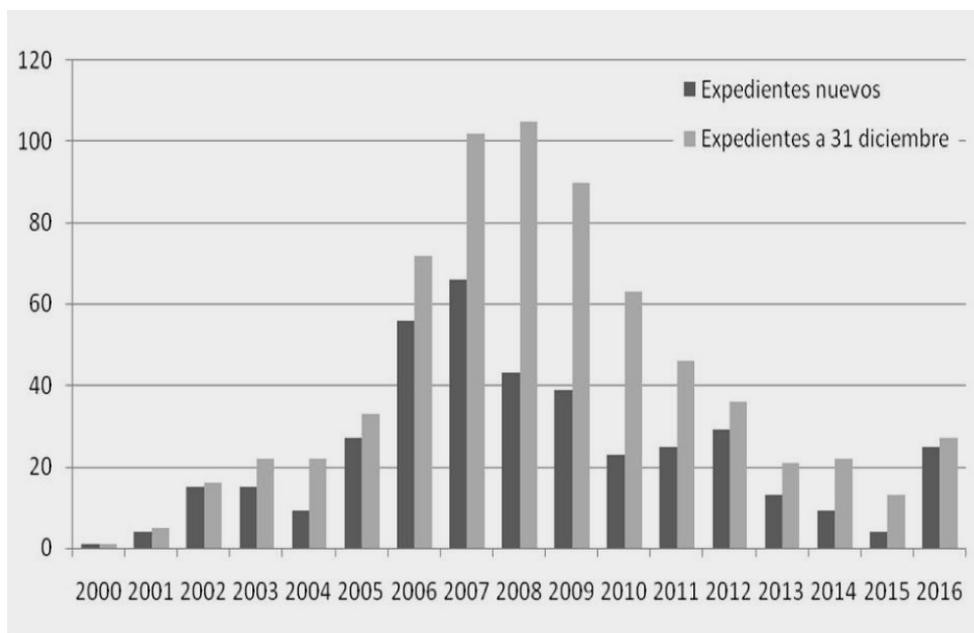


Gráfico 1. Evolución de los expedientes de tutela en Aragón.

4.1. Acogida precaria

El punto de partida común en toda Europa es el de los sistemas de protección de la infancia, de responsabilidad regional o municipal, diseñados para menores nativos y con itinerarios estandarizados, basados en la evolución local de las políticas sociales (Giovanetti, 2016).

A partir de ahí y con el comienzo del siglo en las Comunidades Autónomas españolas, al igual que en las regiones italianas, la primera fase del ciclo migratorio se corresponde con un goteo en la apertura de expedientes de tutela (Fuentes, 2014). Esto es así, porque ante los primeros menores detectados y derivados

a los centros de observación y diagnóstico, se respondió con una práctica institucional de acogida precarizada: se les abrían expedientes iniciales (o “diligencias previas”), que se dilataban en el tiempo (hasta seis meses) y no generaban una tutela firme de forma automática. Como en el caso italiano, el incremento del número de llegadas hace que la Administración local identifique la categoría “menores extranjeros no acompañados” como objeto de atención. Y la reflexión sobre cómo atenderlos supera el nivel técnico, alcanzando también el nivel político (Peris, 2015, p.405).

El excesivo periodo de diagnóstico implicaba dificultades para acceder a formación o

² Peris (2015, p.400), colaborador del proyecto europeo PUCAFREU, coincide en señalar para Italia una adaptación o maduración de los servicios de protección locales en su respuesta institucional a la acogida de menores extranjeros no acompañados. En su caso establece cuatro fases, convergentes con las propuestas aquí: la inicial o de casos, la de tematización, la de especialización y la de ampliación.

empleo. Por lo que los menores no veían en los recursos de primera acogida una vía efectiva para regularizarse o asentarse y se fugaban a otras Comunidades Autónomas. De esta manera, esos centros residenciales actuaban como filtros para evitar la absorción por el Sistema de Protección de este flujo de menores “ajenos” (Suárez, 2004, p.37). En Cataluña o Madrid, como en las grandes ciudades italianas, dada su mayor capacidad de atracción para los migrantes, esta fase provocó una alarma social por la aparición de grupos de menores no tutelados o fugados de los centros y que vivían en la calle (Senovilla, 2013). Estando habitualmente vinculados al consumo de inhalantes, la pequeña delincuencia, etc.

En el marco de la investigación internacional, esa misma fase se da actualmente en estados como el francés, donde el goteo de casos detectados en años anteriores comienza a dar paso a un flujo más estable. Con todo, la acogida residencial puede estar aún más precarizada, y los periodos de entrada al Sistema de Protección se dilatan también varios meses (Bailleul y Senovilla, 2015, p.27). La principal diferencia es que en el norte del Mediterráneo, al contrario que en los estados sureuropeos, hay una tradición asociativa orientada al apoyo a la acogida de migrantes adultos, no solo a la gestión de recursos sociales para la Administración. Y son estas entidades las que abanderan hoy la denuncia de estas praxis de acogida precaria de los migrantes menores, empoderándolos (Sedmak *et al.*, 2015).

Año	2013	2014	2015	2016
Menores	2.555	5.033	5.990	8.054

Tabla 2. Personas declaradas “menores no acompañados” en Francia (primera fase del ciclo).
Fuente: MMNA (2017, p.5).

Al igual que en el caso local observado (Jimeno, 2013, p.144), en Francia los menores detectados son varones (95 por ciento), proceden mayoritariamente del África subsahariana y del Magreb, y tres cuartas partes tienen edades entre 15 y 18 años (MMNA, 2017, pp.5-7).

4.2. Aplicación de innovaciones en los protocolos de acogida

Entre 2005 y 2008 la Administración local estudiada se adaptó a los requerimientos del Estado central en materia de protección de los menores solos (derivados del Protocolo emitido por el Observatorio de la Infancia en 2005) y simplificó su propio protocolo de acogida, asumiendo la tutela firme a los diez días de detectar al menor: lo que facilitó el acceso a formación y empleo a los adolescentes. Este cambio en la praxis administrativa coincide estadísticamente con el decaimiento de las fugas de menores solos (solo un caso en 2008) y el aumento de la estancia media en su acogida (Jimeno, 2013a, p 162). Las entrevistas a técnicos también señalan que en este periodo los menores llegan para asentarse porque:

- a. ya conocen las dificultades para regularizarse en otras Comunidades Autónomas, que en ocasiones pueden derivarlos explícitamente, pero no oficialmente (Jimeno, 2014, p. 87; Peris, 2015, p. 434),
- b. y reciben también información de sus redes de iguales y familiares sobre las mejores perspectivas de regularización en Aragón (Jimeno, 2013b).

Es en este periodo, tanto en España como en Italia, cuando comienza a señalarse a los menores migrantes como un problema, por el importe económico que su acogida comporta. De forma que, dependiendo de la orientación política de la cada Administración local, se pueden producir medidas orientadas a la reducción del número de menores atendidos, que aceleran la entrada en la siguiente fase (Peris, 2015, p.405).

Entre los dispositivos que se despliegan para cubrir las nuevas necesidades, están los servicios especializados en las solicitudes de regularización documental, la mediación cultural y la traducción, etc. Apareciendo técnicos que comienzan a ser reconocidos como expertos locales, así como proyectos residenciales experimentales que, en ocasiones, se especia-

lizan en estos perfiles de menores, con mayor o menor grado de segregación espacial. Este proceso, común en ambos Estados, difiere en que en España cada Comunidad Autónoma realiza una adaptación propia (Bravo *et al.*, 2010, p.130), mientras que en Italia hay una coordinación de Administraciones locales (Giovanetti, 2016, p.15). Con todo, tienen en común que, como ocurre actualmente en Francia (Bailleul y Senovilla, 2015), las nuevas estructuras de acogida surgen condicionadas también por llegadas masivas de menores, durante periodos concretos. En España, durante el año 2006, por el número de menores llegados a las Islas Canarias, y que desencadenó un plan de medidas excepcionales. Y en Italia, durante la llamada Emergencia Nord Africa. En muchos casos, las estructuras que se abrieron no reunían las mínimas características para la tutela de los menores, y posteriormente fueron cerradas (Gimeno, 2014, p.93; Peris, 2015, p. 407).

4.3. Aplicación de filtros en las praxis de acogida

En la tercera fase, que abarca desde 2009 hasta 2015, se produjo una diversificación de los orígenes y un descenso en el volumen de menores solos acogidos en Aragón, al igual que en casi toda España (Fuentes, 2014, p.108; Quiroga, 2010, p. 36). En el inicio de este periodo, los menores magrebíes perdieron peso relativo en el conjunto, predominando dos perfiles. Los que provenían de otras Comunidades Autónomas, donde habían tenido conflictos en el Sistema de Protección. Y los que al ser acogidos presentaban conductas de *hiperadaptación* (Klein, 2006, p.153): verbalizando un sentimiento de “estar en deuda”, de “agradecimiento” con la Administración de acogida; alejado del ámbito de los derechos subjetivos de la infancia migrante (Senovilla, 2013) y motivado por el conocimiento en las redes de iguales y familiares de las nuevas dificultades para regularizarse, en caso de conductas inasumibles por los itinerarios homogeneizados de la protección (Empez, 2007). Al mismo tiempo, se ha consolidado también desde entonces el porcentaje de menores solos de origen subsahariano (del anterior 17,4 por ciento, al posterior 29,85 por ciento de las acogidas), con mayor diversidad de nacionalidades y frecuentes conflictos entorno a la veracidad de las edades consignadas en sus pasaportes. Estos “posibles

jóvenes adultos” estarían respondiendo con esta estrategia migratoria a la mayor presión policial sobre los migrantes subsaharianos en las fronteras hispano-marroquíes.

De hecho, el descenso en el volumen de menores solos durante esta fase está ligado a dos reacciones de la Administración central que, aunque no ha liderado la armonización de las acogidas, las ha atenuado a través del control migratorio. Por un lado, creando un registro policial centralizado e informatizado, denominado ADEXTRA, donde se recogen datos biométricos de cada menor solo detectado, lo que dificulta su movilidad entre Comunidades Autónomas y el cambio de identidad al llegar a estas, como estrategias de acceso al Sistema de Protección. De forma similar, Italia puso en marcha en 2015 el registro *Sistema Informativo Minori*. Y, por otro lado, ambos gobiernos sureuropeos incentivaron el papel de Marruecos y otros Estados africanos como lugares de contención y regulación de los flujos migratorios de menores y adultos, financiados por la Unión Europea (Jiménez, 2011).

Con todo, el periodo final de esta fase tiene dos características que nos remiten a que las prácticas administrativas de elusión de la protección internacional de la infancia no son inocuas, en términos de vulnerabilidad. Por un lado, la duración de los expedientes de acogida se ha acortado sensiblemente (61,2 por ciento duran 6 meses o menos), indicando que una buena parte de los menores volvían a estar de paso. Y, por otro lado, las entrevistas en el sur de Francia, en los últimos años, revelan que muchos menores pasan por España, pero recurren a la invisibilidad para eludir los sistemas de protección, concebidos entonces como riesgos para el proyecto migratorio. Llegar al norte de los Pirineos antes de la edad adulta pasa a ser una nueva estrategia migratoria (Gimeno, 2015b). Que explica también muchas de las fugas en las primeras semanas de la acogida en la Comunidad Autónoma estudiada.

4.4. La acogida ante el reto de un nuevo ciclo migratorio

El ciclo migratorio, que las administraciones locales españolas estimaban coyuntural, no ha desembocado sin embargo en una desaparición del fenómeno. Ni siquiera ante la crisis económica y el desempleo masivo en el Sur de Europa, contra lo que los técnicos preveían. Al contrario, la presencia de menores no acom-

pañados en los sistemas de protección ha devenido estable, aun cuando el flujo migratorio fuese débil en la segunda década del siglo.

Y, coincidiendo con la crisis causada por la Unión Europea ante la llegada de adultos y menores buscando refugio (Ferrero y Pinyol, 2016), desde 2016 ha comenzado un nuevo ciclo en esta migración. Con características muy similares a la primera fase del ciclo anterior:

- a. Jóvenes subsaharianos, atravesando ahora peligrosas rutas desde el África occidental hasta el Magreb, al estar cerrada la ruta de Canarias.
- b. Y jóvenes magrebís, bien con un paso fugaz por los centros de primera acogida, bien con una respuesta renuente ante los itinerarios estandarizados en el caso de los que finalmente son tutelados.

Dado que el aumento en las llegadas es progresivo, y que la Administración local cuenta con la experiencia previa, tanto la Comunidad Autónoma observada como otras (Cabrera, 2015) han comenzado a prever las posteriores fases, así como las estrategias migratorias que los menores desarrollan en torno a la acogida institucional. Dándose dos dinámicas opuestas, pero convergentes. Por un lado, la búsqueda anticipada de la mejora en las praxis de acogida. Recurriendo a expertos académicos y técnicos (como el mencionado Observatorio), contac-

tando con entidades que trabajan en países de origen, ampliando su intervención a perfiles que antes desbordaban las capacidades técnicas de los dispositivos de acogida (por ejemplo, la etnopsiquiatría), etc. Esta primera fase, incorpora así características de un modelo de acogida más maduro, que amplía su mirada más allá de lo meramente residencial (Peris, 2015, p.407; Giovannetti, 2016, p.17). Contemplando intervenciones de carácter preventivo, vinculadas a la inserción social después de la mayoría de edad; subsanando así malas praxis anteriores (Epelde, 2015). Así como la propuesta de proyectos específicos para la acogida familiar, para la vida en autonomía sostenida por equipos educativos y otras figuras que nacen del voluntariado, como familias de apoyo o los *befrienders*, que presentamos más adelante.

Pero, por otro lado, se reproducen algunas prácticas de “filtro” en la acogida, más propias de la tercera fase del ciclo anterior, y que van en sentido contrario a un modelo maduro de protección. En concreto, en la Comunidad Autónoma estudiada se han retornado menores a otras comunidades fronterizas con África, donde están reseñados en ADEXTRA. Y, al igual que Comunidades como Madrid o Cataluña hicieron en la segunda fase del ciclo anterior (Empez, 2007), de saturación de los centros de acogida, se ha retornado a algún menor a su familia en el país de origen. En este caso entregándolo a la familia extensa en España, no mediante deportaciones vía aérea.

Fases	Adaptación de Sistema de Protección	Adaptación de menores
0	Sistema de Protección de la Infancia diseñado para menores nativos, con itinerarios estandarizados.	
1	Primeros casos. Acogida precaria: soluciones no duraderas	Fugas, varias identidades, evitación pruebas edad, ... De paso
2	Aplicación de protocolos con ISM. Aumenta volumen de menores y de recursos.	Itinerarios paralelos. Asentarse.
3	Filtros (bioselección). Llegada precaria a edad adulta. Disminuye volumen.	Hiperadaptación. Adultos como menores. Aceleración de itinerarios. Invisibilidad.
1	Aumento progresivo del volumen. Experiencia previa de acogida.	Sumatorio de estrategias.

Tabla 3. Fases en la evolución de la acogida de menores extranjeros no acompañados.

Fuente: elaboración propia y Peris (2015, p. 400).

Estas estrategias de adaptación de la Administración al flujo migratorio no tienen garantías de ser eficaces en el largo plazo, pues no se orientan hacia soluciones duraderas. Se mueven, de nuevo, en el plazo más corto: el de la gestión política local. El análisis internacional comparado, como el realizado entre España e Italia (Peris, 2015, p.400), evidencia que los servicios de protección de la infancia de cada territorio han dado respuestas muy diferentes, según la orientación ideológica del gobierno local. Y, solo tras un tiempo, y como respuesta al desbordamiento de las acogidas (Giovannetti, 2016, p.13), las administraciones centrales han comenzado a proponer estrategias de gestión general: véase la última ley italiana (abril, 2017), que intenta frenar las fugas de los centros de primera acogida, acelerando las tutelas firmes. Esta diversidad

de praxis locales está motivada, finalmente, por el temor al “efecto llamada” que una buena práctica profesional en la acogida parece desencadenar, al ser difundida por las redes transnacionales de iguales y de familiares (Gimeno, 2014, p. 97). Esta insolidaridad entre administraciones, en el caso italiano, no tiene en cuenta la debilidad de las políticas públicas locales para influir en un flujo migratorio que, en las fases descritas, está transformándose en una tendencia estructural: una migración estable de adolescentes y niños hacia Europa. El actual desbordamiento de recursos en Italia (Giovannetti, 2016, p. 45; UNHCR, 2016), duplicando en un año las acogidas, como había ocurrido antes en Grecia, permite intuir que España, como Estado fronterizo, no podrá evitar con praxis locales deficientes un flujo global tan asentado.

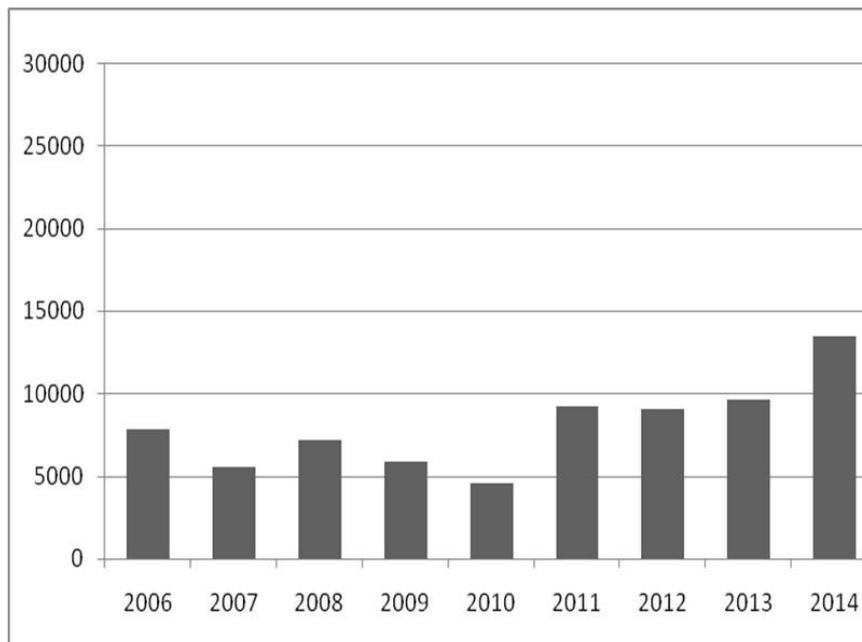


Gráfico 2. Menores tutelados en Italia.

5. Debates emergentes en el Trabajo Social

En el *Observatory on the Migration of Minors*, atendiendo al interés de establecer soluciones duraderas para la acogida residencial, en la que hemos focalizado nuestro análisis de los sistemas de protección, planteamos varios retos pendientes para las administraciones locales europeas.

- a. El debate sobre la idoneidad de los centros de acogida específicos para menores que

migran solos es común en toda Europa. Los estudiados en los contextos locales han acumulado cierres tras los deficientes resultados de inserción social de los menores y los frecuentes conflictos técnicos con las entidades contratadas (SOS Racismo Guipuzcoa, 2010; Gimeno, 2014, p.131; Senovilla, 2013). Lo que corrobora la conclusión de PUCAFREU, de evitar la creación de itinerarios o recursos específicos de acogida

- para menores no acompañados (Giovanetti, 2016, p.17), especialmente tras la mayoría de edad (Epelde, 2015).
- b. Los centros de primera acogida, adonde son derivados los menores solos detectados, para realizar el estudio de su situación y de las medidas más adecuadas para su protección, pueden haber devenido en un filtro (Gimeno, 2014, p.84; Peris, 2015, p.373). Causando la *desincentivación* de aquellos menores con menos capacidad de adaptarse al sistema de protección, especialmente mediante la dilatación del periodo medio de estancia (Bailleul y Senovilla, 2015).
 - c. Una vez los menores son diagnosticados pasan a ocupar una plaza en un recurso residencial para menores tutelados. El modelo vigente se ha basado en pisos y en residencias colectivas. El grado de extensión de ambas modalidades ha estado condicionado, según los entrevistados, por dos variables. Una, la económica: los pisos son más caros de mantener. Otra, la necesidad de garantizar a las Administraciones locales la capacidad de maniobra en la “gestión de los riesgos sociales” (Monteros, 2007, p.174), como el flujo migratorio estudiado. Con todo, los pisos son el modelo mejor evaluado entre técnicos y jóvenes, especialmente en los programas de emancipación, para mayores de edad (Montserrat, 2011, p. 213; Del Valle, 2012, p. 29).
 - d. Menos común es la presencia de programas de familias acogedoras. Que con el comienzo del segundo ciclo migratorio en Italia y España están surgiendo como propuestas complementarias a la acogida residencial (Peris, 2015, p.465). Al igual que el voluntariado de acompañamiento, especialmente a extutelados, con la figura del *befriender* (Kholi y Mather, 2003). Prácticas orientadas por una diversificación de los procesos de inserción, al calor del Trabajo Social comunitario.
 - e. Y, finalmente, urge la adecuación de recursos residenciales para menores víctimas de trata (Torrado y González, 2009; Defensor del Pueblo, 2012) y para aquellos con traumas propios del tránsito migratorio (Senovilla, 2013).

A estos retos de la acogida, añadimos también una propuesta de replanteamiento del enfoque territorial del Trabajo Social, para introducir la intervención con las familias en los países de origen. La Comisión Europea, en el 9º Foro sobre los Derechos del Niño (abril 2015), advertía de que los Sistemas de Protección pueden acceder a mecanismos de intervención transnacional, de acuerdo con los programas de Cooperación al Desarrollo ya vigentes.

En esa línea está la propuesta de una Tutela Transnacional Compartida (Peris, 2015: 519), para compartir con las familias en origen la función tutelar. Y las intervenciones con las familias entre España-Marruecos o Estados Unidos-Méjico, llevadas a cabo por asociaciones de trabajadoras sociales que impulsan la revista *Transnational Social Review*.

6. Conclusiones

Las experiencias de acogida residencial analizadas nos permiten plantear algunas conclusiones, con implicaciones prácticas para las Administraciones locales y otros actores de los Sistemas de Protección. En primer lugar, las instituciones públicas se han adaptado a esta migración en varias fases, comunes en el Sur de Europa, y que se están reproduciendo actualmente en otros Estados más al norte. De la misma forma, los menores no acompañados y sus redes de iguales y familiares también se han adaptado a las respuestas institucionales. Adquiriendo ambos una experiencia que se está trasladando al actual ciclo migratorio, vinculado a la crisis humanitaria de los refugiados.

Asumiendo que, como un resultado de la globalización económica, las migraciones de menores hacia Europa han devenido un fenómeno estable, el interés superior de todo menor debe primar en los protocolos de acogida a éstos. Y, como las experiencias observadas nos muestran, los sistemas de protección no pueden atenuar o eludir el flujo migratorio con estrategias de dilación o filtrado. Por lo que las soluciones duraderas experimentadas en el Sur de Europa, tendentes a la inclusión en la sociedad de acogida, deben priorizarse y transferirse como buenas prácticas a los Estados donde esta migración es más reciente.

Entre ellas, el Trabajo Social tiene ya experiencia en la generación de vínculos entre el

menor acogido y la familia en el país de origen, dentro de una estrategia transnacional de acompañamiento en la regularización administrativa, los procesos educativos y del ámbito de la mediación intercultural, entre otros. La sistemati-

zación y transferencia de estas buenas prácticas complementan un nuevo enfoque de un Trabajo Social europeo en red, como reto de unos sistemas de protección locales que, ante esta migración, pueden transformarse en *glocales*.

7. Referencias bibliográficas

- Arnold, S. *et al.* (2015). *Best Practice in Determining and Implementing Durable Solutions for Separated Children in Europe: A Multidisciplinary Approach*. Dublín: Irish Refugee Council.
- Bailleul, C. y Senovilla, D. (2015). *In whose best interests? Exploring Unaccompanied Minors' Rights Through the Lens of Migration and Asylum Processes: France national report. Projet MINAS*. Poitiers: MIGRINTER-CNRS-Université de Poitiers.
- Bhabha, J. (2011). *Children without a state: A global human rights challenge*. Cambridge: MIT Press.
- Bhabha, J. *et al.* (2016). *Children on the move: an urgent human rights and child protection priority*. Boston: FXB Center for Health and Human Rights, Harvard University.
- Bravo, A. *et al.* (2010). *Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español*. Oviedo: Universidad de Oviedo
- Cabrera, J.C. (2015). El impacto de la crisis económica en el fenómeno migratorio de menores no acompañados en la provincia de Cádiz. En: F.J. García Castaño *et al.* (eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (pp. S18/70–S18/85). Granada: Instituto de Migraciones.
- Comisión Europea. (2010). *Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014)*. Bruselas: Comisión Europea.
- Defensor del Pueblo. (2012). *Trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Del Valle, J.F. *et al.* (2012). *Estándares de calidad en acogimiento residencial*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Digidiki, V. y Bhabha, J. (2017). *Emergency within an Emergency: The Growing Epidemic of Sexual Exploitation and Abuse of Migrant Children in Greece*. Boston: FXB Center for Health and Human Rights, Harvard University.
- Di Rosa, R.T. (2015). Los MENA en Italia: criticidades en la integración entre políticas nacionales e intervenciones locales. En: F.J. García Castaño *et al.* (eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (pp. S18/70–S18/85). Granada: Instituto de Migraciones.
- Empez, N. (2007). Social Construction of Neglect: The Case of Unaccompanied Minors from Morocco to Spain. *Serie: MPIDR Working Papers, 2007-007*.
- Epelde, M. (2015). El reto de la integración social de los jóvenes migrantes no acompañados en un contexto socioeconómico adverso. En: F. J. García Castaño *et al.* (eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (pp. S18/70–S18/85). Granada: Instituto de Migraciones.
- Ferrero, R. y Pinyol, G. (2016). La mal llamada “crisis de los refugiados” en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. *Documentación social, 180*, 49-69.
- Fuentes, R. (2014). Menores Extranjeros No Acompañados. *Azarbe, 3*, 105-111.
- Gaines, K. (2011). Assessment of international efforts to protect the rights of unaccompanied minors. Independent Study Project, Collection. *Paper 1148*. Recuperado de: http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1148
- Gimeno, Ch. (2013a). Menores que migran solos: análisis de los expedientes de tutela administrativa en Aragón. *Migraciones, 34*, 139-175.
- Gimeno, Ch. (2013b). Trabajo Social y control migratorio. Tensiones en los Sistemas de Protección de Menores. *Portularia, 13*(2), 15-24.
- Gimeno, Ch. (2014). *Buscavidas. La globalización de las migraciones juveniles*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Gimeno, Ch. (2015a). Acogida institucional de menores que migran solos: del desbordamiento a la invisibilización. En: F.J. García Castaño *et al.* (eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (pp. S18/70–S18/85). Granada: Instituto de Migraciones.

- Gimeno, Ch. (2015b). Sortie, transit, exile: une approche à l'imaginaire transnational des jeunes. *Les Cahiers de Framespa* [on line], 19. Disponible en: <https://framespa.revues.org/3346?lang=es>
- Giovanetti, M. (2016). *I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*. Roma: Cittalia-ANCI.
- Jiménez, M. (2011). *Intrusos en la fortaleza. Menores marroquíes migrantes en la Frontera Sur de Europa*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.
- Jiménez, M. y Vacchiano, F. (2011). De dependientes a protagonistas. Los menores como sujetos migratorios. En: N. Ribas (coord.), *El río Bravo mediterráneo: las regiones fronterizas en la época de la globalización* (pp. 495-511). Barcelona: Bellaterra.
- Kanics, J. y Senovilla, D. (2010) Protected or merely tolerated? Models of reception and regularization of unaccompanied and separated children in Europe. En: J. Kanics, D. Senovilla y K. Touzenis (eds.), *Migrating alone: Unaccompanied and separated children's migration to Europe* (pp. 91-103). París: UNESCO.
- Kholi, R. y Mather, R. (2003). Promoting psychosocial well-being in unaccompanied asylum seeking young people in the United Kingdom. *Child and Family Social Work*, 8(3), 201-213.
- Klein, A. (2006). *Adolescentes sin adolescencia. Reflexiones en torno a la construcción de subjetividad adolescente bajo el contexto neoliberal*. Montevideo: Psicolibros.
- Mission Mineurs Non Accompagnés (MMNA). (2017). *Rapport annuel d'activité 2016*. París: Ministère de la Justice.
- Monteros, S. (2007). *La construcción social de un nuevo sujeto migratorio: los menores migrantes marroquíes no acompañados*. Tesis (inédita), Universidad Autónoma de Madrid.
- Montserrat, C. (2011). *Los itinerarios educativos de los jóvenes ex-tutelados*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- O'Higgins A. (2012). Vulnerability and agency: Beyond an irreconcilable dichotomy for Social Services providers working with young refugees in the UK. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 136, 79-91.
- Ostergaard-Nielsen, E. (2003). The politics of migrants' transnational political practices. *International Migration Review*, 37(3), 760-786.
- Peris, L.F. (2015). *La tutela transnazionale condivisa come superiore interesse dei minori stranieri non accompagnati con vincoli familiari*. Tesis doctoral, Sapienza Università di Roma.
- Quiroga, V. y Soria, M. (2010). Los y las menores migrantes no acompañados/as: entre la indiferencia y la invisibilidad. *Educación Social*, 45, 13-35.
- Sedmak, M. et al. (2015). *Comparative report on fieldwork with experts and unaccompanied minors (Projet MINAS)*. Poitiers: MIGRINTER-CNRS-Université de Poitiers.
- Senovilla, D. (2013). *Mineurs isolés étrangers et sans protection en Europe. Projet PUCAFREU. Rapport comparatif final*. Poitiers: MIGRINTER-CNRS-Université de Poitiers.
- Senovilla, D. (2014). Analyse d'une catégorie juridique récente: le mineur étranger non accompagné, séparé ou isolé. *Revue européenne des migrations internationales*, 30 (1), 17-34.
- SOS Racismo.(2010). *Menores en riesgo: prácticas excepcionales de las Administraciones*. San Sebastián: SOS Racismo- Gipuzkoa.
- Suárez, L. (2004). Inmigración de los menores migrantes no acompañados. En: CONRED, *Actas del Seminario Europeo Menores Migrantes No Acompañados en Europa* (pp. 6-12). Barcelona : Fundación Pere Tarres.
- Suárez, L. (2008). La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos. En: J. García y J. Lacomba (eds.), *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar* (pp. 771-796). Barcelona: Bellaterra.
- Suárez, L. y Jiménez, M. (2011). Menores en el campo migratorio transnacional. Los niños del centro (Dra-ri d'sentro). *Papers*, 96 (1), 11-33.
- Torrado, E. y González, A. (2009). Una aproximación al tráfico y contrabando de personas: el caso diferencial de menores, niños y niñas en España. *Atlántida*, 1, 37-63.
- UNHCR-UNICEF. (2014). *Safe and Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*. UNHCR: Bruselas.
- UNHCR (2016). *Italy. UNHCR Update, 10. December*. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53271>

- Vacchiano, F. y Jiménez, M. (2012). Between agency and repression: Moroccan children on the edge. *Children's Geographies*, 10(4), 457-471.
- Yaqub, S. (2009). Independent child migrants in developing countries: Unexplored links in migration and development. *Innocenti Working Paper*, 2009-01.