

DEFENSOR DEL PUEBLO

Seguimiento del informe presentado en septiembre de 2012

**LA TRATA DE SERES HUMANOS EN
ESPAÑA: VÍCTIMAS INVISIBLES**

Actualización a octubre de 2013



Madrid

PRESENTACIÓN

El 18 de septiembre de 2012 se presentó en el Registro de las Cortes Generales un informe monográfico sobre la trata de personas en España. Transcurrido un año desde su publicación, se ha considerado necesario realizar una actualización, con objeto de conocer el estado de cada una de las recomendaciones formuladas a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. Con esta actualización se pretende reconocer las mejoras observadas y dar difusión a las buenas prácticas detectadas. Asimismo, a la vista de la experiencia acumulada, se pone el foco en aquellas cuestiones que necesitan aún de un mayor esfuerzo para avanzar en una eficaz protección de las víctimas de trata en España¹.

En el mencionado informe se realizó un análisis de la realidad de esta nueva forma de esclavitud, dando voz a las entidades y organismos que trabajan en este ámbito. Así, se abordó la trata de seres humanos en España desde una perspectiva de derechos humanos y de género, analizando la tipología de esta lacra y distinguiendo los fenómenos de explotación laboral de aquellos que tienen como fin la explotación sexual.

Igualmente, a través de diversos casos reales, se ponían de manifiesto las carencias detectadas en la identificación de las víctimas y las posibles vías para su protección. Sin embargo, desde un principio, el objetivo último de este informe no era la mera presentación de un análisis sobre la realidad de la trata en España, trasladando las correspondientes conclusiones y recomendaciones a los distintos organismos de la Administración, y así dar por finalizada la tarea del Defensor del Pueblo. El desafío que

¹ El texto completo del informe se encuentra disponible en web: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/contenido_1348128571191.html>. (17 octubre 2013).

presentaba la realidad, que se conoció a través del informe, invitaba a avanzar un poco más y, a la vista de los resultados que hoy se presentan, se puede decir que ha merecido la pena y que se está en el buen camino.

El objetivo que se marcó esta Institución, una vez que el estudio fue registrado en las Cortes Generales y formuladas las recomendaciones a cada uno de los organismos competentes, era ambicioso; durante un año se ha hecho un seguimiento de cada una de las recomendaciones, manteniendo reuniones con los distintos organismos concernidos y realizando visitas para poder conocer de primera mano los aspectos necesitados de mejoras².

Se ha de destacar que la acogida por parte de las administraciones, así como de las organizaciones no gubernamentales, ha sido excelente. En un marco de franca colaboración, se han compartido experiencias y diferentes puntos de vista. Constituye uno de los motivos de mayor satisfacción para esta Institución el hecho de haberse iniciado vías de coordinación imprescindibles entre los distintos departamentos ministeriales, comunidades autónomas y entidades especializadas en la atención a las víctimas³.

Al margen de la labor propia del Defensor del Pueblo, diferentes instancias internacionales se han hecho eco de los postulados del informe. Así, se ha de destacar el alto grado de coincidencia apreciado con las conclusiones expuestas, tras su visita a España, por el Grupo de expertos en la lucha contra la trata del Consejo de Europa (GRETA), en su informe sobre el grado de cumplimiento por parte de España del Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. GRETA, en su condición de mecanismo de seguimiento de aplicación

² Se han realizado las siguientes visitas: febrero 2013: Las Palmas de Gran Canaria (Centro de Internamiento de Extranjeros, dependencias de la Policía Nacional en el Aeropuerto de Las Palmas, Cruz Roja, Casa de Acogida Daniela (Programa de las Hermanas Oblatas) y Médicos del Mundo); marzo 2013: Algeciras y Tarifa (Cádiz): (Comandancia de la Guardia Civil y Comisaría Local de la Policía Nacional de Algeciras, Centro de acogida humanitaria de Cruz Roja en Algeciras, Centro de primera acogida de Cruz Roja en Tarifa, Centro de Salvamento Marítimo en Tarifa); mayo 2013: Lugo (Asociación Aliad) y Santiago de Compostela (Cáritas Programa Vagalume), Ceuta (Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes y Centro de protección de menores Mediterráneo); agosto 2013: Melilla (Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes, Comandancia de la Guardia Civil y Comisaría Local de Policía Nacional); septiembre 2013: Tánger (Marruecos) (Cáritas y Asociación Alkhaima).

³ En el apartado siguiente, dedicado al seguimiento de las recomendaciones, se da cuenta de los avances que han tenido lugar con motivo de esas nuevas vías de coordinación.

del Convenio, ha solicitado que se le remita el seguimiento que el Defensor del Pueblo está realizando sobre el informe monográfico a cuya actualización se dedican estas páginas⁴.

Asimismo, fuera del ámbito europeo, el informe del Defensor del Pueblo ha sido objeto de atención para analizar la situación de España por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, con motivo del informe sobre la trata de personas que realiza anualmente el citado organismo.

Madrid, octubre de 2013



Soledad Becerril
DEFENSORA DEL PUEBLO

⁴ Disponible en web:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2013_16_FGR_ESP_public_en.pdf>. *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*, página 29, parágrafo 101. (17 octubre 2013.)

ÍNDICE

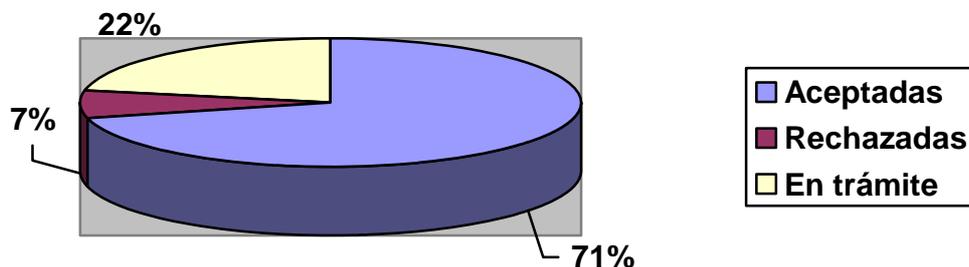
	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN	3
1. ESTADO DE LAS RECOMENDACIONES	9
1.1. Recomendación al Ministerio de Empleo y Seguridad Social	10
1.2. Recomendación a la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social	11
1.3. Recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración	12
1.4. Recomendación a la Subsecretaría del Interior	16
1.5. Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad	17
1.6. Recomendación a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y a las entidades autonómicas con competencias en protección de menores	24
1.7. Recomendación a la Fiscalía General del Estado y a las entidades autonómicas con competencias en protección de menores	27
1.8. Recomendación a la Fiscalía General del Estado; a la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, y a la Dirección General de la Policía	28
2. CONCLUSIONES: PRINCIPALES AVANCES LOGRADOS Y RETOS PENDIENTES	32
2.1. Principales avances logrados	32
2.2. Principales retos pendientes	33

1. ESTADO DE LAS RECOMENDACIONES

A raíz del citado informe, esta Institución dirigió 27 Recomendaciones a las siguientes instancias:

- al Ministerio de Empleo y Seguridad Social: a la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración;
- al Ministerio de Interior: a la Subsecretaría del Interior; a la Secretaría de Estado de Seguridad y a la Dirección General de la Policía;
- al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad;
- a las autoridades competentes en materia de protección de menores en las comunidades y ciudades autónomas, y
- a la Fiscalía General del Estado.

En este apartado se detalla cada una de las 27 Recomendaciones, incluyendo, tras su texto, aquellas cuestiones en las que esta Institución considera que se ha avanzado y las que quedan aún como reto pendiente. Y bajo estas líneas se indica un gráfico que ilustra el grado de aceptación de dichas recomendaciones: 19 aceptadas, 2 rechazadas y 6 en trámite.



1.1. Recomendación al Ministerio de Empleo y Seguridad Social

«Modificar el artículo 140 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 557/2011, con el fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 59 bis, apartado 6, y desarrollar las condiciones de colaboración con las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y la protección de las víctimas de trata de seres humanos.»

Avances logrados

- El Protocolo Marco de Protección de las Víctimas ha permitido la colaboración, en casos puntuales, de organizaciones especializadas en el procedimiento de identificación y asistencia a las víctimas.⁵

En su respuesta, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha comunicado que, si bien no está previsto por el momento la modificación del artículo 140 citado, se están estudiando las recomendaciones formuladas por esta Institución con el objetivo de profundizar en los aspectos más complejos de estas realidades.

El Defensor del Pueblo confía en que ante una eventual modificación del Reglamento y, tras examinar la utilidad del protocolo, se tome nuevamente en consideración la recomendación formulada y se modifique el artículo 140 con el fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 59 bis, apartado 6, desarrollando las condiciones de colaboración de las autoridades competentes con las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y la protección de las víctimas de trata de seres humanos. Una mejora en este ámbito debería ir precedida de una evaluación del procedimiento seguido hasta el momento, a la vista de la experiencia acumulada y de los resultados obtenidos, así como de los procedimientos diseñados en otros países de nuestro entorno, todo ello en coordinación con las entidades especializadas en atención a las víctimas⁶.

⁵ Dicho protocolo puede consultarse en:

<<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/homel.htm>>. (17 octubre 2013.)

⁶ El Grupo de expertos en la lucha contra la trata del Consejo de Europa, en adelante GRETA, resalta en su informe que el Protocolo no es una norma legalmente vinculante, página 22, apartado 64; y en su página 40, párrafo 160 considera que las ONG especializadas pueden contribuir sustancialmente a la mejora del procedimiento de identificación de las víctimas.

Retos pendientes

La participación de estas organizaciones constituye un elemento básico para garantizar un enfoque del procedimiento centrado en los derechos y necesidades de las víctimas de trata de seres humanos. A juicio de esta Institución, el bajo número de víctimas identificadas, así como las dificultades detectadas en el procedimiento de identificación de potenciales víctimas de trata y de personas en riesgo de serlo, podría atajarse si se encontrase la fórmula adecuada para incorporar a estas organizaciones en el procedimiento de identificación.

1.2. Recomendación a la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social

«Agilizar los trabajos para la publicación del Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral, y la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y esa Subsecretaría, sobre colaboración entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de vigilancia laboral, inmigración y Seguridad Social.»

Avances logrados

- Convenio de cooperación en materia de lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, entre los Ministerios de Empleo y Seguridad Social y del Interior, para reforzar el trabajo conjunto entre ambos departamentos ministeriales.

En la respuesta recibida, la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social ha aceptado la parte de la recomendación referida a la necesidad de reforzar la colaboración entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de vigilancia laboral, inmigración y Seguridad Social, mediante la firma del convenio de cooperación en materia de lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, entre los Ministerios de Empleo y Seguridad Social y del Interior, para reforzar el trabajo conjunto entre ambos departamentos ministeriales.

Por lo que se refiere a la puesta en marcha de un Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral, ha comunicado recientemente que la competencia para la coordinación e impulso corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad, por lo que se ha iniciado una actuación con el citado departamento con el objeto de

conocer el estado de elaboración del citado protocolo, de cuyos resultados se dará cuenta en el próximo informe anual.

El análisis realizado en el informe monográfico que ahora se actualiza, dentro del apartado correspondiente a la trata con fines de explotación laboral, continúa siendo plenamente vigente⁷. Por su parte, la Fiscalía General del Estado señala un año más, en su Memoria correspondiente a la actividad del año 2012, que los episodios de trata de seres humanos con fines de explotación laboral (trabajo forzoso o servidumbre) tienen una menor dimensión. Subraya que «en la generalidad de los casos, se trata de comportamientos individuales en los que mediante engaño se logra captar a compatriotas en su país de origen para, una vez en España, imponerles unas condiciones insufribles de trabajo en cualquier sector (agricultura, servicio doméstico, hostelería, construcción, etc.)»⁸

El seguimiento realizado a las once actuaciones de oficio, de las que se da cuenta en el informe, revela, como una de las dificultades fundamentales, que las personas identificadas como víctimas en un primer momento desaparecen con rapidez o bien no se muestran dispuestas a colaborar en el procedimiento judicial correspondiente⁹.

Retos pendientes

Elaboración del Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral, en el que deberían tener más protagonismo los organismos con competencias en materia laboral.

1.3. Recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración

«Dictar instrucciones que desarrollen los supuestos para la tramitación y concesión de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales basadas en la situación personal de la víctima. Las citadas instrucciones deberán regular la participación de las entidades especializadas que asistan a la víctima de trata, mediante la emisión de un informe acerca de su situación personal.»

⁷ Disponible en web:

<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/contenido_1348128571191.html>. Vid., páginas 45 a 89. (17 octubre 2013.)

⁸ Memoria de la Fiscalía General del Estado, correspondiente a la actividad del año 2012. Disponible en <<http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadname1=Content-disposition&blobheadvalue1=attachment%3B+filename%3DMEMFIS13.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969803378&ssbinary=true>>. (17 octubre 2013.)

⁹ En este sentido, el informe de GRETA llama la atención acerca de la necesidad de adoptar medidas específicas para la adecuada asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación laboral. Página 46, párrafo 186.

Avances logrados

- La Secretaría General de Inmigración y Emigración ha impulsado en 2012, a través de la Subdirección General de Integración de Inmigrantes, la elaboración de un Protocolo común con el objetivo de establecer pautas de actuación para la detección e intervención ante posibles casos de trata con finalidad de explotación sexual de seres humanos que puedan presentarse en la Unidad de Trabajo Social (UTS), en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), en los centros de acogida a refugiados (CAR) o en los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI), así como en los centros de migraciones y dispositivos de atención de las ONG en los que se desarrollen programas subvencionados por la Dirección General de Migraciones.

En una primera respuesta, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social señalaba que los supuestos en los que ha resultado preciso atender a la situación personal de la víctima, para la concesión de su autorización de residencia o trabajo, son escasos y, por ende, resultaría infructuosa la labor de extraer un conjunto reseñable de criterios generales que resultasen de aplicación a un número representativo de estos casos. Añadía que la elevada casuística, que podría englobar este supuesto, llevaría necesariamente a que los criterios que pudieran llegar a definirse estuviesen acompañados de una fórmula general que habilitase para aplicar la protección a supuestos no reseñados en la instrucción. Finalizaba proponiendo, como fórmula alternativa, la remisión de una comunicación a los delegados y subdelegados del Gobierno con el fin de que estos eleven consulta inmediata sobre cualquier caso concreto en el que pudiera proceder la protección en atención a la situación personal de la víctima.

En el momento de elaboración de este informe, se están celebrando reuniones técnicas entre personal de esta Institución y de la Secretaría General de Inmigración y Emigración con el objeto de alcanzar una solución a esta cuestión¹⁰.

Buenas prácticas

Autorización de residencia por situación personal. La vida de Ruth cambió cuando, al fallecer su padre, su madre concertó su matrimonio con un hombre mayor a cambio de dinero para intentar paliar la dramática situación económica de la familia. Su marido quiso que le practicaran la mutilación genital y Ruth huyó, tras negarse y ser rechazada también por su madre. Conoció a otro hombre, con el que comenzó una nueva relación. Sin embargo, tras quedar embarazada, su nueva pareja la abandonó.

¹⁰ En el año 2011 se concedió una sola autorización de residencia por situación personal y en 2012 dos.

Sola, con su hijo, comenzó a mendigar para poder comer hasta que su vida se cruzó con la de un grupo de personas que le ofrecieron ayuda y la posibilidad de viajar a Europa para trabajar en un restaurante. No le pidieron dinero, ni ninguna otra cosa y ella pensó que su vida estaba cambiando, que las desgracias se habían terminado y que esa ayuda era desinteresada. Se ofrecieron a cuidar de su bebé mientras ella trabajaba en Europa y así dejó a su hijo a cargo de estas personas mientras ella partía hacia lo que pensaba sería un futuro mejor. Pronto supo que no.

Tras un largo viaje de dos años durante el que sufrió todo tipo de violencia, le dieron un pasaporte falso y consiguió entrar en España. Al llegar aquí descubrió que el viaje sí tenía un precio: debía 30.000 euros.

La trasladaron a Madrid, donde comenzó a ejercer la prostitución para pagar la deuda. Cada vez que iba a pagar una cantidad a cuenta preguntaba por su hijo. A veces se lo ponían al teléfono para que viera que todavía estaba en su poder. Unos meses después fue detenida por la policía e ingresada en un centro de internamiento de extranjeros para ejecutar su expulsión por estancia irregular. Solo entonces fue capaz de pedir ayuda a una organización especializada. En un primer momento solicitó protección internacional, lo que consiguió paralizar su expulsión durante año y medio.

Durante todo este tiempo, y gracias al trabajo de la ONG Proyecto Esperanza, consiguió ir recuperándose poco a poco y se armó de valor para contar su verdadera historia. Aunque confiaba que le sería concedida protección internacional lo que regularizaría su situación en España, el miedo a que esas personas hicieran daño a su hijo la paralizaba. Sin embargo, tras año y medio de espera, su solicitud fue rechazada y comenzó de nuevo su miedo a ser devuelta a su país, ya que seguía debiendo dinero a las personas que tenían a su hijo.

Ruth se debatía entre el dilema de saber que si no denunciaba a la mafia que la estaba extorsionando no podría quedarse en España pero, al mismo tiempo, sabía que si hablaba la vida de su hijo corría serio peligro. Por eso, tres años después de haber llegado a España, solicitó ser reconocida como víctima de trata y le fue concedido el período de restablecimiento y reflexión. Sin embargo, su relato, desde el punto de vista policial, carecía de elementos suficientes para ser creíble: no aportaba datos suficientes y no quería desvelar los nombres de quienes tenían secuestrado a su hijo. Ruth estaba psicológicamente destruida y era incapaz de atender a la solicitud de colaboración que se le pedía por parte de la policía. Además, su pasaporte era falso pero ella no sabía aportar datos que permitiesen averiguar quién se lo proporcionó.

Proyecto Esperanza elaboró un completo informe en el que se daba cuenta de su situación personal, de la terapia que estaba siguiendo y de su grado de implicación en los programas de inserción sociolaboral, en la medida en que su situación anímica se lo permitía.

Tras la sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo, la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid revocó la resolución de expulsión con base en la situación personal de Ruth, y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras concedió una cédula de inscripción. Tras lo anterior, la citada Delegación concedió una autorización provisional de residencia y trabajo, y dio traslado del expediente a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para su resolución, que se encuentra pendiente de resolución en el momento de elaboración de este documento.

El caso anterior es, sin duda, un ejemplo claro de la importancia de regular el procedimiento para la concesión de este tipo de autorizaciones. La total implicación de cada uno de los organismos competentes fue clave para la resolución del caso. Sin embargo, la falta de un procedimiento claro hizo que se demorase largo tiempo la resolución del expediente.

Con ocasión de las quejas recibidas, se ha podido comprobar que, en un número importante de ocasiones, la colaboración de las víctimas no es considerada suficiente desde el punto de vista policial al no aportar datos esenciales, por desconocimiento o cualquier otra circunstancia. Estas situaciones dejan a la víctima en una situación de indefensión y de riesgo que puede llegar a ser superior a la que existía antes de colaborar con las autoridades. Por eso, resulta esencial que las autoridades competentes para la resolución de estas autorizaciones de residencia por situación personal de las víctimas tengan en cuenta los informes emitidos por las entidades especializadas que atienden a las víctimas¹¹.

Resulta preciso clarificar también los supuestos para la concesión de la autorización de residencia a las víctimas de trata, previstos en el artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000 y su desarrollo reglamentario. Estos preceptos recogen de manera adecuada los criterios establecidos en los principales instrumentos internacionales. Sin embargo, el bajo número de autorizaciones de residencia concedidas (58 en 2011 y 66 en 2012) unido al también escaso número de períodos de restablecimiento y reflexión concedidos, que se analizará más adelante, ha de llevar a una revisión del procedimiento establecido.

¹¹ GRETA, página 53, párrafo 218.

Retos pendientes

Unificar los criterios que permitan a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno resolver con base en criterios comunes las solicitudes de autorización de residencia basadas en la situación personal de la víctima. Estos criterios deberían incluir la necesidad de contar con un informe de la entidad especializada que atienda a la víctima.

1.4. Recomendación a la Subsecretaría del Interior

«1. Revisar los criterios de actuación que sigue la Oficina de Asilo y Refugio en las solicitudes de protección internacional en las que el interesado alegue la condición de víctima de trata, o en las que el ACNUR pone de manifiesto la existencia de tales indicios.

2. Dictar instrucciones conjuntas con la Secretaría de Estado de Seguridad, destinadas a subsanar las deficiencias de coordinación apreciadas en dos supuestos: aquellos en los que durante la sustanciación de una solicitud de protección internacional se aprecien indicios razonables de trata de personas; así como en los casos en los que, en aplicación del Reglamento (CE) 343/2003, se traslade a España a un solicitante de protección internacional, potencial víctima de trata.»

Avances logrados

- Se ha establecido un protocolo de actuación entre la Oficina de Asilo y Refugio y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para poner en conocimiento de la policía aquellos casos de solicitudes de protección internacional en los que se aprecien indicios de trata.
- La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio ha entrado a valorar las necesidades de protección internacional de víctimas de trata en casos puntuales, y, al tener en cuenta la relevancia del riesgo que su situación como víctimas podría acarrearles en su país de origen, están resolviendo de manera favorable algunas de estas solicitudes de protección internacional, incluida la del estatuto de refugiado.

Sin embargo, la Oficina de Asilo y Refugio no comparte la necesidad, puesta de manifiesto por esta Institución en la recomendación formulada, de revisar los criterios de actuación que se siguen en las solicitudes de protección internacional en las que el interesado alegue la condición de víctima de trata, o en las que el ACNUR pone de

manifiesto la existencia de tales indicios, incluidos aquellos casos que se presentan en los puestos fronterizos.

La mayor parte de las intervenciones que se siguen realizando por el Defensor del Pueblo se refieren a supuestos detectados en puestos fronterizos, fundamentalmente aeropuertos, en los que la persona solicitante de protección internacional cuenta con un perfil de potencial víctima de trata de personas. La celeridad de los plazos y la situación de extrema vulnerabilidad de estas personas (muchas de ellas mujeres muy jóvenes, o sobre las que existen dudas acerca de su minoría de edad, embarazadas y con dificultades para encontrar intérpretes en la lengua que dominan), evidencian la necesidad de continuar trabajando con el fin de mejorar el procedimiento. En esta misma línea, el informe de GRETA ha pedido a las autoridades españolas que se intensifiquen los esfuerzos para asegurar el acceso a la protección internacional de estas personas¹².

Retos pendientes

Se ha de seguir trabajando con el fin de remover los obstáculos con los que se encuentran las víctimas de trata para que sus solicitudes de protección internacional prosperen, que se refieren fundamentalmente a la dificultad para acreditar la existencia de un «fundado temor de persecución» o la «pertenencia a determinado grupo social»¹³.

1.5. Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad

1. «Establecer una base de datos específica, en la que deberán ser registrados todos aquellos menores de edad indocumentados que sean interceptados por la policía al intentar acceder de manera irregular a territorio nacional. Y adoptar, en su caso, con la autorización del Ministerio Fiscal, las medidas necesarias para comprobar el vínculo de filiación con los adultos que los acompañan.»

Avances logrados

— Dictamen 2/2012 de la Fiscalía General del Estado sobre tratamiento a dar a menores extranjeros no acompañados cuya filiación no resulta acreditada.

¹² GRETA, párrafo 87, página 27 y párrafo 219, página 53.

¹³ <http://www.acnur.es/PDF/recomendaciones_acnur_transposicion_directiva_trata_20130605170101.pdf>. (17 octubre 2013.)

- Instrucción (2/2013) sobre actuaciones a realizar ante la detección de menores extranjeros no acompañados o que se encuentren en situación de riesgo de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Se ha dado un paso imprescindible, pero queda todavía mucho por hacer para proteger de manera efectiva a estos niños y niñas. Una vez que han sido registrados en una base de datos policial se habrá evitado que «desaparezcan», como desgraciadamente ocurría en muchas ocasiones hasta ahora. Sin embargo, sigue siendo necesario que, una vez registrados, se compruebe el vínculo de filiación con el adulto que le acompaña, para lo que resulta imprescindible la implicación de las entidades autonómicas de protección de menores y la utilización de herramientas como las pruebas de ADN¹⁴.

Buenas prácticas

Reuniones de coordinación. Con el fin de avanzar en la mejora del procedimiento de filiación e identificación de los menores extranjeros que llegan a España se han celebrado dos jornadas de coordinación. La primera de ellas organizada por esta Institución el 27 de junio de 2013 en Madrid, que tuvo como objetivo conocer los protocolos internacionales existentes y las estrategias que se utilizan en aquellas catástrofes naturales, conflictos bélicos o situaciones de emergencia humanitaria en las que resulta necesario gestionar la presencia de menores solos indocumentados o en compañía de adultos que no pueden demostrar su vínculo de filiación con ellos. Además, se pretendía conocer la realidad en Marruecos, lugar donde o bien han nacido muchos de estos niños y niñas o han pasado en él largo tiempo antes de dar el salto a territorio español; y por último, se profundizó en los procedimientos disponibles para establecer el vínculo de filiación entre el menor y el adulto que lo acompaña¹⁵. La segunda, el

¹⁴ GRETA, página 35, párrafo 138.

¹⁵ La reunión se dividió en dos partes: comenzó con una presentación de la cuestión por parte de Cruz Roja, UNICEF Marruecos y la Fundación DNA ProKids, y en una segunda parte se celebró, a puerta cerrada, una reunión de coordinación entre: Fiscalía General del Estado a través de los fiscales de sala coordinadores de Extranjería y Menores, y de representantes de las Fiscalías de Ceuta, Melilla y Córdoba. Por las entidades autonómicas de protección de menores: directoras generales de Infancia de Andalucía y Melilla y jefa de servicio de Protección de Menores de Ceuta; Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la participación de la secretaria general de Inmigración y Emigración y del subdirector general de Integración de los Inmigrantes; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, representado por el subdirector general de Infancia; Ministerio del Interior: Dirección General de la Policía, representada por miembros de las comisarías generales de Policía Científica y de Extranjería y Fronteras, junto a representantes de las Comisarías de Motril, Algeciras, Ceuta y Melilla; Dirección General de la Guardia Civil, representada por miembros del Departamento de Análisis Criminal de la Unidad Técnica de Policía Judicial y del Centro de Vigilancia Marítima, así como de la Comandancia de Algeciras.

11 de julio, en Sevilla, organizada conjuntamente con el Defensor del Pueblo Andaluz¹⁶.

Actuación conjunta de la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla, Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes, Fiscalía, y Dirección General de Menor y la Familia de la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla. Tras comprobar que algunos de los menores residentes en el CETI no tenían relación de parentesco con los adultos que los acompañaban, se elaboró un protocolo de actuación con el fin de actuar en aquellos casos en los que existan indicios de inexistencia de vínculo de filiación, para lo que se ofrece la realización de pruebas voluntarias de ADN. Para la agilización de los trámites, la citada Consejería ha firmado un convenio de colaboración con la Fundación DNA ProKids de la Universidad de Granada.

Las constantes actuaciones que el Defensor del Pueblo ha tenido que realizar en este último año, ante la llegada de bebés o de mujeres embarazadas a nuestras costas, y la alarmante constatación del número de ellos que desaparecen junto a sus supuestos progenitores de los centros de acogida humanitaria, hacen que sea una tarea urgente seguir avanzando en las medidas de coordinación necesarias para la efectiva protección de estos menores.

Retos pendientes

Se ha de encontrar la manera de poner en marcha un procedimiento ágil que permita que, una vez registrado el menor, de manera inmediata, se dé traslado a la Fiscalía y a la entidad de protección de menores autonómica de su llegada y del centro de acogida humanitaria al que ha sido derivado. Una vez en el centro se ha de declarar la situación de riesgo prevista en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, y se han de realizar todas las actuaciones necesarias para la adecuada identificación del menor. Lo anterior no implica en todo caso la retirada del menor al adulto que lo acompaña y su ingreso en un centro de protección ya que, si se constata que no se ha producido una situación de abandono, la actuación de los poderes públicos se limitará a garantizar los derechos que asisten al menor y a disminuir los factores de riesgo que le afecten.

2. «Dictar instrucciones conjuntas con la Subsecretaría del Interior destinadas a subsanar las deficiencias de coordinación apreciadas en dos supuestos: aquellos

¹⁶ Se dará cuenta del estado de la misma en la recomendación realizada a la Junta de Andalucía, a la Dirección General de la Policía y a la Fiscalía General del Estado que se analiza en último lugar.

en los que durante la sustanciación de una solicitud de protección internacional se aprecien indicios razonables de trata de personas; así como en los casos en los que, en aplicación del Reglamento (CE) 343/2003, se traslada a España a un solicitante de protección internacional potencial víctima de trata.»

Los avances logrados y los retos pendientes son los mismos que se han señalado en la recomendación 1.4.

3. «Incrementar los esfuerzos para la inclusión, entre los objetivos operativos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con competencias en el control de fronteras, de la persecución del delito de trata de personas; con especial atención a las potenciales víctimas que sean interceptadas con ocasión de su entrada a territorio nacional y la persecución de los autores, con independencia de que éstos no se encuentren en España, reforzando para ello la cooperación policial internacional.»

Avances logrados

- **Plan Policial contra la Trata de Seres Humanos.** Incluye como objetivo expreso de las fuerzas policiales la persecución del delito de trata de personas, con especial atención a las potenciales víctimas que puedan ser detectadas en los controles fronterizos y se refuerce la cooperación policial internacional, así como la promoción del intercambio de inteligencia con unidades de países de origen, tránsito y destino de inmigración irregular y se prevé la coordinación con los consejeros, agregados y enlaces en los países de origen de las víctimas de explotación sexual y la concienciación de sus autoridades para que se involucren en la colaboración.
- **Plan Estratégico de la Guardia Civil para el período 2013-2016.** Establece, como una de las áreas de acción prioritarias, la lucha contra la delincuencia organizada y la protección de los colectivos más vulnerables. Dentro de esta última, se pretende dar un nuevo impulso al trabajo realizado, mediante la creación de la Sección de Trata de Seres Humanos en la Unidad Técnica de Policía Judicial, que efectúa a nivel central el análisis estratégico y operativo de las diferentes actuaciones que realiza la Guardia Civil, coordina las diferentes unidades de todo el territorio nacional, mantiene el flujo de información e inteligencia con otras agencias nacionales e internacionales.

Retos pendientes

Revisar el procedimiento de identificación de las potenciales víctimas de trata que son interceptadas intentando acceder irregularmente a territorio nacional, centrandó las actuaciones en la detección de indicios razonables y no en la autoidentificación de la víctima.

4. «Revisar el procedimiento establecido para el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión, a la vista de los resultados obtenidos, y valorar la necesidad de incluir la intervención de organizaciones especializadas, de reconocida solvencia, en el proceso de identificación de las víctimas de trata. Asimismo, se debe estudiar el diferenciar dos fases dentro del procedimiento: una primera en la que el objetivo fundamental se centre en facilitar los medios necesarios para que la potencial víctima de trata se restablezca; y, solo cuando se haya conseguido este primer objetivo, una segunda fase en la que la víctima deberá decidir si desea cooperar con las autoridades.»

Avances logrados

— **Plan Operativo de Lucha contra la Trata de Seres Humanos del Cuerpo Nacional de Policía.** Se instruye a los agentes para que, ante la existencia de elementos indicadores de que una persona pueda ser víctima de trata, se dé prioridad a comunicar dicha circunstancia a personal con formación específica para realizar la entrevista y se valore la necesidad de atención médica u otra necesidad. Entre las medidas de protección se menciona la facilitación de un teléfono de contacto con el personal encargado de la investigación, alojamiento seguro, extensión a los familiares de la protección, información sobre la posibilidad de ser derivada a una ONG, bien contactando de forma directa o facilitando teléfonos y direcciones de las mismas para que puedan ser utilizados.

Respecto a la necesidad de inclusión de las entidades especializadas en el proceso de identificación, ya se ha justificado en la primera de las recomendaciones. Ahora, se ha de resaltar la necesidad de comprender que la efectividad del período de restablecimiento y reflexión dependerá del establecimiento de un protocolo de actuación claro, dirigido al funcionario que en cada momento esté en contacto con la víctima, que conste de dos fases, que deben estar claramente diferenciadas. En un primer momento la víctima ha de restablecerse, sentirse segura, recuperarse física y psicológicamente. Solo cuando esta primera fase ha culminado con éxito, y siempre con el debido acompañamiento y asesoramiento de una entidad especializada, podrá

enfrentarse la víctima a una segunda fase en la que habrá de ser debidamente informada de la posibilidad de cooperar con las autoridades¹⁷.

El Defensor del Pueblo reconoce el innegable avance que en este punto supone el Plan Operativo de Lucha contra la Trata puesto en marcha por el Cuerpo Nacional de Policía a comienzos de 2013. No ha transcurrido tiempo suficiente para evaluar sus resultados prácticos, sin embargo, esta Institución confía en que sea un impulso importante para remover los obstáculos que ahora impiden la efectiva puesta en funcionamiento de las medidas de protección establecidas para las víctimas.

Retos pendientes

Diferenciar con claridad la existencia de indicios razonables que permitan poner en marcha el procedimiento de identificación de una víctima de trata, que luego se confirmarán o no, de evidencias que permitan iniciar un procedimiento penal¹⁸.

5. «Incrementar los módulos de formación acerca de la trata de personas dirigidos a los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, teniendo en cuenta un enfoque multidisciplinar.»

Avances logrados

- **Implicación de los distintos ministerios en la formación de los funcionarios** (policías; guardias civiles; fiscales; personal de las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer; profesionales de distintos departamentos ministeriales; comunidades autónomas; organizaciones sin fines de lucro; Administración Local; funcionarios del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; personal civil y militar del Ministerio de Defensa, y funcionarios de embajadas y consulares).
- **Introducción de mejoras en la investigación, prevención, control y los análisis de casos en el ámbito de la trata de seres humanos**, así como en la revisión y actualización de los contenidos relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, en todos los niveles de

¹⁷ GRETA muestra su preocupación ante la conexión que se realiza entre la identificación de la víctima y la investigación penal, párrafo 159, página 40.

¹⁸ GRETA muestra su preocupación ante la falta de comprensión del concepto de «posible víctima» y la confusión entre «indicios razonables» y «evidencia objetiva», párrafo 161, página 40.

formación del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tanto de carácter genérico como de especialización en la materia.

Retos pendientes

Seguir profundizando en el concepto de que la trata no es solo una actividad delictiva sino que constituye una grave vulneración de derechos humanos. El único modo de mantener el enfoque debidamente centrado en las víctimas consiste en garantizar que las acciones contra la trata de personas no se reduzcan meramente a un problema de migración, de orden público o de lucha contra la delincuencia organizada.

6. «Establecer los mecanismos necesarios, con el fin de mejorar la calidad de los datos sobre víctimas de trata de personas, ofrecidos por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).»

Avances logrados

- **El Protocolo marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos** ha realizado actuaciones para la mejora de la recogida de información sobre los procesos penales en relación con la trata de seres humanos, con el fin de obtener información cada vez más fiable sobre las investigaciones llevadas a cabo en materia de trata y las causas penales en las que existe una calificación en relación con la trata, y, por último, la elaboración de protocolos de actuación para favorecer la detección e identificación de posibles víctimas de trata por profesionales de diferentes ámbitos.
- **Uno de los objetivos del Plan policial contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual** establece la adecuación y optimización de las herramientas informáticas y las bases de datos que permitan analizar y canalizar las informaciones obtenidas y generar una inteligencia operativa más eficaz, así como indicadores que puedan ser utilizados para la comprensión, identificación y seguimiento de este fenómeno.

Retos pendientes

La necesidad de contar con una base de datos estadística fiable va más allá de las necesarias mejoras que aún debe abordar el CICO, y debería contener la información procedente de los distintos organismos con competencias en la materia (Secretaría de Estado de Seguridad; policías autonómicas con

competencias en la materia; Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y entidades de protección de menores de las comunidades autónomas).

7. «Reforzar los protocolos de coordinación existentes entre las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, así como con las policías autonómicas con competencias en la investigación de delitos de trata de personas, con el fin de subsanar las deficiencias detectadas en aquellos supuestos en los que existan víctimas de trata, nacionales de terceros Estados en situación documental irregular.»

Avances logrados

- Interpretación del punto 3 del capítulo XIII del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, salvando la necesidad de remitir la totalidad de la información existente al cuerpo policial encargado de la tramitación del período de restablecimiento y reflexión, en aquellos supuestos en los que la víctima sea testigo protegido o las actuaciones judiciales sean declaradas secretas.

Retos pendientes

Reforzar los protocolos de coordinación existentes entre las Direcciones Generales de la Policía y la de la Guardia Civil, así como con las policías autonómicas con competencias en la investigación de delitos de trata de personas, con el fin de subsanar las deficiencias detectadas en aquellos supuestos en los que existan víctimas de trata, nacionales de terceros Estados en situación documental irregular.

1.6. Recomendación a:

Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía

Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón

Consejería de Bienestar Social e Igualdad del Principado de Asturias

Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de Illes Balears

Consejería de Cultura, Deportes, Política Social y Vivienda del Gobierno de Canarias

Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria

Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León.
Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña
Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat Valenciana
Consejería de Salud y Política Social de la Junta de Extremadura
Consejería de Trabajo y Bienestar de la Xunta de Galicia
Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid
Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia
Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra
Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja
Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta
Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla
Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco¹⁹

«En el marco de los organismos de coordinación existentes entre las comunidades autónomas y la Administración General del Estado, impulsar los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención de los menores víctimas de trata de personas que incluya, entre otras cuestiones, un catálogo común de los indicios de trata de personas adaptado a las especiales circunstancias de los menores de edad. También, el establecimiento de un procedimiento ágil que permita que una vez detectado el menor, y siempre que razones de seguridad lo aconsejen, pueda trasladarse dentro del territorio nacional al recurso residencial más adaptado a sus necesidades.»

Avances logrados

- Todas las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla han mostrado su disposición a colaborar en la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención de los menores víctimas de trata.
- La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad se ha comprometido a impulsar los trabajos para la elaboración del citado protocolo.
- La Comisión contra la Violencia de Género del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha desarrollado una metodología común de identificación, recogida y difusión de buenas prácticas implementadas por los servicios de salud de las comunidades autónomas, en materia de actuación sanitaria frente a la violencia de género, que incluye la atención

¹⁹ Los nombres de los organismos corresponden a la denominación que tenían en el momento de presentación del informe (septiembre 2012).

sanitaria en contextos de especial vulnerabilidad como la de mujeres y niñas en situación de trata y explotación sexual.

El mayor número de quejas que se siguen recibiendo con relación a menores de edad víctimas de trata, vienen referidas a las dificultades para hacer valer su condición de menor y a la realización de pruebas para su determinación. La determinación de la edad ha de ser analizada de manera especial cuando la persona presenta indicios de ser víctima de trata, de conformidad con lo recogido en el artículo 10.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, que establece que cuando no exista seguridad sobre la edad de la víctima y existan razones para creer que se trata de un menor, tendrá la consideración de tal y se le concederán medidas de protección específicas a la espera de que se pueda comprobar su edad.

Por otra parte, la utilización de procedimientos de determinación de la edad, con sus considerables márgenes de error, y su aplicación restringida solo a los supuestos en los que el interesado declara ser menor de edad, facilita que los menores víctimas de trata que son interceptados intentando entrar irregularmente en territorio nacional no sean detectados con la necesaria celeridad. Por todo ello, se considera necesaria la realización del examen forense en aquellos casos en los que la víctima manifieste ser mayor de edad pero existan indicios que apunten a su minoría de edad. Asimismo, dicho examen no debe limitarse a determinar el dato de la edad sino que debería incluir una entrevista personal, especialmente cuando viajan acompañados de un adulto.

Por último, se ha de insistir en la necesidad de que los procedimientos para la identificación de los menores víctimas de trata incluyan la obligación de las instituciones y organismos de derivar todo niño o niña presunta víctima de trata a servicios adecuados, sin demora alguna²⁰. Las directrices de UNICEF para la protección de estos menores extienden la aplicación de su contenido a aquellos menores de edad que son concebidos y nacen de personas víctimas de trata.

Retos pendientes

Inicio de los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención de los menores víctimas de trata de personas que incluya, entre otras cuestiones, un catálogo común de los indicios de trata de personas adaptados a las especiales circunstancias de los menores de edad.

²⁰ GRETA, página 24, párrafo 76, y página 38, párrafo 153, llama la atención acerca de la falta de medidas específicas para abordar la trata de menores en las que estén implicadas todas las autoridades con competencias en protección de menores a nivel nacional, regional y local.

Establecimiento de un procedimiento ágil que permita que, una vez detectado el menor y siempre que razones de seguridad lo aconsejen, pueda trasladarse dentro del territorio nacional al recurso residencial más adaptado a sus necesidades.

Puesta en marcha de más recursos residenciales específicos para menores de edad víctimas de trata ²¹.

1.7. Recomendación a:

Fiscalía General del Estado

Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía

Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón

Consejería de Bienestar Social e Igualdad del Principado de Asturias

Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de Illes Balears

Consejería de Cultura, Deportes, Política Social y Vivienda del Gobierno de Canarias

Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria

Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León

Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña

Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat Valenciana

Consejería de Salud y Política Social de la Junta de Extremadura

Consejería de Trabajo y Bienestar de la Xunta de Galicia

Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid

Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia

Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra

Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja

Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta

Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla

Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco

«Impulsar la creación de mecanismos de coordinación y seguimiento entre las fiscalías provinciales y las entidades autonómicas de protección de menores, en aquellos supuestos en los que los menores tutelados víctimas de trata se encuentren incurso en procedimientos penales como testigos protegidos. Los citados mecanismos deberán tener como objetivo principal la protección efectiva del menor durante la tramitación del procedimiento penal, evitando su

²¹ GRETA, página 45, párrafo 182, muestra su preocupación ante la falta de recursos residenciales específicos para menores víctimas de trata.

revictimización y arbitrando los medios necesarios para que la adopción de cualquier medida tenga en cuenta su interés superior.»

Avances logrados

- Todas las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla han aceptado la recomendación y han mostrado su disposición a colaborar con las fiscalías provinciales para la creación de estos organismos de coordinación y seguimiento.
- Se ha incluido esta cuestión dentro del borrador de Protocolo Marco de Menores no Acompañados, destinado a coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas, previsto en el artículo 190.2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 557/2011.

Resulta imprescindible que las víctimas de trata menores de edad tengan acceso efectivo a las autoridades para poder denunciar su situación y, una vez lo hagan, que el procedimiento utilizado tenga en cuenta sus especiales circunstancias. Con carácter general el testimonio de la víctima no puede convertirse en el único elemento alrededor del que gire todo el procedimiento penal. Esta cuestión, es especialmente relevante en el caso de los menores ya que, en la mayoría de las ocasiones el sistema de identificación más viable tendrá que basarse en otros indicios. Sin embargo, lo anterior no significa que su testimonio no sea relevante o que no se deban arbitrar los procedimientos adecuados para conseguir la efectiva participación del menor en cualquier procedimiento que le afecte.

Retos pendientes

Subsanar las deficiencias detectadas en los mecanismos de coordinación entre las entidades de protección de menores y las fiscalías provinciales, que impiden a sus tutores conocer el estado de los procedimientos penales en los que se encuentran incurso las víctimas, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para evitar su revictimización dentro del procedimiento penal.

1.8. Recomendación a:

Fiscalía General del Estado

Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía

Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior

«Al detectar menores de edad indocumentados, acompañados o no de adultos, en los intentos de entrada irregular de embarcaciones por puestos no

habilitados en las costas andaluzas, activar un protocolo que deberá contemplar medidas inmediatas de identificación policial de cada uno de los menores, con indicación en su caso del vínculo de filiación del adulto que lo acompañe. Asimismo, se deberán poner en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal y de la entidad de protección de menores los datos del menor y del adulto, así como el lugar donde serán trasladados. Una vez derivados al centro de acogida humanitaria, la entidad de protección de menores con competencia en esa provincia, bajo la supervisión del fiscal, deberá iniciar un expediente de riesgo del menor hasta tanto: se acrediten los vínculos de filiación con el adulto que le acompaña; que el nacimiento del menor se encuentra inscrito en un registro, instando en su caso la inscripción de su nacimiento; así como la adopción de todas aquellas medidas necesarias en su interés.»

Avances logrados

- Se están dando los pasos para el establecimiento de un protocolo autonómico que permita la detección eficaz de situaciones de riesgo o desamparo entre los menores que son interceptados intentando acceder de manera irregular a territorio nacional por las costas andaluzas.
- Como se ha señalado en el apartado 1.5 (correspondiente a la Secretaría de Estado de Seguridad), la puesta en marcha de las previsiones de la Instrucción (2/2013), «Actuaciones a realizar ante la detección de menores extranjeros no acompañados o que se encuentren en situación de riesgo», de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, ha supuesto un importante paso adelante en la protección de estos menores.

En respuesta a esta recomendación, la Fiscalía General del Estado informa de que el contenido de la recomendación propuesta por el Defensor del Pueblo será tenido en cuenta con motivo del Protocolo Marco de Menores Extranjeros no Acompañados que, bajo el impulso de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se encuentra en fase avanzada de elaboración, según ha informado el citado departamento a esta Institución. No obstante, a la vista de las demoras que sufre la elaboración de dicho protocolo, la Fiscalía General del Estado, a través de la fiscal de sala coordinadora de menores, consciente de la necesidad de abordar sin más demora esta cuestión, remitió a todos los fiscales el Dictamen 2/2012 de la Fiscalía General del Estado, sobre tratamiento a dar a menores extranjeros no acompañados cuya filiación no resulta acreditada.

Con motivo de la publicación de la última Memoria de la Fiscalía General del Estado, correspondiente a la actividad del año 2012, se señala: «Los criterios y

soluciones aportados en el Dictamen de esta Unidad 2/2012 sobre tratamiento a menores extranjeros acompañados cuya filiación no consta, han resultado de muy difícil aplicación en las provincias andaluzas de recepción de inmigración ilegal, por insuficiencia de recursos para realizar sin demora las pruebas de ADN o por cambio de versión de quienes decían ser madres y luego aducen otro parentesco»²².

Por su parte, la entidad de protección de menores andaluza considera que la declaración y seguimiento de las situaciones de riesgo corresponde a las corporaciones locales. Sin embargo, las especiales características de los menores a los que se refiere esta recomendación podrían dejar sin efecto práctico alguno el fin último que pretende una declaración de riesgo, que no es otro que procurar una inmediata actuación de la entidad pública para eliminar, dentro del núcleo familiar, los factores de riesgo apreciados que supongan un perjuicio para el menor.

Como puede apreciarse, resulta difícil que la citada competencia sea asumida por las corporaciones locales con las que estos menores y sus supuestos familiares carecen de vinculación alguna (más allá de aquella en la que permanecen de manera transitoria tras ser interceptados con ocasión de su entrada o, más adelante, aquella en la que se encuentra el recurso de acogida humanitaria a la que son derivados). No obstante, como se describe a continuación en el ejemplo que se describe como Buena práctica, todas estas cuestiones están siendo abordadas en un marco de franca colaboración entre la entidad de protección de menores autonómica y el resto de los organismos con competencias en la materia.

Buenas prácticas

El Defensor del Pueblo Andaluz, en coordinación con el Defensor del Pueblo español, ha iniciado las reuniones para el establecimiento de un protocolo, específico para Andalucía, con la entidad autonómica de protección de menores, Fiscalía, Comisaría General de Extranjería y Fronteras, y Cruz Roja, con el fin de sentar las bases para la elaboración de unas necesarias líneas de actuación comunes que permitan paliar la situación en la que se encuentran los menores de corta edad indocumentados que acceden de manera irregular en compañía de adultos a las costas andaluzas. La primera de las reuniones tuvo lugar en Sevilla, el pasado 11 de julio. En el momento de redacción de este documento se encuentra pendiente de celebración una segunda jornada de coordinación, para seguir avanzando en pautas de actuación comunes a nivel autonómico para abordar la llegada irregular de menores en compañía de adultos a las costas andaluzas.

²² Memoria de la Fiscalía General del Estado, correspondiente a la actividad del año 2012, página 429.

Retos pendientes

Establecer un protocolo efectivo que permita detectar las situaciones de riesgo de estos menores desde el momento de su llegada a las costas andaluzas.

2. CONCLUSIONES: PRINCIPALES AVANCES LOGRADOS Y RETOS PENDIENTES

Se destacan a continuación los avances logrados más importantes y los principales retos pendientes, un año después de la publicación del informe. En el apartado siguiente se analizará de manera detallada el grado de cumplimiento de cada una de las recomendaciones formuladas con indicación, en su caso, de la existencia de buenas prácticas que han de ser resaltadas.

2.1. Principales avances logrados

Estrategias coordinadas con toda la comunidad internacional

- El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha prestado su apoyo para realización de proyectos en América Latina y Asia para la prevención y lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.
- El Ministerio del Interior ha establecido espacios de colaboración con países de origen y existe un habitual intercambio de información con las distintas organizaciones de cooperación policial internacional (INTERPOL, EUROPOL, SIRENE y EUROJUST). Existe un punto de contacto de análisis específico de las operaciones de trata de seres humanos: (PHOENIX) que se enmarca en el EUROPOL.

Estrategias nacionales para luchar contra la trata

- Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (2009 a 2011, prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2012).
- Plan policial contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.
- Plan estratégico de la Guardia Civil 2013-2016.
- Convenio de cooperación en materia de lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior.

Instrumentos para la protección a las víctimas

- Protocolo marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos.
- Conferencia sectorial de igualdad: ha modificado su reglamento e incluido entre sus fines la asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual.

- Dictamen 2/2012 de la Fiscalía General del Estado sobre tratamiento a dar a menores extranjeros no acompañados cuya filiación no resulta acreditada. Instrucción (2/2013) «Actuaciones a realizar ante la detección de menores extranjeros no acompañados o que se encuentren en situación de riesgo» de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Formación con enfoque multidisciplinar

- El Ministerio del Interior ha revisado y actualizado los contenidos relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en todos los niveles de formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- El Ministerio de Justicia ha organizado varias actividades formativas a través del Centro de Estudios Jurídicos.
- El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ha organizado distintas actividades formativas a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia.
- El Ministerio de Defensa ha realizado acciones formativas dirigidas a su personal civil y militar en materia de igualdad, incluyendo la trata con fines de explotación sexual.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha realizado varias acciones formativas a través de la Escuela Diplomática y la Oficina de Derechos Humanos.

2.2. Principales retos

- Reforzar el enfoque de derechos humanos estableciendo estrategias que protejan a la víctima más allá de su condición de testigo fundamental en un procedimiento penal.
- Transposición de la Directiva relativa a la Prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas (2011/36/EU) que adopta un enfoque integrado y global, basado en los derechos humanos, para un marco más global, entendiendo que, siendo la actuación policial fundamental, no es la única.
- Acelerar los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional de lucha contra la trata con fines de explotación laboral.
- Encontrar un encaje adecuado para la efectiva participación de las organizaciones no gubernamentales especializadas en la identificación de las víctimas de trata.

- Establecer los mecanismos adecuados que permitan dotar de eficacia al período de restablecimiento y reflexión, entendiendo que el restablecimiento de las víctimas ha de ser abordado de manera multidisciplinar.
- Revisar los criterios de examen de las solicitudes de protección internacional de potenciales víctimas de trata.
- Reforzar los protocolos de actuación para la detección inmediata de potenciales víctimas de trata en aeropuertos, costas y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- Seguir avanzando en la elaboración de un marco adecuado que permita la eficaz identificación, protección y asistencia a los menores de edad, víctimas de trata de personas.
- Extender los mecanismos de protección a aquellos menores de corta edad que intentan acceder de manera irregular por nuestras costas acompañados de adultos que dicen ser sus progenitores.