

UNIVERSIDAD DE
MURCIA



<http://revistas.um.es/analesderecho>

ANALES de DERECHO

**La atención a menores extranjeros no
acompañados víctimas de trata en España
desde una perspectiva comparada**

RUBÉN ESPUNY CUGAT

CAROLINA VILLACAMPA ESTIARTE

Universidad de Lleida

Resumen

El perfil de las víctimas de trata de seres humanos ha ido cambiando paulatinamente, identificándose cada vez más niños y niñas frente a la hegemónica mayoría de mujeres adultas. La posición de desprotección en la que se encuentran las víctimas menores de edad, especialmente en los casos de extranjeros que no están acompañados por sus padres o tutores legales, plantea una compleja situación que cualquier enfoque victimocéntrico de este fenómeno delictivo está obligado a abordar. Con el objetivo de contribuir a establecer estrategias para identificar y asistir adecuadamente a menores extranjeros no acompañados víctimas de trata, en este trabajo se ha llevado a cabo un análisis documental de los protocolos aprobados al respecto en España, así como en otros cinco países europeos —Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Italia y Portugal— con dicho fin desde que entrara en vigor la Directiva 2011/36/UE, de los que deriva propuestas de mejora.

Palabras clave: *trata de menores; menores extranjeros no acompañados; enfoque victimocéntrico; protocolos de atención a víctimas.*

“Care for unaccompanied foreign minors victims of trafficking in Spain from a comparative perspective”

Abstract

The profile of trafficking victims in human beings has been gradually changing with more and more children being identified as opposed to the hegemonic majority of adult women. The unprotected position in which child victims find themselves, especially in the case of foreigners who are not accompanied by their parents or legal guardians, poses a complex situation that any victim-centred approach to this criminal phenomenon is obliged to address. With the aim of contributing to the establishment of strategies to adequately identify and assist unaccompanied foreign minors who are victims of trafficking, this paper has carried out a documentary analysis of the protocols approved in this regard in Spain, as well as in five other European countries —the United Kingdom, the Netherlands, Germany, Italy and Portugal— for this purpose since Directive 2011/36/EU came into force, from which to draw proposals for improvement.

Palabras clave: *child trafficking; unaccompanied foreign minors; victim-centred approach; protocols for victim assistance.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA. III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. 1. Identificación de las víctimas. 2. Asistencia a las víctimas. IV. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS.

I. INTRODUCCIÓN

La trata de seres humanos —en adelante TSH— define un amplio proceso criminal que abarca desde la captación en origen de las víctimas hasta su transporte, traslado y acogida o recepción en el lugar de destino donde pretende llevarse a cabo su explotación¹. Constituye un grave fenómeno criminal porque sus autores se aprovechan de la situación de necesidad y vulnerabilidad de personas que generalmente viven en países con ingresos bajos, pero manteniendo la esperanza de poder desarrollar en el futuro un mejor proyecto de vida en países con rentas más elevadas². Este hecho establece una relación estrecha entre la TSH y los movimientos migratorios a nivel mundial, lo que la convierte en una criminalidad de carácter transnacional que traspasa las fronteras de los Estados y, consecuentemente, desborda su capacidad de actuación a nivel individual, haciendo de esta actividad criminal uno de los retos globales del siglo XXI³.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto RTI2018- 094686-B-C21, «Hacia una Ley integral contra la trata de seres humanos y la esclavitud» (LITRAES), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

¹ Más ampliamente definida por el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000), como «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos»; y posteriormente también definida por el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio nº 197 del Consejo de Europa) del año 2005 como «el reclutamiento, transporte, transferencia, alojamiento o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coerción, el secuestro, fraude, engaño, abuso de autoridad o de otra situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con vistas a su explotación. La explotación comprenderá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otras personas u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extirpación de órganos».

² Los países con mejor nivel de renta son los que reciben un mayor número de migrantes internacionales. Vid. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration Report 2022*, 2022, p. 36; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *International Migration 2019*, 2019, pp. 3-5.

³ CLARK, I., “Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations”, *Review of International Studies* 24(4), 1998, pp. 479-498.

Con el Protocolo de Palermo del año 2000⁴ se alcanzó por primera vez un relevante consenso internacional en cuanto a la delimitación conceptual de la TSH. Desde entonces se ha observado una notable y progresiva mejoría en el número de países que comunican cifras oficiales de víctimas —concretamente, entre 2003 a 2010—, pese al estancamiento observado en los últimos años —desde 2011 en adelante—⁵. Este hecho, sumado al incremento medio del número de víctimas registradas por parte de los países que contabilizan y comunican sus datos nacionales, sugiere de una forma cada vez más intensa que la TSH está en auge a nivel global. Sin embargo, debe advertirse que resulta inviable medir adecuadamente tanto su impacto como su evolución debido a que los datos disponibles en la actualidad son escasos y poco realistas, por lo que cualquier comparación estadística debe ponerse en duda debido a que los criterios seguidos para obtener la información son dispares⁶.

Pese a todo, los datos disponibles más recientes, que corresponden a los del año 2018, permiten comprobar la existencia de cambios de marcada trascendencia en cuanto al sexo y la edad de las víctimas registradas. Aunque el perfil de víctima de TSH ha sido y sigue siendo predominantemente el de una mujer en edad adulta sometida a explotación sexual, con el paso de los años cada vez se han ido registrando a un número proporcionalmente mayor de hombres, niños y niñas con respecto a mujeres. Lo mismo ha sucedido en cuanto a la detección de otras formas de explotación, que han ido ganando protagonismo en comparación con la de tipología sexual⁷.

La creciente preocupación general en torno a la TSH ha motivado una respuesta jurídica internacional que, superando el tradicional enfoque de esta cuestión desde el estricto marco de la persecución y el castigo del delito —visión criminocéntrica—, ha dado lugar a un nuevo enfoque que pone mayor énfasis en la protección de las víctimas ante la

⁴ Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000), ratificado por España el 21 de febrero de 2002 y en vigor desde el 25 de diciembre del siguiente año.

⁵ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2018*, 2018, p. 7.

⁶ Sobre los distintos problemas relacionados con la prevalencia de la TSH, *vid.* VILLACAMPA ESTIARTE, C., “Trata de seres humanos y delincuencia organizada: conexión entre ambos fenómenos criminales y su plasmación jurídico-penal”, *Indret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, núm. 1, 2012, pp. 11-20.

⁷ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, 2020, p. 16.

vulneración de sus derechos y el grave daño que sufren —visión victimocéntrica—⁸. Esta nueva perspectiva se plasmó a principios de este siglo en el antes mencionado Protocolo de Palermo, que estableció un abordaje multinivel basado en la tradicional prevención y persecución del delito, pero también en la protección de las víctimas. Esta mirada hacia la situación traumática de los afectados por la TSH fue subsiguientemente reforzada mediante el Convenio de Varsovia⁹, y unos años más adelante también se instauró en el Derecho derivado de la Unión Europea¹⁰, en concreto con la aplicación de la Directiva 2011/36/UE¹¹.

Centrándonos en los casos de TSH en menores de edad¹², llama la atención que en el año 2004 solo el 13% de la cifra global de víctimas de TSH en general registradas en el mundo fueran niños —3%— y niñas —10%—, mientras que en el año 2018 dicho porcentaje ascendiera al 33%, representando los niños el 15% y las niñas el 19% de las víctimas en total¹³. En suma, durante este periodo de catorce años los menores afectados se han multiplicado aproximadamente por 2,5 veces, hasta el punto de que una de cada tres víctimas de TSH era menor de edad en el año 2018. Estos datos guardan una estrecha relación con los ofrecidos por la Comisión Europea, en los que se observa que también alrededor de un tercio de las víctimas registradas en la Unión Europea son menores de edad, aunque en el caso concreto de España llama la atención que ese porcentaje se reduzca hasta el 7%¹⁴, poniendo en duda la capacidad de nuestro país en cuanto a la

⁸ VILLACAMPA ESTIARTE, C., “Víctimas de la trata de seres humanos: su tutela a la luz de las últimas reformas penales sustantivas y procesales proyectadas”, *Indret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, núm. 2, 2014, pp. 2-6.

⁹ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005), ratificado por España el 10 de septiembre de 2009 y en vigor desde el 1 de agosto de ese mismo año.

¹⁰ VILLACAMPA ESTIARTE, C., “La nueva directiva europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas: ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres humanos?”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 13-14, 2011, pp. 1-52.

¹¹ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (2011).

¹² De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), ratificada por España el 30 de noviembre de 1990 y en vigor desde el 5 de enero del siguiente año: «se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad» (art. 1).

¹³ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, cit., p. 16.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION-MIGRATION AND HOME AFFAIRS, *Data collection on trafficking in human beings in the EU*, Publications of the European Union, Luxembourg, 2020, p. 146. También, más

detección de posibles víctimas de TSH menores de edad en comparación con otros países miembros. Además, cabe destacar también que en nuestro país casi uno de cada cuatro menores detectados como posibles víctimas de TSH son extranjeros no acompañados por sus padres o tutores legales —en adelante MENA—¹⁵.

En los tres instrumentos jurídicos internacionales antes mencionados se destaca la posición de marcada desprotección de los menores frente al fenómeno criminal de la TSH. Se alude a la necesidad de que los Estados adopten medidas específicas de apoyo, asistencia y protección a este tipo de víctimas —*vid.* art. 6.4 del Protocolo de Palermo, art. 28.3 del Convenio de Varsovia y art. 14 de la Directiva 2011/36/UE respectivamente—. Además, en lo referente a los casos de MENA, el artículo 16 de la Directiva 2011/36/UE incide en la posición todavía más frágil que presentan, tanto por su falta de desarrollo personal como por la ausencia del acompañamiento de sus padres o tutores legales, disponiendo que deben ser atendidos teniendo en cuenta que se encuentran en unas circunstancias personales muy particulares propias del grupo social al que pertenecen¹⁶.

El alarmante incremento del número de víctimas de TSH menores de edad pone de manifiesto el peligro que corren muchos niños y niñas en el mundo ante este fenómeno criminal, lo que requiere de la adopción de medidas específicas para la creación de un entorno de protección que reduzca su vulnerabilidad¹⁷. Al no haber alcanzado todavía la mayoría de edad, los menores son un objetivo fácil para los tratantes por su falta de madurez. En este sentido, los MENA todavía presentan mayor indefensión ante los medios de captación de las redes criminales de TSH, pues a su falta de desarrollo personal debido a su corta edad —motivo que por sí mismo ya representa suficiente agravio—, se

recientemente, VILLACAMPA, C. y TORRES, C., “Aproximación institucional a la trata de seres humanos en España: valoración crítica”, *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XLI, 2021, pp. 211-213

¹⁵ VILLACAMPA, C., GÓMEZ, M. J., TORRES, C. y MIRANDA, X., “Trata de seres humanos: dimensión y características en España”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 35, 2021, p. 17.

¹⁶ GARCÍA DE DIEGO, M. J., “«Bajo el casco de Hades»: menores migrantes no acompañadas como posibles víctimas de trata y su triple invisibilización”, *Migraciones*, núm. 28, pp. 193-223; RIGBY, P., “Separated and Trafficked Children: The Challenges for Child Protection Professionals”, *Child Abuse Review* 20(5), 2011, pp. 324-340.

¹⁷ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Sixth General Report on GRETA's Activities*, 2018, p. 5.

le suma el hecho de encontrarse en una posición social de soledad, desamparo e invisibilidad en un país que no es el suyo, lo cual les lleva al olvido¹⁸.

Más allá de los importantes avances que a nivel legislativo se han producido desde el año 2011 con el fin de transponer a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros el contenido de la mencionada Directiva 2011/36/UE¹⁹, resulta igual de fundamental que sean actualizados los diferentes protocolos, mecanismos, guías prácticas u otros instrumentos que determinan las pautas de actuación a seguir con las víctimas por parte de los agentes implicados. En suma, es esencial que los cambios impulsados a nivel legal para ofrecer una verdadera atención integral a estas víctimas cristalicen en la forma de proceder de los actores que intervienen en cada una de las fases del proceso de atención a los afectados.

Teniendo en cuenta lo precedentemente indicado, el objetivo de este estudio se centra en comprobar la situación actual de España en cuanto a este tipo de instrumentos en relación con su capacidad para favorecer la detección, la identificación y la asistencia adecuada a los menores víctimas de TSH, en especial a los MENA, efectuando las correspondientes propuestas de mejora. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis comparado entre los protocolos vigentes en España dedicados a la atención de estas víctimas y los instrumentos homólogos presentes en terceros países europeos. La finalidad principal del mismo es, como se ha indicado, determinar los principales déficits que presenta actualmente el sistema español en esta materia para, seguidamente, formular mecanismos de superación de los mismos que podrían resultar útiles en la elaboración de futuros instrumentos enderezados al abordaje de la TSH de menores de edad.

II. METODOLOGÍA

Para cumplir con los objetivos marcados en el apartado anterior, hemos llevado a cabo un estudio empírico de tipo cualitativo basado en el análisis de una muestra de material documental conformada por distintos protocolos y mecanismos en materia de atención a víctimas de TSH existentes tanto en España como en otros cinco países europeos —Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Italia y Portugal—, centrando el enfoque en la situación

¹⁸ SAVE THE CHILDREN, *Infancias invisibles*, 2016, pp. 82-83.

¹⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Report from the commission to the european parliament and the council. Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2020) as required under article 20 of directive 2011/36/eu on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, 2020.

de los menores de edad. La selección de dichos cinco países se ha llevado a cabo fundamentalmente por razones de similitud entre sus sistemas jurídicos y de proximidad geográfica, a excepción del caso de Reino Unido.

En relación con Portugal e Italia, ambos países comparten tradición jurídica con España, además de vínculos estrechos a nivel social, cultural y económico debido a que se encuentran en una zona geográfica próxima, por lo que cabría esperar similitudes importantes entre sus sistemas de atención a las víctimas de la TSH. En lo que respecta a Alemania, pese a no mantener nexos tan intensos con España en comparación con los dos países anteriores, ha sido tradicionalmente una fuente de inspiración desde el punto de vista jurídico para nuestro país. En el caso de Países Bajos, ha demostrado tener un sistema eficaz en cuanto a detección y atención de víctimas. Por último, Reino Unido ha sido escogido porque, si bien jurídicamente se asienta en el *Common Law*, en contraste con el resto de países que son objeto de este estudio, resulta ser clave a nivel europeo porque es el que más víctimas detecta tanto en términos absolutos como en proporción a su población²⁰.

En cuanto a la exploración de los protocolos objeto de este análisis, se ha llevado a cabo consultando las diferentes páginas webs gubernamentales de carácter oficial tanto de España como de los otros cinco países europeos seleccionados para el estudio. Algunos de los dispositivos examinados solo se encuentran disponibles en línea, pues son mecanismos vivos en constante actualización como así se indica en aquellos documentos incluidos en la tabla de protocolos que son de esta naturaleza.

Los tres criterios de inclusión seguidos para la selección de los instrumentos gubernamentales que finalmente conforman la muestra de este análisis, ya sean protocolos o documentos disponibles en sitios webs oficiales —16 en total—, son los siguientes: (1) protocolos dirigidos a guiar la actuación de los actores más relevantes que intervienen en el proceso de atención a víctimas de TSH; (2) que los dispositivos seleccionados se encuentren aprobados y actualmente en vigor después de la aplicación de la Directiva 2011/36/UE; y (3) que incluyan medidas específicas de atención a víctimas menores de edad.

²⁰ EUROPEAN COMMISSION-MIGRATION AND HOME AFFAIRS, *Data...* cit., p. 132.

Tabla de protocolos

Selección de los mecanismos gubernamentales de referencia en materia de atención a víctimas de TSH en España y en los cinco seleccionados para el análisis comparado

<i>España</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. Protocolo Marco de protección de las víctimas de TSH (2011). ii. Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (2014). iii. Actuaciones para la detección y atención de víctimas de TSH menores de edad. Anexo al Protocolo Marco de protección de víctimas de TSH (2017).
<i>Reino Unido</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. National Referral Mechanism guidance: adult (England and Wales). Disponible en línea. ii. National Referral Mechanism guidance: adult (Northern Ireland and Scotland). Disponible en línea. iii. National Referral Mechanism: guidance for child first responders (2016). iv. Modern Slavery: Statutory Guidance for England and Wales (under s49 of the Modern Slavery Act 2015) and Non-Statutory Guidance for Scotland and Northern Ireland (2022).
<i>Países Bajos</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. Wegwijzer Mensenhandel (en línea). ii. Nidos Jeugdbescherming voor vluchtelingen (en línea).
<i>Portugal</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. Sistema de Referência Nacional de Víctimas de Tráfico de Seres Humanos. Orientações para a Sinalização de Víctimas de Tráfico de Seres Humanos em Portugal (2014). ii. Sistema de Referência Nacional para Crianças (presumíveis) Víctimas de Tráfico de Seres Humanos. Protocolo para a definição de procedimentos de atuação destinado à Prevenção, Detecção e Proteção (2021).

<i>Italia</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. Agire per potenziare la partnership tra soggetti pubblici e privati nell'identificazione e supporto di minore vittime e a rischio di tratta in Europa (2010). ii. Meccanismo Nazionale di Referral per le Persone Trafficate in Italia (2017). iii. Procedure operative standard per l'identificazione di minori vittime di tratta e sfruttamento (2020).
<i>Alemania</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. Bundeskooperationskonzept „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“ (2018). ii. Mensenhandel (en línea).

Fuente: elaboración propia

Para el análisis de los 16 protocolos de atención a víctimas de TSH mencionados, cuyos resultados se exponen desde un enfoque directo y objetivo en el siguiente apartado, se ha diseñado un sistema de codificación dividido en variables para facilitar el procesamiento y posterior examen de su contenido. El diseño del sistema de codificación se ha basado en tres códigos distintos —detección, identificación y asistencia—, incluyendo cada uno de ellos sendas variables que han permitido segmentar y clasificar el análisis de la información de cada dispositivo que se considerada más relevante para cumplir con el objetivo del estudio.

Para la exposición de los resultados, se ha decidido estructurar el contenido en dos bloques: el primero, la identificación de las víctimas, que es la parte que se inicia desde la primera toma de contacto con la posible víctima —detección— hasta la posterior identificación formal de la misma desde el punto de vista legal; y el segundo, la asistencia a las víctimas, que empieza inmediatamente después de la finalización de la anterior parte y se concreta en todos aquellos servicios asistenciales puestos a disposición de las mismas con el fin de cubrir sus necesidades y ayudarlas a conseguir el desarrollo de una vida digna.

Sobre esta base, la elaboración de las conclusiones acompaña la formulación de una serie de propuestas de mejora para el proceso de atención a los menores víctimas de TSH en España, atendiendo con especial consideración las necesidades particulares que requieren los MENA.

III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Identificación de las víctimas

Una rápida y temprana identificación de los menores víctimas de TSH es esencial para que las autoridades apliquen las medidas más adecuadas para su asistencia y protección²¹. Se ha señalado la necesidad de que los actores que intervienen en esta fase tengan formación especializada²², porque a los ya de por sí complejos aspectos que dificultan la identificación de cualquier caso de TSH, se unen en estos específicos supuestos obstáculos relacionados con la vulnerabilidad de los menores²³. Además, en los casos de MENA su situación se complica al encontrarse sin el acompañamiento de sus padres o tutores legales²⁴. Por otro lado, también se ha insistido en la necesidad de actuar con celeridad para preservar el interés superior del menor desde la primera toma de contacto con él —aun cuando este se muestre incapaz de exteriorizar su situación personal como víctima del delito—, así como evitar que pueda volver a ser objeto de la TSH de nuevo²⁵.

En este punto, uno de los mayores desafíos que plantea la identificación de víctimas de TSH es la determinación de su edad. Es un aspecto crucial porque coloca en una situación de grave riesgo a los afectados cuya edad es incierta, no pudiendo determinarse de forma clara desde el principio si son adultos o todavía no. Esto deja en una situación de gran vulnerabilidad a los menores de edad, pues podrían recibir una atención inadecuada ya desde el mismo momento en el que son detectados como posibles víctimas²⁶, viendo privado su acceso a la atención especializada que deberían recibir no solo por ser víctimas

²¹ CUNHA, A., GONÇALVES, M. y MATOS, M., “Knowledge of Trafficking in Human Beings among Portuguese Social Services and Justice Professionals”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25(4), 2019, pp. 469–488; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Fifth General Report on GRETA’s Activities*, 2016, p. 36; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Tenth General Report on GRETA’s Activities*, 2020, pp. 49-50; UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, p. 43.

²² WEST, A., “Child Trafficking and Child Welfare”, *Journal of Human Trafficking* 3(2), 2016, pp. 4-5.

²³ WARRIA, A., NEL, H. y TRIEGAARDT, J., “Challenges in Identification of Child Victims of Transnational Trafficking”, *Practice* 27(5), 2015, pp. 319-320.

²⁴ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Sixth... cit.*, p. 23.

²⁵ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Fifth... cit.*, p. 36.

²⁶ DEFENSOR DEL PUEBLO, *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, 2012, p. 236.

de TSH, sino por sufrir este hecho siendo personas que todavía no han alcanzado la adultez.

Tanto el artículo 10 del Convenio de Varsovia como el considerando número 22 de la Directiva 2011/36/UE, establecen la necesidad de que los protocolos nacionales de atención a víctimas presupongan que la posible víctima es menor de edad en los casos en que este hecho sea desconocido y haya motivos razonables para creer que sea así desde el mismo momento en que es detectada. La TSH afecta a todo tipo de menores, pudiendo abarcar desde niños y niñas hasta jóvenes y adolescentes muy próximos a la edad adulta, siendo estos últimos fácilmente confundibles por adultos jóvenes, y de ahí la importancia de que exista un gran consenso en apoyar la idoneidad de tal presunción²⁷. Esto significa que el menor sospechoso de sufrir TSH deberá recibir, inmediatamente desde el momento de su localización, las medidas de asistencia, apoyo y protección idóneas aunque formalmente no haya adquirido todavía el estatus jurídico de víctima, ni todavía se haya determinado tampoco su minoría de edad con seguridad²⁸.

En España, el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de TSH —en adelante, Protocolo Marco— del año 2011²⁹, establece la forma de proceder para la identificación formal de posibles víctimas, limitando esta competencia exclusivamente al ámbito policial mediante la realización de una única entrevista de carácter privado y confidencial por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) con la víctima —capítulo sexto—. En concreto, tienen asignada esta competencia la Unidad Central contra Redes De Inmigración y Falsedades Documentales (UCRIF) de la Policía Nacional, los Equipos Mujer-Menor (EMUME) de la Guardia Civil, y las unidades especializadas

²⁷ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General no 5. Tratado de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 2005, p. 11; DEFENSOR DEL PUEBLO, *La... cit.*, pp. 235 y ss.; UNICEF, *Reference... cit.*, pp. 43-44.

²⁸ De todas formas, cabe señalar que no parece que en la actualidad el estado de la ciencia médica pueda ofrecer estimaciones precisas que permitan obtener suficiente seguridad jurídica en cuanto a la determinación concreta de la edad biológica de las víctimas en todos los casos, y por esta razón se ha sugerido adoptar un método holístico donde no solo se tenga en cuenta el aspecto físico del individuo, sino también su madurez psicológica a través del mayor protagonismo que cobran los exámenes de tipo psicosocial. *Vid.* COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación... cit.*, p. 11; DEFENSOR DEL PUEBLO, *¿Menores o adultos?: procedimientos para la determinación de la edad*, 2011, *passim*; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA): *Fifth... cit.*, p. 37; OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES GENEVA, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, 1997, p. 8.

²⁹ Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos. Disponible en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/va/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/marco/docs/protocoloTrata.pdf>

presentes en algunas comunidades autónomas, siendo competente en este ámbito la Unitat Central de Tràfic d'Éssers Humans (UCTEH) de los Mossos d'Esquadra en el caso de Cataluña.

Entre los aspectos de este modelo que en los últimos años han sido objeto de crítica, uno de los más recurrentes es precisamente que únicamente a agentes policiales especializados les corresponda esta capacidad de identificar formalmente a víctimas de TSH en detrimento de otros actores —por ejemplo, profesionales de organizaciones y entidades del tercer sector especializadas en TSH— que teniendo también formación en esta materia, su actuación se ve circunscrita al campo de la detección de posibles víctimas y su derivación a las FCSE para que consideren su identificación formal³⁰. Otro de los aspectos destacables es que el Protocolo Marco no introdujo indicadores concretos para la identificación de menores víctimas de TSH ni medidas para su posterior registro en bases de datos policiales³¹, redirigiéndose para un mayor desarrollo a la creación de otro protocolo de carácter específico referido a los MENA, de acuerdo con la previsión que a este respecto ya había efectuado el Real Decreto 557/2011 en su artículo 190.2.

Con la entrada en vigor en el año 2014 del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los MENA³², se adoptaron pautas más concretas para su identificación y determinación de edad³³. Se previeron, además, medidas concretas sobre prevención de la TSH y contra la utilización de menores de edad, así como otras disposiciones encaminadas a lograr el adecuado funcionamiento del Registro de MENA (RMENA). Posteriormente, en el año 2017 se aprobó un nuevo instrumento como anexo

³⁰ Por ejemplo, *vid.* APRAMP, *Guía de intervención con víctimas de trata para ayuntamientos y trabajadores/as sociales*, 2017, p. 125-131; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second evaluation round*, 2018, pp. 33-38; VILLACAMPA, C., y TORRES, N., “Trata de seres humanos para explotación criminal: ausencia de identificación de las víctimas y sus efectos”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 36, 2016, pp. 790 y ss.

³¹ DEFENSOR DEL PUEBLO, *La... cit.*, pp. 279 y 285; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. First evaluation round*, 2013, p. 38.

³² Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10515>

³³ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second... cit.*, p. 42.

al Protocolo Marco en el que se estableció un catálogo de indicios específicos para la detección de posibles víctimas de TSH menores de edad³⁴.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados se sigue identificando un número escaso de víctimas menores de edad en España de acuerdo con los datos oficiales disponibles³⁵. Es este un problema compartido a nivel global, puesto que estamos ante un desafiante fenómeno criminal que permanece oculto en gran medida, lo que dificulta establecer su magnitud real y añade más riesgo a la delicada situación de este tipo de víctimas³⁶. Concretamente, estas dificultades en la identificación de víctimas se han venido explicando en el caso de España por la falta de un enfoque más proactivo de los actores implicados³⁷, aunque se trata de un déficit habitual y compartido con otros muchos países³⁸.

Desde una perspectiva comparada, destacan las estrategias adoptadas en países como Reino Unido, Portugal, Italia o los Países Bajos, que se caracterizan por un modelo dividido en dos partes³⁹. Primero se evalúan preliminarmente los indicios de TSH que presenta la posible víctima y se le ofrece la asistencia más urgente y necesaria, mientras que después se la deriva a la autoridad competente que corresponda para que considere su identificación formal como víctima de TSH y le asigne tal estatus de manera oficial.

³⁴ Actuaciones para la detección y atención de víctimas de trata de seres humanos (TSH) menores de edad. Anexo al Protocolo Marco de protección de víctimas de TSH. Disponible en: https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/productos/pdf/Anexo_Protocolo_Marco_Menores_Victimas_TSH_aprobado_por_Pleno1_12_2017.pdf

³⁵ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second...*, cit., p. 43; SAVE THE CHILDREN, *Infancias...* cit., p. 84; UNICEF, *They are children, they are victims. Situation of children who are victims of trafficking in Spain*, 2017, pp. 15 y ss.; VILLACAMPA, C. y TORRES, C., “Aproximación... cit.”, pp. 211-212.

³⁶ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Sixth...* cit. p. 6; UNICEF, *They...* cit., p. 15; VILLACAMPA ESTIARTE, C., “Trata... cit.”, pp. 11-20.

³⁷ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second...* cit., p. 44 ; US DEPARTMENT OF STATE, *2020 Trafficking in Persons Report*, 2020, pp. 458-460; US DEPARTMENT OF STATE, *2021 Trafficking in Persons Report*, 2021, pp. 514-516; US DEPARTMENT OF STATE, *2022 Trafficking in Persons Report*, 2022, pp. 506-509.

³⁸ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Sixth...* cit., p. 23.

³⁹ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Protection and assistance of victims of labour exploitation. A comparative analysis*, 2020, p. 9.

Entre los países analizados, el caso de Reino Unido resulta especialmente interesante en lo que se refiere a la identificación de víctimas porque es el que más ha invertido en la capacidad de detección de posibles casos. Su mecanismo nacional de referencia en materia de TSH —*National Referral Mechanism* (en adelante NRM)— se creó en el año 2009 con el objetivo de contribuir a implementar el Convenio de Varsovia de 2005, firmado por el Reino Unido en 2007 y ratificado por el mismo al año siguiente.

Debido a la aplicación de legislaciones que afectan diferentemente a las cuatro regiones del país —Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte y Escocia—, como es el caso de la *Modern Slavery Act 2015*⁴⁰, que tiene efectos legales no solo, pero principalmente en Inglaterra y Gales, el contenido de su NRM no es homogéneo en todo Reino Unido —cabe diferenciar su aplicación en los territorios de Inglaterra y Gales⁴¹, y en los de Irlanda del Norte y Escocia⁴²—, si bien se mantienen las mismas bases y fundamentos. En suma, los actores clave son:

- i. En cuanto a la fase de detección y posterior derivación de víctimas, el conjunto de los *First Responders* constituyen una amplia red de personal con formación especializada en materia de TSH conformada por autoridades gubernamentales y ONG que actúan en primera línea —*frontline staff*—⁴³. Su misión consiste en detectar a posibles víctimas de TSH para derivarlas posteriormente a su NRM⁴⁴, que establece el circuito a seguir para identificar formalmente a los afectados, ofrecerles las primeras medidas de apoyo, y posteriormente brindarles toda la asistencia adecuada como víctimas de TSH reconocidas legalmente siempre que la autoridad competente así lo determine una vez haya valorado el caso concreto;

⁴⁰ Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

⁴¹ Vid. *National referral mechanism guidance: adult* (England and Wales). Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/human-trafficking-victims-referral-and-assessment-forms/guidance-on-the-national-referral-mechanism-for-potential-adult-victims-of-modern-slavery-england-and-wales#first-responder-organisations>

⁴² Vid. *National referral mechanism guidance: adult* (Northern Ireland and Scotland). Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/human-trafficking-victims-referral-and-assessment-forms/national-referral-mechanism-guidance-adult-northern-ireland-and-scotland#Section-9>

⁴³ La lista completa de los actores públicos y privados designados como *First Responders* en las cuatro regiones de Reino Unido se encuentra en su NRM. Cabe señalar que existen algunas diferencias entre los actores que son reconocidos como *First Responders* en Inglaterra y Gales con respecto a Irlanda del Norte y Escocia.

⁴⁴ De acuerdo con su NRM, en todo el territorio del Reino Unido solo los *First Responders* son los actores autorizados para llevar a cabo el proceso de derivación de posibles víctimas de TSH.

- ii. En la fase de identificación formal de víctimas, la *Single Competent Authority* (SCA) desde 2019⁴⁵, y posteriormente también la *Immigration Enforcement Competent Authority* (IECA) a partir de 2021⁴⁶, son las dos únicas autoridades competentes —*Competent Authorities in the Home Office*— que pueden reconocer formalmente a víctimas de TSH con el fin de que puedan adquirir los derechos que les brinda tal estatus jurídico. Sin embargo, entre estas dos autoridades solo la SCA interviene en los casos de víctimas menores de edad.

Aunque no existe un NRM específico para los casos de menores de edad, hay algunas diferencias en cuanto al proceso de identificación de víctimas que siguen. Desde el año 2013, la red de *First Responders* dispone de una guía específica para actuaciones con menores de edad, posteriormente actualizada en el año 2016 a su segunda versión⁴⁷, donde puede encontrarse información complementaria sobre el funcionamiento de su NRM en estos casos y del rol que desempeñan los *Child First Responders*⁴⁸. En este sentido, uno de los aspectos más reseñables de este instrumento es que el tipo de formulario que los *First Responders* envían a la autoridad competente para llevar a cabo el proceso de derivación de las posibles víctimas detectadas —*NRM referral form*—, varía en función de si se considera que estas han alcanzado ya la edad adulta o no. Esto permite adaptar la fase de detección y el proceso de derivación de posibles víctimas menores de edad atendiendo de forma separada las particularidades propias que estos presentan,

⁴⁵ La SCA se convertía en abril del año 2019 en la única autoridad competente para llevar a cabo la identificación formal de víctimas de TSH, sustituyendo la *Modern Slavery Human Trafficking Unit* (MSHTU) —antiguamente conocida como la *United Kingdom Human Trafficking Centre* (UKHTC) *Competent Authority of the NRM*— y también la *UK Visas e Immigration* (UKVI). El objetivo perseguido con este cambio era el de conseguir una más rápida y certera identificación formal de las posibles víctimas. Vid. *Victims of modern slavery – Competent Authority guidance*. Disponible en: <https://www.safeguardingchildren.co.uk/wp-content/uploads/2019/09/victims-of-modern-day-slavery-competent-authority-guidance.pdf>

⁴⁶ Vid. *Modern Slavery: Statutory Guidance for England and Wales (under s49 of the Modern Slavery Act 2015) and Non-Statutory Guidance for Scotland and Northern Ireland*. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/11041/Modern_Slavery_Statutory_Guidance__EW__Non-Statutory_Guidance__SNI__v2.11.pdf#page=47&zoo=100,93,204

⁴⁷ Vid. *National Referral Mechanism: guidance for child first responders*. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/510091/NRM_-_guidance_for_child_first_responders_v2.0_EXT.PDF

⁴⁸ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the UK. Second evaluation round, 2016*, p. 49; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Sixth... cit.*, pp. 23-24.

indiferentemente de si se trata de un menor nacional británico o no, y sin necesidad de que este preste su consentimiento para ser derivado como posible víctima.

Una vez derivado el menor a su NRM, la autoridad competente tiene unos pocos días para valorar los indicios razonables de TSH tomando en consideración los detalles del caso y toda la información contenida en el formulario de derivación rellenado por el *First Responder*. Si las sospechas son confirmadas por la SCA, entonces se considerará que existen motivos razonables de TSH —*reasonable grounds*—, y por consiguiente se le ofrecerá a la posible víctima un periodo de restablecimiento y reflexión —*recovery and reflection period*— de una duración mínima de 45 días en todo el territorio de Reino Unido, aunque ampliables si la autoridad competente lo estima beneficioso para el interés superior del menor⁴⁹, en los que recibirá la asistencia adecuada y se llevará a cabo una evaluación completa del caso.

En el momento que el período de restablecimiento y reflexión haya finalizado, se espera que la autoridad competente esté en disposición de concluir el proceso de identificación emitiendo su decisión final⁵⁰. Para ello deberá examinar si, con las evidencias disponibles sobre el caso concreto, la opción más factible sea —o no sea— deducir que el menor haya sido realmente víctima de TSH —*balance of probabilities*—. En la práctica, esto significa que no es necesario el convencimiento total y absoluto sobre tal posibilidad, pero sí que sea el escenario que se estime como el más probable.

Otro caso destacable es el de Portugal, porque como en España su sistema de atención a víctimas ha estado varios años funcionando en base a un protocolo nacional con pocas referencias específicas a la delicada situación de las víctimas menores, aunque recientemente han dado un paso adelante que en España todavía no se ha llevado a cabo. En concreto, mediante el *Protocolo Referente à Criação da Rede de Apoio e Proteção às Víctimas de Tráfico* (RAPVT) del año 2013 se creó la *Rede de Apoio e Proteção a Víctimas de Tráfico* (RAPVT), que reuniendo a un total de 22 organizaciones

⁴⁹ Aunque la duración preestablecida de los períodos de restablecimiento y reflexión se mantiene en los 45 días, en los últimos años todas las regiones de Reino Unido han previsto legalmente la posibilidad de ampliarlo hasta los 90 días, e incluso en algunos casos todavía puede extenderse más allá. Vid. GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Evaluation Report United Kingdom. Third evaluation round. Acces to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 2021, pp. 68-71.

⁵⁰ En la práctica se ha criticado que el proceso de identificación es lento y poco eficiente, tanto para víctimas menores como adultas. Vid. EVERY CHILD PROTECTED AGAINST TRAFFICKING (ECPAT), *Child trafficking in the UK 2020: A snapshot*, 2020, pp. 25-26; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Evaluation... cit.*, pp. 72-75.

tanto gubernamentales como no gubernamentales, y bajo la coordinación de la *Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género* (CIG), se encargó en el año 2014 de la actualización del *Sistema de Referência Nacional de Víctimas de Tráfico de Seres Humanos*⁵¹, su mecanismo nacional de derivación de víctimas. El objetivo propuesto fue el de adaptar dicho instrumento a las reformas legislativas que se habían llevado a cabo en años anteriores, y también establecer un enfoque mucho más amplio del fenómeno de la TSH más allá de la explotación sexual en víctimas mujeres⁵².

Sin embargo, hasta la reciente aprobación de su protocolo nacional específico para la situación de las víctimas menores de edad —*Sistema de Referência Nacional para Crianças (presumíveis) Víctimas de Tráfico de Seres Humanos* (2021)—, que busca un nuevo encuadre para afrontar este fenómeno a través de herramientas prácticas que definan los procedimientos destinados a la prevención, detección y protección de esta clase de víctimas⁵³, en Portugal prácticamente no existían disposiciones específicas de actuación pensadas para los casos de menores de edad afectados por contextos de TSH⁵⁴.

En cuanto a la detección de posibles víctimas en general, el sistema portugués incide en la importancia de la fase de sospecha de situaciones de TSH —*suspeita*—. Se apoya, fundamentalmente, en la capacidad y el deber general de actuación de la sociedad civil al tratarse de un delito público, así como especialmente en el papel de los profesionales sin formación en TSH pero que en su actividad diaria tienen fácil acceso a potenciales víctimas —por ejemplo, los profesionales del ámbito de la salud— para la señalización de posibles casos —*señalización*—. Con menores de edad localizados en territorio nacional que generen sospecha de ser víctimas de TSH, la labor de los actores que no tienen formación específica es asistida por la de los profesionales especializados de distintos ámbitos —*Órgãos de Polícia Criminal* (OPC), *Ministério Público* (MP) o

⁵¹ Vid. *Sistema de Referência Nacional de Víctimas de Tráfico de Seres Humanos. Orientações para a Sinalização de Víctimas de Tráfico de Seres Humanos em Portugal*. Disponible en: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/05/Sistema-de-referencia%C3%A7%C3%A3o-nacional-de-v%C3%ADtimas-de-tr%C3%A1fico-de-seres-humanos.pdf>

⁵² GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. Second evaluation round, 2017*, pp. 21-22.

⁵³ Vid. *Sistema de Referência Nacional para Crianças (presumíveis) Víctimas de Tráfico de Seres Humanos. Protocolo para a definição de procedimentos de atuação destinado à Prevenção, Detecção e Proteção*. Disponible en: https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/05/TSH_Book_M06.pdf

⁵⁴ Sin embargo, aunque se reconocen los relevantes esfuerzos llevados a cabo recientemente por Portugal en la atención de víctimas de TSH menores de edad, su sistema sigue presentando notables déficits en áreas clave. Vid. US DEPARTMENT OF STATE, 2022... cit., pp. 453-456.

Equipa Multidisciplinar Especializada para a Assistência a Vítimas de Tráfico de Seres Humanos (EME) —, que bien pueden detectar posibles casos por ellos mismos en el desarrollo de sus atribuciones o actuar como punto de contacto.

Finalmente, una vez superadas las fases previas de sospecha y señalización de un posible caso de TSH con víctimas menores de edad, el proceso podrá terminar en la identificación formal —*confirmação*— del presunto afectado siempre que de la evaluación de los indicadores se determine, bien por parte de la autoridad judicial —*autoridade judiciária*— o de los órganos de policía competentes —en concreto, el *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (SEF)⁵⁵ o la *Polícia Judiciária* (PJ)—, la formalización del menor como víctima de TSH.

2. Asistencia a las víctimas

Una vez se identifica a las víctimas de TSH, el siguiente aspecto que debe cubrirse para ofrecer una respuesta victimocéntrica al proceso traumático vivido por estas personas es el del ofrecimiento de una asistencia integral. Puesto que el objeto de estudio son las víctimas menores de edad, el análisis de esta cuestión se circunscribe a las especialidades que para la asistencia de estos afectados contienen los documentos analizados.

En España, el apartado XIV del Protocolo Marco de 2011 establece para las víctimas de TSH menores de edad una serie de actuaciones específicas y separadas con respecto a la atención recibida por aquellas que ya se encuentran en edad adulta. En concreto, dispone que este tipo de víctimas deben ser atendidas teniendo en cuenta su situación de especial vulnerabilidad, por lo que deben aplicarse todas las medidas de acogida necesarias y adecuadas para proteger el interés superior del menor hasta que se encuentre una solución permanente e individualizada que le permita su recuperación. Además, también deben ponerse a disposición medios especializados para atender los casos de víctimas MENA en cuestiones como la determinación de su identidad, nacionalidad y/o lugar de procedencia, la localización de su familia, y su representación legal.

En cualquier caso, esta respuesta idónea y duradera que la víctima menor de edad tiene derecho a recibir debe ser adoptada en el plazo de tiempo más breve posible. Puede derivar en cualesquiera de los siguientes escenarios: el primero, el retorno y la

⁵⁵ Mediante la Resolución del Consejo de Ministros nº 43/2021, de 14 de abril, Portugal acordó la supresión de esta autoridad policial y su sustitución por el *Serviço de Estrangeiros e Asilo* (SEA), hecho que fue efectivo a partir del pasado mes de mayo de 2022.

reintegración al país de origen siempre que se valore el regreso a su entorno familiar como beneficioso y no entorpezca su recuperación; el segundo, la concesión del estatuto de protección internacional —derecho de asilo—; y el tercero, la concesión de la autorización de residencia o de residencia y trabajo.

El anexo introducido en el año 2017 al Protocolo Marco de 2011 ahonda algo más en la materia, estableciendo tanto los principios de acción específicos que deben guiar las actuaciones con víctimas menores de edad —apartado cuarto—, como un listado de los diversos derechos que tienen reconocidos en el ordenamiento jurídico español —apartado quinto—. También se insiste en otros aspectos ya introducidos en el Protocolo Marco de 2011, como la necesidad de llevar a cabo evaluaciones individualizadas, el traslado prioritario del menor identificado formalmente como víctima de TSH a un centro específico con recursos personales y materiales especializados que se encuentre lejos del entorno del tratante, o la posibilidad de que la guarda del menor sea cedida por parte de la Entidad Pública de Protección de Menores a una entidad especializada del tercer sector⁵⁶. Además, también se especifica que la asistencia recibida por el menor debe incluir alojamiento conveniente y seguro, alimentación e higiene personal, asistencia psicológica, asistencia médica, servicios de interpretación y asesoramiento jurídico.

Pese a lo dispuesto tanto en el Protocolo Marco de 2011 como en el mencionado anexo introducido en el año 2017, se ha señalado en diversas ocasiones que uno de los principales déficits del sistema español en cuanto a la asistencia a víctimas menores es la carencia de personal especializado y de recursos específicos⁵⁷. Además, a pesar de los reconocidos esfuerzos que nuestro país ha realizado durante los últimos años para mejorar

⁵⁶ Un listado de las entidades públicas de protección de menores centrales y territoriales puede consultarse en la página web oficial del Ministerio de Sanidad, aunque se encuentra desactualizada. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/ssi/familiasInfancia/docs/serviciosProteccionInfanciaCCAA.pdf>

⁵⁷ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second... cit.*, p. 44; JIMÉNEZ ROMERO, M., y TARANCÓN GÓMEZ, P., “Perspectivas de profesionales del tercer sector sobre la intervención con víctimas de trata con fines de explotación sexual”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 20-25, 2018, p. 12; US DEPARTMENT OF STATE, 2022... cit., pp. 506-509; RED ESPAÑOLA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS (RECTP), *Informe de la Red Española contra la Trata de Personas (RECTP) a la Coordinadora contra la Trata de Seres Humanos de la Unión Europea*, 2015, pp. 30-31; SAVE THE CHILDREN, *Infancias... cit.*, p. 84; TORRES ROSELL, N. y VILLACAMPA ESTIARTE, C., “Protección jurídica y asistencia para víctimas de trata de seres humanos”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 27, 2017, pp. 37 y 38.

en este aspecto⁵⁸, en múltiples ocasiones se ha criticado que estos han ido focalizados prácticamente en exclusividad a la atención de mujeres víctimas de TSH con fines de explotación sexual⁵⁹.

Por otro lado, cabe señalar la reciente presentación por parte del Ministerio del Interior del Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023⁶⁰, que estaba previsto en la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019-23) aprobada en febrero de 2019 por el Consejo de Seguridad Nacional. Entre las líneas de actuación que incorpora este plan, destacan la necesidad de creación de recursos especializados para víctimas menores de edad en todas las comunidades autónomas, el desarrollo de una plataforma a nivel nacional que facilite lo más rápido posible el acceso de tales recursos a dichos afectados, y la promoción de protocolos de colaboración entre las entidades públicas de tutela y las organizaciones especializadas en atender a estas víctimas.

Desde una perspectiva comparada, comenzando por los Países Bajos, la atención a los MENA que llegan a su territorio nacional —sean o no víctimas de TSH, o corran el riesgo de serlo—, se lleva a cabo por parte de la Fundación Nidos —*Nidos Jeugdbescherming voor vluchtelingen*⁶¹—, la responsable legal de tutelarles temporalmente después de que hayan sido registrados formalmente en el centro de solicitantes de asilo —*Asielzoekerscentrum Ter Apel*⁶²—. En concreto, dicha organización cuenta con profesionales que son designados como tutores legales temporales —*tijdelijke voogdij*— de estas víctimas para que se encarguen de salvaguardar tanto el interés superior del

⁵⁸ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second... cit.*, pp. 11 y 41.

⁵⁹ APRAMP, *Guía...* cit., 2017, p. 89; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second... cit.*, pp. 11 y 41; VILLACAMPA, C. y TORRES, C., “Aproximación... cit.”, p. 224; VILLACAMPA, C., y TORRES, N., “Trata... cit.”, pp. 773 y ss.

⁶⁰ Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/220112_Plan_nacional_TSH_PENTRA_FINAL_2021_2023/3f5c859a-69ef-40f8-a0b6-2a2b316f853d

⁶¹ Vid. <https://www.nidos.nl/>

⁶² GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Netherlands. Second evaluation round*, 2018, p. 30.

menor como su desarrollo hacia la autosuficiencia personal una vez alcance la edad adulta⁶³.

De acuerdo con el Código Civil de los Países Bajos —*Burgerlijk Wetboek*—, la misión de la Fundación Nidos cuando el menor ya ha sido provisto de tutela legal se enfoca en buscarle un refugio adecuado y seguro, así como en ofrecerle una serie de servicios entre los que se encuentran la atención médica, el apoyo psicológico, el acceso a la educación, el asesoramiento, la asistencia en materia jurídica, o una pequeña asignación económica de carácter semanal. Este sistema de asignación de tutores se completa entre dos y tres días desde que el menor es registrado en el *Asielzoekerscentrum Ter Apel*⁶⁴.

Aunque en los Países Bajos no existe un mecanismo nacional de derivación específico para víctimas menores de edad⁶⁵, hay disponibles otros recursos con información relevante en cuanto a la atención de víctimas de TSH en general que incluyen indicaciones y orientaciones concretas para los casos que involucran a menores de edad, entre los que destaca el contenido que se encuentra disponible en línea en la página web oficial *Wegwijzer Mensenhandel*⁶⁶. Esta plataforma digital, accesible desde el año 2015, ofrece información tanto para profesionales, posibles víctimas como el público en general en todos los aspectos relacionados con el apoyo a los afectados por la TSH.

En lo que se refiere a Italia, igual que los Países Bajos tampoco dispone de un mecanismo nacional de derivación específico para víctimas menores de edad⁶⁷, aunque sí incorpora algunas consideraciones en su protocolo nacional para víctimas de TSH en general — *Meccanismo Nazionale di Referral per le Persone Trafficate*⁶⁸—. Cuenta, además, con otros instrumentos específicos no gubernamentales que guían a los actores en diferentes

⁶³ Consúltese, por un lado: <https://www.nidos.nl/home/missie-en-visie-van-nidos/missie-nidos/>; y por otro: <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/partnerorganisaties/nidos>

⁶⁴ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Netherlands. Second... cit.*, p. 30; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Tenth... cit.*, p. 51.

⁶⁵ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Netherlands. Second... cit.*, p. 28.

⁶⁶ Disponible en: <https://wegwijzermensenhandel.nl/>

⁶⁷ US DEPARTMENT OF STATE, 2022... cit., , pp. 306-310.

⁶⁸ Disponible en: <https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-1-mecanismo-nazionale-referral.pdf>

puntos del proceso de atención a los afectados⁶⁹. Este proceso se encuentra dividido en cinco partes o procedimientos —*Procedure Operative Standard* (POS)— que definen el tratamiento que se les brinda a los afectados por situaciones de TSH desde el primer contacto con ellos.

En el caso de los MENA, si durante el análisis preliminar de la posible víctima de TSH se sospecha que puede tratarse de un menor de edad, inmediatamente se le asigna un tutor que se encarga de que tenga acceso a los medios que permitan satisfacer sus necesidades de bienestar y seguridad más urgentes hasta la identificación formal como víctima de TSH. A partir de entonces tendrá acceso al procedimiento de primera asistencia y protección —*Prima Assistenza e Protezione*—, que reconoce los derechos de alojamiento temporal seguro, alimentos, vestimenta, asistencia médica, asistencia psicológica, asistencia social, asesoramiento legal, medidas de seguridad, y servicio de interpretación para extranjeros y menores a través de un lenguaje accesible.

Al finalizar el periodo de primera asistencia y protección, se abre la posibilidad de seguir el procedimiento de retorno e inclusión social —*Rientro e Inclusione Sociale*—, que es la reunificación del menor con su familia o en su país de origen con miembros que no pertenezcan a su unidad familiar pero que puedan hacerse cargo de él. También existe la opción de seguir el procedimiento de asistencia a largo plazo e inclusión social —*Assistenza a Lungo Termine e Inclusione Sociale*—, que le permite permanecer en el lugar de acogida brindándole atención y apoyo mediante un plan individualizado —*Programma di Assistenza Individuale* (PAI)— que contará con la participación del tutor y los servicios sociales teniendo en cuenta también la opinión del menor. A través de un procedimiento de evaluación de las necesidades de bienestar y protección del caso, se optará por una de estas dos vías teniendo en consideración cuál es la solución más adecuada y duradera de acuerdo con los intereses del menor.

Finalmente, para poner en funcionamiento el plan individualizado de asistencia a largo plazo debe firmarse el formulario de consentimiento por parte de la persona asistida —*Procedure di Consenso per l'Implementazione del Programma di Assistenza Individuale*

⁶⁹ Principalmente: *Agire per potenziare la partnership tra soggetti pubblici e privati nell'identificazione e supporto di minore vittime e a rischio di tratta in Europa* (2010). Disponible en: <https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-4-methodology.pdf>; y *Procedure operative standard per l'identificazione di minori vittime di tratta e sfruttamento* (2020). Disponible en: https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/procedure-operative-standard-lidentificazione-di-minori-vittime-di-tratta-e-sfruttamento_0.pdf

(PAI)—, que incluye todos los servicios a los que tiene derecho. Con víctimas menores de edad es preciso asegurarse de que comprendan y entiendan la situación antes de obtener su consentimiento, si bien en estos casos es el tutor designado quien de forma única y exclusiva —y siempre basándose en el interés superior del menor—, otorgará el consentimiento final.

Alemania, por su parte, no solo carece de un mecanismo nacional de derivación específico para víctimas menores de edad como ocurre en Países Bajos o en Italia⁷⁰, sino que además destaca por la ausencia de un mecanismo homólogo para víctimas de TSH en general⁷¹. Sin embargo, en el año 2018 el Ministerio Federal para la Familia, la Tercera Edad, las Mujeres y la Juventud —*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*—, junto con la asociación ECPAT *Deutschland e.V.* —*Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung*—, impulsaron la creación de una guía específica para proteger y apoyar a víctimas menores de edad en casos de TSH y explotación⁷². Este instrumento pretendía establecer un nuevo marco de actuación a nivel legal y político entre los actores más relevantes que intervienen en las fases de identificación y asistencia a estas víctimas⁷³.

Pese a lo anterior, la falta de un mecanismo nacional que establezca un circuito asistencial óptimo para las víctimas de TSH —especialmente en los casos que implican a hombres o

⁷⁰ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second evaluation round*, 2019, p. 33; KOK BUNDESWEITER KOORDINIERUNGSKREIS GEGEN MENSCHENHANDEL E.V., *Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the parties to the treaty*, 2018, p. 12.

⁷¹ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second...* cit., p. 26; KOK BUNDESWEITER KOORDINIERUNGSKREIS GEGEN MENSCHENHANDEL E.V., *Evaluation...* cit., p. 26; US DEPARTMENT OF STATE, 2022... cit., pp. 245-250.

⁷² *Bundeskooperationskonzept „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“*. Disponible en: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/129878/558a1d7b8973aa96ae9d43f5598abaf1/Bund-Eskooperationskonzept-gegen-menschenhandel-data.pdf>

⁷³ En suma, esta guía incorpora algunas definiciones legales, fija los objetivos que deben alcanzarse, establece las responsabilidades y los principios rectores de cooperación que deben guiar la actuación de las partes implicadas, detalla los derechos de las víctimas, dispone una lista de indicadores para detectar casos de TSH, incluye datos de contacto de actores relevantes en la lucha contra la TSH, y concluye con una serie de recomendaciones. *Vid.* GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second...* cit., p. 33; KOK BUNDESWEITER KOORDINIERUNGSKREIS GEGEN MENSCHENHANDEL E.V., *Evaluation...* cit., p. 12.

menores de edad⁷⁴—, provoca que en la práctica sean los estados federales —*Länder*— quienes tengan que asumir la responsabilidad de sostener los servicios de asistencia a los afectados⁷⁵. Aunque en los últimos años se han ido alcanzado algunos acuerdos a nivel federal en materia de cooperación entre relevantes agentes públicos y privados en la mayoría de los estados alemanes, se ha criticado que casi ninguno de ellos cuenta con recursos personales y materiales especializados para atender adecuadamente a las víctimas —particularmente a los menores de edad—⁷⁶, y que los avances que se han materializado en esta fase durante los últimos años se han focalizado principalmente en la atención a mujeres afectadas por la TSH con fines de explotación sexual⁷⁷.

Las oficinas de bienestar de la juventud —*Jugendamts*— tienen el derecho y la obligación de acoger a los menores extranjeros que se encuentren bajo su custodia temporal a través de la designación de una persona individual, un centro de menores, u otra forma que garantice el alojamiento adecuado y seguro del menor tan pronto como se establezca su entrada no acompañada en territorio alemán. Desde el comienzo de esta custodia temporal, las oficinas de bienestar de la juventud están facultadas y obligadas por el Libro Ocho de su Código Social —*Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII)*— a velar por el bienestar del menor y a ejercer su derecho de representación de emergencia —*Notvertretungsrecht*— a fin de que se lleven a cabo las actuaciones legales que sean necesarias para garantizar sus intereses.

En caso de que haya indicios de TSH, los tribunales de familia —*Familiengerichts*— deben iniciar un procedimiento —incluso sin la necesidad de presentar solicitud a instancia de parte— que podrá derivar, habida cuenta de la información recibida por parte de la policía, la fiscalía, las oficinas de bienestar de la juventud, el centro de menores, la escuela, los profesores, los médicos, y también terceras personas como vecinos o familiares, en la suspensión de la custodia parental y el nombramiento de un tutor para el

⁷⁴ KOK BUNDESWEITER KOORDINIERUNGSKREIS GEGEN MENSCHENHANDEL E.V., *Ibidem*, pp. 8-9 y 36-38.

⁷⁵ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second... cit.*, pp. 30-32 y 35-37.

⁷⁶ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second... cit.*, pp. 10, 31, 33 y 35.

⁷⁷ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second... cit.*, pp. 10, 26, 27 y 30.

menor. De conformidad con el antes mencionado Libro Ocho del Código Social alemán, estas víctimas tienen reconocidos los derechos de alojamiento adecuado y seguro para su edad, así como la debida atención sanitaria, psicológica, sociopedagógica y jurídica.

IV. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

En cuanto a la identificación de víctimas —primera parte—, los buenos resultados conseguidos por Reino Unido sugieren que la mejora en la capacidad de detección es un aspecto fundamental para establecer una estrategia óptima de atención a los afectados⁷⁸. En este sentido, sería conveniente que España siguiera la línea marcada principalmente por este país en el sentido de apostar decididamente por un sistema de identificación de víctimas dividido en dos partes que impulse tanto la detección de posibles afectados como su derivación a la fase de identificación formal.

Hasta la aprobación en el año 2017 del anexo número 7 sobre actuaciones para la detección y atención a víctimas de TSH menores de edad del Protocolo Marco de 2011, España prácticamente carecía de disposiciones concretas para proceder en casos de víctimas menores de edad. Sin embargo, no debe pasarse por alto que en la actualidad sigue sin haber un verdadero marco de actuación específico para este tipo de afectados, porque dicho documento no es un protocolo de atención a víctimas al uso —como originariamente el Pleno del Observatorio de la Infancia aprobó en su reunión de 9 de junio de 2014—, sino un anexo con información complementaria al contenido del Protocolo Marco.

En lo que respecta a la detección de posibles casos, es imprescindible que los actores que más cerca están de los contextos de TSH de menores de edad tengan el conocimiento suficiente para detectar estas situaciones de riesgo y actuar en consecuencia⁷⁹, puesto que se ha constatado mayor capacidad de detección de víctimas en entidades asistenciales del tercer sector con formación especializada en TSH que tienen contacto directo con posibles víctimas⁸⁰. Por este motivo, sería recomendable el despliegue por el territorio nacional de una red especializada de personal que actúe en primera línea contando con la participación activa y coordinada de actores formados en materia de TSH pertenecientes a distintos

⁷⁸ EUROPEAN COMMISSION-MIGRATION AND HOME AFFAIRS, *Data... cit.*, p. 132; US DEPARTMENT OF STATE, *2019 Trafficking in Persons Report*, 2019, pp. 481-484.

⁷⁹ SAVE THE CHILDREN, *Infancias... cit.*, p. 84.

⁸⁰ VILLACAMPA, C. y TORRES, C., “Aproximación... cit.”, p. 223; VILLACAMPA, C. y TORRES ROSELL, N., “Trata... cit.”, pp. 771-829; WEST, A., “Child... cit.”, pp. 4-5.

grupos de profesionales y que desempeñan sus funciones tanto en las FCSE, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los servicios sociales, centros de salud, o en organizaciones y entidades del tercer sector, entre otros ámbitos. Esto con el objetivo de que, en conjunto, puedan detectar casos sospechosos y considerar la derivación de posibles víctimas a la autoridad competente para que se lleve a cabo, en su caso, la identificación formal.

En lo que se refiere a la fase identificación formal, y como se ha señalado anteriormente, uno de los aspectos más negativos del Protocolo Marco de 2011 es que los únicos actores que tienen reconocida la capacidad de identificar víctimas formalmente son agentes policiales especializados de las FCSE. Sin embargo, aunque estos actores tienen formación específica en materia de TSH, carecen de los conocimientos apropiados para abordar acertadamente las particularidades especiales que presentan las víctimas menores de edad con respecto a las que ya se encuentran en edad adulta⁸¹, hecho que todavía resulta más crítico cuando los afectados son MENA.

En la medida que la temprana y adecuada identificación de las víctimas menores de edad es crucial para conseguir una atención óptima⁸², sería recomendable la creación de una subsección especializada para la identificación formal de esta clase de víctimas dentro de cada una de las unidades policiales de las FCSE dedicadas a la lucha contra este fenómeno criminal. A diferencia de la UCRIF de la Policía Nacional y de las unidades especializadas en TSH de algunas comunidades autónomas, en el caso de la Guardia Civil el personal de los EMUME sí tiene formación específica en materia de menores víctimas de TSH, aunque su actuación se limita al campo de la explotación sexual y la pornografía infantil. En este sentido, sería conveniente ampliar la formación de estos agentes con el objetivo de lograr una mejor identificación de esta clase de víctimas de TSH independientemente de la modalidad de explotación a la que son sometidas, o bien que esta competencia sea absorbida por una nueva subsección específica creada a tal efecto.

⁸¹ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second... cit.*, pp. 44; RED ESPAÑOLA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS (RECTP), *Informe... cit.*, p. 31; SAVE THE CHILDREN, *Infancias... cit.*, p. 84.

⁸² CUNHA, A., GONÇALVES, M. Y MATOS, M., “Knowledge... cit.”, pp. 469–488; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Fifth... cit.*, p. 36; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Tenth... cit.*, p. 43.

Por otro lado, también sería conveniente que, en consonancia con lo dispuesto por el apartado VI.B del Protocolo Marco de 2011, estas subsecciones específicas de nueva creación contaran con la colaboración de otros profesionales desligados del ámbito estrictamente policial, con la intención de contribuir positivamente al proceso de identificación de víctimas desde un punto de vista alejado de la marcha de las investigaciones criminales. A este respecto, sería de interés contar con la participación de profesionales de organizaciones o entidades especializadas y experimentadas en casos de TSH, como trabajadores sociales o psicólogos —entre otros—, que igualmente hayan recibido formación concreta en esta materia⁸³.

En cuanto a la intervención con las víctimas —segunda parte—, la falta de un mecanismo específico para la asistencia de menores de edad es una característica común en modelos que obtienen resultados dispares. Otra similitud entre los sistemas analizados es el déficit generalizado de alojamientos adecuados y seguros, así como la ausencia de una atención separada y personalizada para las víctimas menores —especialmente en el caso de niños⁸⁴— con respecto a aquellas que ya han alcanzado la edad adulta, lo que incrementa el riesgo de que se fuguen o desaparezcan de los centros de recepción⁸⁵, siendo ejemplo de ello los casos que se han informado en países como España⁸⁶, Italia⁸⁷, Portugal⁸⁸ o Alemania⁸⁹. Para poner fin a esta situación es necesaria la ampliación del enfoque victimo-céntrico actual, superando de esta forma los importantes sesgos que como se ha

⁸³ Previamente se ha dado cuenta de ello, por ejemplo, en MIRANDA-RUCHE, X. y VILLACAMPA, C., La atención de las víctimas de trata de seres humanos. Un análisis crítico del protocolo marco español desde una perspectiva comparada, *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, 28(2), 2021, pp. 17-18; RED ESPAÑOLA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS (RECTP), *Informe...* cit., p. 31.

⁸⁴ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second...* cit., p. 44.

⁸⁵ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Tenth...* cit., p. 51.

⁸⁶ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second...* 2018, cit., pp. 44-45.

⁸⁷ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Fifth...* cit., p. 38.

⁸⁸ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. Second...* cit., p. 26.

⁸⁹ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second...* cit., p. 36.

señalado anteriormente todavía prevalecen en la actualidad en países como España o Alemania, que durante años han concentrado excesivamente sus esfuerzos en la asistencia a víctimas mujeres en el terreno de la explotación sexual al tiempo que no han mostrado suficiente sensibilidad con las necesidades de otras tipologías victimales como los menores de edad.

En el caso de Alemania, ni siquiera existe un mecanismo nacional de derivación para víctimas de TSH en general, por lo que descarga todas las responsabilidades asistenciales a los estados federales, hasta ahora con resultados manifiestamente mejorables y poco consistentes a lo largo del territorio nacional⁹⁰. En Italia, aunque no tienen un protocolo específico para la atención de víctimas menores de edad, disponen de algunas consideraciones especiales previstas en su mecanismo nacional de referencia, pero su sistema ha demostrado carencias asistenciales notables debido a la falta de alojamientos adecuados y seguros, pues al igual que en España⁹¹, el número de refugios especializados se encuentra lejos de lo deseable⁹².

Por último, en los Países Bajos tampoco existe un protocolo en particular previsto para la atención de menores víctimas de TSH, aunque destacan los satisfactorios progresos realizados gracias a la disposición de profesionales especializados e instalaciones de acogida adaptadas a las necesidades de estos⁹³, así como un sistema nacional de asignación de tutores que funciona de manera ágil y eficaz para los MENA⁹⁴.

⁹⁰ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second... cit.*, pp. 30-32 y 35-37.

⁹¹ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second... cit.*, pp. 44; RED ESPAÑOLA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS (RECTP), *Informe... cit.*, pp. 30-31; SAVE THE CHILDREN: *Infancias... cit.*, p. 84.

⁹² GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy. Second... 2019*, p. 45.

⁹³ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Netherlands. Second... cit.*, pp. 26-28; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Tenth... cit.*, p. 50.

⁹⁴ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Netherlands. Second... cit.*, p. 30; GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Tenth... cit.*, p. 51.

En España ninguno de los instrumentos normativos actuales establece circuitos claros y eficaces de intervención en casos de víctimas menores de edad, por lo que la ausencia de un marco de actuación óptimo también repercute negativamente en la coordinación de las autoridades competentes y, por ende, en la calidad general de la atención que estos reciben⁹⁵.

En suma, es necesario actualizar el Protocolo Marco en el sentido de concretar una verdadera asistencia integral dirigida a todo tipo de víctimas, profundizando la mirada hacia los derechos de las mismas⁹⁶. Para alcanzar este objetivo con víctimas menores de edad es fundamental el desarrollo, la aplicación y la evaluación de estrategias y programas de atención especializados que alejen a estas víctimas de los entornos de la TSH y les brinden una adecuada atención a sus necesidades psicosociales⁹⁷. La solución efectiva requerirá disponer de suficientes recursos específicos e idóneos para ellos, que se concreten en materia de alojamiento, asistencia médica, apoyo psicológico, alimentos, acceso a la educación, servicio de interpretación, asesoramiento legal, respaldo económico y, en síntesis, de todos aquellos servicios necesarios para el correcto desarrollo personal del menor valorando siempre cada caso individualmente.

BIBLIOGRAFÍA

APRAMP, *Guía de intervención con víctimas de trata para ayuntamientos y trabajadores/as sociales*, 2017. Disponible en: <https://apramp.org/download/guia-de-intervencion-con-victimas-de-trata-para-ayuntamientos-y-trabajadores-as-sociales-ed-2020/>

CLARK, I., “Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations”, *Review of International Studies* 24(4), 1998, pp. 479-498.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General no 5. Tratado de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 2005. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>.

CUNHA, A., GONÇALVES, M. y MATOS, M., “Knowledge of Trafficking in Human Beings among Portuguese Social Services and Justice Professionals”, *European Journal*

⁹⁵ RED ESPAÑOLA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS (RECTP), *Informe...* cit., pp. 30-31.

⁹⁶ MIRANDA-RUCHE, X. y VILLACAMPA, C., “La... cit.”, p. 17.

⁹⁷ YVONNE, R., “The Impact of Trafficking on Children: Psychological and Social Policy Perspectives”, *Child Development Perspectives* 2(1), 2008, pp. 13–18.

on Criminal Policy and Research, 25(4), 2019, pp. 469-488.

DEFENSOR DEL PUEBLO, *¿Menores o adultos?: procedimientos para la determinación de la edad*, 2011. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2011-09-Menores-o-Adultos-Procedimientos-para-la-determinaci%C3%B3n-de-la-edad1.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO, *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, 2012. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2012-09-Trata-de-seres-humanos-en-Espa%C3%B1a-v%C3%ADctimas-invisibles-ESP.PDF>

EUROPEAN COMMISSION, *Report from the commission to the european parliament and the council. Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2020) as required under article 20 of directive 2011/36/eu on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0661>

EUROPEAN COMMISSION-MIGRATION AND HOMEAFFAIRS, *Data collection on trafficking in human beings in the EU, Publications of the European Union, Luxembourg*, Publications of the European Union, 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-wedo/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf

GARCÍA DE DIEGO, M. J., "«Bajo El casco de Hades»: menores migrantes no acompañadas como posibles víctimas de trata y su triple invisibilización", *Migraciones*, núm. 28, 2010, pp. 193–223.

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Evaluation Report United Kingdom. Third evaluation round. Acces to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 2021. Disponible en: <https://rm.coe.int/greta-third-evaluation-report-on-the-united-kingdom/1680a43b36>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. First evaluation round*, 2013. Disponible en: <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/Informe%20GRETA%20Espa%C3%B1a%202013.pdf>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA): *Fifth General Report on GRETA's Activities*, 2016. Disponible en: <https://rm.coe.int/168063093c>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the UK. Second evaluation round*, 2016. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806abcdc>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. Second evaluation round*, 2017. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806fe673>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Netherlands. Second evaluation round*, 2018. Disponible en: <https://rm.coe.int/greta-2018-19-fgr-nld-en/16808e70ca>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second evaluation round*, 2018. Disponible en: <https://rm.coe.int/greta-2018-7-frg-esp-en/16808b51e0>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Sixth General Report on GRETA's Activities*, 2018. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680706a42>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second evaluation round*, 2019. Disponible en: <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy. Second evaluation round*, 2019. Disponible en: <https://rm.coe.int/greta-2018-28-fgr-ita/168091f627>

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Tenth General Report on GRETA's Activities*, 2020. Disponible en: <https://rm.coe.int/10th-general-report-greta-activities-en/1680a21620>

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Protection and assistance of victims of labour exploitation. A comparative analysis*, 2020. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_763387.pdf

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration Report 2022*, 2022.

JIMÉNEZ ROMERO, M. y TARANCÓN GÓMEZ, P., “Perspectivas de profesionales del tercer sector sobre la intervención con víctimas de trata con fines de explotación sexual”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 20-25, 2018, pp. 1-25.

KOK BUNDESWEITER KOORDINIERUNGSKREIS GEGEN MENSCHENHANDEL E.V., *Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the parties to the treaty*, 2018. Disponible en: https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publicationen_KOK/KOK_NGO_Report_to_GRETA_2nd_Evaluation_Round_01.03.18.pdf

MIRANDA-RUCHE, X. y VILLACAMPA, C., “La atención de las víctimas de trata de seres humanos. Un análisis crítico del protocolo marco español desde una perspectiva comparada”, *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, 28(2), 2021, p. 17.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES GENEVA, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, 1997. Disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=3ae6b3360>

RED ESPAÑOLA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS (RECTP), *Informe de la Red Española contra la Trata de Personas (RECTP) a la Coordinadora contra la Trata de Seres Humanos de la Unión Europea*, 2015. Disponible en: https://www.proyectoesperanza.org/wp-content/uploads/2019/06/2015_INFORME-RECTP-para-COORDINADORA-EU-CONTRA-LA-TRATA.pdf

RIGBY, P., “Separated and Trafficked Children: The Challenges for Child Protection Professionals”, *Child Abuse Review* 20(5), 2011, pp. 324-340

SAVE THE CHILDREN, *Infancias invisibles*, 2016. Disponible en: <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancias-invisibles-ninos-migrantes-refugiados-trata-save-the-children.pdf>

TORRES ROSELL, N. y VILLACAMPA ESTIARTE, C., “Protección jurídica y asistencia para víctimas de trata de seres humanos”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 27, 2017, pp. 1-48.

UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006. Disponible en: http://www.crin.org/docs/UNICEF_Child_Trafficking.pdf

UNICEF, *They are children, they are victims. Situation of children who are victims of trafficking in Spain*, 2017. Disponible en: https://www.comillas.edu/images/ninos-victimas_EN.pdf

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *International Migration 2019*, 2019. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Jun/international_migration_2019_report_june20.pdf

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2018*, 2018. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, 2020. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

US DEPARTMENT OF STATE, *2019 Trafficking in Persons Report*, 2019. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>

US DEPARTMENT OF STATE, *2020 Trafficking in Persons Report*, 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>

US DEPARTMENT OF STATE, *2021 Trafficking in Persons Report*, 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>

US DEPARTMENT OF STATE, *2022 Trafficking in Persons Report*, 2022. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/10/20221020-2022-TIP-Report.pdf>

VILLACAMPA ESTIARTE, C. y TORRES FERRER, C., "Aproximación institucional a la trata de seres humanos en España: valoración crítica", *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XLI, 2021, pp. 189-232.

VILLACAMPA ESTIARTE, C. y TORRES ROSELL, N., "Trata de seres humanos para explotación criminal: ausencia de identificación de las víctimas y sus efectos", *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 36, 2016, pp. 771-829.

VILLACAMPA ESTIARTE, C., "Víctimas de la trata de seres humanos: su tutela a la luz de las últimas reformas penales sustantivas y procesales proyectadas", *Indret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, núm. 2, 2014, pp. 1-31.

VILLACAMPA ESTIARTE, C., "La nueva directiva europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas: ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres humanos?", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 13-14, 2011, pp. 1-52.

VILLACAMPA ESTIARTE, C., "Trata de seres humanos y delincuencia organizada: conexión entre ambos fenómenos criminales y su plasmación jurídico-penal", *Indret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, núm. 1, 2012, pp. 1-34.

VILLACAMPA, C., GÓMEZ, M. J., TORRES, C., MIRANDA, X., "Trata de seres humanos: dimensión y características en España", *Revista General de Derecho Penal*, 2021, núm. 35, pp. 1-34.

WARRIA, A., NEL, H. y TRIEGAARDT, J., "Challenges in Identification of Child Victims of Transnational Trafficking", *Practice* 27(5), 2015, pp. 315-333.

WEST, A., "Child Trafficking and Child Welfare", *Journal of Human Trafficking* 3(2), 2016, pp. 1-11.

YVONNE, R., "The Impact of Trafficking on Children: Psychological and Social Policy Perspectives", *Child Development Perspectives* 2(1), 2008, pp. 13-18.