

MANUAL

# La tutela de menores privados de cuidados parentales

Un manual para reforzar los  
sistemas de tutela para satisfacer  
las necesidades específicas de los  
menores que son víctimas de la  
trata de seres humanos



Más información sobre la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en internet. Las personas interesadas pueden acceder a ella a través del sitio web de la FRA: <http://fra.europa.eu>.

Este documento no constituye en modo alguno una interpretación vinculante de la legislación que en él se cita; pretende servir como documento de referencia y ha sido concebido para facilitar su uso. No refleja necesariamente la posición de la Comisión Europea ni en su totalidad ni en parte.

***Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea***

**Número de teléfono gratuito (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Fotografía (cubierta e interior): © Shutterstock

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

Paper	TK-01-15-636-ES-C	978-92-9239-967-2	10.2811/952477
PDF	TK-01-15-636-ES-N	978-92-9239-998-6	10.2811/47507

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2015

Se autoriza la reproducción, excepto con fines comerciales, con mención de la fuente bibliográfica.

*Printed in Luxembourg*

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO SIN CLORO (PCF)

# La tutela de menores privados de cuidados parentales

Un manual para reforzar los  
sistemas de tutela para satisfacer  
las necesidades específicas de los  
menores que son víctimas de la  
trata de seres humanos



## Prefacio

Los menores no acompañados o separados de sus principales cuidadores son especialmente vulnerables a los abusos y la explotación. Tienen derecho a una protección especial.

Los tutores constituyen uno de los elementos más importantes de un sistema de protección de los menores que se ven privados de su medio familiar o cuyos intereses no estén adecuadamente representados por sus padres, como puede ser el caso en las situaciones de abuso o negligencia parental.

Un informe comparativo sobre la trata de niños publicado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) en 2009 puso de manifiesto diferencias significativas entre los Estados miembros de la Unión Europea (UE) sobre la comprensión y aplicación del concepto de tutela. Además, las entrevistas llevadas a cabo por la FRA para un informe sobre los niños separados solicitantes de asilo, publicado en 2010, reveló que la calidad de los servicios y el grado de protección que se ofrece a los niños en el marco de los actuales sistemas de tutela puede variar considerablemente, incluso dentro de un mismo Estado.

En este marco de diversidad de prácticas nacionales, la Directiva contra la trata de seres humanos (2011/36/UE) exige a los Estados miembros que nombren a un tutor o un representante de la víctima infantil de la trata de seres humanos a partir del momento en que el niño es identificado por las autoridades como no acompañado, así como en los casos en que los titulares de la responsabilidad parental no puedan garantizar el interés superior del niño o representar a este. *La Estrategia de la UE para la Erradicación de la Trata de Seres Humanos (2012-2016)* reconoce asimismo que los sistemas de protección integrales sensibles a las necesidades de los niños, que garantizan una coordinación pluridisciplinar y entre las diferentes agencias, son fundamentales para responder a las necesidades de los diversos grupos de menores, incluidos los que son víctimas de la trata de seres humanos. Por lo tanto, la estrategia de la UE incluía la publicación de este manual.

El presente manual tiene por objeto reforzar la protección de los niños, ayudando a las autoridades nacionales y demás partes interesadas en toda la UE a seguir desarrollando los sistemas de tutela existentes. El manual pretende aclarar la función de los tutores como componente esencial de un sistema integrado de protección del menor. Asimismo, subraya la importancia de la función de los tutores y representantes legales a la hora de prevenir y responder a los abusos y la explotación infantiles, así como en la protección y asistencia a los menores que son víctimas de la trata

de seres humanos. El manual fomenta una comprensión común de los principios y características fundamentales de un sistema de tutela. Mediante la presentación de un conjunto de principios básicos comunes y normas clave, tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de los niños sometidos a tutela y fomentar el respeto de sus derechos fundamentales.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los numerosos expertos que aportaron comentarios constructivos durante la elaboración de este manual.

**Cecilia Malmström**

*Comisaria europea de  
Asuntos de Interior*

**Morten Kjaerum**

*Director de la FRA*

# Índice

<b>PREFACIO</b> .....	<b>3</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>7</b>
<b>CÓMO USAR ESTE MANUAL</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>15</b>
1. ¿Qué es un tutor?.....	15
2. La tutela, un elemento esencial de los sistemas de protección de menores....	18
3. Alcance de este manual .....	22
4. La cooperación transnacional en el contexto de la protección infantil.....	24
<b>PARTE I: FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE TUTELA</b> .....	<b>27</b>
1. Principios fundamentales de los sistemas de tutela.....	27
2. Consideraciones iniciales sobre los sistemas tutelares .....	30
2.1. Disposiciones que deberían incluirse en la legislación o la política en materia de tutela .....	30
2.2. ¿Un sistema de tutela uniforme para todos los menores?.....	31
2.3. Situación laboral de los tutores: ¿profesionales o voluntarios?.....	34
2.4. ¿Quién puede actuar como tutor? .....	35
2.5. Nombramiento de familiares como tutores en el contexto de la trata de niños.....	40
2.6. Representantes o representantes legales.....	40
2.7. Asesoramiento jurídico y asistencia jurídica .....	42
3. Gestión de tutores.....	43
3.1. La autoridad tutelar .....	43
3.2. Elaborar directrices para los tutores .....	44
3.3. Coordinación y cooperación con otras agencias y autoridades .....	46
3.4. Gestión de casos .....	47
3.5. Formación.....	50
3.6. Apoyo a los tutores.....	56
3.7. Revisión y mecanismos de supervisión .....	57
4. Asignación de un tutor a un menor.....	60
4.1. ¿Cuándo debería nombrarse un tutor? .....	60

4.2. ¿Cuál es el mejor procedimiento para la designación de un tutor para un menor?.....	62
4.3. ¿Cuándo finaliza la tutela? .....	67
4.4. ¿Cuándo debería nombrarse un nuevo tutor?.....	70
<b>PARTE II: TAREAS DEL TUTOR.....</b>	<b>71</b>
5. Salvaguardar el interés superior del menor .....	77
6. El fomento de la seguridad y el bienestar del menor .....	79
6.1. Evaluación de riesgos.....	80
6.2. Evaluación de las necesidades individuales.....	85
6.3. Ayudar al menor a mantener sus vínculos familiares .....	88
6.4. Nivel de vida adecuado, incluida una vivienda digna y ayuda material....	89
6.5. Asistencia sanitaria.....	91
6.6. Educación y formación.....	93
7. Facilitar la participación del menor .....	94
8. Actuar de enlace entre el menor y otras personas .....	97
9. Ayudar a encontrar una solución duradera favorable al interés superior del niño.....	98
9.1. Repatriación y devolución.....	100
9.2. Integración en el país de acogida.....	104
10. Ejercer la representación legal y ayudar a los niños en los procedimientos judiciales .....	106
10.1. Procedimientos de evaluación de la edad .....	107
10.2. Procedimientos para la obtención de permisos de residencia.....	109
10.3. Procedimientos internacionales en materia de protección.....	111
10.4. Indemnización y restitución .....	114
10.5. Procedimientos de Derecho civil.....	115
10.6. Procedimientos penales.....	116
10.7. Investigaciones policiales.....	118
<b>ANEXO 1: REFERENCIAS JURÍDICAS .....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO 2: BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA .....</b>	<b>121</b>

# Lista de abreviaturas

- ACNUR** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- CEDH** Convenio Europeo de Derechos Humanos (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales)
- CRC** Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
- SCEP** Programa «Separated Children in Europe» («Niños separados en Europa»)
- UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



# Cómo usar este manual

El presente manual tiene por objeto apoyar a los funcionarios públicos de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) responsables de –o que participan en– la tutela y la representación legal de menores a escala nacional, regional o local. El manual proporciona orientaciones sobre la manera de crear y gestionar sistemas nacionales de tutela, y destaca las principales tareas que debe llevar a cabo un tutor. De este modo, el manual también tiene por objeto fomentar una interpretación común de la función y el papel de los tutores y representantes legales en la UE, que constituyen un componente esencial de los sistemas de protección de menores. Esto, a su vez, debería contribuir a fomentar una visión común de los principios y características fundamentales de un sistema de tutela. Este entendimiento común debe ayudar a armonizar el nivel de protección que se ofrece a los menores en toda la UE.

Las orientaciones facilitadas en el manual van dirigidas principalmente a los funcionarios públicos y a los tutores de los Estados miembros de la UE. Asimismo, es aplicable en gran medida a los sistemas de representación legal de menores en procedimientos específicos (tales como los procedimientos de asilo), incluso en los casos en que un representante legal se limite a complementar la capacidad jurídica restringida del menor a efectos de un procedimiento concreto y, por tanto, no sea responsable de todas las funciones normalmente asignadas a un tutor.

El presente manual no aborda la designación de los letrados que prestan asistencia jurídica gratuita a un menor en determinados procedimientos civiles, penales o administrativos. Tampoco trata sobre las personas que se encargan del cuidado diario de un menor.

Este manual está estructurado en tres partes.

- La **introducción** ofrece información básica sobre el contenido y el alcance del manual, y describe la función general del tutor. Se refiere a los sistemas nacionales de protección del menor creados para atender las necesidades de las diferentes categorías de niños.
- La **parte I** del manual presenta los principios fundamentales de los sistemas de tutela y ofrece orientaciones sobre la gestión y el fortalecimiento de dichos sistemas. Esta primera sección va dirigida a los responsables políticos que estén desarrollando un marco nacional para la gestión y el refuerzo de sus respectivos sistemas de tutela, y a las autoridades nacionales con responsabilidades en el

ámbito de la tutela. Además, describe los procedimientos de nombramiento y la duración de la tutela.

- En la **parte II** se explican las funciones del tutor. Está dirigida, en primer lugar, a los tutores y a quienes se encargan de supervisar su trabajo.

El manual, que ha sido elaborado conjuntamente por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y la Comisión Europea, responde a una petición recogida en la *Estrategia de la UE para la Erradicación de la Trata de Seres Humanos (2012–2016)*. Diversas fuentes de derecho de la UE, entre las que cabe mencionar la [Directiva de la UE contra la trata de seres humanos \(2011/36/UE\)](#), el acervo de la UE en materia de asilo, la [Directiva de la UE sobre la protección de las víctimas \(2012/29/UE\)](#) y la [Directiva relativa a la explotación sexual de los menores \(2011/93/UE\)](#), contienen disposiciones referentes a la tutela o a la representación legal de los menores privados del cuidado parental. Puede obtenerse más información sobre estas fuentes en el [anexo 1](#). Los cuadros 1, 2 y 3 ofrecen una visión de conjunto sobre la utilización de estas disposiciones en el Derecho de la Unión, así como sobre otros instrumentos y documentos internacionales o de la UE pertinentes. Tales disposiciones no ofrecen, sin embargo, orientaciones detalladas sobre lo que el tutor debería ser ni acerca de su función. Este manual trata de responder a la petición mencionada.

Este manual adopta un enfoque integrado, centrado en el niño. Se fundamenta en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, cuyas disposiciones son aplicables a todos los niños sin discriminación. El manual sugiere satisfacer las necesidades y los derechos específicos de los menores que son víctimas (identificadas o presuntas) de la trata mediante la adaptación, en caso necesario, de los sistemas de tutela establecidos para todos los niños que necesiten un tutor. Una gran parte de este manual contiene sugerencias comunes a todos los modelos de tutela, con independencia de que se trate de un menor que haya sido víctima de la trata de seres humanos o no. La mejor manera de promover los derechos y el bienestar de los menores que son víctimas de la trata consiste en respetar los principios y las salvaguardias comunes a todos los sistemas de tutela –como la independencia del tutor o la ausencia de conflictos de intereses– junto con los conocimientos y las competencias relacionadas con la trata de seres humanos. Por consiguiente, el manual no recomienda la creación de sistemas de tutela independientes que únicamente tengan en cuenta a los menores que son víctimas de la trata de seres humanos. [En la sección 3 de la introducción](#) se explica qué modelos de tutela abarca el manual y cuáles no.

Para la elaboración de este manual se han tomado como punto de partida las normas europeas e internacionales sobre los derechos del niño y las relativas a la protección y asistencia a los menores que son víctimas de la trata. Se reunieron disposiciones de

textos jurídicamente vinculantes, como la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación de la UE, junto con textos no vinculantes que ofrecen orientaciones y recomendaciones procedentes de fuentes autorizadas. Las fuentes jurídicas utilizadas para elaborar el manual se enumeran en el anexo 1. El anexo 2 incluye documentación adicional cuya consulta se recomienda al lector. En la elaboración del manual se tuvieron en cuenta asimismo las conclusiones de investigaciones anteriores de la FRA sobre la trata de menores y sobre los menores separados. Las normas jurídicas existentes se han traducido en orientaciones prácticas mediante la recogida y comparación (a través de un trabajo de análisis documental) del modo en que los Estados miembros gestionan los sistemas de tutela. Por otra parte, la Agencia publicará un análisis comparativo de estas investigaciones, referido a los veintiocho Estados miembros.

Un grupo de expertos debatió sobre el proyecto de manual en el marco de una reunión organizada por la FRA en su sede en el mes de noviembre de 2013. Dicho grupo estaba integrado por representantes de organizaciones europeas e internacionales pertinentes y de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como por determinados profesionales y representantes seleccionados de autoridades responsables a nivel nacional. Los participantes fueron seleccionados de manera que representaran distintos sistemas nacionales de tutela y diferentes realidades sobre el terreno. También se realizaron consultas por escrito con otras partes interesadas que trabajan en el campo de la protección infantil y la trata de menores. Por último, el proyecto de manual se puso a disposición de los representantes de los Estados miembros para que formularan sus observaciones a través del grupo informal de expertos de la Comisión Europea sobre los derechos del menor.

Para ayudar al lector a encontrar fuentes jurídicas pertinentes relativas a una determinada cuestión abordada en este manual, las fuentes se indican en color azul y letra negrita en el apartado correspondiente.

El manual también incluye ejemplos de prácticas prometedoras identificadas en los Estados miembros de la UE, que proporcionan sugerencias a los responsables políticos y los profesionales sobre el modo de abordar determinados retos específicos. La parte en la que se describen las tareas de los tutores contiene listas de comprobación de posibles medidas que los tutores pueden tener que adoptar para promover el interés superior del menor en sus diversas esferas vitales.

El siguiente cuadro explica la terminología utilizada en este manual. En el caso de algunos de los términos, incluido el concepto de «tutor», no existe una definición común consensuada.

## TERMINOLOGÍA CLAVE

**Víctima de la trata (de seres humanos):** «Víctima de la trata» es la persona física que haya sido objeto de la trata de seres humanos, tal como se define en el artículo 2 de la *Directiva contra la trata de seres humanos* (2011/36/UE).

**Trata:** La *Directiva de la UE contra la trata de seres humanos* (2011/36/UE) define la trata como «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estas personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, raptos, fraude, engaño, de la de abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra persona, con el fin de explotarla».

**Explotación:** «La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena, u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas o la extracción de órganos».

Cuando esta conducta «afecte a un niño, constituirá infracción punible de trata de seres humanos aun cuando no se haya recurrido a ninguno de los medios contemplados en el apartado 1».

*Directiva contra la trata de seres humanos* (2011/36/UE), artículo 2.

**Menor:** Se entenderá por menor «cualquier persona menor de dieciocho años».

*Directiva contra la trata de seres humanos* (2011/36/UE), artículo 2, apartado 6; véase también el artículo 1 de la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* (CRC).

«[Los Estados miembros garantizarán que,] cuando la edad de una persona que haya sido víctima de la trata de seres humanos sea incierta y existan razones para creer que es un menor, sea considerada como tal a fin de que pueda recibir inmediatamente asistencia, apoyo y protección».

*Directiva contra la trata de seres humanos* (2011/36/UE), artículo 13, apartado 2.

**Menor no acompañado:** Un «menor no acompañado» es un menor «que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la práctica del Estado miembro en cuestión, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo de él; se incluye al menor que deje de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros».

*Directiva sobre requisitos de reconocimiento* (2011/95/UE), artículo 2, letra l).

**Niño separado:** Un niño «separado» es aquel que se ha separado de sus progenitores o de su principal cuidador anterior (legal o habitual), pero no necesariamente de otros familiares. En consecuencia, esta figura puede incluir a los niños acompañados de otros familiares adultos.

*Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general n.º 6 CRC/GC/2005/6 y Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (en lo sucesivo «Directrices de las Naciones Unidas sobre cuidados alternativos») (A/HRC/11/L.13), apartado 8.*

El programa «Separated Children in Europe» («Niños separados en Europa») utiliza la palabra «separados» en lugar de «no acompañados», ya que la primera define con mayor precisión el problema esencial que afrontan estos niños, a saber, la falta de atención y protección de sus padres o de su principal cuidador, que provoca sufrimiento social y psicológico. En el presente manual se utilizará el término «menores no acompañados» en referencia tanto a los niños no acompañados como a los separados, en consonancia con la expresión «no acompañados» que se utiliza en el Derecho de la Unión y para evitar posibles confusiones e incoherencias.

**Tutor:** El tutor es una persona independiente que garantiza el interés superior y el bienestar general del menor, y, a tal efecto, complementa la capacidad jurídica limitada de este. El tutor actúa como representante legal del menor en todos los procedimientos, de la misma manera que un progenitor representa a sus hijos.

*Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general n° 6 CRC/GC/2005/6 y Directrices de las Naciones Unidas sobre cuidados alternativos (A/HRC/11/L.13).*

**Representante (a veces denominado «representante legal»):** Un representante es «la persona o la organización designada por las autoridades competentes para que asista y represente al menor no acompañado en los procedimientos [de protección internacional] [...] con vistas a garantizar el interés superior del menor y ejercer la capacidad jurídica en nombre de este cuando fuere necesario».

*Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE), artículo 2, letra j).*

Los representantes o representantes legales se diferencian de un abogado cualificado y de otros profesionales del Derecho que proporcionan asistencia jurídica, hablan en nombre del menor y lo representan legalmente en las declaraciones por escrito y en persona ante las autoridades administrativas y judiciales en materia penal, de asilo o en otros procedimientos judiciales previstos en la legislación nacional.

**Autoridad tutelar:** La «autoridad tutelar» es la institución, organización u otra entidad jurídica responsable de la contratación, el nombramiento, el control, la supervisión y la formación de los tutores. El papel de la autoridad u organización tutelar debe estar legalmente definido.

*Directrices de las Naciones Unidas sobre cuidados alternativos (A/HRC/11/L.13) y Observación general n° 6 del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño (CRC/GC/2005/6).*



# INTRODUCCIÓN



## 1. ¿Qué es un tutor?

Los Estados miembros de la UE aplican diversos modelos en lo que respecta a la tutela y la representación legal.

*Fuente: FRA (2009), Child trafficking in the European Union: Challenges, perspectives and good practices, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/529-Pub\\_Child\\_Trafficking\\_09\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/529-Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf)*

No existe ninguna definición generalmente aceptada de la figura del tutor. Aunque la legislación de la UE reconoce la importancia de la tutela y la representación legal para salvaguardar el interés superior y el bienestar del menor, no define el concepto de tutor ni define sus funciones. Además del término «tutor», el Derecho de la Unión utiliza los términos «representante legal o de otro tipo» y «representante especial» para referirse a la persona designada para asistir y ayudar a los menores no acompañados o a aquellos a cuyos progenitores se ha retirado la patria potestad. Con arreglo al Derecho de la UE, el acervo en materia de asilo contiene únicamente una definición del concepto de representante legal (véase el cuadro 1). Los representantes legales ejercen una función mucho más restringida que los tutores (véase la [sección 2.6](#)). Tampoco existe una definición de «tutor» en el Convenio del Consejo de Europa de 2005 sobre la lucha contra la trata de seres humanos. La función y las responsabilidades del tutor han sido objeto de una descripción exhaustiva por parte de las Naciones Unidas, en las *Directrices de las Naciones Unidas sobre cuidados alternativos* y en la Observación general nº 6 del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño.

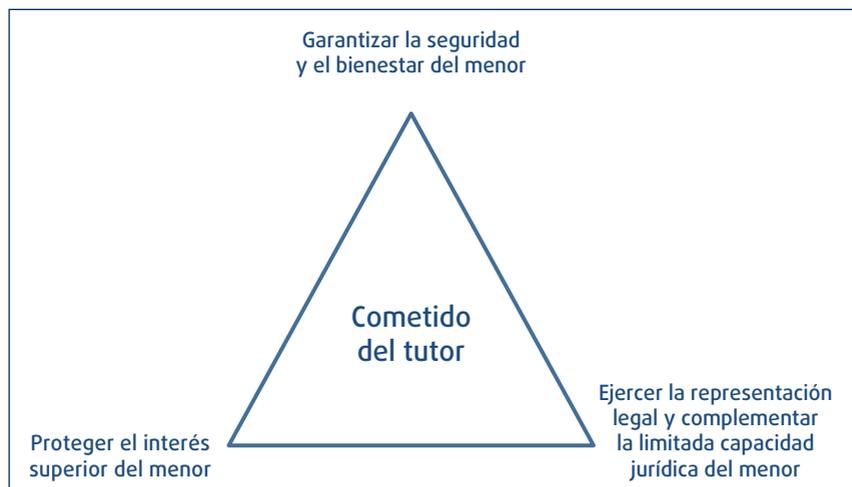
**Cuadro 1: Terminología y definiciones utilizadas en los documentos de política europea e internacional**

Instrumento	Terminología utilizada	Referencia
<b>Instrumentos de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa</b>		
Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general nº 6 (CRC/GC/2005/6)	Tutor Representante legal	Apartado 33
Directrices de las Naciones Unidas sobre cuidados alternativos (A/HRC/11/L.13)	Tutor legal Adulto responsable reconocido	Apartado 100
Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005)	Tutor legal	Artículo 10, apartado 4, letra a)
<b>Instrumentos de la Unión Europea</b>		
Directiva contra la trata de seres humanos (2011/36/UE)	Tutor Representante	Artículo 14, apartado 2 Artículo 16, apartado 3
Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE)	Representante	Artículo 2, letra j)
Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE)	Representante	Artículo 2, letra n)
Directiva sobre requisitos de reconocimiento (2011/95/UE)	Tutor legal Representante	Artículo 31, apartado 1 Artículo 31, apartado 2
Directiva sobre las víctimas (2012/29/UE)	Tutor Representante legal/especial	Artículo 24, letra b) Exposición de motivos (60)
Directiva relativa a la explotación sexual de los menores (2011/93/UE)	Representante legal/especial	Artículo 20
Reglamento de Dublín (604/2013/UE)	Representante	Artículo 2, letra k)

El uso de los términos «tutor», «representante» y «representante legal» es incoherente, y la terminología utilizada a escala nacional también varía, por lo que debe hacerse hincapié en las funciones de la persona designada, y no en la denominación o la terminología utilizadas.

A efectos de este manual, el término tutor se utiliza en todo el documento con referencia a una persona independiente que garantiza el interés superior y el bienestar general del menor, y, en ese sentido, complementa la capacidad jurídica limitada de este cuando sea necesario, tal como hacen los progenitores. Como muestra la figura 1, el tutor ejerce tres funciones diferenciadas.

**Figura 1: Cometido del tutor**



Fuente: FRA

El tutor se diferencia de un abogado cualificado y de otros profesionales del Derecho que proporcionan asistencia jurídica, hablan en nombre del menor y lo representan legalmente en las declaraciones por escrito y en persona ante las autoridades administrativas y judiciales en materia penal, migratoria o en otros procedimientos legales previstos en la legislación nacional.

El tutor debe también diferenciarse de los trabajadores sociales y de otros cuidadores responsables de satisfacer las necesidades materiales del menor. Los trabajadores sociales, los cuidadores y otras personas que ofrezcan cuidados cotidianos al menor no son tutores, a menos que, en virtud de alguna disposición legal, ejerzan alguna responsabilidad en cuanto al bienestar del niño y complementen la capacidad jurídica limitada de este.

La responsabilidad de la representación legal del menor, en particular en el marco de procedimientos judiciales o administrativos, puede disociarse de las otras dos

funciones de tutela. En ese caso, dicha responsabilidad se asigna en exclusiva a una persona o institución independiente, comúnmente conocida como «representante legal» o «representante». Los representantes, a diferencia de los tutores, tienen un mandato restringido, que a menudo se define con precisión en el momento de su nombramiento: representar al menor en determinados procedimientos.

Por lo tanto, en los casos en que un menor carezca de la atención de sus progenitores debería nombrarse siempre un tutor, ya que esta figura puede asumir las tres funciones que se enumeran en la figura 1. De ese modo se protegerá y garantizará el interés superior y el bienestar global del menor. Esto va mucho más allá de la mera representación en un procedimiento concreto o de complementar la capacidad jurídica limitada del menor cuando sea necesario.

## 2. La tutela, un elemento esencial de los sistemas de protección de menores

El *Plan de acción de la UE sobre los menores no acompañados (2010–2014)* señala que las normas establecidas por la Convención sobre los Derechos del Niño ocupan un lugar central en cualquier actuación que concierna a los menores no acompañados. El artículo 19 de dicha Convención insta a los Estados partes a adoptar las medidas necesarias para prevenir todas las formas de violencia contra los niños, incluidos el abuso y el abandono, así como para proteger y apoyar a los menores que sean víctimas de este tipo de violencia. El artículo 20 de la CRC obliga a los Estados partes a ofrecer una protección y una asistencia especiales a todos los niños que hayan quedado privados de su medio familiar de forma temporal o permanente. El Comité de los Derechos del

«La violencia contra los niños exige un enfoque integrado (sistémico, global). [...] Esto supone que todos los programas y medidas encaminados a prevenir la violencia y a proteger a los niños contra la misma, en el contexto general de la promoción de los derechos del niño, deberían ponerse en práctica en diversas disciplinas y sectores».

Fuente: Consejo de Europa (2009), Directrices del Consejo de Europa sobre las estrategias nacionales integrales para la protección de los niños contra la violencia, *Estrasburgo*, disponible en: [www.coe.int/t/dg3/children/News/Guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20\\_ESP\\_BD.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/News/Guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_ESP_BD.pdf)

Niño, en su *Observación general nº 13* (2011) sobre el *derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, subraya la importancia de un sistema de protección y apoyo a la infancia integrado y basado en derechos. La designación inmediata de un tutor, cuando sea necesario, es, por tanto, una de las medidas concretas más importantes que deben adoptarse para proteger a los niños (*Observación general nº 6* del Comité de los Derechos del Niño).

El artículo 16 de la [Directiva de lucha contra la trata de seres humanos \(2011/36/UE\)](#) establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que, cuando proceda, se nombre un tutor para cada menor no acompañado que haya sido víctima de la trata de seres humanos. Por otra parte, en el artículo 14 de la citada Directiva se establece que los Estados miembros designarán un tutor o un representante del menor que haya sido víctima de la trata de seres humanos a partir del momento en que el niño sea identificado por las autoridades y «cuando, en virtud del Derecho nacional, un conflicto de intereses con el menor impidiera a los titulares de la responsabilidad parental defender el interés superior del menor, o representarlo». El tutor debería acompañar al menor durante todo el proceso hasta que se encuentre una solución duradera.

Históricamente, la protección de la infancia se ha centrado en ámbitos particulares o en grupos específicos de menores vulnerables. Si bien este enfoque puede constituir un medio eficaz para responder a las necesidades de un grupo determinado, también presenta limitaciones importantes. Muchos niños, incluidos los que son víctimas de la trata, pueden sufrir varios problemas de protección. Las medidas de protección infantil reflejan una elevada fragmentación; pueden abordar uno de esos problemas, pero no ofrecen una solución global. Centrarse en exclusiva en determinados problemas o en grupos concretos de menores no resulta sostenible ni eficaz. En el caso de los menores que son víctimas de la trata de seres humanos, la identificación como tales (o de que el menor se encuentre en riesgo de ser objeto de trata) puede producirse en diferentes puntos de un continuo representado por las necesidades individuales de protección del menor. Por lo tanto, se está produciendo un paso creciente (tanto a escala europea como mundial) de los planteamientos fragmentados centrados en problemas específicos hacia un planteamiento sistémico en lo referente a la protección de la infancia.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) define un sistema de protección de la infancia como:

«Conjunto de leyes, políticas, normas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales –especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia– para apoyar la prevención de los riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido. Dichos sistemas forman parte de la red de protección social y se extienden más allá de ella [...]. Las competencias suelen estar repartidas entre distintos organismos del Gobierno y la prestación de servicios está en manos de las autoridades locales, proveedores no estatales y grupos comunitarios, por lo que la coordinación entre sectores y niveles, incluidos los sistemas rutinarios de remisión, es un componente necesario de los sistemas eficaces de protección de la infancia».

*Fuente: UNICEF (2008), Estrategia de protección de la infancia de UNICEF, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20 de mayo de 2008, disponible en: [www.unrol.org/files/CP\\_20Strategy\\_Spanish.pdf](http://www.unrol.org/files/CP_20Strategy_Spanish.pdf)*

Este manual adopta el enfoque integrado de UNICEF en lo que respecta a la protección de la infancia. Aunque ha sido elaborado teniendo en mente a los menores que son

víctimas de la trata de seres humanos, el manual sugiere satisfacer sus necesidades específicas principalmente a través de medidas que debieran ser comunes a todos los modelos de tutela. Asimismo, el manual examina el modo en que los tutores deberían interactuar con otros actores y elementos del sistema de protección de menores, tratando de garantizar al mismo tiempo que se tenga en cuenta el interés superior del menor en todas las actuaciones que le afecten.

Un sistema integrado de protección del menor sitúa al niño en el centro. De esa manera se asegura que todos los agentes y sistemas esenciales –educación, salud, bienestar, justicia, sociedad civil, la comunidad, la familia, etc.– actúen de forma concertada para proteger al menor. Este tipo de enfoque integrado es capaz de responder a las diversas situaciones con las que puede encontrarse cada menor. Debe dar respuesta a las necesidades de los niños, incluidos los que son víctimas de la trata de seres humanos en el país del que es nacional así como a los que cruzan las fronteras internacionales. La consideración básica y fundamental ha de ser el interés superior del menor, según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Las Directrices de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños proporcionan orientaciones sobre la protección y el bienestar de todos los niños privados de atención parental o en riesgo de quedar en dicha situación. Dichas directrices incluyen disposiciones destinadas a garantizar que siempre haya una persona o un órgano legalmente reconocido que ostente la **responsabilidad legal** del menor cuando sus progenitores están ausentes o no se encuentran en condiciones de tomar las decisiones cotidianas en favor del interés superior del menor.

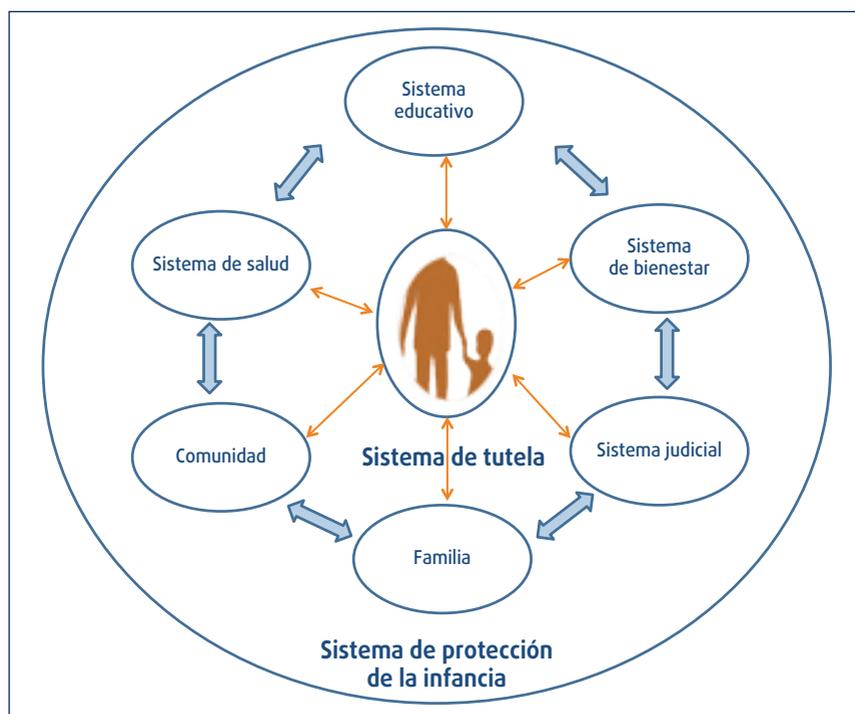
*Fuente: Resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010), Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 24 de febrero de 2010, A/RES/64/142, disponible en: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/64/PV.65&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/PV.65&Lang=S)*

Un sistema integrado de protección del menor necesita en cualquier caso conocimientos especializados sobre los diferentes problemas y respuestas a dichos problemas, pero los coloca en el contexto del sistema general.

Los sistemas nacionales de tutela constituyen una parte integral de los sistemas de protección de la infancia. Dichos sistemas deberían tratar de responder a las necesidades de todos los niños que, de forma temporal o permanente, se vean privados de los cuidados de sus progenitores y necesiten protección.

El tutor debería ser la persona que tenga la mejor visión de conjunto de la situación del menor y de sus necesidades individuales. Un tutor se encuentra en una posición única para poner en contacto a las distintas autoridades con el menor. También puede ayudar a garantizar la continuidad de la protección del menor y posibilitar que este participe de forma efectiva en todas las decisiones que le conciernan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la CRC. El hecho de situar al tutor junto al menor, en el centro del sistema, refuerza el papel preventivo y protector del tutor (véase la figura 2).

**Figura 2: Los sistemas de protección de la infancia y el papel del tutor**



Fuente: FRA

El trabajo de los tutores debe estar guiado por los cuatro principios fundamentales establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (figura 3). Los Estados partes deben respetar y promover el derecho del niño a la vida y al desarrollo, incluido el desarrollo mental, físico y psicológico; dar una importancia adecuada al punto de vista del menor según su edad, su madurez y las capacidades que esté desarrollando; proteger el interés superior del menor como consideración fundamental en todas las decisiones y acciones que afecten al niño; y promover y respetar plenamente la no discriminación.

El Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, en su Observación General nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, apartado 1), ofrece orientaciones globales sobre el mejor procedimiento de determinación y evaluación del interés superior del menor así como una lista de elementos clave.

**Figura 3: Los cuatro principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño deben orientar el trabajo de los tutores**



Fuente: FRA

### 3. Alcance de este manual

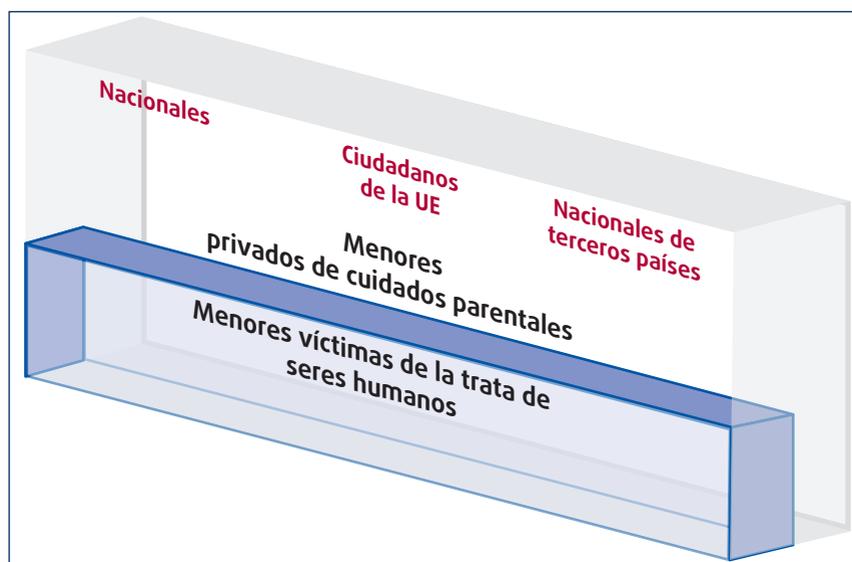
Este manual proporciona orientación sobre la manera de crear y gestionar los sistemas de tutela nacional, y enumera las principales funciones de un tutor. La mayoría de las consideraciones que se recogen en él son puntos comunes aplicables a todas las situaciones de tutela. Estas se refieren principalmente a los sistemas de tutela de menores privados del cuidado de sus progenitores en general, aunque algunas son específicas a los menores que son víctimas de la trata de seres humanos, como, por ejemplo, las cuestiones relativas a la participación de los menores en procedimientos penales contra los traficantes.

El manual describe las consideraciones referidas a los menores que son víctimas de la trata de seres humanos y que hayan sido separados de sus padres. Pueden ser nacionales de terceros países, de la UE o ciudadanos del Estado miembro en el que hayan sido objeto de trata de seres humanos.

Este manual se centra en la cuestión de la tutela como una salvaguardia esencial para los derechos del niño cuando los padres no pueden o no desean ejercer los derechos y obligaciones asociados a la patria potestad, o les haya sido retirada esta. Así puede ocurrir en el caso de los menores que son víctimas de la trata; la separación puede ser el resultado de la trata, pero también un factor de riesgo para caer en ella. El presente manual tiene por objeto reforzar el papel preventivo y protector de la tutela como uno de los elementos que conforman un sistema integrado de protección del menor. Sin embargo, el manual no aborda la protección general de las víctimas infantiles más allá de los sistemas de tutela.

Tampoco cubre los aspectos específicos de todas las situaciones posibles de tutela, como, por ejemplo, el caso de los niños cuyos padres están encarcelados, ni todos los aspectos de la protección efectiva de la infancia, incluida la manera de respetar el derecho de los niños separados de uno o ambos progenitores así como a mantener relaciones personales y contactos directos, y la manera de restablecer la capacidad de los progenitores para seguir ejerciendo sus responsabilidades parentales. La figura 4 ilustra los temas que se tratan en este manual (y los que no).

**Figura 4: Niños privados de su entorno parental y menores víctimas de la trata de seres humanos**



Fuente: FRA

El presente manual no aborda la designación de los profesionales del Derecho que proporcionan asistencia jurídica gratuita a un menor en procedimientos administrativos, civiles o penales. Tampoco trata sobre las personas que se encargan del cuidado diario de un menor. No obstante, algunos aspectos del manual también pueden resultar útiles para ellos, sobre todo si interactúan con tutores.

## 4. La cooperación transnacional en el contexto de la protección infantil

Con el aumento de la movilidad en la UE y en todo el mundo, la situación de un menor puede interesar a más de un Estado miembro de la Unión. Para proteger al menor de forma eficaz frente a la explotación, el abuso, las negligencias y la violencia, es esencial disponer de mecanismos de cooperación y coordinación en el seno de la UE, así como a escala internacional.

En los casos de los menores no acompañados y de los que son víctimas de la trata de menores para su explotación fuera de su país de origen, la cooperación entre los Estados miembros y con terceros países es crucial. Puede ser necesario, por ejemplo, establecer la identidad de un niño indocumentado o identificar y evaluar soluciones duraderas (véase también el [capítulo 9](#)). Además, otras situaciones que afecten a menores, como la desaparición de menores, el secuestro parental o la adopción internacional, requieren una cooperación transitoria eficaz entre diferentes servicios de protección de la infancia.

Puede ser necesaria la cooperación transfronteriza o transnacional entre tutores cuando:

- una víctima potencial de la trata de seres humanos de un Estado miembro de la UE sea identificada en otro Estado miembro;
- un tutor deba ayudar al menor a recuperar el contacto con su familia o hablar con los progenitores o con la familia ampliada del menor en otro Estado miembro de la UE o fuera de la UE;
- un menor no acompañado procedente de fuera de la UE desaparezca de un Estado miembro de la UE y sea localizado en otro;
- niños que se vean separados de sus familias durante la migración a la UE.

Los Estados miembros deberían desarrollar mecanismos de cooperación estructurados y sistemáticos, tanto en el interior de la UE como a nivel internacional. Además, deberían utilizar sus recursos para facilitar la cooperación transnacional, aprovechando en la

medida de lo posible las ayudas financieras de la UE. Las instituciones de la Unión también podrían poner en marcha iniciativas dirigidas a coordinar dicha cooperación, cuando sean de su competencia.

En la actualidad existen dos instrumentos jurídicos que abordan las cuestiones jurisdiccionales cuando determinados casos relacionados con menores entran dentro de su ámbito de aplicación.

El [Convenio de la Haya de 1996 relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños](#) determina, entre otras cosas, el Estado cuyas autoridades son competentes para adoptar las medidas para la protección de la persona o de los bienes del niño.

En la Unión Europea, el [Reglamento Bruselas II](#) [Reglamento (CE) nº 2201/2003 del Consejo, modificado por el [Reglamento \(CE\) nº 2116/2004](#)] reúne en un único documento las disposiciones referentes al divorcio y a la patria potestad. El Reglamento es de aplicación a los procedimientos civiles relativos al divorcio, la separación y la nulidad del matrimonio, así como a todos los aspectos de la patria potestad, y establece un sistema completo en materia de competencia.

Por otra parte, el [Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional](#) (1993) establece salvaguardias para garantizar que las adopciones internacionales respeten el interés superior del niño y sus derechos fundamentales reconocidos en la legislación internacional. Asimismo, dicho Convenio crea un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que garantiza el respeto de dichas salvaguardias y evita así el secuestro, la venta o la trata de niños.

La cooperación transnacional debe ir más allá de la cooperación entre las autoridades judiciales o policiales. Cuando resulte necesario para el interés superior del menor, esta cooperación debería ampliarse a las autoridades nacionales de protección de la infancia, incluidas las autoridades competentes en materia de tutela, tanto en los Estados miembros de la UE como con terceros países. Esta cooperación no debería limitarse únicamente a determinadas categorías de menores.



# Parte I: Fortalecimiento de los sistemas de tutela



La parte I contiene orientaciones dirigidas a los responsables políticos encargados de desarrollar un marco nacional para gestionar y reforzar su sistema de tutela, y a las autoridades nacionales con responsabilidades en esta materia. En primer lugar, enumera los elementos esenciales que pueden considerarse principios fundamentales de los regímenes de tutela.

El [capítulo 2](#) trata las cuestiones relativas a la situación laboral, la cualificación profesional y los requisitos de formación que se exigen al tutor. Entre ellos figuran los procedimientos de verificación de antecedentes, el análisis de posibles conflictos de intereses y la imparcialidad de los tutores. En el segundo capítulo se examinan asimismo las funciones específicas y la interacción entre el tutor, el representante legal designado para representar al menor en el marco de un determinado procedimiento y los abogados u otros profesionales cualificados del Derecho que presten asistencia jurídica al menor. El [capítulo 3](#) ofrece orientaciones sobre la gestión de los sistemas de tutela y de los tutores, incluida la elaboración de normas y directrices internas, la gestión de casos, la rendición de cuentas y las disposiciones de control, así como el apoyo y la supervisión de los tutores. En el [capítulo 4](#) se describen los procedimientos de nombramiento y la duración de la tutela.

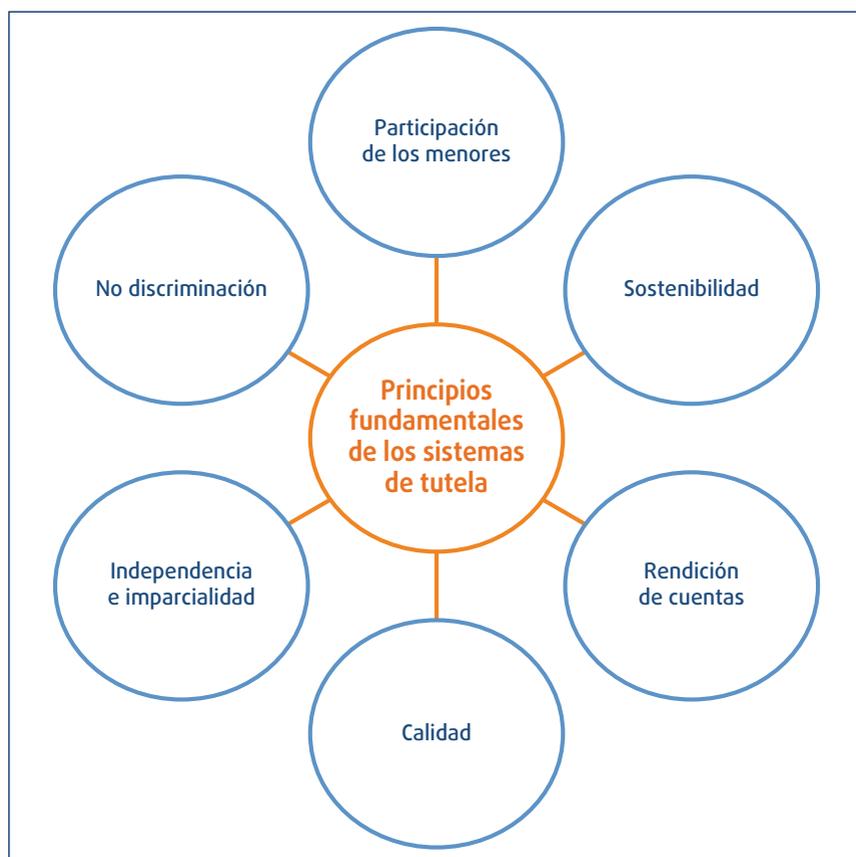
## 1. Principios fundamentales de los sistemas de tutela

Los sistemas de tutela varían de unos Estados miembros de la UE a otros, ya que dependen de las necesidades, de los recursos asignados y de factores culturales,

sociales e históricos. No obstante, todos ellos comparten una serie de características comunes y se enfrentan a retos compartidos.

Con independencia del tipo de sistema de tutela y del sistema nacional de protección de la infancia en el que opere, hay seis principios fundamentales que deberían ser aplicables a todos los tipos de modelos de tutela. Estos seis principios, que pueden derivarse de las normas internacionales (véanse los cuadros 1 a 4 y el anexo 1), se exponen en la figura 5.

**Figura 5: Principios fundamentales de los sistemas de tutela**



Fuente: FRA

### **1. No discriminación**

Todos los niños privados de su medio familiar y del cuidado parental tienen derecho a disfrutar del mismo nivel de protección independientemente de su edad y de su condición en lo que respecta a la inmigración (es decir, nacional del Estado miembro, residente legal, solicitante de asilo, migrante en situación irregular), nacionalidad, sexo, origen étnico u otro de los motivos de no discriminación que se enumeran en el artículo 21 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#). Debe prestarse especial atención a la dimensión de género de la violencia contra los niños.

El principio de no discriminación exige también la misma protección para todos los niños que se encuentren dentro del territorio del Estado, con independencia de su lugar de residencia. Los Estados miembros deben armonizar las disposiciones sobre la tutela y los servicios prestados en este ámbito. Cuando los sistemas de protección sean responsabilidad de la administración regional o local, los gobiernos nacionales deberán garantizar la coherencia de las normas y prácticas entre las diferentes regiones y localidades situadas dentro de su territorio.

### **2. Independencia e imparcialidad**

Tutores y representantes legales deben estar en condiciones de tomar decisiones, realizar evaluaciones, adoptar medidas y hacer declaraciones de un modo independiente e imparcial, guiándose por el interés superior del menor. Las organizaciones, instituciones o particulares deben quedar excluidos de la tutela o la representación legal si sus intereses entran o pueden entrar en conflicto con los del menor.

### **3. Calidad**

Los tutores y los representantes legales deben poseer una cualificación profesional apropiada en el ámbito del bienestar infantil o de la protección de la infancia. Además, deberán recibir formación inicial y continua adecuada por parte de las autoridades competentes. Para identificar y proteger a los menores que son víctimas de la trata de seres humanos es importante que los tutores posean los conocimientos y las aptitudes necesarias para detectar a este tipo de víctimas. Los tutores que se ocupan de los niños con necesidades especiales, como los menores víctimas de la trata de seres humanos o los menores no acompañados, también deben disponer de los conocimientos especializados necesarios para dar una respuesta eficaz a dichas necesidades, por ejemplo, conocimientos y experiencia de trabajo con niños traumatizados.

### **4. Rendición de cuentas**

La legislación nacional deberá establecer las bases jurídicas de la tutela y definir la autoridad responsable en esta materia. Esta autoridad tutelar debe ser responsable y rendir cuentas de los actos del tutor designado. El ejercicio de la tutela y de otras

funciones de representación debe ser objeto de un seguimiento periódico e independiente. Las bases jurídicas de la tutela establecidas en el Derecho nacional deben incluir disposiciones legales que regulen con suficientemente precisión las tareas y funciones del tutor.

### **5. Sostenibilidad**

Los sistemas de tutela y representación legal deben ser parte integrante del sistema nacional de protección de la infancia. Los Estados miembros deberán destinar unos recursos humanos y financieros suficientes para el funcionamiento del sistema de tutela. El presupuesto deberá incluir los costes derivados de un seguimiento y una supervisión efectivos de los servicios tutelares así como un capítulo dedicado a formación.

### **6. Participación del menor**

Las modalidades y los procedimientos de tutela y representación legal deben respetar el derecho del menor a ser oído, y tener debidamente en cuenta el punto de vista del niño. Los menores deben recibir información adecuada y comprensible para ellos sobre el alcance de las modalidades de tutela y sobre todos los servicios que tienen a su disposición para obtener asistencia. Los menores también deben ser convenientemente informados acerca de sus derechos y de la posibilidad de presentar reclamaciones cuando consideren que sus tutores no respetan sus derechos.

## **2. Consideraciones iniciales sobre los sistemas tutelares**

Un sistema de tutela contribuye a la prevención eficaz de los abusos y la explotación infantiles, incluida la trata de menores. Este tipo de sistemas repercuten en una protección y rehabilitación más eficaces de las víctimas. En este capítulo se abordan las consideraciones básicas relacionadas con los sistemas de tutela necesarios para garantizar una protección eficaz de los niños, como la situación laboral de los tutores, los requisitos de cualificación y las salvaguardias frente a los posibles conflictos de intereses.

### **2.1. Disposiciones que deberían incluirse en la legislación o la política en materia de tutela**

Existen algunos requisitos básicos que es preciso aclarar de manera transparente. El grado en que estos requisitos se establezcan en el Derecho nacional puede variar según el sistema jurídico. No obstante, los aspectos esenciales deben definirse con claridad. Estos incluyen:

- los procedimientos de contratación y nombramiento, incluida la situación laboral de los tutores y representantes legales;
- las funciones, derechos y responsabilidades de los tutores y representantes legales;
- los requisitos profesionales, las cualificaciones requeridas y los procedimientos de verificación de antecedentes de los tutores;
- requisitos de formación;
- los procedimientos de seguimiento y supervisión, incluido un mecanismo de denuncia individual accesible para los niños;
- el derecho de los menores a expresar sus opiniones en diferentes fases del procedimiento y el deber de velar por que las autoridades competentes tengan en cuenta dichos puntos de vista y les den la debida importancia.

## 2.2. ¿Un sistema de tutela uniforme para todos los menores?

Ningún Estado miembro de la UE dispone de un sistema de tutela exclusivo para los menores que son víctimas de la trata de seres humanos.

*Fuente: FRA 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (de próxima publicación)*

Para ser eficaz, el sistema de tutela debe estar integrado en el sistema nacional de protección de la infancia y operar en el marco de la legislación y los procedimientos de protección de los menores. Este planteamiento se recoge en la *Estrategia de la UE para la Erradicación de la Trata de Seres Humanos (2012-2016)*, en la que se afirma que «unos sistemas de protección integrales y sensibles a las necesidades de los niños, que garanticen una coordinación multidisciplinar y entre los diferentes organismos, son fundamentales para responder a las distintas necesidades de los diversos grupos de menores, incluidos los que son víctimas de la trata de seres humanos».

La designación de un tutor puede ser necesaria en diferentes tipos de situaciones, por ejemplo en el caso de los menores no acompañados y separados que se encuentran fuera de su país de origen o para aquellos que solicitan asilo o, en el país de origen, cuando exista conflicto entre el interés de los padres y el del menor.

Algunos Estados miembros de la UE cuentan con un único sistema de tutela para todos los menores; en otros existen diversos sistemas en función de la situación migratoria del menor. Estas diferencias afectan al trato que reciben los menores que

son víctimas de la trata de seres humanos, ya que en la UE estos menores pueden tener distintas situaciones migratorias. Por ejemplo, pueden ser:

- niños que han sido víctimas de trata y explotación en su propio Estado miembro;
- ciudadanos de la UE forzados a desplazarse desde un Estado miembro a otro;
- nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia o de un derecho de estancia y que son objeto de trata de seres humanos;
- nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular y son objeto de trata de seres humanos.

En algunos países, el nombramiento de un tutor legal depende de las solicitudes de protección internacional. Por lo tanto, no todas las víctimas de la trata de menores tienen garantizada automáticamente la ayuda de un tutor legal. Se ha comprobado que las leyes y prácticas en relación con el nombramiento de un tutor legal difieren entre los Estados miembros de la UE. En algunos, el nombramiento de un tutor legal es muy poco frecuente, ya que las víctimas de la trata de menores no son identificadas o porque las instituciones de cuidado infantil no se centran en este problema.

*Fuente: FRA (2009), Child trafficking in the European Union: Challenges, perspectives and good practices, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/529-Pub\\_Child\\_Trafficking\\_09\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/529-Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf)*

También se encuentran víctimas de la trata de seres humanos entre los solicitantes de protección internacional. A lo largo del tiempo, la situación de los menores puede cambiar de una categoría a otra. Un enfoque integrado garantiza que los niños ocupen un lugar central, con independencia de su condición jurídica o de residencia. Sin embargo, pese a la necesidad de un enfoque integrado en lo tocante a la protección de la infancia, sigue siendo necesario contar con conocimientos especializados y con respuestas específicas a los diferentes problemas, contextualizando ambos en el sistema global.

A menudo, los niños que son víctimas de la trata de seres humanos son menores no acompañados, aunque existen casos en los que los progenitores o tutores legales están implicados en la trata y la explotación, o en los que el menor ha sido objeto de trata de seres humanos junto con sus padres. La separación del menor de sus padres podría ser el resultado de la explotación y la trata de menores, o bien uno de los factores de riesgo que contribuyeron a que el niño fuera objeto de trata.

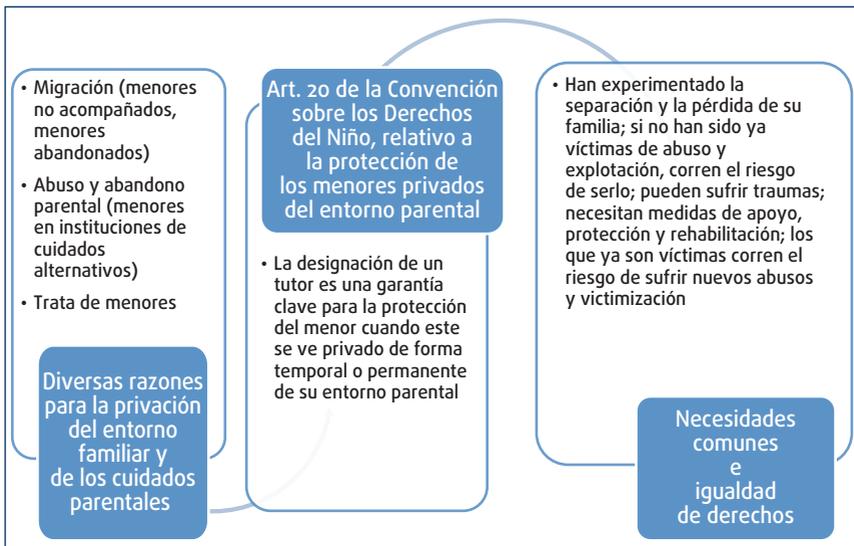
Habida cuenta de la necesidad de prevenir la trata de menores, las autoridades deberían prestar una atención especial a aquellos que, por diversas razones, estén temporal

o permanentemente privados de su entorno parental. Se trata, en particular, de los niños que viven en centros residenciales y los menores no acompañados.

Asimismo, debería prestarse especial atención a los niños con discapacidad (incluida la discapacidad mental e intelectual), ya que en el caso de estos menores el riesgo de sufrir explotación y abuso es muy elevado. La discapacidad también puede ser una consecuencia de la trata. Los niños que han sido objeto de trata de seres humanos y abusos sexuales tienen una probabilidad considerablemente mayor de desarrollar discapacidades como consecuencia de los traumas físicos y psicológicos.

La figura 6 muestra las diferentes circunstancias y las necesidades y derechos comunes de los niños no acompañados o separados.

**Figura 6: Necesidades comunes e igualdad de derechos para todos los niños privados de su entorno parental**



Fuente: FRA

Los niños que reciben cuidados de larga duración en instituciones presentan necesidades adicionales. No solo están separados de sus progenitores, sino que también pueden tener una relación afectiva con su traficante (de dependencia, por ejemplo), debido en parte a sus necesidades psicosociales. Esto exige una evaluación especializada para

garantizar una protección y unos cuidados adecuados. Cuando estos menores regresen a los centros de cuidados alternativos, deberían adoptarse medidas especiales con el fin de protegerlos (así como a otros niños vulnerables) de los traficantes.

### 2.3. Situación laboral de los tutores: ¿profesionales o voluntarios?

Los Estados miembros tienen el deber de velar por que se nombre un tutor para salvaguardar el interés superior y el bienestar general del menor, y para garantizar que este goce de una adecuada representación jurídica.

«Sin negar el valor añadido de los voluntarios individuales o la dedicación y el compromiso ejemplares de algunos de ellos, un sistema de tutela profesional en este sentido es preferible a un sistema voluntario. En caso de que esto sea imposible, los voluntarios pueden constituir la segunda mejor opción o actuar como personal de apoyo».

*Fuente: ENGI (Red Europea de Instituciones de Tutela) (2011), Care for unaccompanied minors: Minimum standards, risk factors and recommendations for practitioners, Guardianship in practice, informe final, Utrecht, p. 17, disponible en: <http://engi.eu/about/documentation/>*

A fin de garantizar que todos los niños tengan un tutor cualificado y competente, **los tutores deberían contratarse como tales**. Deben existir líneas claras acerca de la rendición de cuentas ante la autoridad tutelar.

Los **voluntarios** pueden ejercer un **papel de apoyo** importante para el tutor designado, y actuar bajo su supervisión o la de otros profesionales. Sin embargo, un sistema de tutela no debería depender

por completo de servicios voluntarios, es decir, de tutores que no sean profesionales especialmente formados para ello, ya trabajen por cuenta propia o ajena. Un sistema basado exclusivamente en personal voluntario puede carecer de continuidad y sostenibilidad. Los tutores pueden no poseer la experiencia y los conocimientos necesarios. Esto expone a los menores a riesgos adicionales, sobre todo si se tiene en cuenta que a menudo sufren algún trauma y requieren una protección y un trato especiales. Por otra parte, los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas a los que están sometidos los tutores voluntarios pueden presentar debilidades o ser difícilmente aplicables.

Por lo tanto es vital garantizar que, cuando se asignen responsabilidades de tutela a personal voluntario, se apliquen las mismas normas a dicho personal que a los tutores profesionales, incluidas las referentes a las cualificaciones, los procedimientos de verificación de antecedentes, la formación, los mecanismos de seguimiento y las medidas sobre rendición de cuentas. Los códigos de conducta y las orientaciones por escrito elaborados para los tutores profesionales sobre la contratación, la formación, el seguimiento, la evaluación y la supervisión deberían utilizarse también con los tutores voluntarios.

Debería ofrecerse supervisión profesional y apoyo continuo a todos los voluntarios que presten asistencia en el cuidado y la protección de los menores vulnerables. Este apoyo reviste una importancia especial en el caso de los voluntarios que son designados como tutores o realizan funciones de tutela para menores víctimas de la trata de seres humanos.

Los voluntarios a los que se asignen funciones de tutela deberían recibir una compensación por los gastos en los que incurran en el marco del ejercicio de dichas funciones.

## 2.4. ¿Quién puede actuar como tutor?

### Cualificación profesional

Los tutores deberán contar con la cualificación y las competencias necesarias para manejar la amplia variedad de leyes y procedimientos que regulan el asilo, la migración o cuestiones con las que puedan encontrarse. La cualificación profesional requerida para los tutores debe establecerse en el Derecho nacional o en documentos oficiales. Las autoridades tutelares deben contar con políticas documentadas en las que se definan claramente los procedimientos, los métodos y las normas para la contratación, la formación, el seguimiento, la evaluación y la supervisión de los tutores designados.

Las autoridades tutelares deben garantizar que los tutores designados posean los conocimientos profesionales y la experiencia necesarios para representar de forma eficaz el interés superior del menor y ejercer sus funciones.

La legislación nacional no siempre establece requisitos específicos de cualificación profesional o académica para los tutores. Lo anterior es especialmente cierto en el caso de las personas voluntarias designadas como tutores. Por el contrario, las leyes nacionales suelen centrarse en las características personales y morales que deberían poseer los tutores potenciales.

*Fuente: FRA 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (de próxima publicación)*

Esto significa que las personas designadas como tutores deben:

- poseer conocimientos especializados y experiencia en materia de bienestar y protección de menores, incluso en lo que respecta al desarrollo y la psicología infantiles;
- comprender la cultura, así como las cuestiones de género;

- conocer suficientemente los sistemas nacionales de protección de la infancia, así como los sistemas nacionales de educación y asistencia sanitaria;
- conocer suficientemente el marco jurídico.

Los tutores desempeñan un papel fundamental en la prevención del abuso y la explotación infantiles. Por lo tanto, deberían ser conscientes de los factores de riesgo de los menores en lo que respecta a la trata de seres humanos y estar familiarizados con las estrategias destinadas a evitar la desaparición de niños de los centros residenciales. Los tutores deben saber cómo ponerse en contacto con los servicios especializados, incluida la línea directa europea para casos de niños desaparecidos: [www.hotline116000.eu/](http://www.hotline116000.eu/)

Los tutores deberán tener los conocimientos necesarios para identificar y detectar a las víctimas infantiles. Las personas que trabajan con víctimas infantiles también deberían conocer y comprender los derechos específicos y las necesidades de los menores que son víctimas de la trata de seres humanos, y ser capaces de evaluar sus necesidades y de satisfacerlas de manera respetuosa, sensible, profesional y no discriminatoria.

El cuadro 2 muestra los requisitos y criterios que se establecen en diversas fuentes jurídicas.

**Cuadro 2: ¿Quién puede actuar como tutor? Fuentes de documentos de política y de Derecho de la UE**

Instrumento	Responsable	Ausencia de conflicto de intereses	Independiente	Cualificado	Formado
<b>Instrumentos de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa</b>					
Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general nº 6 (CRC/GC/2005/6)	Apartado 33	Apartado 33	—	Apartado 33 Apartado 95	Apartado 95
Directrices de las Naciones Unidas sobre cuidados alternativos (A/HRC/11/L.13)	Apartado 19 Apartado 101	—	Apartado 103	Apartado 103	Apartado 57 Apartado 103
Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005)	—	—	Artículo 29, apartados 1 y 3 (disposición general)	Artículo 29, apartados 1 y 3 Artículo 10, apartado 1 (disposición general)	Artículo 29, apartado 3

Instrumentos de la Unión Europea					
Directiva contra la trata de seres humanos (2011/36/UE)	—	—	—	—	Considerando 25 Artículo 18, apartado 3
Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE)	—	Artículo 24, apartado 1	—	Artículo 24, apartado 1 Artículo 24, apartado 4	Artículo 24, apartado 4
Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE)	—	Artículo 25, apartado 1, letra a)	—	Artículo 25, apartado 1, letra a)	—
Directiva sobre requisitos de reconocimiento (2011/95/UE)	Artículo 31, apartado 1	—	—	Artículo 31, apartado 6	Artículo 31, apartado 6
Reglamento de Dublín [Reglamento (UE) n° 604/2013]	—	—	—	Artículo 6.2	
Directiva sobre las víctimas (2012/29/UE)	—	—	—	—	Artículo 25 Considerando 61 (disposiciones generales)
Directiva relativa a la explotación sexual de los menores (2011/93/UE)	—	—	—	—	Artículo 23, apartado 3; considerando 36 (disposiciones generales)

## Consideraciones culturales y de género

En la medida de lo posible, debería proporcionarse a los menores unos cuidados y una asistencia personalizados.

Es necesario prestar una especial atención a los aspectos culturales y de género. Cuando resulte posible y conveniente, deberá asignarse un tutor del mismo sexo, en particular para las niñas que hayan sido víctimas de explotación sexual (véase también la [sección 6.5](#) sobre las cuestiones de género y la asistencia sanitaria).

UNICEF ha desarrollado una herramienta práctica que proporciona información sobre las medidas y procedimientos que constituyen «buenas prácticas» en el ámbito de la protección y asistencia a los menores que son víctimas de la trata de seres humanos. Dicha herramienta aborda de forma global los aspectos de género y la identidad cultural, considerando que constituyen esferas relacionadas con el cuidado y la asistencia a las víctimas.

*Fuente: UNICEF (2008), Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe, Ginebra, disponible en: [www.unicef.org/ceecis/Unicef\\_Child\\_Trafficking\\_low.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/Unicef_Child_Trafficking_low.pdf)*

Los tutores deben adquirir competencias, actitudes y competencias que tengan en cuenta la cultura y que mejoren la comunicación intercultural y la interacción con los niños procedentes de culturas diversas. Esto debe incluir el conocimiento de los efectos que ejerce la cultura sobre las creencias y comportamientos de terceros, así como la toma de conciencia por parte del tutor de sus atributos y estereotipos culturales y de su impacto en sus propios comportamiento y creencias.

Los menores que son víctimas de la trata comparten una serie de experiencias y circunstancias, pero también presentan diferencias culturales, de género y de edad, así como en lo que respecta a las experiencias vividas antes, durante y después de ser víctimas de la trata. Sería necesario reconocer estas particularidades individuales.

La autoridad tutelar debería promover actividades de formación para los tutores en materia de género y sobre la incidencia de los aspectos culturales en el apoyo a las víctimas; fomentar la diversidad cultural y de género y la inclusión en la contratación de personal profesional y voluntario; proporcionar acceso a servicios de traducción e interpretación por parte de personal cualificado; y utilizar mediadores culturales (véase también el [capítulo 7](#)).

### Verificación de antecedentes

No debe permitirse a nadie ejercer como tutor hasta que se haya sometido a un procedimiento de verificación de antecedentes. Deberían adoptarse medidas de protección proactivas con el fin de velar por el respeto de los derechos de los niños y reducir al mínimo el riesgo de abuso o explotación de menores o de cualquier otra violación de sus derechos.

La autoridad tutelar debe contar con una política documentada que garantice la comprobación de las referencias de las personas candidatas a ejercer como tutores, y que quienes sean nombrados como tutores cumplan al menos los requisitos mínimos de educación, formación y experiencia.

Todos los países candidatos tutores deberán someterse a una comprobación del registro de antecedentes penales y de abuso. [El artículo 10](#) de la [Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales de los menores](#) (2011/93/UE) excluye del ejercicio de actividades profesionales que impliquen un contacto regular con menores a las personas que hayan sido condenadas por determinados delitos. Es indispensable comprobar los registros de antecedentes penales, especialmente en lo que se refiere a las condenas impuestas por abuso y explotación infantiles u otras actividades ilícitas, como delitos relacionados con las drogas, que podrían indicar la existencia de

riesgos potenciales para un menor. No solo es importante que estas verificaciones se realicen en el momento de la contratación o nombramiento inicial de los tutores, sino también llevar a cabo revisiones sistemáticas.

Todos los tutores (incluidos los voluntarios) deben someterse a los mismos procedimientos de verificación de antecedentes.

## Conflicto de intereses

Las agencias o los particulares cuyos intereses puedan entrar en conflicto con los del menor no deberían poder ejercer la tutela. Los tutores deben estar en condiciones de tomar decisiones independientes e imparciales, llevar a cabo evaluaciones y observaciones que respeten el interés superior del menor en cuestión y promover y proteger el bienestar de este.

Por lo tanto, los servicios tutelares y las personas designadas como tutores no deberían tener ningún vínculo o relación con (o depender de) las autoridades policiales, migratorias o cualquier otra autoridad responsable de la identificación formal del menor como víctima, o de las decisiones relativas al retorno, el permiso de residencia o la situación de protección internacional.

Los servicios tutelares y los tutores designados deben ser independientes y no tener conexiones financieras o institucionales con entidades, servicios o autoridades públicas responsables de proporcionar alojamiento o de prestar servicios cotidianos al menor.

Los tutores que al mismo tiempo trabajen para un servicio de acogida pueden encontrarse en una situación de conflicto de intereses potencial entre la gestión del centro de acogida y el menor. A modo de ejemplo, se espera que los trabajadores ejerzan sus funciones en interés de su empresa (el centro de atención) y actúen bajo las instrucciones del director. Al mismo tiempo, deben exigir responsabilidades al centro de atención, a su director y al personal responsable por el cuidado y la protección dispensados al menor.

Estas consideraciones deben analizarse teniendo en cuenta que, muy a menudo, la violencia contra los menores tiene lugar en el centro de acogida en el que residen. Por lo tanto, no debería nombrarse como guardianes a los directores ni al personal de los centros residenciales.

El personal de los servicios de bienestar social, que es responsable de la prestación de servicios sociales, también puede encontrarse ante un conflicto de intereses.

Si las personas designadas como tutores se enfrentan a cualquier conflicto de intereses que pueda afectar a su función y sus responsabilidades tutelares, deberán informar de ello a las autoridades competentes. Estas últimas son responsables de evaluar la posible repercusión de estos conflicto de intereses.

## **2.5. Nombramiento de familiares como tutores en el contexto de la trata de niños**

En caso de que el menor esté separado de sus padres o de que se haya retirado a estos la patria potestad de acuerdo con el interés superior del niño, otros parientes cercanos o los miembros de la familia ampliada del menor podrán ser designados como tutores cuando resulte posible, a menos que exista una indicación de que ello no redunde en el interés superior del niño, por ejemplo, en casos de conflicto de intereses. Si los miembros de la familia ampliada son designados como tutores tras llevar a cabo una evaluación de los riesgos, el sistema de protección de la infancia debe garantizar un seguimiento y una revisión regulares de la situación del menor. En tales casos, la autoridad tutelar debería adoptar medidas adicionales, tales como el nombramiento de un asesor del menor o de un tutor o asistente familiar para ayudar a la familia, y supervisar la situación del menor.

En el caso de los menores que son víctimas de la trata de seres humanos, en particular, las autoridades competentes deben analizar cuidadosamente la idoneidad de los familiares acompañantes en el país de destino o de los familiares del menor en el país de origen, a fin de evitar una mayor victimización y la explotación del menor o que este pueda volver a ser objeto de trata a su regreso.

Cuando los miembros de la familia tienen capacidad para prestar asistencia en los asuntos cotidianos y están dispuestos a hacerlo, pero no pueden representar adecuadamente el interés superior del menor en todos los ámbitos y niveles de la vida del niño, debería nombrarse un tutor encargado de colmar estas lagunas. Esto es especialmente importante en el caso de los niños que han sido víctimas de la trata y necesitan asesoramiento y ayuda al verse involucrados en procedimientos judiciales; a menudo, estos menores se ven implicados en varios procesos de este tipo, que suelen ser prolongados.

## **2.6. Representantes o representantes legales**

La representación legal es una de las tres funciones esenciales de la tutela, junto con la de garantizar el interés superior del menor y su bienestar (véase también

la figura 1). En los casos en que la legislación de la UE y nacional den prioridad a esta función, debe prestarse atención para garantizar que la importancia otorgada a la representación legal no lleve a dejar de lado las otras dos funciones.

La legislación de la UE prevé el nombramiento de un representante para los menores no acompañados que soliciten protección internacional ([Directiva sobre los procedimientos de asilo](#), artículo 25). También protege los derechos de las víctimas infantiles en las investigaciones y los procesos penales, en los que, con arreglo al Derecho nacional, los titulares de la patria potestad no están facultados para representar al menor debido a la existencia de un conflicto entre sus intereses y los de la víctima infantil [artículo 15, apartado 1, de la [Directiva de lucha contra la trata](#) (2011/36/UE); artículo 20 de la [Directiva relativa a la lucha contra el abuso sexual de los menores](#) (2011/93/UE); artículo 24 de la [Directiva sobre las víctimas](#) (2012/29/UE)].

En el Derecho de la Unión, el concepto de «representante» o «representante legal» se define como «la persona o la organización designada por las autoridades competentes para que asista y represente al menor no acompañado en los procedimientos previstos en la presente Directiva con vistas a garantizar el interés superior del menor y ejercer la capacidad jurídica en nombre de este cuando fuere necesario» [[artículo 2, letra j](#)], de la [Directiva sobre las condiciones de acogida](#) (2013/33/UE)].

Así pues, el nombramiento de representantes únicamente tiene por objeto asegurar la representación de un menor en determinados procedimientos, de modo que no puede considerarse equivalente a la designación de un tutor. El mandato del representante legal no abarca todos los aspectos de la vida y el desarrollo de un niño.

Por consiguiente, debería designarse un tutor en todos los casos en que un menor se vea privado de su entorno parental, con independencia de la designación de un representante legal. Este planteamiento concuerda con el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño y del artículo 24 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#).

Cuando se designe un representante legal antes de que se nombre un tutor, el representante legal debería continuar trabajando (si, por ejemplo, sigue siendo necesario contar con sus conocimientos especializados) en estrecha cooperación con el tutor y el menor.

El representante legal deberá mantener al tutor y el menor regularmente informados sobre el procedimiento que esté teniendo lugar, incluidas las posibles decisiones que deban adoptarse, y proporcionarles información sobre el resultado de sus acciones.

## 2.7. Asesoramiento jurídico y asistencia jurídica

Además de la representación legal, en determinados procedimientos civiles, penales o administrativos en los que se vea envuelto un menor, este tendrá derecho a recibir asistencia jurídica gratuita.

El Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados ha desarrollado una herramienta relativa a la prestación de una asistencia jurídica de calidad a los menores no acompañados. El objetivo de esta herramienta es ayudar a los Estados miembros a mejorar los sistemas de asistencia jurídica, y a los asesores que prestan asistencia jurídica a proporcionar una asistencia eficaz. La herramienta se desarrolló en el marco del proyecto «Derecho a la justicia: Una asistencia jurídica de calidad para los menores no acompañados», cofinanciado por la UE.

*La herramienta, junto con otros materiales del proyecto, estarán disponibles en el segundo trimestre de 2014 en: <http://ecre.org/component/content/article/63-projects/325-right-to-justice.html>*

Este derecho se realiza a través del nombramiento de un abogado u otro profesional del Derecho cualificado, que proporcionan asistencia jurídica, hablan en nombre del menor y lo representan legalmente en las declaraciones por escrito y en persona ante las autoridades administrativas y judiciales en materia penal, de asilo o en otros procedimientos legales previstos en la legislación nacional.

**El artículo 15, apartado 2**, de la **Directiva de lucha contra la trata** (2011/36/UE), interpretado a la luz del considerando 19,

confiere a las víctimas infantiles de la trata el derecho de disponer inmediatamente de asesoramiento jurídico y representación legal gratuitos, incluso para la solicitud de indemnizaciones, a menos de que dispongan de recursos financieros. La **Directiva sobre las víctimas** (2012/29/UE) (**artículo 13**) y la **Directiva relativa a la explotación sexual de los menores** (2011/93/UE) (**artículo 20**) contienen disposiciones similares.

En caso de implicación de un menor en un proceso civil, administrativo o penal, el tutor u otro representante (en el caso de que no se haya designado aún un tutor) debe velar por que el niño tenga acceso a la asistencia jurídica gratuita y por que las autoridades nacionales competentes nombren a profesionales cualificados del Derecho de conformidad con las disposiciones jurídicas nacionales.

Cuando el nombramiento no se produzca de oficio por parte de las autoridades nacionales respectivas, el tutor u otro representante debe incoar el procedimiento de designación mediante el envío de una solicitud a las autoridades competentes.

La función del abogado cualificado o de otro profesional cualificado del Derecho que presta asesoramiento jurídico y asistencia jurídica al menor difiere del mandato y el papel real del «representante» o del «representante legal» tal como se define en

la legislación de la UE (véase el [capítulo 1](#) y también el cuadro de texto situado en la [terminología clave](#)).

Esta distinción funcional debe tenerse en cuenta en todo momento, aun cuando las personas físicas que hayan sido designadas «representantes» o «representantes legales» posean experiencia profesional en el ámbito jurídico o sean abogados, como sucede en numerosos Estados miembros de la UE.

El acceso al asesoramiento jurídico y la asistencia jurídica que presta un profesional cualificado e independiente funciona como una salvaguardia adicional en la protección y la promoción del interés superior del niño.

## 3. Gestión de tutores

En este capítulo se describe el sistema que debería ponerse en marcha para gestionar y administrar a los tutores. En él se aborda la función de apoyo y supervisión de la entidad encargada de la gestión de los tutores, y la red de cooperación que debería establecerse con otras entidades. Las orientaciones que se ofrecen en esta sección también son aplicables a los sistemas de representación legal de menores.

### 3.1. La autoridad tutelar

La legislación nacional debe designar una autoridad independiente responsable en materia de tutela. Esta autoridad debe formar parte del sistema nacional de protección de la infancia. En el caso de que se cree más de una autoridad tutelar con el fin de hacer frente a diferentes necesidades (por ejemplo, una autoridad independiente para nacionales de terceros países), todas ellas deberían integrarse en el sistema. La autoridad tutelar también debería formar parte del mecanismo nacional de remisión de las víctimas infantiles de la trata de seres humanos. La autoridad competente en materia de tutela debe ser independiente, por ejemplo de las autoridades públicas responsables de decidir sobre la situación del menor en materia de residencia, sobre la retirada de la custodia o la inclusión del niño en un régimen de cuidados alternativos (véase también la [sección 2.4](#) sobre los conflictos de intereses). Esta autoridad debe ser responsable y rendir cuentas de los actos de los tutores designados. El mandato y las funciones de la autoridad tutelar deben estar claramente definidos en la legislación nacional.

Los Estados miembros deberán destinar un volumen suficiente de recursos humanos y financieros a la autoridad tutelar y garantizar una financiación sostenible. Debería

destinarse un presupuesto suficiente para financiar los costes asociados a la supervisión y el control efectivos de los servicios tutelares, así como las actividades de formación necesarias, incluso si estas se llevan a cabo a través de otras autoridades.

### 3.2. Elaborar directrices para los tutores

Una de las tareas de la autoridad tutelar consiste en elaborar normas y proporcionar orientación a las personas que trabajan como tutores. En particular, debería estudiarse la posibilidad de diseñar directrices prácticas y procedimientos operativos normalizados para los tres tipos de actuaciones que se especifican a continuación:

- evaluar las necesidades individuales de cada niño y sus riesgos de protección;
- evaluar la capacidad de los progenitores para ejercer la patria potestad;
- determinar el interés superior del menor cuando las autoridades competentes identifiquen una solución duradera.

«Los Estados deben establecer procesos oficiales, con garantías procesales estrictas, concebidos para evaluar y determinar el interés superior del niño en las decisiones que le afectan, incluidos mecanismos de evaluación de los resultados. Los Estados deben establecer procesos transparentes y objetivos para todas las decisiones de los legisladores, los jueces o las autoridades administrativas, en especial en las esferas que afectan directamente al niño o los niños».

*Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general n° 14 (2013), párrafo 87, 29 de mayo de 2013 (CRC/C/GC/14).*

Las directrices deben definir con claridad quiénes son las personas responsables de llevar a cabo dichas evaluaciones, los factores que deben tenerse en cuenta y el modo en que deben ponderarse estos, los plazos y la duración de las evaluaciones y las funciones de los distintos profesionales involucrados. Asimismo, deberían incluir el derecho del menor a ser oído y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta.

Con el fin de respetar las normas de calidad, las autoridades tutelares deben considerar además la posibilidad de elaborar un código de conducta para los tutores y representantes legales. Este código debería definir claramente las normas éticas que tutores y representantes legales han de respetar en su trabajo. Los códigos de conducta de los tutores deberían establecer normas claras sobre el principio de confidencialidad.

Las autoridades tutelares deben ser responsables de garantizar la existencia de mecanismos eficaces para informar sobre el alcance de las obligaciones de tutela a los menores y a los adultos responsables de su cuidado (o que participen en este), como trabajadores sociales o el personal de los centros de acogida.

## Información adaptada a los niños

Como requisito previo del derecho a ser oído (**artículo 12 de la CRC**), la autoridad tutelar debería garantizar que los niños reciban y comprendan la información adecuada sobre el alcance de las medidas de tutela, y sobre todos los servicios que pueden prestarles asistencia y ayuda. Los menores también deben ser convenientemente informados acerca de sus derechos y de la posibilidad de presentar reclamaciones cuando consideren que sus tutores abusan de ellos o no respetan sus derechos.

«Muchos niños no eran plenamente conscientes de las responsabilidades de un tutor o incluso de si tenían uno asignado, o quién era. Incluso algunos de los adultos encuestados –aunque no los propios tutores– no tenían clara la función del tutor; por ejemplo, dudaban de si esta función incluía exclusivamente asistencia jurídica o también en materia de bienestar».

*Fuente: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, informe comparativo, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1692-SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf)*

Las autoridades tutelares deben, por tanto, prever la elaboración de materiales informativos adaptados a los niños en lenguas que puedan entender, y ofrecer orientaciones para la divulgación de dichos materiales.

Debería facilitarse información a los menores a través de diferentes vías, incluso oralmente, por escrito, a través de las redes sociales o de otro modo, según proceda (véase también el [capítulo 7](#)).

La información proporcionada a los menores debe incluir:

- las funciones, derechos y obligaciones de los tutores;
- la confidencialidad de la comunicación y sus límites, así como la accesibilidad del tutor;
- las funciones, derechos y obligaciones de los representantes legales;
- los distintos mecanismos de los que dispone un menor para denunciar las violaciones de sus derechos;
- los derechos del niño, teniendo en cuenta la situación particular de cada uno de ellos en lo que se refiere a su situación de residencia, las necesidades de protección internacional, la necesidad del apoyo a las víctimas, etc.;

- las medidas disponibles de ayuda y protección y los proveedores de servicios existentes, en función de la situación particular de los menores, incluidos los números telefónicos de asistencia;
- los diversos procedimientos civiles, penales y administrativos en los que puede verse implicado el menor, incluido el acceso a indemnizaciones.

### 3.3. Coordinación y cooperación con otras agencias y autoridades

El tutor debe salvaguardar el bienestar del menor y el cuidado continuado que este requiere. No obstante, los tutores no deben duplicar el trabajo de otros agentes. La función del tutor es coordinar, no sustituir, las acciones de los trabajadores sociales dedicados a la protección de la infancia, las autoridades de bienestar social o el personal que cuida de los menores. El tutor debería ser la persona de referencia del niño y actuar a modo de enlace entre este y las agencias especializadas, los particulares y los proveedores de servicios.

Además, debería coordinar a los distintos proveedores de servicios y garantizar que la red de servicios de apoyo al menor funcione adecuadamente. Los Estados miembros de la UE deberían establecer mecanismos de coordinación eficaces y estimular la cooperación entre la autoridad tutelar y las autoridades en lo que se refiere a las víctimas infantiles de la trata de seres humanos. Este es el enfoque que se establece en la [Directiva de lucha contra la trata](#) (2011/36/UE) y que se desarrolla en la estrategia de la UE en esta materia, al señalar que «[u]na política multidisciplinaria y coherente de lucha contra la trata de seres humanos requiere la participación de un grupo más variado de actores que antes en la elaboración de la política», como las autoridades migratorias y policiales, la sociedad civil y el personal consular y diplomático o los servicios de apoyo a los menores y a las víctimas.

Los protocolos y acuerdos formales entre la autoridad tutelar y otras entidades interesadas pueden facilitar dicha cooperación. También permiten aclarar quién es el responsable de una determinada tarea y facilitar la supervisión, promoviendo así la rendición de cuentas.

Estos acuerdos de cooperación pueden incluir, por ejemplo:

- disposiciones claras sobre las funciones y las responsabilidades de los diferentes actores implicados en la protección de los menores;

- orientaciones claras sobre el momento en que debiera informarse al tutor o ponerse en contacto con él o ella, junto con los datos de contacto de la autoridad tutelar y de otras entidades que traten habitualmente con las víctimas;
- instrucciones sobre el modo de informar a los niños;
- instrucciones sobre qué información relativa al menor puede compartirse o no;
- mecanismos de coordinación creados para aclarar las cuestiones abiertas e intercambiar puntos de vista con regularidad.

## Cooperación transnacional

Los niños pueden ser objeto de trata dentro de su propio país o a través de las fronteras. En este último caso, la cooperación transnacional resulta esencial para el enjuiciamiento de los traficantes y para la protección de las víctimas. En cuanto a la importancia de la cooperación transnacional y en el seno de la UE, véase la [sección 4 de la introducción](#). Esta cooperación es necesaria, por ejemplo, para obtener la información requerida para determinar el interés superior del menor a la hora de hallar y aplicar una solución duradera (véase también el [capítulo 9](#)).

La autoridad tutelar debe facilitar la cooperación transnacional con las autoridades competentes, tanto dentro de los Estados miembros de la UE como con terceros países, cuando resulte necesario para proteger el interés superior del menor. Esta cooperación no debería limitarse únicamente a determinadas categorías de menores.

Las autoridades tutelares deben formar parte del marco de cooperación transnacional establecido, por ejemplo, en relación con la policía y las autoridades judiciales.

Teniendo en cuenta el marco nacional y los acuerdos de cooperación existentes, las autoridades tutelares deberían promover la cooperación transnacional dirigida a garantizar una eficaz protección de los menores y la protección de sus derechos.

### 3.4. Gestión de casos

La autoridad tutelar debería garantizar que los tutores sean capaces de **gestionar de forma eficaz** todos los menores que les hayan sido asignados. Deberían tener contacto frecuente y dedicar un tiempo suficiente a cada menor, proporcionando a cada uno de ellos un apoyo adecuado.

## Prácticas prometedoras

### Localización de tutores a través de un motor de búsqueda

Finlandia cuenta con una base de datos de tutores disponibles para su designación en asuntos relacionados con la protección de menores. El motor de búsqueda «Find-a-Guardian» ofrece un acceso fácil y rápido a los tutores que operan en diferentes regiones del país. Se trata de un servicio muy sencillo de utilizar que ayuda a los servicios sociales y a las oficinas de registro a encontrar tutores capaces de ofrecer protección a los menores de sus regiones respectivas. Pueden inscribirse en el registro las personas que hayan participado en cursos de formación de tutores o las que ya se encuentren desempeñando esta función. La base de datos se actualiza continuamente, por lo que es aconsejable volver a efectuar la búsqueda cada vez que se necesite un tutor.

El motor de búsqueda de tutores se creó a través del proyecto «Guardianship in Child Protection» (2005–2009), coordinado por Save the Children. En él participaron como socios varias autoridades locales y regionales seleccionadas.

Fuentes: <https://www.thl.fi/ffi/julkaisut/sahkoiset-kasikirjat/sosiaaliportti>; Marjomaa, P. y Laakso, M. (2010), *Lastensuojelun edunvalvonta – lapsen oikeus osallisuuteen häntä koskevassa päätöksenteossa: Käsikirja lastensuojelun edunvalvonnasta*, Helsinki, *Pelastakaa lapset ry*, pp. 27–29

A la hora de tomar decisiones sobre la asignación de casos, la autoridad tutelar debe tener en cuenta no solo el número de estos, sino también el tipo de caso y el nivel de apoyo necesario. El establecimiento de un número máximo de casos que pueden asignarse a un tutor es una manera de asegurarse de que cada uno de ellos atienda una cantidad razonable de casos, permitiendo así que los tutores desempeñen eficazmente sus funciones sin poner en peligro los derechos de los menores. Esto permitiría a las autoridades nacionales estudiar la posibilidad de aplicar las normas internacionales y nacionales desarrolladas para la gestión de la carga de casos en otros ámbitos profesionales, como el del trabajo social.

A fin de garantizar la calidad, el número máximo de asuntos asignados por tutor debería ser objeto de seguimiento, y también debería regularse el número mínimo de contactos con el menor, estableciendo una frecuencia semanal o mensual. No obstante, los tutores deben tener flexibilidad para tener en cuenta las necesidades individuales de cada menor, lo que puede afectar a la frecuencia requerida de dichos contactos.

La accesibilidad del tutor también debería estar regulada. La autoridad responsable debe garantizar que el tutor se encuentre próximo y evitar que esté situado en un lugar alejado de aquel en el que resida el menor. También debe asegurarse de que

el niño pueda contactar fácilmente con el tutor, sobre todo en caso de urgencia, y proporcionará al niño los datos de contacto del tutor. Los tutores deberían estar disponibles fuera de su horario de oficina. La autoridad tutelar debe proporcionar al niño información sobre cómo actuar en caso de emergencia.

Además, debería **llevar registros** de todos los niños que le hayan sido remitidos. Debería conservar los expedientes individuales de cada menor que tenga a su cargo. La autoridad tutelar debería garantizar la confidencialidad de estos registros, con base en la legislación aplicable en materia de privacidad y protección de datos a escala nacional y de la UE. A modo de ejemplo del tipo de información que debe incluirse en cada uno de los expedientes cabe citar:

- la fecha en que el niño haya sido derivado al servicio de tutela;
- la fecha de designación del tutor, el nombre y los datos de contacto de este así como cualquier cambio que se produzca en las medidas de tutela y los motivos de dichos cambios;
- la situación del menor en lo que respecta a su residencia, alojamiento, etc.;
- la identidad y los datos personales del menor, incluidas copias de sus documentos de identidad;
- todos los cambios que se introduzcan en las medidas de tutela, así como en la situación del menor con respecto a su alojamiento o residencia;
- la fecha y los resultados de la evaluación de las necesidades del menor, quién realizó dicha evaluación y qué agentes intervinieron;
- el plan individual de atención del menor, junto con cualquier actualización de dicho plan;
- la información médica pertinente sobre el niño;
- el nivel educativo del menor, incluidos informes sobre su progreso escolar;
- información y documentación pertinente sobre procedimientos penales, administrativos o civiles, incluida la información relativa a la representación legal del menor;
- decisiones, medidas, evaluaciones y declaraciones realizadas por el tutor en nombre del menor;
- audiencias, reuniones y cualquier otro contacto producido entre el menor y otras autoridades y servicios (como las autoridades de inmigración o los servicios de apoyo a las víctimas);

- los contactos producidos entre el tutor y el menor, incluidos la fecha y el lugar de tales encuentros;
- cualquier hecho significativo que afecte al niño;
- cuándo y por qué se procedió al cierre del expediente.

En caso de desaparición de un menor, el expediente debería incluir información sobre las circunstancias conocidas en las que se produjo la desaparición. También deberían constar en el expediente las medidas adoptadas por el tutor y la autoridad tutelar para localizar al menor, incluida la correspondiente denuncia interpuesta ante las autoridades policiales. Los expedientes deben estar completos y actualizados, con el fin de permitir el seguimiento del menor a lo largo del período de tutela.

### 3.5. Formación

Los tutores deben poseer los conocimientos y las aptitudes requeridos para el ejercicio de sus funciones. Esto incluye, en primer lugar, experiencia en materia de protección de menores para garantizar la salvaguardia del interés superior de estos.

Además de experiencia en protección infantil, los tutores deberán poseer las aptitudes necesarias para trabajar directamente con menores. Deberán conocer las necesidades especiales de los niños que han sido víctimas de abuso y explotación, así como las particularidades culturales de los menores que les hayan sido confiados. Los menores que son víctimas de la trata se encuentran en una posición especialmente vulnerable, tal como reconoce la [Directiva de lucha contra la trata](#) (2011/36/UE).

El Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño ha hecho hincapié en que los tutores deberían poseer «los conocimientos necesarios especializados en atención a la infancia, para que los intereses del menor estén protegidos y sus necesidades en materia jurídica, social, sanitaria, psicológica, material y educativa, etc., debidamente satisfechas. Servirá de vínculo entre el niño y los especialistas, organismos e individuos que prestan la atención permanente que el menor necesita».

*Fuente: Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño (2005), Observación general nº 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 1 de septiembre de 2005, CRC/GC/2005/6, disponible en: [www.refworld.org/docid/42dd174b4.html](http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html)*

Los tutores tienen el deber de no causar nuevos peligros al menor y de garantizar la protección de este frente a nuevos abusos o a la victimización reiterada. La falta de conocimientos y competencias profesionales puede dar lugar a cometer errores no intencionados, con graves consecuencias para el bienestar del menor.

Unos tutores adecuadamente formados pueden realizar sus tareas de forma eficaz y oportuna. Los programas de formación dotan a los tutores de competencias e incrementan su compromiso

con su trabajo. Las autoridades tutelares deberían garantizar una oferta de formación variada con el fin de desarrollar las competencias de los tutores y adaptar sus aptitudes a las nuevas prácticas y herramientas metodológicas. Esto se podría conseguir a través del establecimiento de alianzas con universidades, instituciones educativas y otras entidades dedicadas a la protección de menores, que podrían colaborar en la oferta formativa y en el desarrollo de materiales de formación.

## Obligaciones en materia de formación

Los tutores deberían, por tanto, recibir una formación y un apoyo profesional adecuados.

El número de Estados miembros que ofrecen una formación introductoria sistemática para los tutores es reducido, y esta formación no siempre tiene carácter obligatorio.

*Fuente: FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (de próxima publicación)*

Las autoridades tutelares deberían garantizar que los tutores reciban **formación introductoria** en el momento de su nombramiento y antes de comenzar a ejercer las funciones de tutela. Asimismo, debería existir un sistema que permita garantizar una **oferta formativa que posibilite la actualización** de los conocimientos de los tutores. Los tutores deberían estar obligados a asistir a un número mínimo de horas de formación anual, definido en función de las necesidades. El desarrollo de módulos de formación dirigidos a los tutores es necesario para garantizar que estos reciban una formación eficiente y armonizada, así como para establecer y promover normas de calidad.

La ley debería exigir a los tutores una formación inicial así como una formación continua. La autoridad tutelar debería asegurarse de que los tutores reciban una formación inicial y continua, de conformidad con lo dispuesto en el Derecho de la UE, para desempeñar eficientemente sus funciones.

## Certificación

Los Estados y las autoridades tutelares responsables no deberían subestimar los daños que pueden provocar los tutores que no cuentan con una cualificación adecuada. La calidad de los servicios tutelares y la protección de los menores pueden reforzarse mediante la certificación de los tutores. Un proceso de certificación determina las competencias básicas que debe poseer un tutor. Incluye requisitos de cualificación y formación, establece una serie de normas de conducta y define las consecuencias derivadas del incumplimiento de dichas normas.

## Cursos de formación generales

Los programas de formación de los tutores deberían abordar, como mínimo, una serie de temas relacionados con la protección de la infancia, como:

- los principios y disposiciones recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño;
- técnicas adecuadas de asesoramiento y realización de entrevistas;
- desarrollo y psicología infantiles;
- marco jurídico (legislación pertinente en la UE y a nivel nacional);
- cuestiones relacionadas con el género y la cultura, incluidas la sensibilidad cultural y la comunicación intercultural.

En general, la formación de los tutores no está organizada de una manera coherente o sistemática. Son muy pocos los Estados miembros que obligan a los tutores a participar en actividades de formación.

*Fuente: FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (de próxima publicación)*

Además, los cursos de formación generales dirigidos a los tutores deberían incluir los factores de riesgo y las estrategias de prevención relativas a la desaparición de menores, información sobre servicios especializados, conocimiento de los factores de riesgo y las estrategias de detección de la trata de menores y los indicadores utilizados para identificar a las víctimas infantiles.

## Formación especializada

Además de la formación general, los tutores deberían tener conocimientos especializados o recibir formación específicamente adaptada a las necesidades y los derechos de determinados grupos de niños, como los menores no acompañados, los niños que son víctimas de abusos sexuales o los menores víctimas de la trata de seres humanos.

La necesidad de ofrecer formación especializada y continua a todo el personal y los funcionarios que tengan contacto con las víctimas, incluidos los tutores, se aborda en la [Directiva de lucha contra la trata](#) (2011/36/UE), concretamente en su **artículo 18**, apartados 1 y 3; de acuerdo con este último: «Los Estados miembros fomentarán la **formación periódica** de los funcionarios, incluidos los funcionarios de policía de primera línea, que puedan estar en contacto con las víctimas reales y las posibles

víctimas de la trata de seres humanos, con el objeto de que puedan identificar a esas víctimas y posibles víctimas y ocuparse de ellas».

El artículo 14 de la [Directiva de lucha contra la trata](#) (2011/36/UE) obliga a los Estados miembros de la UE a adoptar las medidas necesarias para «garantizar que las medidas específicas destinadas a prestar asistencia y apoyo a los menores víctimas de la trata de seres humanos, a corto y largo plazo, en su recuperación física y psicosocial, se emprendan tras una evaluación individual de las circunstancias específicas de cada una de ellas y teniendo debidamente en cuenta sus opiniones, necesidades e intereses con vistas a encontrar una solución duradera para el menor». Los tutores y el resto de funcionarios que probablemente vayan a tener contacto con los menores que son víctimas de la trata, y que estén involucrados en la evaluación de las necesidades y riesgos a través de las que se determinan las necesidades de protección y apoyo (véase la [sección 3.5](#)), deberían recibir formación específica para la realización de esas evaluaciones. La formación debería hacer un uso extensivo de los procedimientos operativos normalizados para la evaluación de las necesidades individuales, la evaluación de riesgos, la evaluación parental y la determinación del interés superior del menor, así como de cualquier otra orientación dirigida a los tutores.

«Las personas que tengan encomendadas funciones de tutela legal, así como cualquier otra persona responsable de garantizar el interés superior del menor, deben contar con una formación y un apoyo adecuados para llevar a cabo sus funciones de manera adecuada».

*Fuente: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, informe comparativo, p. 12, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1692-SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf)*

Los Estados miembros deben trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil en programas de investigación y educación, y en formación, así como en el seguimiento y la evaluación de los efectos de las medidas de lucha contra la trata ([Directiva de lucha contra la trata](#), considerando 6). A la hora de desarrollar e impartir formación general o especializada sobre los derechos y necesidades de determinados grupos de menores (como los menores no acompañados o los que son víctimas de la trata), los Estados miembros y las autoridades tutelares, en particular, deberían cooperar con las ONG y con otras entidades públicas o privadas que trabajen sobre el terreno o hayan desarrollado servicios especializados para los menores en general y para grupos particulares. Los Estados miembros pueden considerar la posibilidad de colaborar con las ONG en el desarrollo de módulos de formación y la ejecución de actividades de formación.

La formación especializada o avanzada que se ofrece a los tutores es muy diferente según los Estados miembros; dicha formación se centra en las necesidades y vulnerabilidades de determinados grupos de niños, como los menores víctimas de la trata de seres humanos o los menores no acompañados. La mayoría de los Estados miembros no ofrecen dicha formación a todos los tutores, mientras que otros no lo hacen de manera sistemática.

*Fuente: FRA 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (de próxima publicación)*

Con el objetivo de proporcionar el mejor apoyo a las víctimas infantiles de la trata de seres humanos, los tutores que trabajan con ellos deberían además recibir formación y poseer conocimientos suficientes sobre:

- la cultura y las condiciones actuales del país de origen del menor, lo que incluye la capacidad de manejar bases de datos que contengan información sobre el país de origen, desarrolladas para ser utilizadas en el marco de los procesos de asilo, como la página web [www.refworld.org](http://www.refworld.org) del ACNUR; la página [www.ecoi.net](http://www.ecoi.net) de la Cruz Roja austriaca; o el [portal sobre países de origen](#) de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO);
- las vulnerabilidades (por ejemplo, la adicción a sustancias) y necesidades psicológicas específicas de las víctimas infantiles de la trata de seres humanos;
- posibles necesidades médicas especiales (por ejemplo, menores en situación de riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual o las víctimas embarazadas);
- motivos y factores de riesgo específicos de los menores relacionados con la trata de seres humanos, así como los diferentes tipos y sectores de explotación de los niños víctimas, por ejemplo en la industria del sexo, la mendicidad o la comisión de delitos menores;
- las necesidades de protección de las víctimas infantiles de la trata de seres humanos, incluidas las víctimas que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, como las víctimas de abusos sexuales y de explotación o las que han sido objeto de trata de seres humanos con la complicidad de sus progenitores o de otras personas de confianza;
- cuestiones de género relacionadas con los niños víctimas (factores de riesgo, sectores y tipos de explotación relacionados con el género de la víctima) y sus necesidades de protección;

- cuestiones relacionadas con la condición de migrante de los niños víctimas y sus derechos (período de reflexión, derecho a obtener permisos de residencia, necesidades de protección internacional, etc.);
- información obtenida a través de investigaciones a medida que se vaya desarrollando este campo de estudio.

## Actividades de formación en común con otros organismos pertinentes

### Prácticas prometedoras

#### Apoyo y supervisión de los tutores

La Cruz Roja de Bélgica en Flandes desarrolló un proyecto de asesoramiento dirigido a tutores recién nombrados y sin experiencia. En el marco del proyecto, los tutores se reúnen periódicamente para debatir sobre diferentes aspectos de la tutela y a compartir sus ideas, conocimientos y experiencias. Entre las diversas reuniones, pueden hacer preguntas por correo electrónico o debatir sobre casos específicos individualmente. El orientador puede ayudarles, facilitar información en caso necesario y ayudarles en su comunicación y colaboración con organismos oficiales.

El proyecto va dirigido ante todo a dar respuesta a la necesidad de las personas, los voluntarios y los tutores independientes, que carecen de un apoyo y una supervisión sistemáticas, ofreciéndoles un foro estructurado que facilita la comunicación y la cooperación. En última instancia, les ayuda a atender mejor sus tareas y responsabilidades cotidianas.

La Cruz Roja de Bélgica en Flandes ha trabajado en el proyecto en colaboración con el Departamento de Custodia del Ministerio de Justicia desde 2011.

*Fuente: Cruz Roja de Bélgica en Flandes (2012), Informe anual 2012, disponible en: <http://jaarverslag.rodekruis.be/content/jvs10/2012/Annualreport2012.pdf>*

Los tutores también deberían participar en **actividades de formación comunes** dirigidas a una amplia variedad de funcionarios y profesionales que están en contacto con las víctimas infantiles y con los menores en riesgo de ser objeto de trata de seres humanos. Estas actividades de formación multidisciplinarias o compartidas pueden favorecer una interpretación común de los conceptos y cuestiones relacionados con los menores que son víctimas de la trata, así pues, facilitando y reforzando de ese modo la cooperación entre los agentes pertinentes.

Tales actividades de formación podrían incluir, por ejemplo, visitas de estudio o iniciativas de intercambio de buenas prácticas entre las autoridades tutelares pertenecientes a otros Estados miembros de la UE. Estas actividades de formación también contribuirían a fortalecer la cooperación transnacional.

### 3.6. Apoyo a los tutores

Las autoridades tutelares deberían proporcionar directamente a los tutores acceso a servicios de apoyo o facilitar el acceso de estos cuando la prestación de dichos servicios corra a cargo de otros actores.

Como ejemplo de buena práctica, los tutores deberían tener acceso a un equipo multidisciplinar de profesionales a fin de obtener conocimientos especializados, asesoramiento y asistencia en el desempeño de sus funciones de tutela.

Es fundamental que los tutores tengan acceso a asesoramiento jurídico de abogados u otros expertos juristas cualificados, con objeto de informarse adecuadamente sobre las cuestiones jurídicas relacionadas con los procedimientos administrativos y penales en los que pueda verse involucrado el niño (por ejemplo, solicitudes de protección internacional o de permisos de residencia temporal, procedimientos penales contra traficantes de seres humanos, reclamaciones de indemnización, etc.).

Cuando sea necesario, deberían proporcionarse intérpretes profesionales para facilitar una comunicación periódica entre el niño y el tutor u otro representante.

Los tutores deberían recibir una supervisión profesional sistemática y apoyo psicosocial con el objetivo de prevenir el agotamiento profesional y garantizar la calidad de su trabajo. La supervisión ayuda a los tutores a adquirir nuevos conocimientos y a desarrollar las capacidades necesarias para llevar a cabo su trabajo de un modo más eficaz y eficiente.

Los tutores solo pueden actuar dentro de los límites establecidos por los sistemas de protección de la infancia y del marco normativo en el que operan dichos sistemas. Deben ser conscientes de sus límites competenciales, incluso desde un punto de vista emocional.

Las condiciones de trabajo, incluida la remuneración y el número de casos asignados por tutor (véase también la [sección 3.4.](#)), deberían servir para maximizar la motivación, la satisfacción en el trabajo y la continuidad y, por ende, la disposición de los tutores a desempeñar sus funciones de la forma más adecuada y eficaz posible.

«El ejercicio de la tutela legal y otras funciones de representación debería ser objeto de un seguimiento a través de evaluaciones periódicas e independientes, por ejemplo por parte de las autoridades judiciales».

*Fuente: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, informe comparativo, p. 12, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1692-SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf)*

### 3.7. Revisión y mecanismos de supervisión

#### Práctica prometedora

#### Facilitar una participación eficaz del menor

Una participación eficaz del menor es una salvaguardia clave para la calidad de un sistema de tutela. En los Países Bajos, el programa NIDOS tiene por objeto fomentar y facilitar la participación de los menores en el seguimiento y la evaluación de los servicios tutelares.

Se brinda a los menores la oportunidad de expresar su opinión de diferentes maneras.

- Hablan de sus experiencias y manifiestan sus puntos de vista en las reuniones y en las encuestas sobre su bienestar que cada año organiza la autoridad tutelar.
- Al final de un período de tutela, rellenan un formulario de evaluación sobre el desempeño de su tutor y sobre la ejecución de su plan individual.
- Los menores tienen la posibilidad de presentar denuncias contra sus tutores si se violan sus derechos o si creen que no se está dando respuesta a sus necesidades. Las instituciones tutelares están obligadas por ley a establecer un procedimiento de reclamación. Una comisión de reclamaciones está integrada por un mínimo de tres personas independientes (no contratadas por la propia organización).

Para garantizar que los menores reciban una información adecuada y facilitar su participación, la autoridad tutelar ha desarrollado un material introductorio que contiene toda la información pertinente sobre la tutela, incluido el procedimiento de denuncia. La información se facilita en las lenguas nacionales de los niños.

*Fuentes: Ley de atención juvenil de los Países Bajos (Wet op de jeugdzorg), artículo 68; Nidos (2012), Informe anual 2011 (Jaarverslag 2011), Utrecht, Nidos; Centro de Conocimientos sobre Innovación Social (Kenniscentrum sociale innovatie) (2013), Solicitantes de asilo menores de edad y sus tutores (Minderjarige asielzoekers en hun voogd), disponible en: [www.innovatievemaatschappelijkdienstverlening.nl/Content.aspx?PGID=4a912568-1d54-4bba-a9a4-70892bf40340](http://www.innovatievemaatschappelijkdienstverlening.nl/Content.aspx?PGID=4a912568-1d54-4bba-a9a4-70892bf40340)*

Las autoridades tutelares deben definir las obligaciones de los tutores en materia de presentación de informes, así como los criterios de seguimiento. También deberían determinar las medidas que deben adoptarse en el caso de que los tutores no cumplan sus obligaciones, lo que incluye la definición de medidas disciplinarias eficaces y de las circunstancias en las que deban aplicarse.

Los mecanismos de revisión y supervisión persiguen objetivos paralelos, pero no idénticos. Son necesarios para supervisar la calidad de los servicios tutelares. Indirectamente, contribuyen a garantizar que el interés superior del niño sea la consideración primordial a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones. También cumplen una importante función preventiva, reducir el riesgo de abuso y de violación de los derechos del niño.

Habida cuenta de su importancia, los mecanismos de seguimiento y supervisión deberían estar explícitamente recogidos en la legislación nacional. La evaluación y el seguimiento no deberían limitarse a cuestiones financieras y a la gestión de los casos; debería ser amplia y coherente, y abarcar cuestiones relacionadas con la calidad de los servicios y el nivel de protección que se ofrece a los menores. El seguimiento no debería limitarse a mecanismos internos –como las obligaciones en materia de presentación de informes–, sino que también debería incluir evaluaciones periódicas independientes a cargo de agentes externos.

## Participación de los menores

Para que los mecanismos de seguimiento sean eficaces, es necesario que respeten el derecho del menor a ser oído. Este derecho debe respetarse plenamente y siempre deberían tenerse en cuenta los puntos de vista y las opiniones de los menores, considerando su edad, su grado de madurez y las capacidades que estén desarrollando, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 12 de la CRD**.

Por lo tanto, los menores deben ser informados de las medidas de tutela y representación legal, de su derecho a ser oídos y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta. La información debe ser adecuada y proporcionarse a los menores de un modo comprensible para ellos.

Debería animarse a los niños a participar en los sistemas de tutela, y posibilitarse dicha participación y la contribución de los menores.

## Mecanismos de denuncia individual

Los mecanismos de denuncia individual deben ser accesibles para los menores. Estos deberían ser informados (de una forma adecuada para ellos y utilizando un lenguaje que entiendan) sobre las personas u organizaciones ante las que pueden presentar reclamaciones contra sus tutores, en condiciones de confianza y seguridad, incluso a través de líneas telefónicas de ayuda. Deberían establecerse procedimientos fiables para garantizar que los menores que utilicen los mecanismos de reclamación y los procedimientos de denuncia no corran el riesgo de sufrir represalias.

En la mayoría de los Estados miembros no existe ningún mecanismo o disposición particular para la interposición de denuncias contra los tutores. En los casos en que se dispone de ellos, los mecanismos de denuncia no están suficientemente desarrollados y con frecuencia resultan inaccesibles para los menores.

*Fuente: FRA 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (de próxima publicación)*

Habida cuenta de que cada vez es mayor el número de niños que desaparecen de centros residenciales, los mecanismos de revisión y supervisión deberían controlar el ritmo de desaparición de menores tutelados, incluidos los menores no acompañados y los que son víctimas (identificadas o presuntas) de la trata de seres humanos. Una evaluación en profundidad y un análisis de la calidad de los procedimientos y servicios de designación de tutores abordaría de forma más eficiente el problema de la desaparición de menores, puesto que un sistema de tutela eficaz puede contribuir a resolver el problema de los niños que desaparecen o que corren el riesgo de hacerlo.

## Revisiones periódicas de la tutela

Las decisiones relativas a la designación de tutores se basan en una evaluación de las necesidades individuales de cada menor (véase también la [sección 4.1](#)). La autoridad tutelar debería revisar cada modalidad de tutela individual a intervalos regulares, al menos una vez al año. Estas revisiones deberán documentarse. Las opiniones del niño deben ser tenidas en cuenta en cualquier evaluación de este tipo.

## 4. Asignación de un tutor a un menor

«Ningún niño debería quedar privado en ningún momento del apoyo y la protección de un tutor legal u otro adulto reconocido responsable o de una entidad pública competente».

*Fuente: Resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 24 de febrero de 2010, A/RES/64/142, párrafo 19*

El presente capítulo contiene una serie de orientaciones relativas al procedimiento de designación de un tutor para los menores. Hace hincapié en la importancia de que la designación se produzca a tiempo. Además, aborda la duración de la tutela y qué tipo de apoyo debe prestarse cuando el niño cumple 18 años de edad.

### 4.1. ¿Cuándo debería nombrarse un tutor?

#### Práctica prometidora

#### Garantizar el pronto nombramiento de tutores

En el marco del programa NIDOS de los Países Bajos, el primer contacto entre NIDOS y el menor no acompañado debe tener lugar el mismo día de su llegada al centro de solicitud. A partir de ese momento, NIDOS desempeña el papel de tutor y solicita a un tribunal que lo nombre como tal hasta que el tribunal designe un tutor para el menor. Con el fin de facilitar el rápido nombramiento de un tutor, NIDOS firmó un memorándum de entendimiento con los servicios de migración para garantizar que cuando dichos servicios identifiquen a un menor no acompañado se pongan en contacto inmediatamente con el programa.

Un equipo especial de tutores de NIDOS opera en el Centro de Solicitud Ter Apel y en el aeropuerto de Schiphol, en Ámsterdam. Tras la admisión inicial del menor por parte de la policía de extranjería, el niño es entrevistado por los tutores de NIDOS, que intentan determinar si el menor puede haber sido víctima de la trata de seres humanos. En ese caso, el menor es derivado a un centro de acogida que ofrece protección a los menores que han sido víctimas de la trata.

*Fuentes: Decreto del Gobierno de los Países Bajos por el que se aprueba la Ley de atención juvenil (Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg), artículo 44; Kromhout, M. H. C. y Liefwaard, A. (2010). Entre el control y la orientación: Evaluación del proyecto piloto «Acogida y protección de UMAS en situación de riesgo» (Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's'), La Haya, Centro de Investigación y Documentación Científica (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC)*

La rápida designación de un tutor constituye una salvaguardia esencial para los derechos y el bienestar general de los menores, la protección de los menores no acompañados y la prevención de la trata de menores y de otras formas de abuso y explotación infantiles.

Deberá designarse un tutor desde el momento en que las autoridades identifiquen a un menor como posible víctima de la trata de seres humanos, cuando sea necesario para salvaguardar el bienestar y el superior interés del menor (**Directiva de lucha contra la trata (2011/36/UE), artículo 14, apartado 2**). Así pues, la legislación nacional debería establecer la obligación de asignar un tutor lo antes posible. En la práctica, cabe la posibilidad de que los menores no acompañados ya dispongan de un tutor, en razón de su condición de menores no acompañados, antes de ser identificados como víctimas de la trata.

El rápido nombramiento de tutores para las presuntas víctimas de la trata de seres humanos o para los menores no acompañados en situación de riesgo de explotación y abuso está asimismo en consonancia con el **Convenio de La Haya de 1996** relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, en el que la mayoría de los Estados miembros son parte. Dicho Convenio establece en su artículo 5 la regla general según la cual las autoridades del Estado en el que el menor tenga su *residencia habitual* son competentes para nombrar a un tutor. Para los niños refugiados y para aquellos cuya residencia habitual no pueda determinarse, la competencia recae en el Estado en el que el menor se encuentre en ese momento [**artículo 6** y también **artículo 13** del **Reglamento «Bruselas II»**, por el que se modifica el **Reglamento (CE) nº 2201/2003**]. Aun cuando un Estado no sea competente, puede adoptar medidas provisionales urgentes (**artículos 11 y 12 del Convenio de La Haya de 1996**). El **artículo 20** del **Reglamento «Bruselas II»** [por el que se modifica el **Reglamento (CE) nº 2201/2003**] prevé asimismo la posibilidad de adoptar medidas provisionales en casos urgentes (incluidas medidas de protección) en relación con personas o bienes situados en el Estado en cuestión. Los Estados miembros de la UE pueden acogerse a estas disposiciones para designar a un tutor incluso cuando no se haya establecido aún cuál es la residencia habitual, siempre que las autoridades adopten medidas que puedan poner en peligro la protección de un menor no acompañado.

El manual práctico sobre el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1996 sugiere que un planteamiento útil para que las autoridades puedan determinar si una determinada situación es «urgente» puede ser tener en cuenta si el menor está expuesto a sufrir un perjuicio irreparable o si su protección o sus intereses pueden verse comprometidos en el caso de que no se adopte alguna medida para protegerlo.

*Fuente: Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya sobre Derecho internacional privado (mayo de 2011), proyecto revisado del Manual práctico sobre el funcionamiento del Convenio de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, capítulo 6.2*

Las autoridades competentes deberían fijar un plazo para la designación de un tutor a partir del momento en que se identifique a un menor no acompañado.

## 4.2. ¿Cuál es el mejor procedimiento para la designación de un tutor para un menor?

En esencia, las fases procesales para la designación de un tutor deberían ser las mismas para todos los menores, incluso en los casos en que existan sistemas de tutela diferentes para los ciudadanos de la UE y los nacionales de terceros países. Si la designación de los tutores es competencia de las autoridades regionales o locales, deberían aplicarse las mismas salvaguardias con independencia de la ubicación de que se trate. Esto significa, por ejemplo, que el plazo necesario para el nombramiento de un tutor no debería variar en exceso entre las diferentes regiones o localidades.

En vista de la frecuencia con la que desaparecen menores de los centros de atención, deberían intensificarse los esfuerzos adicionales para prevenir los casos de desapariciones antes de que se nombre un tutor o de que este se reúna por primera vez con el menor.

Por lo que respecta al procedimiento de asignación de un tutor, es preciso distinguir dos situaciones diferentes.

- El menor no está acompañado o ha sido separado de sus padres. En tales casos, el proceso de asignación de un tutor puede comenzar inmediatamente.
- Existe un conflicto de intereses entre los titulares de la patria potestad y la víctima infantil; como resultado de ello, se retira a los primeros la facultad de garantizar el interés superior del menor o de representarlo. En este caso, deberá asignarse un tutor o un representante legal de forma temporal si así lo considera necesario el organismo que, en virtud del Derecho nacional, sea responsable de la realización de una evaluación parental y de riesgos para decidir sobre la separación del menor de sus padres, si tal separación redundaría en el interés superior del menor.

En principio, un menor que se encuentra con sus progenitores o con su principal cuidador no necesita un tutor. Los padres se ocuparán del bienestar del menor. No obstante, puede haber situaciones en las que los padres hayan colaborado en la trata de su propio hijo, presenten un conflicto de intereses con el menor o puedan verse privados por cualquier otro motivo de la facultad de garantizar el interés superior del menor ([Directiva de lucha contra la trata](#), [artículo 14, apartado 2](#)). Cuando, sobre la base de una evaluación inicial del riesgo y de las circunstancias particulares del caso concreto de que se trate, las autoridades tengan razones para creer que los progenitores u otros cuidadores principales pueden estar implicados en la trata del menor, deberán analizar detenidamente su idoneidad para representar los intereses del niño.

La separación de los padres puede constituir una infracción grave de los derechos del niño y acarrear consecuencias sociales y psicológicas a largo plazo. De conformidad con el **artículo 9** de la CRC, los niños no deberían ser separados de sus padres contra su voluntad, salvo que ello resulte necesario para el interés superior del menor, como en los casos de malos tratos y de falta de cuidados parentales. **El artículo 8** del **CEDH**, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, apunta en la misma dirección. La separación únicamente puede ser ordenada por las autoridades judiciales competentes de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, y debe ser susceptible de control jurisdiccional. Deben aplicarse las garantías procesales y sustanciales establecidas en el Derecho nacional, con independencia de la nacionalidad del menor.

Si un menor ha sido víctima de la trata de seres humanos, los adultos que lo acompañen, que podrían aparentar ser sus progenitores o sus cuidadores, podrían formar parte de las redes de traficantes que explotan al menor. Cuando existan dudas sobre la identidad de los adultos acompañantes, y a falta de una documentación adecuada, las autoridades responsables deberán vigilar y analizar atentamente su relación con el niño. Las autoridades deberían establecer procedimientos normalizados de verificación de la paternidad y las relaciones familiares. Estas evaluaciones deberían encomendarse a profesionales cualificados.

Deberían aplicarse las siguientes salvaguardias básicas a la hora de establecer la necesidad de designar a un tutor, siguiendo el procedimiento de notificación y remisión vigente, a partir del momento en que se identifique a un menor necesitado de protección. Debería acometerse de forma inmediata una evaluación de necesidades de la situación familiar del menor, que tenga en cuenta estas consideraciones (véase también el **capítulo 5**):

- Cuando la autoridad competente tenga motivos razonables para creer que los progenitores participaron en la explotación o la trata del menor y cuando el bienestar de este corra peligro, debería procederse a evaluar la capacidad de los progenitores para cuidar y representar el interés del menor.
- La evaluación debería correr a cargo de profesionales con una cualificación adecuada, que actuarán en nombre de la autoridad competente.
- Su ejecución debería confiarse a un equipo multidisciplinar de profesionales y no a un único profesional.
- El menor debe ser informado de los procedimientos y consultado a lo largo de todo el proceso de acuerdo con su edad, su madurez y las capacidades que esté desarrollando.

- Deberán documentarse todas las fases del procedimiento.
- Los procedimientos deben ajustarse a la legislación aplicable y, cuando proceda, los padres deben ser informados del procedimiento y de su derecho a contar con un representante legal.

## Plazo de designación

Cuando se haya establecido la necesidad de nombrar un tutor, este deberá asignarse al menor lo antes posible, y en un plazo máximo que debiera definirse en la legislación (cuadro 3). La decisión de nombramiento debe poder ser objeto de revisión judicial.

Cuando se designe un tutor, los menores deben tener la oportunidad de ser oídos, y sus opiniones deberían ser tenidas debidamente en cuenta.

### Práctica prometedora

#### Desarrollo de líneas telefónicas de asistencia para la protección de la infancia

La Autoridad de Protección Jurídica y Social de los Menores de Chequia (que es la autoridad tutelar del país) ha creado una línea telefónica de asistencia que está disponible fuera del horario de trabajo.

En los casos en los que hay implicadas víctimas infantiles de la trata de seres humanos, las autoridades policiales tienen la obligación de contar con la presencia de un tutor o de un empleado de la autoridad a la hora de interrogar a un menor. En tales casos, los empleados de la autoridad cumplen automáticamente la función de tutores hasta que un tribunal nombre uno de manera oficial.

*Fuente: Ministerio del Interior de la República Checa (Ministerstvo vnitra České republiky) (2011), Trata de menores: Recomendaciones sobre métodos de las autoridades públicas (Obchodování s dětmi – doporučení pro postup orgánů veřejné správy), Praga, Odbor bezpečnostní politiky, disponible en: [www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-obchodovani-s-detmi.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-obchodovani-s-detmi.aspx)*

Cuando, por razones prácticas, no resulte posible asignar rápidamente un tutor a un niño, deberían adoptarse las medidas oportunas para nombrar una persona que desempeñe dicha función de forma temporal.

**Cuadro 3: Fuentes jurídicas internacionales y europeas sobre el plazo en el que debería designarse un tutor**

Instrumento	Información	Terminología	El nombramiento debe producirse lo antes posible tras la identificación del menor
<b>Instrumentos de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa</b>			
Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general n° 6 (CRC/GC/2005/6)		Tutor/representante legal	Párrafo 33 «Con prontitud», «rápida» (párrafo 21, párrafo 24)
Directrices de las Naciones Unidas sobre cuidados alternativos (A/HRC/11/L.13)		Tutor legal/adulto responsable reconocido	Párrafo 18
Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005)		Tutor legal	Artículo 10, apartado 4
Directiva contra la trata de seres humanos (2011/36/UE)		Tutor o representante	Artículo 14
<b>Instrumentos de la Unión Europea</b>			
Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE)		Representante	Artículo 24, apartado 1
Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE)		Representante	Artículo 25, apartado 1, letra a)
Directiva sobre requisitos de reconocimiento (2011/95/UE)		Tutor legal/representante legal	Artículo 31, apartado 1 (Lo antes posible tras la concesión de la protección internacional)
Reglamento de Dublín [Reglamento (UE) n° 604/2013]		Representante	Artículo 6, apartado 2
Directiva sobre las víctimas (2012/29/UE)		Tutor Representante legal/especial	—
Directiva relativa a la explotación sexual de los menores (2011/93/UE)		Representante legal/especial	—

Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando se cuestione la edad de un niño indocumentado –y, por consiguiente, la necesidad de un tutor– y las autoridades estén llevando a cabo una evaluación de la edad. La [Directiva de lucha contra la trata](#) (2011/36/UE) establece explícitamente que, en el caso de que existan dudas sobre la edad de la persona sometida a trata y haya motivos para creer que tiene menos de 18 años de edad, deberá presumirse que se trata de un menor y prestársele asistencia, apoyo y protección de

forma inmediata (considerando 22). En una situación de esta índole, debería nombrarse un tutor temporal (véase también la [sección 10.1](#) sobre la evaluación de la edad).

En principio, no debería adoptarse ninguna decisión que afecte al menor antes de que se designe un tutor, salvo las medidas inmediatas que puedan ser necesarias para preservar la seguridad del niño y satisfacer sus necesidades básicas. En particular, deberían introducirse medidas de salvaguardia para evitar su desaparición mientras permanece a la espera del nombramiento de un tutor, así como entre dicho nombramiento y el primer contacto real y en persona entre el tutor y el menor.

Las autoridades deberían permitir a los tutores disponer de tiempo suficiente para reunirse y preparar al menor antes de que se pongan en marcha los procedimientos y se adopte cualquier decisión. Los plazos deberían establecerse a través de directrices oficiales.

La responsabilidad de garantizar la adopción de medidas temporales como las mencionadas recae en la autoridad que haya identificado al menor o a la que se haya encomendado esa tarea en virtud del Derecho nacional.

Debería documentarse la transferencia de responsabilidad para con el menor de la autoridad que lo haya identificado como víctima (como, por ejemplo, la autoridad encargada de la aplicación de la ley) a los servicios tutelares.

## **Proporcionar información a los menores**

La autoridad tutelar debería proporcionar al niño información pertinente sobre el tutor en una lengua y de un modo comprensible para el menor en función de su edad, su madurez y las capacidades que esté desarrollando.

Al informar a un menor, también deberían tenerse en cuenta las consideraciones culturales, así como las relativas al género. Es necesario abordar asimismo la situación y las necesidades particulares de los niños con discapacidad, incluida la discapacidad mental e intelectual.

La información facilitada debe incluir datos sobre lo que ocurrirá con el menor una vez que se nombre un tutor, el papel y la función de este y los derechos y deberes del niño.

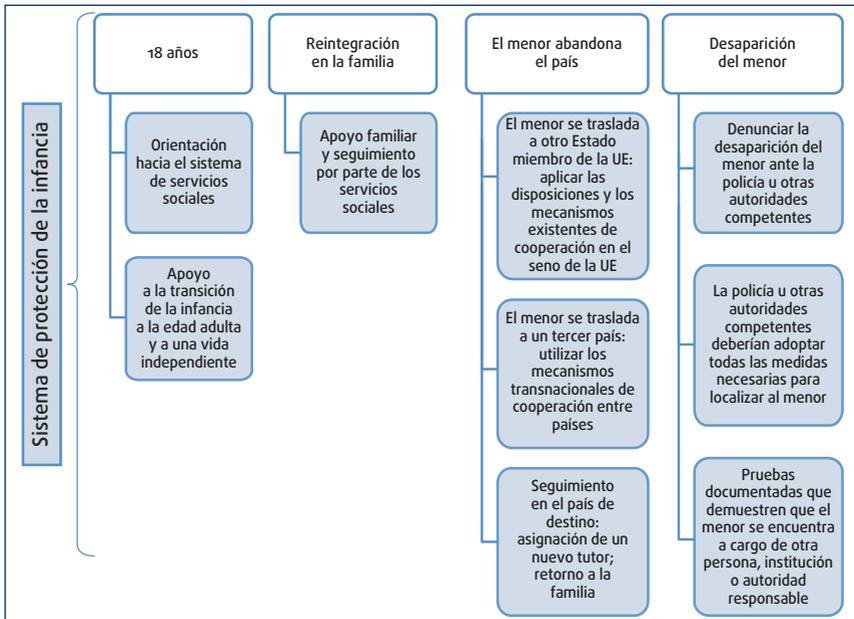
Para facilitar la transmisión de información, las autoridades tutelares deben desarrollar materiales adaptados a los niños, que también pueden ser utilizados por otros organismos y entidades.

Tras la designación del tutor, la autoridad tutelar debería responsabilizarse de facilitar toda la información pertinente sobre los mecanismos de tutela del menor y, en particular, de informar a este de cuándo, dónde, cómo y a quién puede presentar reclamaciones contra el tutor o denunciar los abusos, las conductas inadecuadas o cualquier violación de sus derechos. Esa información deberá facilitarse de forma oral o escrita, con un lenguaje cercano y en una lengua que el menor comprenda (véase también la [sección 3.2](#)).

### 4.3. ¿Cuándo finaliza la tutela?

La tutela debe durar hasta que se encuentre y aplique una solución duradera y favorable al interés superior del menor o hasta que este alcance la mayoría de edad (véase la figura 7). En el proceso de identificación de una solución duradera, debería examinarse en principio la reagrupación del menor con sus padres y la reintegración en su familia, cuando dichas medidas redunden en el interés superior del menor.

**Figura 7: ¿Cuándo finaliza la tutela?**



Fuente: FRA, 2014

En el caso de que el niño desee trasladarse a otro Estado miembro de la Unión Europea, pero no reunirse con su familia, en principio deberían seguir ejerciéndose las funciones de tutela en el Estado miembro al que se traslade.

Esto puede facilitarse mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación entre los servicios tutelares de los diferentes Estados miembros de la UE. Este es otro de los aspectos que deben reflejarse en los mecanismos nacionales y transnacionales de remisión previstos en la *Estrategia de la UE para la Erradicación de la Trata de Seres Humanos*. El tutor debería coordinar cualquier acción relativa a la reagrupación familiar, incluida la evaluación de la familia, incluso en los casos en los que la familia del niño resida en otro país.

Si el menor desaparece, el tutor deberá informar inmediatamente de ello a las autoridades competentes y permanecer en contacto con los servicios responsables de este tipo de casos, incluidas, si procede, las líneas de atención telefónica 116 000 para niños desaparecidos (véase también la [sección 6.1](#)). Si desaparece un menor tutelado, el tutor es responsable de él (o ella) hasta que existan pruebas documentales de que se encuentra a cargo de otra persona, institución o autoridad responsable. Para poner fin a la relación de tutela debería requerirse siempre una sentencia judicial en ese sentido.

Los tutores deben tener derecho a una compensación por el tiempo dedicado a denunciar la desaparición de un menor ante la policía o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el Derecho nacional, así como por el tiempo dedicado a verificar que las autoridades hacen todo lo posible para localizar al menor. Dicho derecho a obtener una compensación debería permanecer vigente hasta que se localice al menor o hasta que la tutela se dé oficialmente por concluida.

La necesidad de garantizar una transición más transparente y mejor informada a la edad adulta se señaló en un estudio sobre las prácticas de los Estados europeos a la hora de abordar las dificultades que afrontan los menores no acompañados y separados de su familia que solicitan asilo y los niños refugiados al cumplir los 18 años de edad.

Fuente: ACNUR y Consejo de Europa (2014), Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen: What to celebrate?, disponible en: [www.refworld.org/DOCID/53281A864.HTML](http://www.refworld.org/DOCID/53281A864.HTML)

Los procedimientos de revisión, las normas y salvaguardias dirigidos a garantizar el interés superior del menor deberían ser los mismos que los que aplican los sistemas de protección de menores para todos los niños sometidos a modalidades de cuidados alternativos.

Las disposiciones relativas a los cuidados, los derechos legales, las opciones jurídicas y las perspectivas pueden cambiar

significativamente a partir del momento en que los menores no acompañados sujetos a las leyes migratorias cumplen 18 años. Es muy importante que los menores

estén bien preparados para pasar de la infancia a la edad adulta y reciban la ayuda necesaria para efectuar dicha transición (véase también la [figura 13](#)).

Aunque la tutela podría concluir cuando el menor alcance la mayoría de edad, los Estados miembros, dada la vulnerabilidad de estos jóvenes, deberían considerar la posibilidad de ofrecerles apoyo y asistencia más allá de los 18 años con el fin de facilitar su transición a la edad adulta.

Si los menores nacionales de un Estado miembro pueden acceder a los servicios tutelares y de atención después de cumplir los 18 años, estos servicios también deberían estar disponibles para los niños procedentes de otros países, y en particular para los que son víctimas de la trata de seres humanos. Para estos últimos, la confianza es un elemento clave en el proceso de rehabilitación e identificación de una solución duradera. En algunos casos, pueden requerir la ayuda de un tutor durante más tiempo.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, teniendo en cuenta la situación específica de los menores migrantes no acompañados que lleguen a la edad adulta, y teniendo en cuenta el interés superior del niño, recomienda a los Estados miembros la creación de una categoría de transición, entre los 18 y los 25 años de edad. Durante este período, los jóvenes migrantes deberían seguir recibiendo apoyo para llevar una vida independiente, con garantía de acceso a la asistencia social y a una vivienda, a la educación y a los servicios de salud, así como a la información sobre el procedimiento administrativo pertinente.

*Fuente: Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Comisión de Migración, Refugiados y Desplazados (Informe/Doc. 13505/23 de abril de 2014), Migrant children: What rights at 18?, disponible en: <http://website-pace.net/documents/19863/168397/20140313-MigrantRights18-EN.pdf/ea190a6e-1794-4d30-b153-8c18dc95669f> y en <http://assembly.coe.int/hw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20589&lang=en>*

Al alcanzar los 18 años de edad y a condición de que se encuentren en el Estado miembro de acogida, las víctimas de la trata de seres humanos deberían seguir teniendo acceso a los servicios de apoyo a las víctimas, en consonancia con lo dispuesto en la [Directiva sobre las víctimas](#) (2012/29/UE). Esto significa que la persona debe poder acceder a servicios de rehabilitación y de asistencia médica y psicológica en caso necesario, así como a representación legal y a asistencia jurídica gratuita en los procedimientos judiciales mientras duren estos. Tales servicios deberían prestarse en las mismas condiciones y al mismo nivel que para las víctimas de delitos que tengan la nacionalidad del Estado miembro de que se trate.

Si los niños han sido separados de sus padres por razones de abuso o negligencia, deberá evaluarse periódicamente la capacidad y la voluntad de los progenitores para representar el interés superior del menor. Cuando surjan nuevos hechos o pruebas que sugieran que el retorno a su familia redundaría en el interés superior del niño, el tutor, junto con los servicios competentes de protección de menores, debería apoyar y supervisar dicho retorno. Los procedimientos de revisión, las normas y salvaguardias

dirigidos a garantizar el interés superior del menor deberían ser los mismos que los que aplican los sistemas de protección de menores para todos los niños sujetos a modalidades de cuidados alternativos.

#### 4.4. ¿Cuándo debería nombrarse un nuevo tutor?

Para garantizar la continuidad y aprovechar la confianza generada entre el niño y el tutor, normalmente no debería cambiarse de tutor a menos que las circunstancias del caso lo exijan.

La [Directiva sobre las condiciones de acogida](#) (2013/33/UE) dispone en su artículo 24, apartado 1: «Para garantizar el bienestar y el desarrollo social del menor [...], solo se cambiará a la persona que actúe de representante cuando sea necesario». Además, establece: «[S]e realizarán evaluaciones periódicas por parte de las autoridades competentes, incluido en lo que se refiere a la disponibilidad de los medios necesarios para representar al menor no acompañado».

Cuando resulte posible, los tutores temporales asignados en el marco de las medidas preliminares de protección de un menor deberían ser nombrados también tutores «permanentes».

Para garantizar al menor la necesaria estabilidad en su vida y su desarrollo, no se le deberá trasladar innecesariamente o de forma rutinaria a otra parte del país, a menos que el interés superior del niño así lo requiera.

Si el niño se ha quejado de mala conducta del tutor, debería estudiarse la posibilidad de cambiar de tutor. La ley debería disponer expresamente un cambio inmediato si el tutor está siendo investigado por graves violaciones de los derechos del menor, como, por ejemplo, abusos o conducta inadecuada.

Además, la autoridad tutelar deberá examinar cada caso concreto a intervalos regulares, al menos una vez al año. Dicha evaluación debe tener en cuenta el punto de vista del niño. La autoridad tutelar debería proporcionar directrices y criterios para estas evaluaciones periódicas. Estas revisiones deberán documentarse. Cuando proceda, deberá evaluarse también la situación familiar con vistas a reagrupar al menor con sus padres (véase la [sección 4.2](#)).

## Parte II: Tareas del tutor



Tal como se describe en la [sección 1 de la Introducción](#), el tutor es responsable de salvaguardar el interés superior del menor, garantizar su bienestar general y ejercer la representación legal del menor con el fin de complementar su limitada capacidad jurídica. En los cinco capítulos siguientes se describen con más detalle las tareas fundamentales del tutor, que también incluyen tareas horizontales, como la exigencia de responsabilidades a las autoridades por las decisiones que afecten al menor y la intervención en el caso de que el bienestar del menor corra peligro (figura 8).

La mayoría de los Estados miembros no definen con precisión las tareas de un tutor en sus leyes.

*Fuente: FRA 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (de próxima publicación)*

Los derechos y obligaciones del tutor deben definirse en la legislación o los documentos de política nacionales, y, si es necesario, deberán aclararse a través de directrices oficiales. En el cuadro 4 figuran las fuentes jurídicas internacionales y europeas que describen las tareas de los tutores o de los representantes legales.

**Cuadro 4: Tareas del tutor, tal como aparecen reflejadas en las fuentes jurídicas europeas e internacionales**

Instrumentos de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa y Directivas de la Unión Europea	Terminología	Funciones y tareas de la persona designada						
		Salvaguardar el interés superior del menor	Garantizar el bienestar del menor y asegurar que reciba una atención adecuada	Representar al menor	Acompañar al menor en los procedimientos (estar presente en el interrogatorio, informar y preparar al menor)	Contribuir a identificar y poner en práctica soluciones duraderas	Actuar como enlace — Función de coordinador	Rastreo de la familia y de vínculos familiares
Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general nº 6 (CRC/GC/2005/6)	Tutor/Representante legal	Párrafo 33	Párrafo 33	Párrafo 33	Párrafo 33 Párrafo 72	Párrafo 90	Párrafo 33	—
Directrices de las Naciones Unidas sobre cuidados alternativos (A/HRC/11/L.13)	Tutor legal/Adulto responsable reconocido	Párrafo 101 Párrafo 103	Párrafo 104, letra a)	Párrafo 104, letra b)	—	Párrafo 104, letra c)	Párrafo 104, letra d)	Párrafo 104, letra e) Párrafo 104, letra g)
Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005)	Tutor legal	Artículo 10, apartado 4, letra a)	—	—	—	—	—	Artículo 10, apartado 4, letra c)
Directiva contra la trata de seres humanos (2011/36/UE)	Tutor/Representante	Artículo 13 Preámbulo, considerando 23	—	Artículo 14, apartado 2	—	—	—	—
Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE)	Representante	Artículo 2, letra j) Artículo 24, apartado 1	Artículo 23 Artículo 24, apartado 1	Artículo 2, letra j)	Artículo 24, apartado 1 (estar presentes en los interrogatorios)	—	—	—

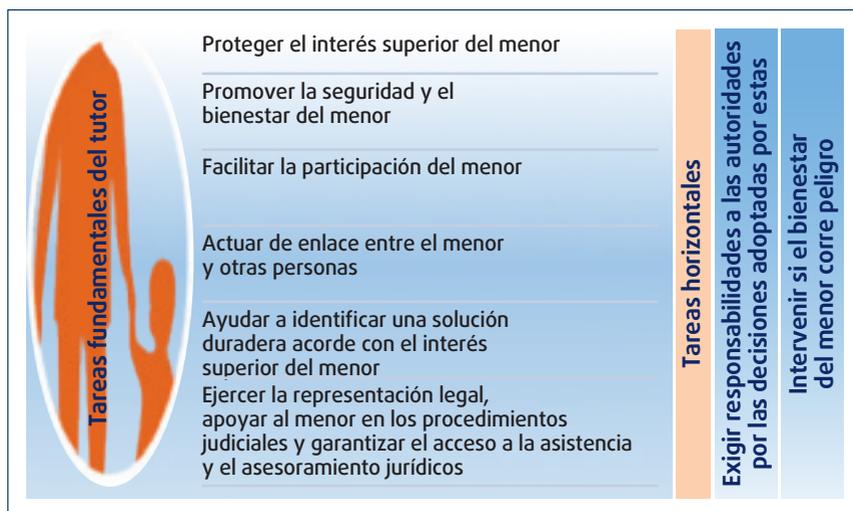
		Funciones y tareas de la persona designada						
Instrumentos de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa y Directivas de la Unión Europea	Terminología	Salvaguardar el interés superior del menor	Garantizar el bienestar del menor y asegurar que reciba una atención adecuada	Representar al menor	Acompañar al menor en los procedimientos (estar presente en el interrogatorio, informar y preparar al menor)	Contribuir a identificar y poner en práctica soluciones duraderas	Actuar como enlace – Función de coordinador	Rastreo de la familia y de vínculos familiares
Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE)	Representante	Artículo 2, letra n) Artículo 25, apartado 1, letra a)		Artículo 2, letra n) Artículo 7, apartado 3	Artículo 25, apartado 1, letra b)	–	–	–
Directiva sobre requisitos de reconocimiento (2011/95/UE)	Tutor legal/Representante	Artículo 31, apartado 4 Preámbulo, considerando 18	Artículo 31, apartado 1	Artículo 31, apartado 1	–	–	–	–
Reglamento de Dublín [Reglamento (UE) nº 604/2013]	Representante	Artículo 6, apartado 2	–	Artículo 6, apartado 2	–	–	–	–
Directiva sobre las víctimas (2012/29/UE)	Tutor Representante legal/especial	–	–	Artículo 24, letra b)	Artículo 20, letra c)	–	–	–
Directiva relativa a la explotación sexual de los menores (2011/93/UE)	Representante legal/especial	–	–	Artículo 20, apartado 1	Artículo 20, apartado 3, letra f)	–	–	–

El tutor debe guiarse en todos los aspectos de su trabajo, mientras dure su misión, por los cuatro principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño (véase la figura 3). En ausencia de los progenitores o cuando se les haya retirado a estos la patria potestad, el tutor tiene la obligación de salvaguardar y promover el bienestar del niño. Cada vez que se tome una decisión que afecte a este, la función del tutor consiste en promover la opción que redunde en el **interés superior del menor**. El tutor deberá asegurarse de que se escuche al menor y de que el punto de vista de este sea tenido debidamente en cuenta. El tutor deberá informar al menor y consultar con él o ella todos los aspectos de su trabajo, teniendo en cuenta la madurez del menor y las capacidades que esté desarrollando.

«La frecuencia y calidad del contacto entre tutores y menores son variables. Un importante número de menores estaba satisfecho y deseaba tener una relación más personal con su tutor, algo que los adultos encuestados también consideraban importante para el bienestar de los niños».

Fuente: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, informe comparativo, p. 9, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1692-SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf)

Figura 8: Tareas fundamentales del tutor



Fuente: FRA, 2014

## Creación y mantenimiento de una relación de confianza con el menor

Para que la tutela sea eficaz, existe un requisito previo esencial: una relación de confianza entre el tutor y el menor. Si no hay confianza, el tutor no será capaz de determinar los deseos y sentimientos del menor, lo que dificultará su misión de promover el interés superior de este.

El tutor debería comunicarse con el menor de una forma que sea comprensible para este, mostrar sensibilidad cultural y adoptar un enfoque sensible a las cuestiones de género. Si bien los factores que influyen en el establecimiento (o no) de una relación de confianza son numerosos, los cuatro que se indican a continuación revisten una importancia particular:

- respetar las opiniones del menor;
- tratar al menor con respeto y dignidad;
- estar disponible y accesible para el menor;
- respetar la confidencialidad.

La accesibilidad del tutor y un contacto frecuente con él son elementos necesarios para construir una relación de confianza con el menor.

Los tutores que trabajan con menores que son víctimas de la trata de seres humanos deben ser conscientes del efecto que puede ejercer la experiencia de la trata en el comportamiento de los menores, así como de las consecuencias de un trauma. Las personas que sufren un trauma suelen tener problemas de memoria, por ejemplo, y son incapaces de recordar los hechos con detalle, o pueden recordar información distinta a lo largo del tiempo. Esto no significa que el niño mienta al tutor o desconfíe de él. El tutor debería concienciar sobre estos aspectos al resto de profesionales que trabajen con el menor.

El apoyo emocional al menor constituye una necesidad básica que el tutor no debería ignorar. Los tutores designados deben recibir apoyo en el desempeño de sus funciones, incluida la prestación de esta asistencia emocional, garantizando en particular que su carga de trabajo y el número de los asuntos que les son asignados les permitan pasar un tiempo suficiente con el menor y entablar una relación personal con él o ella (véase también la [sección 3.6](#)).

Las *Normas básicas para tutores de niños separados en Europa* proporcionan orientaciones sobre la función y las responsabilidades del tutor (normas 1 a 6), la relación con el menor (normas 7 a 9) y los conocimientos y competencias profesionales del tutor (norma 10). Dichas normas han sido elaboradas en consulta con menores separados, tutores y otras personas expertas, como familias de acogida, abogados y trabajadores sociales. La norma básica nº 8 enumera una serie de indicadores para la creación de una relación positiva basada en la confianza mutua, la apertura y la confidencialidad. Según la citada norma, el tutor:

- A) Conoce al niño personalmente.
- B) Conserva el carácter confidencial de toda la información del menor y relativa a él, a menos que sea necesario revelarla para mantener seguro al menor o a otro niño, e informa al menor, siempre que resulte posible, sobre cualquier violación de la confidencialidad.
- C) No juzga las razones del niño para permanecer exiliado ni permite que esto pueda afectar a su relación con el menor.
- D) Siempre es sincero con el niño y cumple sus promesas.
- E) Proporciona información clara al menor sobre su función y sus limitaciones, de un modo que el niño comprenda y pueda recordar.
- F) Demuestra al menor que realiza su trabajo desde el corazón, preocupándose realmente por el niño y sintiéndose responsable de él.
- G) Deja claro al menor que un niño que desaparece siempre será bienvenido si vuelve a ponerse en contacto con el tutor.
- H) Presta atención a la comunicación verbal, no verbal y emocional.
- I) Empatiza con el menor y le ofrece apoyo moral y emocional.

Fuente: *Defence for Children – ECPAT The Netherlands (2011), Core standards for guardians of separated children in Europe, Leiden, Defence for Children – ECPAT The Netherlands, disponible en: [www.corestandardsforguardians.eu/](http://www.corestandardsforguardians.eu/)*

## Confidencialidad

El tutor obtendrá detalles de la vida privada del menor, y deberá tratarlos de manera confidencial. La comunicación con el menor debería tener lugar en un marco confidencial y respetar plenamente la dignidad del niño y su derecho a la intimidad.

La confidencialidad es un elemento muy importante en las relaciones del menor con el tutor. El derecho del menor a la privacidad debería estar legalmente protegido. El código de conducta de los tutores debería recoger las implicaciones del principio de confidencialidad (véase también la [sección 3.2](#)). El tutor debería poder decidir cuándo y en qué condiciones el hecho de trasladar determinada información a otros agentes y organismos pertinentes puede redundar en el interés superior del menor.

La confidencialidad también es un requisito necesario para la seguridad del niño, en particular en el caso de los menores que son víctimas de la trata de seres humanos o de los menores no acompañados que solicitan protección internacional. La información

sobre una víctima infantil no debe divulgarse si con ello puede ponerse en peligro al menor o a sus familiares (véase también la [sección 6.3](#)). Antes de revelar información confidencial sobre el menor será necesario pedirle su consentimiento de una forma adecuada, teniendo en cuenta la madurez del menor y las capacidades de desarrollo.

## 5. Salvaguardar el interés superior del menor

El trabajo y las actuaciones del tutor deben ir orientados a proteger el interés superior del menor.

El «interés superior del menor» es un concepto dinámico, con objeto de garantizar el desarrollo integral del niño mediante la promoción del disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Se insta al tutor a evaluar diariamente el interés superior del menor, siempre

que se adopten decisiones que afecten a este. Estas podrían incluir, por ejemplo, las decisiones sobre la acogida, la seguridad, la educación, la asistencia sanitaria, el ocio o la representación legal del menor.

El tutor deberá exigir responsabilidades a las autoridades públicas por todas las decisiones que afecten al menor y garantizar que el respeto del principio del interés superior constituya una consideración primordial a lo largo de los procesos de toma de decisiones, tal como se exige en el artículo 3 de la CRC. Asimismo, deberá intervenir en el caso de que el bienestar del menor corra peligro y cuestionar, dentro de los límites de sus competencias, cualquier decisión que se considere contraria al interés superior del menor o no redunde en beneficio de dicho interés.

### Evaluación y determinación del interés superior del menor

El interés superior del menor se evaluará de una forma adecuada para este, teniendo debidamente en cuenta la edad y la madurez del menor, así como sus opiniones, necesidades y preocupaciones. En su Observación general nº 14, el Comité de los Derechos del Niño enumera los elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar el interés superior del menor:

El Comité de los Derechos del Niño, en su *Observación general nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, establece un marco para evaluar y determinar el interés superior del menor. El Comité señala que «lo que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención».

*Fuente: Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general nº 14 (2013), 29 de mayo de 2013 (CRC/C/GC/14).*

- la opinión del niño;
- la identidad del niño;
- la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones;
- el cuidado, protección y seguridad del niño;
- la situación de vulnerabilidad;
- el derecho del niño a la salud;
- el derecho del niño a la educación.

El Comité también proporciona orientaciones sobre la manera de equilibrar estos elementos. La preservación del entorno familiar, por ejemplo, puede entrar en conflicto con la necesidad de proteger al niño frente al riesgo de violencia o abuso parental. En tales situaciones, han de sopesarse los diversos elementos para hallar una solución que redunde en el interés superior del menor.

Además de estas evaluaciones periódicas del interés superior del menor, la legislación nacional puede exigir una determinación formal de dicho interés superior en el caso de las decisiones que afecten a la vida de un menor, como la identificación de una solución duradera. Tal determinación debería encomendarse a un equipo multidisciplinar y observar estrictas garantías procesales. El Derecho de la UE también proporciona orientaciones para los Estados miembros a la hora de evaluar el interés superior de los menores. El artículo 23, apartado 2, de la [Directiva sobre las condiciones de acogida \(2013/33/UE\)](#) establece: «Al valorar el interés superior del menor, los Estados miembros tendrán especialmente en cuenta los siguientes factores:

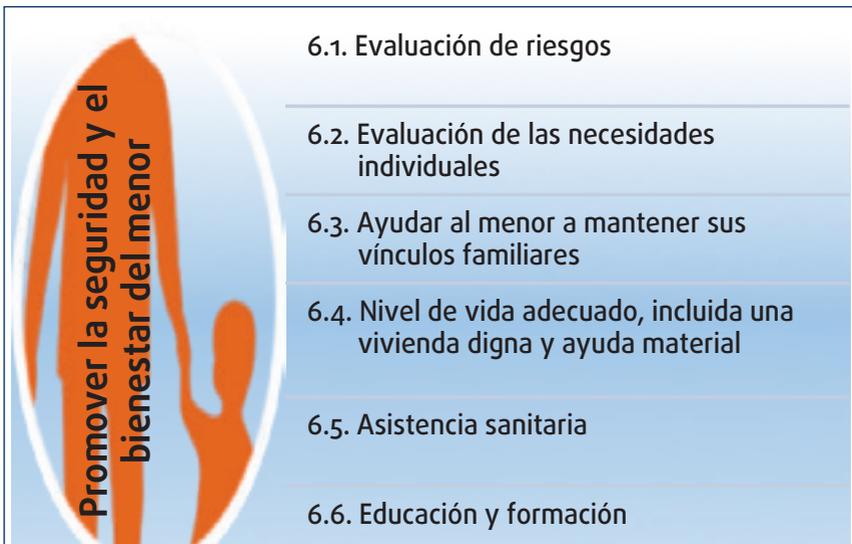
- a) las posibilidades de reagrupación familiar;
- b) el bienestar y el desarrollo social del menor, teniendo especialmente en cuenta el contexto del menor;
- c) consideraciones de seguridad y protección, especialmente en los casos en los que exista el riesgo de que sea víctima de trata de seres humanos;
- d) la opinión del menor, atendiendo a su edad y grado de madurez».

El tutor debe participar en este tipo de ejercicios formales de determinación del interés superior del menor con el fin de garantizar que esta sea una consideración primordial en todos los procesos de toma de decisiones y que se respete el derecho del menor a ser oído, tal como se exige en el artículo 12 de la CRC.

## 6. El fomento de la seguridad y el bienestar del menor

Promover el bienestar del menor exige que el tutor garantice la satisfacción de las necesidades de este en materia jurídica, social, sanitaria, psicológica, material y educativa (figura 9). Con mucha frecuencia, los niños privados de su entorno parental y los que son víctimas de la trata de seres humanos, en particular, han sido objeto de violencia y sufren traumas. La exposición a la violencia aumenta su riesgo de victimización secundaria y de sufrir una acumulación de experiencias violentas. Debería darse prioridad a garantizar la seguridad y la protección de las víctimas menores de edad a fin de evitar una mayor victimización y la reducción del riesgo de que vuelvan a ser objeto de trata.

**Figura 9: Promoción de la seguridad y el bienestar del menor**



Fuente: FRA, 2014

## 6.1. Evaluación de riesgos

Los servicios competentes de protección de menores deberían evaluar el riesgo de abuso, violencia y explotación al que está expuesto cada menor a su cargo y decidir sobre las medidas de protección adecuadas. Estas evaluaciones de riesgos también deberían llevarse a cabo para los menores no acompañados, cuando las autoridades competentes se encuentren inmersas en el proceso de identificación de una solución duradera para el menor. Con ello se pretende garantizar que la solución propuesta responda al interés superior del menor y suponga para este un riesgo de explotación, abuso o violación de sus derechos. Además, debería llevarse a cabo una evaluación de riesgos en todos los casos en los que haya involucrados menores víctimas de la trata de seres humanos a fin de proteger adecuadamente al menor y garantizar su seguridad, de modo que no vuelvan a ser objeto de trata ni sufrir nuevos abusos o explotación.

Con arreglo al artículo 12 de la [Directiva de lucha contra la trata \(2011/36/UE\)](#), las víctimas de la trata de seres humanos, incluidas las que sean menores de edad, tienen derecho a medidas de protección adecuadas, basadas en una evaluación individualizada del riesgo.

Dicha evaluación ha de ser rápida y tener por objetivo la identificación de aquellas medidas que sean necesarias para proteger al menor frente a represalias, intimidación y el riesgo de ser de nuevo víctima de la trata. La evaluación del riesgo deberá actualizarse periódicamente hasta que se encuentre una solución duradera para el menor. La evaluación debería correr a cargo de un equipo multidisciplinar de profesionales, con participación de representantes de las autoridades competentes en materia de protección de menores y de los proveedores de servicios sanitarios y sociales.

El tutor debe asegurarse de que las autoridades competentes lleven a cabo una evaluación individualizada del riesgo para cada menor que sea víctima de la trata de seres humanos. Siempre debería consultarse al tutor sobre las medidas específicas de protección que deben adoptarse, de modo que pueda ofrecer sugerencias y recomendaciones. Pese a no ser directamente responsable de las medidas de protección adoptadas, el tutor tiene un importante papel que desempeñar (figura 10).

Figura 10: Evaluación de riesgos y la función del tutor



Fuente: FRA

### Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con la seguridad del menor

- ✓ Informar al menor sobre las medidas de protección existentes que pueden adoptarse.
- ✓ Solicitar una evaluación de riesgos para el menor.
- ✓ Participar activamente en el proceso de evaluación de riesgos junto con los representantes de otras autoridades competentes, los funcionarios policiales y el representante legal del menor.
- ✓ Evaluar periódicamente el riesgo de que el menor pueda desaparecer.
- ✓ Garantizar que las opiniones del niño sean oídas y debidamente tenidas en cuenta atendiendo a su edad y su grado de madurez.
- ✓ Informar a las autoridades pertinentes cuando se disponga de nuevos datos relacionados con la seguridad del menor que pudieran requerir la introducción de cambios en las medidas de protección adoptadas.
- ✓ Solicitar que se revise y documente la evaluación de riesgos en el caso de que surja nueva información que pueda exigir medidas adicionales o diferentes.
- ✓ Garantizar que las autoridades competentes sean informadas sin demora de cualquier desaparición de un menor y que se trabaje para localizarlo.
- ✓ Cuando las víctimas sean nacionales de terceros países, recordar periódicamente a todas las autoridades implicadas que no se debe compartir información sobre su condición de víctima de la trata de seres humanos con las autoridades del país de origen antes de que finalice la evaluación de riesgos.

### Acceso a los servicios de apoyo a las víctimas

El tutor debe abogar por que los menores víctimas de la trata de seres humanos tengan acceso a servicios confidenciales de apoyo a las víctimas, tal como se establece en los **artículos 8 y 9** de la [Directiva sobre las víctimas \(2012/29/UE\)](#).

### Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con los servicios de apoyo a las víctimas

- ✓ Facilitar el acceso a un alojamiento apropiado y seguro para las víctimas que necesiten de un lugar seguro debido a un riesgo inminente de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias.
- ✓ Proporcionar información acerca de las redes de apoyo disponibles para el menor; la información debería facilitarse al menor de un modo comprensible para él y en una lengua que entienda, tanto oralmente como por escrito.
- ✓ Facilitar el acceso a servicios de atención telefónica.
- ✓ Facilitar el acceso a servicios de apoyo específico e integral para las víctimas con necesidades especiales, como las víctimas de violencia sexual, las víctimas con discapacidad y las víctimas de la violencia de género; dichos servicios pueden incluir, entre otros, el apoyo y asesoramiento a las personas que sufren traumas.

«Los familiares tendrán acceso [a servicios de apoyo a las víctimas] según sus necesidades específicas y el grado de daño sufrido a consecuencia de la infracción penal cometida contra la víctima» [artículo 8 de la [Directiva sobre las víctimas \(2012/29/UE\)](#)]. Los Estados miembros deberían garantizar que, en determinadas condiciones, los servicios de apoyo a las víctimas también estén a disposición de los familiares del menor, si se encuentran en el país (receptor).

Debería llevarse a cabo una evaluación de la situación de la familia del menor para garantizar que no sean cómplices o estén implicados en la trata de seres humanos y no supongan un riesgo para el niño.

Además, el **artículo 18** de la [Directiva sobre las víctimas \(2012/29/UE\)](#) establece que los Estados miembros deben velar por que se prevean medidas para proteger a las «víctimas y a sus familiares frente a la victimización secundaria o reiterada, la intimidación o las represalias, incluido el riesgo de daños emocionales o psicológicos, y para proteger la dignidad de las víctimas cuando realizan su declaración y cuando testifiquen. Cuando sea necesario, esas medidas podrán incluir también procedimientos establecidos en el Derecho nacional para la protección física de las víctimas y sus familiares».

## Alojamiento en viviendas seguras

Las restricciones a la libertad de circulación del menor deben ser proporcionadas y adoptarse en función de la evaluación de riesgos. Tales restricciones deben ser confirmadas en todo caso por las autoridades judiciales. El tutor debería cerciorarse asimismo que únicamente se adopten medidas de seguridad intrusivas, como cambios frecuentes de lugar de residencia o restricciones graves a la libertad de circulación del menor, cuando se considere absolutamente necesario para proteger la seguridad de este. Cuando la víctima se aloje en una «vivienda segura» en la que se controle la entrada y la salida, deberían adoptarse medidas para garantizar que el menor no se encuentre en un régimen similar al de detención. En función de los riesgos para la seguridad, estas medidas pueden incluir salidas periódicas con el tutor, con trabajadores sociales o con personal voluntario. El tutor debería poder acceder sin limitaciones a un menor que se encuentre alojado en un centro cerrado, y el menor también debería poder acceder sin restricciones a su tutor. También debería quedar garantizado un acceso sin trabas a la asistencia jurídica y a unos servicios de tratamiento y rehabilitación adecuados.

Si el menor está alojado en una vivienda segura en la que se apliquen restricciones de circulación, las decisiones deberían ser revisadas por las autoridades judiciales todos los meses con el fin de garantizar que el alojamiento sea absolutamente necesario para la seguridad del menor y se limite al período mínimo necesario (**artículo 25 de la CRC y artículo 5 del CEDH**).

## Desaparición de menores

Un estudio de la Comisión Europea constató que algunas autoridades aplicaban un período de espera antes de investigar las desapariciones de determinadas categorías de niños, en particular los menores no acompañados.

*Fuente: Comisión Europea (2013), Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics, disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing\\_children\\_study\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf)*

Todos los niños que se encuentran en el territorio de la UE tienen derecho a protección. Debería actuarse de idéntica forma ante la desaparición de un menor perteneciente a cualquier categoría.

Los centros de acogida deberían disponer de un sistema que garantice que cualquier desaparición de un menor quede registrada, consignando asimismo los detalles referentes a la nacionalidad del menor, su condición migratoria y, en su caso, las circunstancias de su desaparición. Este sistema debería exigir además que los centros

notifiquen la desaparición al tutor y a otros organismos pertinentes tan pronto como se detecte, sin demora y en todo caso en un plazo máximo de veinticuatro horas. Deberían exigirse responsabilidades a los centros de acogida que no denuncien una desaparición en el plazo estipulado.

De igual modo, en cuanto tenga conocimiento de la desaparición de un menor que le hubiera sido asignado, el tutor deberá ponerse en contacto con la policía y con cualquier otra autoridad competente según lo establecido en la legislación nacional. Los tutores deberán rendir cuentas del incumplimiento de esta obligación. Asimismo, deberán comprobar si las autoridades hacen todo lo posible y movilizan todos los recursos y procedimientos disponibles para localizar al menor desaparecido. Las autoridades deben cooperar con el organismo policial competente y, cuando proceda, con la línea telefónica directa 116 000 para niños desaparecidos; puede darse el caso, incluso, de que tengan que activar la alerta prevista en el artículo 32 del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). Cuando se localice a un menor desaparecido, el tutor deberá participar activamente en el seguimiento adecuado de este para evitar que vuelva a desaparecer.

## Práctica prometedora

### Elaboración de un plan de asistencia

La legislación irlandesa establece los requisitos que debe cumplir el plan de asistencia a un menor: debe elaborarse por escrito y ser acordado y redactado en consulta con el menor y con todas las personas involucradas en su cuidado. El plan de asistencia debe reflejar las necesidades individuales del menor, tanto actuales como futuras. El plan debe establecer objetivos a corto, medio y largo plazo para el menor e identificar los servicios necesarios para lograr esos objetivos. Asimismo, abordará la evaluación de una solución duradera. La legislación irlandesa incluye disposiciones para la revisión de estos planes.

*Fuente: Irlanda (1995), Child Care (Placement of Children in Foster Care) Regulations 1995 (SI No. 260 of 1995), Regulation 11*

## 6.2. Evaluación de las necesidades individuales

Las víctimas infantiles tienen derecho a recibir asistencia y apoyo y a que se tengan en cuenta sus circunstancias particulares, según se establece en la [Directiva de lucha contra la trata \(2011/36/UE, artículo 14\)](#) y en la [Directiva sobre las víctimas \(2012/29/UE, artículo 22\)](#). A fin de asegurar la provisión de una asistencia y un apoyo adecuados, es necesario llevar a cabo una evaluación de las necesidades. El objetivo de esta evaluación es determinar las medidas de apoyo más favorables al interés superior

La Recomendación CM/Rec (2007)9 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a los proyectos vitales de los menores migrantes no acompañados, contiene una serie de orientaciones sobre los planes de asistencia individualizada a este tipo de menores. Los proyectos vitales pretenden promover la integración social de los niños, su desarrollo personal y cultural, así como satisfacer sus necesidades en materia de vivienda, salud, educación y formación profesionales y empleo.

*Fuente: Comité de Ministros del Consejo de Europa, Rec (2007)9, 12 de julio de 2007*

del menor. En virtud del artículo 22 de la [Directiva sobre las condiciones de acogida \(2013/33/UE\)](#) y del artículo 24 de la [Directiva sobre procedimientos de asilo \(2013/32/UE\)](#), también es necesario llevar a cabo una evaluación de las necesidades especiales en el caso de los menores que solicitan asilo; lo mismo se establece en el caso de los refugiados y de las personas beneficiarias de protección subsidiaria, concretamente en el artículo 31 de la [Directiva sobre requisitos de reconocimiento \(2011/95/UE\)](#).

La evaluación de las necesidades debe correr a cargo de un equipo multidisciplinar, en colaboración con el tutor y con la participación de otros expertos, incluidos profesionales sanitarios, psicólogos infantiles y trabajadores sociales. Sobre la base de la evaluación de las necesidades, el tutor debe elaborar un plan de acción individual para el menor.

Dicho plan debe tener en cuenta las posibles experiencias traumáticas a las que se haya visto expuesto el menor y otorgar la debida importancia a las opiniones de este. El menor debería participar en la elaboración del plan, en función de su edad y de su grado de madurez. El tutor es responsable de facilitar la participación del menor, proporcionándole información adecuada y garantizando que los puntos de vista del menor sean escuchados y debidamente tenidos en cuenta. En cualquier caso, el plan debería debatirse con el niño, y se debería tratar de obtener la aprobación de este. Tal como se ilustra en la figura 11, es necesario contar con la implicación de diversos agentes en la elaboración del plan.

Pese a que deberá ponerse en marcha una evaluación de las necesidades a partir del momento en que se asigne un tutor al menor, el plan individualizado únicamente debería elaborarse una vez que el tutor haya alcanzado una adecuada comprensión de las necesidades y deseos del menor. El plan debería revisarse periódicamente y ser objeto de los ajustes oportunos.

Un plan individual debería incluir, como mínimo, los elementos básicos que se enumeran a continuación:

- disposiciones relativas al alojamiento;
- medidas de seguridad y protección;

- relación con los progenitores;
- asesoramiento psicológico y social y acceso a los servicios de salud mental;
- prestación de asistencia sanitaria y tratamiento médico;
- asesoramiento jurídico y representación legal;
- educación, incluida la formación lingüística;
- condición migratoria del menor y necesidades en materia de protección internacional.

**Figura 11: La evaluación de las necesidades y el papel del tutor**



Fuente: FRA, 2014

### 6.3. Ayudar al menor a mantener sus vínculos familiares

La familia es la unidad fundamental de la sociedad y constituye el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en especial de los niños. El derecho del niño a la vida familiar debe estar plenamente protegido. Evitar la separación de las familias y preservar la unidad familiar son componentes muy importantes del sistema de protección de la infancia. En caso de separación, el niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con sus padres y familiares, salvo cuando ello sea contrario al interés superior del menor (**artículo 9, apartado 3**, de la **CRC**).

Las víctimas infantiles de la trata de seres humanos pueden haberse visto separados de sus familias antes de ser objeto de trata, es decir, a causa de la migración, aunque la separación también puede ser una consecuencia de la trata.

Los tutores deben actuar teniendo presente el interés superior del menor y ayudarlo a encontrar a su familia cuando el niño lo desee, así como a establecer o mantener el contacto con sus familiares. Antes de adoptar iniciativa alguna dirigida a restablecer el contacto, las entidades deberán evaluar la capacidad de los progenitores para garantizar que estos no pondrán en peligro al menor y que no tuvieron ningún tipo de implicación en la trata inicial de su hijo o hija.

El rastreo de la familia es uno de los elementos de la búsqueda de una solución duradera. Se lleve a cabo con independencia de las medidas dirigidas a evaluar el retorno del menor al país de origen.

#### **Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con la búsqueda de la familia**

- ✓ Fomentar la búsqueda de los familiares, tan pronto como sea posible, tras la identificación del menor y con el consentimiento de este.
- ✓ Tener en cuenta que *no* debería llevarse a cabo la búsqueda de los familiares (el restablecimiento de los contactos con estos) cuando existan motivos fundados para creer que el restablecimiento de los vínculos familiares podría suponer un peligro para el menor o para sus familiares.
- ✓ Según la situación particular de cada menor, ayudarlo a buscar a sus familiares o a establecer o mantener la comunicación y los vínculos con ellos, cuando se considere que tal ayuda redundaría en beneficio del interés superior del menor.

- ✓ Cooperar con las autoridades públicas correspondientes y, en su caso, pedir ayuda a las organizaciones y autoridades pertinentes, como la Organización Internacional para las Migraciones o la Cruz Roja.
- ✓ Una vez que se logre localizar a los familiares del menor y antes de que se produzca el retorno de este y la reagrupación familiar, cerciorarse de que se lleve a cabo una evaluación de riesgos para examinar la idoneidad de los padres o de otros miembros de la familia para cuidar del menor y representar sus intereses.
- ✓ En cualquier esfuerzo dirigido a localizar o reagrupar familias, actuar de acuerdo con el interés superior del menor y respetar las exigencias legales.

#### 6.4. Nivel de vida adecuado, incluida una vivienda digna y ayuda material

En el artículo 27 de la **CRC** se afirma: «Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social». Dicha Convención establece la obligación de los Estados miembros de salvaguardar el bienestar de los menores y de brindar una atención y un apoyo suficientes a todos los menores que se hayan visto privados de su entorno familiar, incluidos los menores no acompañados, y en particular a los que hayan sido víctimas de abusos (artículos 19 y 20). Además, el artículo 24 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) establece que los menores tienen derecho a recibir la protección y los cuidados necesarios para su bienestar.

El cuidado y la asistencia dispensados al menor deben respetar su identidad cultural, origen, sexo y edad. No deberían exponer al menor a ningún tipo de riesgo para su seguridad. Por otra parte, debería prestarse una asistencia especializada adecuada a los menores con necesidades especiales, por ejemplo si sufren alguna discapacidad o traumas graves.

La [Directiva de lucha contra la trata \(2011/36/UE\)](#) y la [Directiva sobre las víctimas \(2012/29/UE\)](#) contienen una serie de disposiciones referentes al derecho de las víctimas de la trata de seres humanos (menores incluidos) a recibir asistencia y apoyo. De forma similar, la [Directiva sobre las condiciones de acogida \(2013/33/UE\)](#) y la [Directiva sobre requisitos de reconocimiento \(2011/95/UE\)](#) obligan a los Estados miembros de la Unión a proporcionar un apoyo adecuado a los menores no acompañados, incluido alojamiento. El apoyo proporcionado a los menores que son víctimas de la trata de seres humanos incluye la provisión de una vivienda segura y adecuada, que debería

promover su restablecimiento tras la experiencia de trata. Aunque la provisión de alojamiento no compete al tutor, este deberá involucrarse en dicha tarea y adoptar una serie de medidas.

### **Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con la provisión de alojamiento y asistencia material**

- ✓ Verificar que las disposiciones relativas al alojamiento y a la atención residencial sean adecuadas para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del menor; el tutor debería notificar cualquier asunto que deba abordarse a los responsables de proporcionar alojamiento al menor; y, cuando proceda, deberá solicitarse la participación de mediadores culturales y consultarles lo que sea necesario.
- ✓ Proporcionar al menor información sobre sus derechos y obligaciones en relación con los servicios de alojamiento y asegurarse de que sea consciente de esos derechos y de cómo presentar una denuncia.
- ✓ Asegurarse de que el niño sea informado sobre los derechos y deberes del personal y los cuidadores que trabajen en la vivienda en la que esté alojado, y de que sea capaz de distinguir el papel y las responsabilidades de dichos trabajadores de las del tutor.
- ✓ Promover el acceso del menor a actividades de ocio, incluidas actividades lúdicas y recreativas apropiadas para su edad, su grado de madurez y sus intereses. Cuando proceda, tales actividades deberían ofrecerse en las instalaciones en las que esté alojado o en la comunidad, y tener como objetivo facilitar la comunicación y la interacción del menor con otros niños y con la comunidad local.

Para obtener más información, consúltese la Resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010), *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 24 de febrero de 2010, A/RES/64/142, p. 19, disponible en: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/64/PV.65&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/PV.65&Lang=S).

Para garantizar unas condiciones de vida adecuadas, el tutor debería visitar al menor en el lugar en el que se halle alojado y celebrar sus consultas con él o ella en un marco confidencial. El tutor debería hacer un seguimiento cercano de cualquier presunta infracción, así como

de cualquier incumplimiento observado de los derechos del niño o de cualquier queja al respecto.

## 6.5. Asistencia sanitaria

La **Convención sobre los Derechos del Niño** establece en su artículo 24 que todos los niños tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, y el artículo 39 obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de los niños que han sido objeto de abuso. La recuperación y la reintegración deben tener lugar en un entorno que sea favorable para la salud, la autoestima y la dignidad del niño.

La Observación general nº 13 del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño ofrece orientaciones generales para la protección de los niños contra todas las formas de violencia.

La **Directiva de lucha contra la trata** (2011/36/UE) reconoce en su **artículo 11** la vulnerabilidad de las víctimas y estipula que todas las víctimas de la trata de seres humanos tienen derecho a recibir el tratamiento médico que necesiten, incluida asistencia psicológica. Con arreglo al artículo 19 de la **Directiva sobre las condiciones de acogida** (2013/33/UE), los solicitantes de asilo tienen derecho a recibir la asistencia sanitaria que necesiten; por otra parte, en virtud del artículo 30 de la **Directiva sobre requisitos de reconocimiento** (2011/95/UE), los refugiados reconocidos y quienes disfrutan de protección subsidiaria tienen derecho a acceder en igualdad de condiciones a la atención de la salud que los nacionales del Estado miembro de que se trate.

Los menores que son víctimas de la trata de seres humanos pueden sufrir graves traumas físicos o psicológicos, depresiones u otros problemas de salud mental, incluidos los trastornos por estrés postraumático, debidos a las experiencias pasadas de abuso. Este puede ser el caso, en particular, de las víctimas que fueron objeto de este tipo de trata por parte de una persona en la que confiaban.

Debería prestarse una atención especial a la asistencia sanitaria específica de cada género o relacionada con el tipo de explotación sufrida, como:

- problemas de salud reproductiva en el caso de las niñas víctimas;
- análisis voluntarios y asesoramiento confidencial en el caso de enfermedades contagiosas para los niños víctimas de trata con fines de explotación sexual;
- adicción al alcohol o a las drogas.

El papel del tutor es proporcionar información pertinente a los menores, facilitar su acceso a los servicios médicos y prestarles su ayuda cuando sea necesario adoptar decisiones importantes.

### Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con la atención de la salud

- ✓ Garantizar que los niños víctimas reciban la tarjeta sanitaria necesaria u otro documento que permita al menor acceder a los servicios de atención de la salud.
- ✓ Remitir al menor a los servicios médicos pertinentes, concertar citas, acompañar al menor, asegurarse de que este acuda a sus citas y a las consultas de seguimiento, y asegurarse de que el menor comprenda la información recibida.
- ✓ Alertar a quien presta asistencia sanitaria de la necesidad de proporcionar información adecuada y adaptada al menor en una lengua que este comprenda, cuando proceda.
- ✓ Proporcionar o ayudar al menor a proporcionar su consentimiento informado antes de iniciar un tratamiento o cuando así lo requiera el Derecho nacional.
- ✓ Garantizar que los niños no sean objeto de reconocimientos médicos inútiles.
- ✓ Garantizar que un especialista evalúe las necesidades psicosociales del menor y, en caso necesario, inicie el tratamiento.
- ✓ Solicitar a quienes prestan asistencia sanitaria que otorguen especial atención a la cuestión del género y a las consideraciones culturales, incluso, por ejemplo, permitiendo que las niñas sean examinadas por una doctora si lo prefieren, o garantizando una alimentación adecuada desde el punto de vista cultural durante la hospitalización.
- ✓ Facilitar servicios de interpretación adecuados.

Cuando los niños sean víctimas de la trata de seres humanos, debe prestarse especial atención a su necesidad de ayuda psicológica y al acceso a los servicios de rehabilitación. Los tutores deberán garantizar que el menor reciba los cuidados y el tratamiento adecuados y que tenga acceso a los servicios de salud mental en caso necesario. Los tutores deben apoyar al menor durante la terapia, respetando plenamente los códigos de ética médica.

Los niños con discapacidad requieren una protección especial (**artículo 23** de la **CRC**). La discapacidad puede ser el resultado de la explotación y la trata de seres humanos, pero también puede ser un factor de riesgo de su condición de víctima de dicha trata.

La situación particular de los niños con discapacidad debe ser tomada en cuenta por tutores y demás actores implicados en la identificación y la protección de las víctimas. Los servicios de apoyo a las víctimas y los servicios de protección de la infancia deberían garantizar un apoyo adecuado a los niños con discapacidad. Cuando proceda, debería proporcionarse asistencia especializada a través de la cooperación con otros servicios y organizaciones especializadas.

## 6.6. Educación y formación

El derecho a la educación para todos los niños está previsto en el **artículo 28** de la CRC. La **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE** dispone asimismo, en su artículo 14, que toda persona disfrutará del derecho a la educación. En el caso de los menores que son víctimas de la trata de seres humanos, el **artículo 14** de la **Directiva de lucha contra la trata** (2011/36/UE) establece explícitamente el acceso a la educación, al igual que el acervo de la UE sobre el asilo [**Directiva sobre las condiciones de acogida** (2013/33/UE), artículo 14, y **Directiva sobre requisitos de reconocimiento** (2011/95/UE), artículo 27]. En lo que se refiere al derecho de un menor a la educación, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de garantizar el acceso de todos los niños a ella más allá de la edad de escolarización obligatoria y más allá de las disposiciones relativas a la enseñanza obligatoria.

Todos los niños han de tener también garantizado el acceso a la formación profesional y permanente. Las investigaciones de la Agencia han concluido que muchos niños desean realizar cursos de formación, pero a menudo no pueden hacerlo. Dicha formación podría ser especialmente útil para los nacionales de terceros países que, llegado el caso, podrían regresar a sus países de origen.

*Fuente: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, informe comparativo, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1692-SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf)*

La matrícula escolar debería tener lugar tras un período de recuperación necesario para el niño y tras haber hablado con él. En caso necesario, los menores deben tener acceso a cursos de lengua.

Los tutores deben recoger información sobre la experiencia educativa pasada del menor, proporcionar al niño información adecuada sobre las oportunidades y los programas educativos disponibles y, a continuación, desarrollar, de consuno con el menor, el plan de estudios personales. Este plan específico debe formar parte de un conjunto más amplio de cada plan elaborado para el niño.

El tutor debe garantizar que el niño recibe toda la asistencia pedagógica y psicológica necesarias para su integración en el entorno escolar y para superar sus dificultades de aprendizaje resultantes de un trastorno o de una ausencia escolar más largo.

### Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con la educación

- ✓ Adoptar todas las medidas necesarias para una adecuada inscripción y matriculación del menor en la escuela u otro centro de enseñanza, con base en el plan educativo.
- ✓ Mantener un contacto frecuente con el personal escolar y solicitar información sobre el progreso y la conducta del menor en la escuela.
- ✓ Asistir a las reuniones que organice la escuela y a las reuniones para padres y profesores.
- ✓ Debatir con los profesores del menor sobre las dificultades encontradas y las preocupaciones que alberguen.
- ✓ Consultar al menor sobre su plan educativo y sobre las posibles dificultades con las que se esté encontrando, y, en caso necesario, organizar un apoyo adecuado en cooperación con otras entidades, por ejemplo ONG que organicen cursos de lengua o clases de apoyo.

## 7. Facilitar la participación del menor

El derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones reciban la debida consideración está consagrado en el **artículo 12** de la **CRC**. El respeto del principio del interés superior del menor exige que las autoridades tengan en cuenta el punto de vista del niño cuando adopten decisiones que afecten a este.

Como persona responsable de salvaguardar el interés superior del menor, el tutor debe ayudarle a participar en todos los procesos de toma de decisiones que le afecten, así como garantizar que las autoridades decisorias respeten el derecho del menor a ser oído y a que sus puntos de vista se tengan debidamente en cuenta.

Cuando sea necesario, el tutor debería hablar en nombre del menor y comunicar sus opiniones. Esto requiere que el tutor consulte sistemáticamente al menor.

Para contribuir a reforzar la participación del niño, el tutor debería ayudarle a formar sus propios juicios manteniéndole adecuadamente informados de todos los aspectos pertinentes, teniendo en cuenta su edad y su grado de madurez.

## ¿Cómo debería informarse al menor?

El tutor deberá mantener informado al niño sobre sus derechos y obligaciones, así como acerca de los procedimientos en los que pueda verse involucrado el menor. Además, el tutor deberá facilitar un asesoramiento y una orientación adecuados en lo referente al ejercicio, por parte del menor, de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, incluido el derecho a ser oído. Esto debería hacerse en consonancia con las capacidades de desarrollo del menor.

### Práctica prometedora

#### El recurso a mediadores culturales

El municipio italiano de Nápoles introdujo en 2007 un registro especial de profesores voluntarios con diferentes orígenes étnicos y culturales para actuar como mediadores culturales y lingüísticos. La utilización de mediadores culturales y lingüísticos representa un magnífico apoyo al trabajo de los tutores y contribuye a la integración social de los menores.

*Fuente: Investigación de la FRA (2013)*

Las conversaciones entre el tutor y el menor deberían tener lugar en un entorno confidencial (véase también la [introducción a la parte II](#)).

A fin de participar de forma adecuada, el menor debe haber recibido información apropiada. Esto es un requisito previo para:

- realizar el derecho del menor a participar plenamente en todos los procedimientos y procesos de toma de decisiones y a que sus opiniones sean escuchadas y debidamente tenidas en cuenta;
- garantizar la plena representación y el respeto del interés superior del menor;
- promover la seguridad y el bienestar del menor;
- crear una relación de confianza y de comprensión y respeto mutuos con el menor.

En su Observación general nº 12, el Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño proporciona una serie de directrices sobre la aplicación efectiva del derecho del menor a ser oído.

La información que se proporcione al menor debe estar adaptada a él. Para ser eficaz, debe proporcionarse de forma oral o escrita, en función de lo que resulte más apropiado, y facilitarse

en una lengua que comprenda el menor, teniendo en cuenta su edad, su grado de madurez y las capacidades que esté desarrollando. El tutor debería asegurarse de que el menor ha comprendido y puede recordar la información facilitada. Al informar a un menor, también deberían tenerse en cuenta las consideraciones culturales, así como las relativas al género. La utilización de mediadores culturales puede ser muy valiosa y debería fomentarse, cuando proceda.

La Comisión Europea elaboró un documento titulado *Los derechos de las víctimas de la trata de seres humanos en la UE* que proporciona una visión de conjunto de los derechos derivados de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las Directivas de la UE, las Decisiones Marco y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El documento, publicado en 2013, está disponible en todas las lenguas de la Unión.

En el caso de los menores que son víctimas de la trata de seres humanos, la *Directiva de lucha contra la trata* (2011/36/UE) y la *Directiva sobre las víctimas* (2012/29/UE) estipulan el derecho de las víctimas a la información. La *Directiva sobre las víctimas* (2012/29/UE) dispone en su **artículo 4, apartado 1**, que todas las víctimas de la delincuencia tienen derecho a la información, sin incurrir en demoras innecesarias, desde el momento en que se produzca su primer contacto con las autoridades competentes (policiales o judiciales, por ejemplo). La información debe facilitarse en una lengua que entienda la víctima, de lo contrario no es eficaz [*Directiva sobre las víctimas* (2012/29/UE), artículo 3, apartados 1 y 2]. La legislación de la UE ofrece una lista exhaustiva de información que deben recibir las víctimas de delitos, incluidos los menores que son víctimas de la trata de seres humanos [*Directiva sobre las víctimas* (2012/29/UE), artículo 4, apartado 1].

En el contexto de la trata de seres humanos, los tutores, así como otros profesionales que trabajan con víctimas infantiles, deben respetar plenamente el derecho del menor a ser oído, pero debe tenerse en cuenta que el menor puede estar sometido a la influencia de los traficantes. Es necesario comprender mejor en qué medida el traficante sigue controlando al menor: psicológicamente o de otro modo. En tales casos, podría ser necesario recurrir a un asesor objetivo y especializado que pueda situar las pruebas que aporte el menor en el contexto adecuado, a fin de garantizar su seguridad y protección.

## 8. Actuar de enlace entre el menor y otras personas

Para cumplir su cometido y garantizar una respuesta adecuada a las necesidades del menor en materia jurídica, social, sanitaria, psicológica, material y educativa, el tutor debe actuar como enlace entre el niño y las instituciones y las personas especializadas que son responsables de proporcionar la asistencia continuada que requiere el menor. Asimismo, deberá respetar y defender el derecho de este a ser oído, y facilitar la participación del niño en todas las decisiones que le afecten.

El tutor sustituye a los padres biológicos o a otras personas que ostenten la patria potestad del menor. Se trata de la persona de referencia para el niño y el vínculo entre este y los especialistas que le dispensan cuidados y asistencia. El tutor debería facilitar el contacto y la comunicación con otros profesionales, así como supervisar sus actuaciones con el fin de garantizar que los servicios que prestan sean acordes con el interés superior del niño. La figura 12 muestra los tipos de agentes con los que debería interactuar el tutor.

### Práctica prometedora

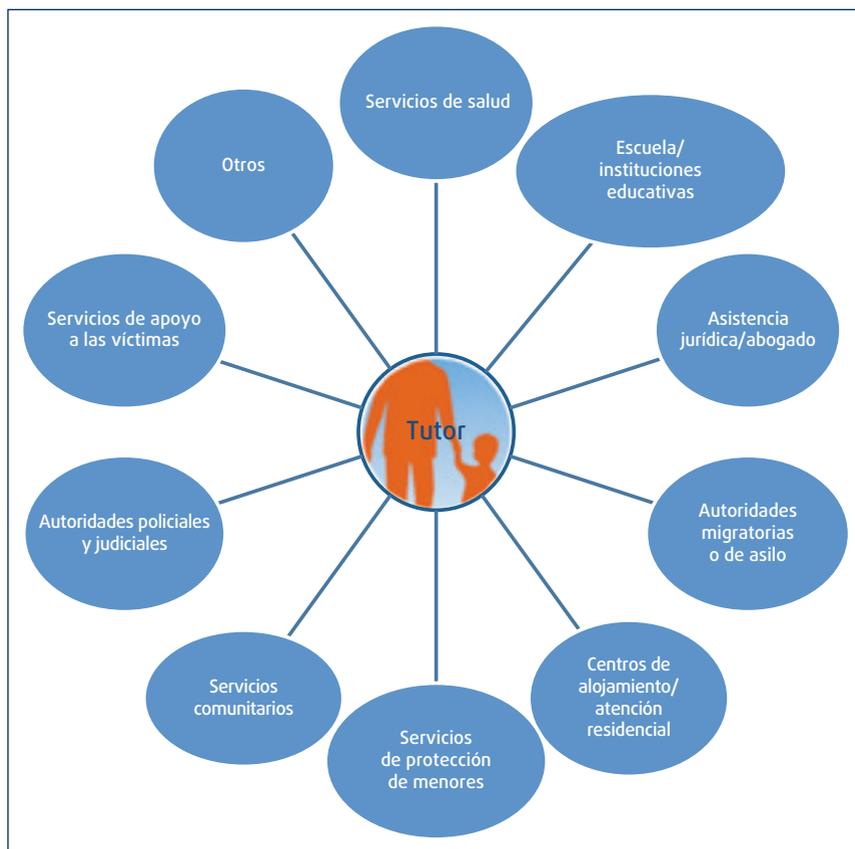
#### Identificación de una solución duradera: el papel del tutor

En virtud de la legislación belga, el tutor presenta a las autoridades un dictamen escrito sobre una solución duradera que redunda en el interés superior del menor. Además, comunica a la Oficina de Ingreso de Menores y a la Dirección de Cuestiones de Residencia cualquier cambio en la situación del menor que pueda afectar a dicha solución duradera.

Las autoridades competentes en materia migratoria tienen la última palabra, pero el tutor puede interponer recurso contra su decisión si considera que es contraria a los intereses del menor.

*Fuentes: Bélgica, circular de 15 de septiembre de 2005, en vigor desde el 7 de octubre de 2005; Ley de tutela de 24 de diciembre de 2002, vigente desde el 29 de enero de 2004.*

Figura 12: El tutor actúa de enlace entre distintos agentes



Fuente: FRA, 2014

## 9. Ayudar a encontrar una solución duradera favorable al interés superior del niño

El presente capítulo trata sobre los menores no acompañados que se encuentran fuera de su país de origen. Además de abordar las necesidades inmediatas del menor, es necesario un plan a largo plazo para todos los niños que reciban cuidados. Para los menores no acompañados que están fuera de su país de origen, un plan a más largo plazo implica encontrar una «solución duradera» que redunde en el interés superior del

menor. Como ejemplos de posibles soluciones duraderas cabe citar la integración local en el país de acogida, la reintegración en el país de origen del niño o el acogimiento de este por parte de familiares que tenga en un tercer país. Si los niños se encuentran fuera de su país de origen y los miembros de su familia permanecen en el país de origen, es preciso adoptar una decisión sobre si el retorno junto a sus progenitores o la integración en la sociedad de acogida serían medidas convenientes atendiendo al interés superior del menor.

La Directiva de lucha contra la trata (2011/36/UE) dispone lo siguiente (**considerando 23**):

*«Debe adoptarse, en el plazo más breve posible, una decisión sobre el futuro de cada uno de los menores no acompañados víctimas, con objeto de hallar soluciones duraderas basadas en una evaluación individual del interés superior del menor, que debe ser la consideración primordial. Una solución duradera puede ser el retorno y la reintegración al país de origen o al país de retorno, la integración en la sociedad de acogida, la concesión del estatuto de protección internacional o la concesión de otro estatuto con arreglo al Derecho nacional del Estado miembro».*

Además, el artículo 14, apartado 1, de la Directiva de lucha contra la trata (2011/36/UE), en línea con los artículos 3 y 12 de la CRC, hace hincapié en el principio de la participación de los niños y establece: «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las medidas específicas destinadas a prestar asistencia y apoyo a los menores víctimas de la trata de seres humanos [...] se emprendan [...] teniendo debidamente en cuenta sus opiniones, necesidades e intereses con vistas a encontrar una solución duradera para el menor».

Una solución duradera debería garantizar la protección de los derechos del menor en el futuro. Una solución de este tipo debería tener en cuenta las necesidades inmediatas del menor, pero también abordar las consideraciones en materia de desarrollo. Un elemento clave es garantizar que los niños puedan madurar en un entorno en el que sus derechos y necesidades, definidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, estén salvaguardados, y que proteja al menor frente a cualquier persecución o daño grave. Una decisión o plan que simplemente establezca que el menor recibirá ayuda hasta que alcance los 18 años de edad no es una solución duradera. Tampoco sería conveniente retrasar indebidamente la decisión sobre el derecho del niño a gozar de protección internacional hasta que cumpla 18 años.

La Observación general nº 6 del Comité de los Derechos del Niño sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen proporciona orientaciones útiles para encontrar una solución duradera para los menores no acompañados que se encuentran fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6, párrafos 79 a 94, 1 de septiembre de 2005), disponible en: [www.refworld.org/docid/42dd174b4.html](http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html)

Las decisiones que proporcionan una solución duradera tienen una repercusión fundamental para el menor. En consecuencia, el procedimiento de adopción de decisiones debería contar con las garantías apropiadas, y las decisiones deberían ser adoptadas por un equipo multidisciplinar en el que participen todas las autoridades pertinentes

Dos de las garantías procesales más importantes establecidas en la Observación general nº 14 (2013) para el proceso de evaluación y determinación del interés superior del menor son el respeto del derecho del niño a expresar sus propias opiniones y la garantía de que el menor cuente con una representación legal apropiada. En concreto, establece: «Un elemento fundamental del proceso es la comunicación con los niños para lograr que participen de manera provechosa en él y determinar su interés superior. En el marco de esa comunicación, entre otras cosas, se debería informar a los niños sobre el proceso y los posibles servicios y soluciones duraderas, reunir información proporcionada por los niños y pedirles opinión» (artículo 3, párrafo 1).

*Fuente: Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño (2013), Observación general nº 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14\\_&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en)*

y se otorgue la debida consideración a las opiniones del menor atendiendo a su edad y grado de madurez. Este proceso implica la ponderación de los diferentes factores que se enumeran en el capítulo 5, y suele denominarse «determinación del interés superior». Deberán especificarse los motivos subyacentes a la decisión, y esta deberá quedar documentada en el expediente personal del menor.

El tutor debería participar activamente en el proceso de determinación, asegurándose de que las opiniones del menor sean debidamente escuchadas y tenidas en cuenta en consonancia con la Observación general nº 14 del Comité de los Derechos del Niño.

A la hora de determinar el interés superior del menor, las autoridades siempre deben recabar la opinión y la opinión del tutor para garantizar tanto el respeto del principio de interés superior como una representación adecuada de sus puntos de vista en el proceso de identificación de una solución duradera. La posición del tutor y su papel en este tipo de procedimientos debería reforzarse a través de su reflejo en la legislación nacional o en directrices oficiales, que deberían establecer el derecho y el deber del tutor a presentar un informe por escrito al respecto.

## 9.1. Repatriación y devolución

En principio, solo debería disponerse el regreso del menor a su país de origen cuando ello responda a su interés superior. Esta medida debe estar en consonancia con el principio de no devolución, que prohíbe el retorno cuando exista riesgo de que el menor vuelva a sufrir tortura, persecución u otro perjuicio grave.

La **Directiva de lucha contra la trata (2011/36/UE)** dispone que, si una víctima ha sido objeto de trata de seres humanos fuera de su país de origen, el retorno podría ser una de las opciones posibles, pero no la única (considerando 23). En su artículo 16, apartado 2, la Directiva establece que los Estados miembros «adoptarán las medidas necesarias para hallar una solución duradera basada en una evaluación individual del interés superior del menor». Asimismo, la **Estrategia de Lucha contra la Trata de Seres Humanos** señala en su prioridad A, acción 3, titulada «Protección de los menores víctimas de la trata de seres humanos», que los Estados miembros «deberán garantizar, cuando se considere que el retorno redundaría en el interés superior del menor, el retorno seguro y duradero de este a su país de origen, tanto dentro como fuera de la UE, y evitar que vuelva a ser objeto de trata».

El **artículo 10** de la **Directiva sobre el retorno (2008/115/CE)** requiere: «Antes de dictar una decisión de retorno respecto de un menor no acompañado, se concederá la asistencia de los servicios pertinentes distintos de las autoridades encargadas de la ejecución del retorno, teniendo debidamente en cuenta el interés superior del niño». Dicha Directiva exige asimismo que un menor no acompañado sea devuelto a un miembro de su familia, que se le designe un tutor o que sea enviado a un centro de acogida adecuado.

Por lo general, los intereses de un menor no acompañado se satisfacen mejor cuando el niño puede regresar a su familia. No obstante, las cuestiones relacionadas con la seguridad, incluido el riesgo de volver a ser objeto de trata, pueden sobrepasar ampliamente los beneficios de la **reagrupación familiar**. Para determinar si la reagrupación familiar redundaría en el interés superior del menor, es preciso evaluar y calibrar diferentes factores, incluido el punto de vista del niño. Los factores que deben

Las **Directrices del ACNUR sobre la determinación del interés superior del niño (2008)** y el **manual de aplicación de dichas directrices (2011)** proporcionan orientaciones detalladas para las autoridades responsables y los profesionales implicados en la toma de decisiones. En ellas se explica cómo aplicar el principio de interés superior en la práctica, cuando se proceda a la identificación y aplicación de soluciones duraderas para los menores no acompañados.

*Fuentes: ACNUR (2008), Directrices del ACNUR sobre la determinación del interés superior del niño, mayo de 2008, disponible en: [www.refworld.org/docid/48480c342.html](http://www.refworld.org/docid/48480c342.html); ACNUR y Comité Internacional de Rescate (2011), Field handbook for the implementation of UNHCR BID guidelines, disponible en: [www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf)*

El Comité de los Derechos del Niño enumera una serie de criterios específicos que deberán tenerse siempre en cuenta en los procedimientos dirigidos a determinar el interés superior del menor, a la hora de examinar las posibilidades de retorno.

*Fuente: Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general nº 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 1 de septiembre de 2005, CRC/GC/2005/6, párrafo 84.*

ponderarse son los mismos que los enumerados en el [capítulo 5](#) sobre la evaluación del interés superior del menor.

Cuando, tras el debido proceso, se considere que la opción que mejor responde al interés superior del menor es la reagrupación familiar en el país de origen, el tutor prestará su asistencia al proceso de **retorno voluntario**. Tras obtener el consentimiento del menor, el tutor podrá establecer contacto directo con los miembros de su familia, así como con entidades competentes tanto en el país de destino como en el de origen, a fin de que se preparen para el retorno del menor.

Solamente un número reducido de Estados miembros de la UE especifican legalmente el papel del tutor en la identificación de una solución duradera. En la mayoría de los Estados miembros, sin embargo, los tutores, en calidad de representantes legales del niño, tienen derecho a interponer recurso contra una decisión de retorno si estiman que no responde al interés superior del menor.

*Fuente: FRA 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (de próxima publicación)*

El tutor debería constituir un primer punto de contacto para las autoridades que tengan intención de dictar una **decisión de retorno** respecto de un menor no acompañado. Dichas autoridades deberían ponerse en contacto y consultar con el tutor, y tener debidamente en cuenta su punto de vista sobre el interés superior del menor. Para determinar si el retorno redundaría en el interés superior de un menor, es recomendable llevar a cabo el procedimiento de determinación del interés superior anteriormente descrito. El tutor podría activar el proceso solicitando a las autoridades nacionales competentes que obtengan y analicen información procedente del país de origen del menor.

También es importante garantizar que las autoridades competentes realicen una evaluación social y familiar como condición previa para tomar una decisión fundada sobre si la repatriación y la reagrupación familiar son o no favorables al interés superior del menor.

### Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con la repatriación

- ✓ Ponerse en contacto con las autoridades responsables de dictar una decisión de retorno y pedir que se le consulte.
- ✓ Compartir sus conclusiones sobre si el retorno es o no conforme con el interés superior del menor y solicitar que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones.
- ✓ Abogar por que un menor solamente sea devuelto a su país de origen cuando tal medida sea acorde con el interés superior del menor.
- ✓ Defender el retorno voluntario frente al forzado y solicitar tiempo para preparar al menor si se considera que el retorno redundaría en el interés superior del menor.
- ✓ Solicitar que no se dicte decisión alguna de retorno hasta que se tenga conocimiento de las opiniones del tutor y del menor.
- ✓ Si las autoridades dictan una decisión de retorno contraria al punto de vista del tutor, solicitar una explicación por escrito de las razones por las que se consideró que otras consideraciones tenían mayor peso que el interés superior del niño.
- ✓ Solicitar la suspensión de una decisión de retorno en el caso de que no hayan participado en la toma de dicha decisión autoridades diferentes de las encargadas de la ejecución del retorno, de conformidad con el artículo 10 de la [Directiva sobre el retorno \(2008/115/CE\)](#).
- ✓ Si se ha decidido proceder al retorno del menor pero este no va a ser devuelto a su familia, tratar de evitar que se produzca efectivamente el retorno hasta que se hayan adoptado medidas seguras y concretas en lo que respecta a las responsabilidades de cuidado y custodia del menor.
- ✓ Supervisar la elaboración y el seguimiento de un plan individual de reinserción antes y después del retorno.
- ✓ Proporcionar información al menor sobre la situación en el país de origen tras su regreso y prepararle para su retorno.
- ✓ Cuando se considere necesario, y en consulta con el niño, acompañar al menor durante su retorno o asegurarse de que otras personas de confianza lo harán y que se reunirán con la familia a la llegada del menor.
- ✓ Promover la creación de un mecanismo para el seguimiento de la situación posterior al retorno del menor y para la formulación de observaciones al respecto.

- ✓ Colaborar con las organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones u otras instituciones que ejecuten programas de retorno voluntario y reintegración.

## 9.2. Integración en el país de acogida

Otra posible solución duradera en favor del interés superior del niño podría ser su integración en el país de acogida, siempre que el menor no quede expuesto al riesgo de abuso y explotación.

Una solución de este tipo debe incluir una transición segura de la infancia a la edad adulta. Cuando la integración redunde en el interés superior del niño, deberá expedirse un permiso de residencia estable para este. Cuando el menor cumpla los 18 años de edad, y, por tanto, ya no tenga derecho a recibir ayuda y alojamiento o abandone este para permanecer en el Estado de acogida, dicho permiso garantizará también la protección del niño frente a la detención prolongada, la desaparición o la exposición a las redes de trata de seres humanos.

El mero hecho de permitir a un menor permanecer en un país determinado hasta la edad de 18 años no constituye una solución significativa ni duradera. Tal medida no aborda las necesidades futuras del niño ni supone la adopción de una perspectiva a largo plazo. Tampoco garantiza la protección de los derechos del menor en el futuro próximo.

Cuando la integración en el país de acogida redunde en el interés superior del niño, los tutores deberían insistir en que se dé respuesta a las necesidades del menor a largo plazo. Esto requerirá que las autoridades competentes se cercioren de que el niño tenga la condición de residente en el país, lo cual le permitirá permanecer legalmente en él cuando alcance la mayoría de edad.

El tutor debería apoyar al menor en su transición de la infancia a la edad adulta y prepararle para que pueda llevar una vida independiente ([figura 13](#); véase también la [sección 4.2](#)).

El tutor debería proporcionar información adecuada y honesta, e informar al menor de cualquier modificación que se produzca en cuanto a su condición de residente, sus derechos y obligaciones y su derecho a protección, cuando proceda.

El tutor debería remitir al niño o joven adulto a los servicios de bienestar social, crear vínculos con los servicios comunitarios y, en general, ayudar al niño a crear una red

de protección social capaz de prestarle apoyo y de garantizar una transición fluida a una vida independiente.

**Figura 13: Preparar al niño para realizar la transición de la infancia a la edad adulta**



Fuente: FRA, 2014

Cuando la integración en la sociedad de acogida vaya en consonancia con el interés superior del menor, el tutor debería respaldar plenamente dicho proceso, prestando una atención especial a cuestiones como las oportunidades educativas, los cursos de lengua y de formación profesional disponibles, la provisión de atención sanitaria y servicios de rehabilitación, los contactos sociales y los vínculos con la comunidad local.

«Cuando un menor involucrado en la ejecución de su proyecto de vida alcanza la mayoría de edad o muestra un compromiso serio con su carrera educativa o profesional y la determinación de integrarse en el país de acogida, deberá expedírsele un permiso temporal de residencia para que pueda completar su proyecto vital; la vigencia de dicho permiso se extenderá durante el tiempo necesario para ello».

Fuente: Consejo de Europa, Comité de Ministros (2007), Recomendación CM/Rec (2007)9 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los proyectos de vida de los menores migrantes no acompañados, 12 de julio de 2007, párrafo 26, disponible en: [www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/Recommendations/Recommendation %20CM %20R.ec\\_2007\\_9\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/Recommendations/Recommendation%20CM%20R.ec_2007_9_en.pdf)

El tutor debería elaborar un plan individual de atención en colaboración con el menor, cuyo objetivo sea ayudar a este a desarrollar sus capacidades y permitirle adquirir y fortalecer las aptitudes necesarias para convertirse en un miembro de la sociedad independiente, responsable y activo. El concepto de «proyectos de vida», promovido por el Consejo de Europa, representa una orientación útil en ese sentido. Los proyectos vitales pretenden promover la integración social de los niños, su desarrollo personal y cultural, así como satisfacer sus necesidades en materia de vivienda, salud, educación y formación profesionales y empleo.

Las consecuencias de la violencia y el maltrato infantil para la salud de los niños a corto y largo plazo no deben subestimarse. Las víctimas infantiles de la trata de seres humanos y de otras formas de violencia y abusos son especialmente vulnerables. Es preciso tener en cuenta este hecho, y los tutores deberían garantizar que los niños tengan acceso a unos servicios de rehabilitación y apoyo adecuados.

Asimismo, el tutor debería proporcionar al menor una información adecuada y honesta, y ayudar al niño a crecer fuera del sistema de atención. A este respecto, debería abogar por que los jóvenes adultos reciban una asistencia y un apoyo constantes cuando proceda, en las mismas condiciones que los jóvenes nacionales del país de acogida.

## 10. Ejercer la representación legal y ayudar a los niños en los procedimientos judiciales

Los niños privados de atención parental pueden verse envueltos en diferentes procedimientos jurídicos. En este capítulo se describen los más comunes (aparte de los procedimientos de retorno, que se describen en la [sección 9.1](#)). El tutor tiene un importante papel que desempeñar en dichos procedimientos, incluso aunque se haya nombrado un representante legal específico para el menor.

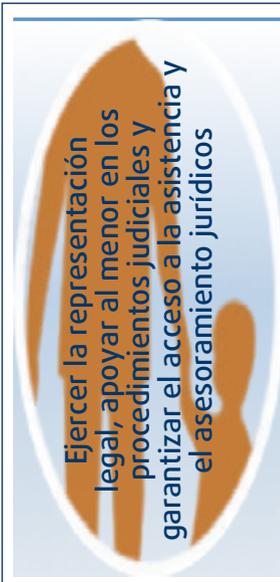
En términos generales, el tutor deberá:

- informar al menor sobre su derecho a recibir asesoramiento jurídico y representación;
- asegurar que se nombre un representante legal y que se proporcione al menor asistencia jurídica gratuita siempre que tenga derecho a ella;
- hacer seguimiento del trabajo de los profesionales que prestan servicios de asistencia jurídica y representación legal;

- facilitar la comunicación entre el niño y los profesionales cuando sea necesario, tomando medidas para disponer de un intérprete cualificado;
- en caso necesario, acompañar al menor y participar activamente en los interrogatorios y audiencias con el niño.

Además de estas tareas generales, el tutor también puede desempeñar una función más específica, que depende del tipo de procedimiento y la situación del menor. En las secciones siguientes se describen las tareas del tutor en determinados procedimientos administrativos, civiles y penales (véase la figura 14).

**Figura 14: El ejercicio de la representación legal, el apoyo a los menores en los procedimientos judiciales y la garantía del acceso a la asistencia y el asesoramiento jurídicos**

 <p>Ejercer la representación legal, apoyar al menor en los procedimientos judiciales y garantizar el acceso a la asistencia y el asesoramiento jurídicos</p>	10.1. Procedimientos de evaluación de la edad
	10.2. Procedimientos para la obtención de permisos de residencia
	10.3. Procedimientos internacionales en materia de protección
	10.4. Indemnización y restitución
	10.5. Procedimientos de Derecho civil
	10.6. Procedimientos penales
	10.7. Investigaciones policiales

Fuente: FRA, 2014

## 10.1. Procedimientos de evaluación de la edad

La **Directiva de lucha contra la trata** (2011/36/UE) establece en su **artículo 13, apartado 2**, la presunción de la infancia, según la cual: «Los Estados miembros garantizarán que, cuando la edad de una persona que haya sido víctima de la trata de seres humanos sea incierta y existan razones para creer que es un menor, sea considerada como tal a fin de que pueda recibir inmediatamente asistencia, apoyo y protección».

La EASO señala que, en la actualidad, no existe ningún método para determinar la edad exacta de una persona. Los métodos de evaluación de la edad deben respetar a las personas y su dignidad humana; existen preocupaciones sobre el carácter invasivo y sobre la precisión de algunos de los métodos utilizados. Las consecuencias de las evaluaciones de la edad son importantes, ya que pueden dar lugar a que un menor sea tratado como un adulto, o a la inversa. Además, la EASO recomienda designar un tutor o un representante legal antes de llevar a cabo cualquier procedimiento de evaluación de la edad.

*Fuente: Oficina Europea de Apoyo al Asilo (2014), EASO age assessment practice in Europe, disponible en: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>*

Los traficantes de seres humanos pueden haber proporcionado a sus víctimas documentos falsos, o haber dado instrucciones a las víctimas infantiles para afirmar que son adultos o, a la inversa, a las víctimas adultas para indicar que son menores de edad. Las autoridades judiciales o de inmigración pueden solicitar que se lleve a cabo una evaluación de la edad. Las autoridades deberían iniciar un proceso de determinación de la edad no solo cuando se cuestione la edad de la persona afectada, sino también cuando haya razones para creer que una persona que se haya presentado

como un adulto puede ser en realidad una víctima menor de edad.

La legislación de la Unión Europea en materia de asilo contiene determinadas disposiciones en relación con el procedimiento de determinación de la edad de los menores no acompañados. El **artículo 25, apartado 5**, de la **Directiva sobre procedimientos de asilo** establece que la persona interesada debe disfrutar del beneficio de la duda. El consentimiento del menor o de su representante para el procedimiento de determinación de la edad constituye un requisito previo [artículo 25, apartado 5, letra b), de la **Directiva sobre procedimientos de asilo**].

Antes de que comience el procedimiento de determinación de la edad, debería asignarse al menor una persona que desempeñe las funciones propias de un tutor. En función de las circunstancias, dicha persona podrá ejercer estas competencias únicamente de forma temporal o bien asumir las responsabilidades de tutela de forma más permanente. Dicha persona debería preparar al menor para la evaluación, así como acompañarle y apoyarle a lo largo de todo el proceso.

### Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con la evaluación de la edad

- ✓ Comprobar que existe una razón legítima para la evaluación de la edad y solicitar que los niños que son claramente menores no sean sometidos a una evaluación de este tipo.
- ✓ Garantizar que el niño reciba toda la información pertinente acerca del procedimiento de determinación de la edad, incluida información clara acerca de su finalidad, el proceso y las posibles consecuencias de este; la información deberá proporcionarse de un modo adecuado para el niño y en una lengua que entienda.
- ✓ Garantizar que la determinación de la edad se realice con el consentimiento con conocimiento de causa del niño y el tutor.
- ✓ Comprobar que la evaluación de la edad sea realizada por profesionales independientes que cuenten con la debida experiencia, que estén familiarizados con el contexto étnico y cultural y lleven a cabo la evaluación de la edad de forma segura, con sensibilidad de género y hacia el niño y con el debido respeto por la dignidad de este.
- ✓ Insistir, en caso de duda sobre la edad del niño tras realizar la evaluación, en que se considere que es menor de edad.
- ✓ Garantizar que el resultado del procedimiento se explique al menor de una manera adecuada para él y en una lengua que comprenda.
- ✓ Solicitar que los resultados del procedimiento de evaluación se compartan con el tutor y se incluyan en el expediente del niño.
- ✓ Examinar con el niño la posibilidad de recurrir la decisión de determinación de la edad, de conformidad con la legislación nacional.
- ✓ Estar presente, si el niño está de acuerdo, durante el procedimiento de determinación de la edad.

## 10.2. Procedimientos para la obtención de permisos de residencia

Todos los menores que sean víctimas de la trata de seres humanos y no tengan derecho a permanecer en el país de acogida tienen derecho a un período de reflexión durante el cual no pueden ser expatriados, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 6](#) de la [Directiva relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos \(2004/81/CE\)](#) y el

**artículo 13** del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Todas las víctimas de la trata de seres humanos tienen derecho a este período de reflexión, de manera incondicional y con independencia de su condición de residencia, que está diseñado para concederles un tiempo para recuperarse y librarse de la influencia de los traficantes y para tomar una decisión informada sobre qué hacer, incluido si desean o no cooperar con las autoridades encargadas del enjuiciamiento de los traficantes de seres humanos [véase también la **Directiva de lucha contra la trata** (2011/36/UE), considerando 18].

La **Directiva relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos** (2004/81/CE) es de aplicación a todos los nacionales de terceros países, aunque su aplicación se puede limitar a las personas adultas, tal como han hecho algunos Estados miembros. A la hora de aplicar la Directiva a los niños, los Estados miembros deben respetar el interés superior del menor y, en el caso de los nacionales de terceros países que sean menores no acompañados, adoptar, entre otras, «las medidas necesarias para garantizar su representación jurídica, incluida, en caso necesario, la representación en un proceso penal, de acuerdo con la legislación nacional» [artículo 10, letra c)].

El **artículo 8** de la **Directiva relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos** (2004/81/CE) obliga a los Estados miembros a expedir un **permiso de residencia** a las víctimas de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Dicho permiso debe tener una validez mínima de seis meses y será renovable. El **artículo 14** del **Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos** establece que la autoridad competente puede expedir permisos de residencia renovables a las víctimas si considera que es necesario que permanezca en el país debido a su situación personal o a efectos de una investigación penal. En el caso de las víctimas infantiles, se establece que el permiso de residencia se expedirá de conformidad con el interés superior del niño y, en su caso, se renovará en las mismas condiciones (artículo 14, apartado 2). La legislación nacional podrá disponer también otras vías para la expedición de un permiso de residencia a las víctimas de la trata de seres humanos que sean menores de edad.

La toma de decisiones sobre la concesión de un período de reflexión o la expedición de un permiso de residencia corresponde normalmente a las autoridades de inmigración, a menudo en consulta con las autoridades judiciales o con las autoridades responsables de los asuntos sociales. El tutor debería intervenir ante las autoridades de inmigración para solicitar la expedición de un permiso cuando así lo disponga la legislación nacional, y apoyar al menor a este respecto.

### Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con los permisos de residencia

- ✓ Informar a los niños sobre su condición de residencia y sobre las opciones existentes para regularizar su estancia.
- ✓ Comprobar que la víctima infantil ha sido informada –de una forma adecuada para los niños y en una lengua que comprenda– sobre su derecho a disponer de un período de reflexión y sobre la posibilidad de obtener un permiso de residencia basado en su condición de víctima, en virtud de la legislación nacional y de la UE.
- ✓ Solicitar que se asigne un representante legal al menor para asesorarle y apoyarle, y un tutor que le represente y le ofrezca asesoramiento especializado sobre los procedimientos judiciales y las cuestiones relacionadas, cuando así lo disponga el Derecho nacional.
- ✓ Solicitar el período de reflexión o un permiso de residencia en nombre del menor, contando con la asistencia de un representante legal en caso necesario.
- ✓ Acompañar al menor y estar presente durante la entrevista con las autoridades de inmigración para salvaguardar el interés superior del menor y garantizar que se escuche su opinión y esta sea debidamente tenida en cuenta.
- ✓ A lo largo de todo el proceso, contribuir a garantizar que el niño disfrute de un acceso adecuado a servicios de traducción e interpretación.

## 10.3. Procedimientos internacionales en materia de protección

Aunque no todas las víctimas de la trata de seres humanos necesitan protección internacional, algunas de ellas pueden cumplir los requisitos establecidos para obtener el estatuto de refugiado o el de protección subsidiaria de conformidad con la **Directiva sobre requisitos de reconocimiento** (2011/95/UE).

El representante legal que se exige en el acervo de la UE en materia de asilo es una persona que lleva a cabo una de

El ACNUR ha publicado un conjunto de **directrices** sobre la aplicación del artículo 1(A), apartado 2, del Convenio de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de seres humanos y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata.

*Fuente:* ACNUR, Directrices sobre protección internacional, nº 7: La aplicación del artículo 1A, apartado 2, del Convenio de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de seres humanos y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata, 7 de abril de 2006, HCR/GIP/06/07, disponible en: [www.refworld.org/docid/443679a4.html](http://www.refworld.org/docid/443679a4.html)

las tareas del tutor que se describen en este manual, a saber, la representación legal. Esta tarea debe ser realizada preferentemente por el tutor del menor, si tiene uno asignado, pues es la persona que mejor suele conocer la situación del niño. Habida cuenta de la complejidad de los procedimientos de asilo, el tutor debería solicitar la ayuda de un especialista en materia de Derecho de asilo, en función de los procedimientos previstos en el Derecho nacional para la asistencia jurídica en casos de asilo.

El **artículo 25** de la **Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE)** exige que el menor esté representado en los procedimientos de asilo e incluye una descripción general de las tareas del representante.

### **Lista de comprobación: posibles medidas del tutor o, en ausencia de este, del representante legal en materia de asilo**

- ✓ Informar al menor sobre su derecho a solicitar asilo.
- ✓ Presentar una solicitud de asilo en nombre del menor o ayudarlo a presentar una solicitud, si ello redundaría en el interés superior del niño.
- ✓ Pedir ayuda a un abogado experto en materia de asilo a menos que ya se haya nombrado uno y hacer seguimiento de las actividades del abogado, en su caso.
- ✓ Facilitar la comunicación entre el menor y el abogado.
- ✓ Solicitar que el niño disponga de toda la información necesaria sobre el procedimiento de asilo y sobre sus propias tareas y responsabilidades de una manera adecuada para su edad y adaptada a los niños.
- ✓ Solicitar que se adopten medidas de acogida seguras para la víctima; dichas medidas deberán tener en cuenta las necesidades específicas del menor, incluida la exención de la obligación de instalarse en alojamientos obligatorios cuando ello pueda poner en riesgo la seguridad del menor.
- ✓ Acompañar al menor a las entrevistas de asilo y ayudar al abogado en caso necesario.
- ✓ Apoyar al menor y prepararlo desde el punto de vista emocional y psicológico para la entrevista o las entrevistas de asilo y derivarlo a cualquier psicólogo experto que sea necesario con posterioridad a la entrevista.
- ✓ Asegurarse de que se dé al menor posibilidad de audiencia y que su opinión y sus opiniones se tengan debidamente en cuenta, y representar y defender el interés superior del niño.

- ✓ Garantizar que se proporcionen traducciones adecuadas al menor y que tenga acceso a servicios de interpretación gratuitos cuando sea necesario.
- ✓ Garantizar que se apele una decisión negativa en materia de asilo cuando ello redunde en el interés superior del menor, con el apoyo de un abogado experto.
- ✓ Hablar con el menor sobre la decisión de asilo, explicando la importancia que tiene dicha decisión para el futuro del niño. Cuando se requiera, revisar el plan individual del menor en consonancia con dicha decisión y en consulta con el menor. Garantizar la continuidad de los procedimientos una vez que el niño cumpla los 18 años.

## Consideraciones adicionales relativas al procedimiento de Dublín

El acervo de la UE en materia de asilo establece un mecanismo, a menudo denominado «procedimiento de Dublín», para determinar qué Estado miembro es responsable del examen de una solicitud de protección internacional.

El **artículo 6** del [Reglamento de Dublín](#) [Reglamento (UE) nº 604/2013], que trata sobre los niños, exige que el interés superior del menor sea una consideración primordial. Los menores no acompañados deben contar con el apoyo de un representante con la experiencia y los conocimientos necesarios para promover dicho interés superior en cada una de las fases del procedimiento de Dublín.

### Lista de comprobación: posibles medidas adicionales del tutor o, en ausencia de este, del representante legal en relación con el procedimiento de Dublín

- ✓ Revisar los documentos pertinentes incluidos en el expediente de asilo del menor.
- ✓ Asegurarse de que las autoridades competentes en materia de asilo respeten todas las garantías de protección de los menores no acompañados previstas en el Reglamento de Dublín.
- ✓ Abogar por que las decisiones que se adopten estén guiadas por consideraciones relativas a la unidad familiar, el bienestar y el desarrollo social del menor, la seguridad del niño y las opiniones de este.
- ✓ Asegurar que el niño sea adecuadamente informado y facilitar su participación.

- ✓ Cuando así lo solicite el menor, facilitar los contactos de este con sus familiares.
- ✓ Luchar para que no se imponga al menor la privación de libertad y solicitar medidas de acogida seguras y que tengan en cuenta las necesidades específicas del niño.
- ✓ Presionar para que los traslados a otros Estados miembros de la UE se realicen de un modo adecuado para el menor y acompañar a este cuando las circunstancias lo requieran, o abogar por que únicamente se traslade al menor cuando ello redunde en el interés superior de este.

#### 10.4. Indemnización y restitución

El **artículo 17** de la **Directiva de lucha contra la trata** (2011/36/UE) exige que las víctimas de la trata de seres humanos tengan acceso a los programas existentes de indemnizaciones para las víctimas de delitos violentos. El **artículo 15, apartado 2**, de la citada Directiva dispone que las víctimas infantiles han de tener acceso inmediato al asesoramiento jurídico gratuito y a la representación legal gratuita, incluso para solicitar una indemnización. Además, el **artículo 4, apartado 1, letra e)**, de la **Directiva sobre las víctimas** (2012/29/UE) establece que las víctimas, desde su primer contacto con la autoridad competente, tienen derecho a recibir información sobre su derecho a recibir una indemnización y sobre cómo y en qué condiciones pueden acceder a dicha indemnización.

##### **Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con las solicitudes de indemnización**

- ✓ Proporcionar información al menor sobre su derecho a reclamar una indemnización.
- ✓ Garantizar que el niño reciba asesoramiento jurídico y sobre la posibilidad de reclamar una indemnización, así como sobre los procedimientos legales específicos establecidos para ello en el Derecho nacional.
- ✓ Ayudar al menor, en caso de que el niño presente una solicitud de indemnización, a lo largo de todo el proceso, lo que incluye recopilar la documentación necesaria y solicitar la asistencia de un abogado cualificado.
- ✓ Administrar las sumas que reciba el menor en concepto de indemnización.
- ✓ Garantizar la continuidad de los procedimientos en el caso de que el menor cumpla los 18 años.

## 10.5. Procedimientos de Derecho civil

En los casos de abuso y explotación infantiles, incluida la trata de menores, podrán incoarse procedimientos de Derecho civil cuando una evaluación parental indique que uno o ambos progenitores están involucrados en el abuso o la trata de menores. Tales procedimientos deberán decidir si debe retirarse a los progenitores la patria potestad y si es necesario nombrar un tutor.

Por otra parte, si un menor se ve privado del entorno parental, cuando el retorno o la reagrupación familiar no sea posible o se considere que redundaría en el interés superior del menor, las autoridades competentes en materia de protección de la infancia podrán incoar procedimientos civiles para alojar al menor en centros residenciales o en familias de acogida, con el fin de favorecer su reintegración o prevenir los posibles riesgos. El tutor debería participar plenamente y representar el interés superior del niño en dichos procedimientos, a fin de garantizar que las decisiones que se adopten sean acordes con el interés superior del menor y que las opiniones de este sean debidamente tenidas en cuenta, en atención a la edad del menor y a su grado de madurez.

### **Lista de comprobación: posibles medidas por parte del tutor o del representante legal en el contexto de los procedimientos de Derecho civil**

- ✓ Informar al menor sobre los procedimientos y el proceso de toma de decisiones.
- ✓ Informar al menor sobre las opciones disponibles y explicarle los posibles resultados del procedimiento.
- ✓ Velar por que el menor tenga acceso a asistencia jurídica.
- ✓ Garantizar que se dé al menor la oportunidad de ejercer su derecho a ser oído y que las opiniones de este sean debidamente tenidas en cuenta.
- ✓ Preparar al menor para las audiencias y entrevistas con las autoridades pertinentes y apoyarle a lo largo de todo el procedimiento.
- ✓ Promover el interés superior del menor en el proceso de toma de decisiones.
- ✓ Garantizar, en todos los casos, que la consideración primordial sea el interés superior del menor, que se respeten todas las garantías procesales y que se pida al menor su consentimiento.
- ✓ Estar presentes en las revisiones periódicas de los procesos de asignación de alojamiento.

## 10.6. Procedimientos penales

En 2010, el Consejo de Europa adoptó un conjunto de directrices sobre una justicia adaptada a los niños, con el fin de mejorar el acceso de los menores al sistema judicial y el trato que se les dispensa en él. Entre las cuestiones que se abordan en las directrices figuran los derechos de información, representación y participación, la protección de la intimidad, la seguridad, un enfoque y una formación multidisciplinarios, garantías en todas las fases de los procedimientos y la privación de libertad.

*Fuente: Directrices del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños, adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2010 y disponibles en <http://www.coe.int/en/web/children/child-friendly-justice>*

La *Directiva sobre las víctimas* (2012/29/UE) contiene una serie de disposiciones para la protección de las víctimas de delitos (véase, en particular, el artículo 24 de la citada Directiva). Asimismo, la *Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños* (2011/93/UE) establece una serie de garantías de protección para los menores que se ven envueltos en procedimientos penales. Ambas directivas reflejan las normas establecidas en las *Directrices del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños* (2010).

La trata de seres humanos constituye un delito grave. En consecuencia, la *Directiva de lucha contra la trata* (2011/36/UE) establece una serie de disposiciones beneficiosas para la protección de las víctimas antes, durante y después de un procedimiento penal. Los menores que son víctimas de la trata de seres humanos pueden verse envueltos en procesos penales. Si esto llegara a ocurrir, el tutor debe estar preparado para ayudar al menor. La Directiva contiene garantías específicas para las víctimas de la trata de seres humanos en las investigaciones y los procedimientos penales en general (**artículo 12**) y para las víctimas menores de edad en particular (**artículo 15**). Por otra parte, el **artículo 8** de la *Directiva de lucha contra la trata* (2011/36/UE) establece el principio de no penalización de las víctimas, en virtud del cual:

*«Los Estados miembros adoptarán, de conformidad con los principios básicos de sus respectivos ordenamientos jurídicos, las medidas necesarias para garantizar que las autoridades nacionales competentes puedan optar por no enjuiciar ni imponer penas a las víctimas de la trata de seres humanos por su participación en actividades ilícitas que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de haber sido objeto de [la trata]».*

Tales disposiciones resultan especialmente pertinentes en el caso de las víctimas infantiles de la trata de seres humanos para su utilización en actividades delictivas.

Normalmente, el sistema de justicia penal asigna a la víctima menor de edad un abogado, que le presta asesoramiento y asistencia jurídica. El tutor es responsable de garantizar que el niño tenga acceso a la asistencia jurídica, de conformidad con

las disposiciones legales nacionales. Si no se nombra un abogado, el tutor debería solicitar a las autoridades competentes que procedan a designar uno.

El tutor, en estrecha colaboración con el abogado asignado al menor, debería velar por que este se beneficie plenamente de las disposiciones recogidas en la [Directiva de lucha contra la trata \(2011/36/UE\)](#) o en el Derecho nacional e insistir en que se protejan los derechos del menor como víctima y como testigo en los procedimientos penales contra el traficante.

En los procesos penales, la función del tutor consiste principalmente en ayudar al menor, puesto que será el abogado quien preste la asistencia jurídica esencial al niño.

### **Lista de comprobación: posibles medidas del tutor en relación con los procedimientos penales**

- ✓ Garantizar que el menor tenga acceso a una asistencia jurídica adecuada: que se designe un abogado cualificado sin demora indebida para proporcionar asesoramiento jurídico y representar al menor, tal como se establezca en la legislación nacional.
- ✓ Ayudar al menor a tomar una decisión con conocimiento de causa en lo que respecta a su participación y cooperación en los procedimientos penales, asegurándose de que la víctima menor de edad sea informada de las cuestiones relativas a la seguridad y de los posibles riesgos, y que comprenda todo ello adecuadamente antes de decidir si desea comparecer y testificar en los procedimientos penales contra los presuntos traficantes.
- ✓ Cerciorarse de que el niño sea plenamente consciente de qué derechos a recibir asistencia y protección dependen de su voluntad de participar en el proceso penal y cuáles no, y de que tiene derecho a replantearse su disposición a cooperar con la justicia en el futuro.
- ✓ Animar al niño víctima a hacer uso del período de reflexión antes de tomar una decisión sobre el asunto, si ello redundaría en el interés superior del niño.
- ✓ Ayudar al menor a entender cualquier comunicación que reciba, incluidas las enviadas por su representante legal.
- ✓ Acompañar al menor y asistir a todas las entrevistas y audiencias con él o ella.
- ✓ Preparar al menor desde un punto de vista psicológico y emocional antes de las entrevistas y audiencias, y asegurarse de que comprenda adecuadamente los procedimientos y el resultado de estos.

- ✓ Hablar con el menor sobre el resultado de los procedimientos y sobre las decisiones judiciales, y explicar la importancia que tienen estas para su situación particular y para las futuras opciones y medidas disponibles.
- ✓ Garantizar, en cooperación con la persona que preste asistencia jurídica al menor, que este no sea enjuiciado y que no se le impongan sanciones por su participación en actividades delictivas resultantes de la explotación del menor, tal como se establece en el artículo 8 de la [Directiva de lucha contra la trata](#) (2011/36/UE).

«El tutor debería tener el derecho a negarse a prestar declaración sobre el niño si se le invita a hacerlo. Los tutores deberían guiarse asimismo por el principio de “no perjudicar” a los menores de los que son responsables, ya sea por sus acciones o por cualquier decisión que deban adoptar en nombre del niño. Es importante que los servicios policiales y el Ministerio Fiscal tengan conocimiento de estas normas y comprender que no tienen derecho a presionar a un tutor para que adopte medida alguna si el tutor considera que dicha medida es contraria al interés superior del menor».

*Fuente: UNICEF (2008), Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe, Ginebra, p. 54, disponible en: [www.unicef.org/ceecis/Unicef\\_Child\\_Trafficking\\_low.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/Unicef_Child_Trafficking_low.pdf)*

En términos generales, el tutor debe promover el interés superior del menor como consideración primordial a lo largo de todos los procedimientos y proteger los derechos del niño con el fin de evitar la victimización secundaria. A tal fin, el tutor debería colaborar con el representante legal para la plena utilización de todas las garantías procesales.

## 10.7. Investigaciones policiales

En todas las ocasiones y siempre que un menor entre en contacto con el sistema legal o judicial, incluidas las investigaciones policiales, se anima a los Estados miembros a aplicar las [Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños](#) (2010).

Las actividades de investigación policial que afectan a menores – como interrogatorios, audiencias o búsquedas– no deberían tener lugar hasta que el niño tenga asignado un tutor (aunque sea temporal) y un abogado u otro

profesional cualificado del Derecho (cuando así lo prevea la legislación). Este mismo principio debería aplicarse también en el caso de las actividades de investigación judicial.

## Anexo 1: Referencias jurídicas

Instrumentos de la Unión Europea	
Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 364, vol. 43, 18 de diciembre de 2000
Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE)	Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180, pp. 96-116)
Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE)	Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180, pp. 60-95).
Reglamento (UE) nº 604/2013 (Reglamento de Dublín)	Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO L 180, pp. 31-59).
Directiva sobre las víctimas (2012/29/UE)	Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (DO L 315, pp. 57-73).
Directiva sobre requisitos de reconocimiento (2011/95/UE)	Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337, pp. 9-26)
Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores (2011/93/UE)	Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo (DO L 335, pp. 1-14)
Directiva de lucha contra la trata (2011/36/UE)	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 (DO L 101, pp. 1-11)
Directiva relativa al retorno (2008/115/CE)	Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348, pp. 98-107)
Reglamento Bruselas II	Reglamento (CE) nº 2116/2004 del Consejo, de 2 de diciembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2201/2003, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1347/2000, en lo que respecta a los Tratados con la Santa Sede (DO L 367, 14 de diciembre de 2004, pp. 1-2)
Directiva sobre los permisos de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos (2004/81/CE)	Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes (DO L 261, pp. 19-23)

## La tutela de menores privados de cuidados parentales

Directiva sobre la libertad de circulación (2004/38/CE)	Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 158, pp. 77-123)
<b>Instrumentos internacionales</b>	
Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño	Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, Nueva York, 20 de noviembre de 1989, Serie sobre Tratados, vol. 1577, p. 3
Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos	Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, Varsovia, 2005
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Naciones Unidas (1951), Serie sobre Tratados, vol. 189, p. 137
Convenio de La Haya de 1993	Convenio de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional
Convenio de La Haya de 1996	Convenio de 19 de octubre de 1996 Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños
<b>Otras fuentes jurídicas no vinculantes</b>	
Observación general n° 6 del Comité de los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño, Observación general n° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/GC/2005/6
Observación general n° 12 del Comité de los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño, Observación general n° 12, El derecho del niño a ser oído, 1 de julio de 2009, CRC/C/GC/12
Observación general n° 13 del Comité de los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño, Observación general n° 13, El derecho del niño a ser oído, 18 abril 2011, CRC/C/GC/13
Observación general n° 14 del Comité de los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño, Observación general n° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, 29 de mayo de 2013, CRC/C/GC/14
Resolución 64/142. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños	Resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 24 de febrero de 2010, A/RES/64/142
Consejo de Europa, Directrices sobre una justicia adaptada a los niños	Consejo de Europa, Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños, adoptadas por el Comité de Ministros el 17 de noviembre de 2010 en la 1098ª reunión de los delegados de los Ministros; versión revisada el 31 de mayo de 2011
Consejo de Europa, proyectos de vida para los menores migrantes no acompañados	Consejo de Europa, Comité de Ministros (2007), Recomendación CM/Rec (2007)9 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los proyectos de vida de los menores migrantes no acompañados, 12 de julio de 2007

## Anexo 2: Bibliografía seleccionada

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2006), *Directrices sobre protección internacional n° 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata*, HCR/GIP/06/07, [www.refworld.org/docid/443679fa4.html](http://www.refworld.org/docid/443679fa4.html)

ACNUR (2008), *Directrices del ACNUR sobre la determinación del interés superior del niño*, mayo de 2008, [www.refworld.org/docid/48480c342.html](http://www.refworld.org/docid/48480c342.html)

ACNUR y CICR (Comité Internacional de Rescate) (2011), *Field handbook for the implementation of UNHCR BID Guidelines*, [www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf)

ACNUR y Consejo de Europa (2014), *Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen: What to celebrate?*, Estrasburgo, Francia, [www.refworld.org/DOCID/53281A864.HTML](http://www.refworld.org/DOCID/53281A864.HTML)

Comisión Europea (2010), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)*, 6 de mayo de 2010, COM(2010) 213/3, Bruselas, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea (2012), *Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors*, Bruselas, 28 de septiembre de 2012, COM(2012) 554 final, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam\\_report\\_20120928\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam_report_20120928_en.pdf)

Comisión Europea (2013), *Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics*, Rotterdam, [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing\\_children\\_study\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf)

Comisión Europea (2013), *Los derechos de las víctimas de la trata de seres humanos en la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/eu-rights-victims-trafficking-now-available-all-european-languages\\_en](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/eu-rights-victims-trafficking-now-available-all-european-languages_en)

CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) (2004), *Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, Agencia Central de Búsquedas y División de Protección, Ginebra, Suiza, [www.unicef.org/violencestudy/pdf/IAG\\_UASCs.pdf](http://www.unicef.org/violencestudy/pdf/IAG_UASCs.pdf)

Consejo de Europa (2009), *Directrices del Consejo de Europa sobre las estrategias nacionales integrales para la protección de los niños contra la violencia*, Estrasburgo, [www.coe.int/t/dg3/children/News/Guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20\\_ESP\\_BD.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/News/Guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_ESP_BD.pdf)

Consejo de Europa (2010), *Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños y memorando explicativo*, adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2010, [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%20\\_4\\_.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%20_4_.pdf).

Consejo de Europa (2011), Asamblea Parlamentaria, Comisión de Migración, Refugiados y Desplazados, *Migrant Children: What rights at 18? (Informe|Doc. 13505/23 de abril de 2014)*, <http://website-pace.net/documents/19863/168397/20140313-MigrantRights18-EN.pdf/ea190a6e-1794-4d30-b153-8c18dc95669f> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XMLzHTML-en.asp?fileid=20589&lang=en>

Defence for Children – ECPAT The Netherlands (2011), *Core standards for guardians of separated children in Europe*, Leiden, [www.corestandardsforguardians.eu/](http://www.corestandardsforguardians.eu/)

EASO (Oficina Europea de Apoyo al Asilo) (2014), *EASO age assessment practice in Europe*, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>

ENGI (Red Europea de Instituciones de Tutela) (2011), *Care for unaccompanied minors: Minimum standards, risk factors and recommendations for practitioners*, Guardianship in practice, informe final, Utrecht, <http://engi.eu/about/documentation/>

FRA (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) (2009), *Child trafficking in the European Union: Challenges, perspectives and good practices*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/529-Pub\\_Child\\_Trafficking\\_09\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/529-Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf)

FRA (2011), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, Comparative report*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1692-SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf)

Naciones Unidas (2011), *Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach, Prevent Combat Protect Human Trafficking*, [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/UN\\_Commentary\\_EU\\_Trafficking\\_Directive\\_2011.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/UN_Commentary_EU_Trafficking_Directive_2011.pdf)

OACDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2008), *Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking: commentary*, [www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary\\_Human\\_Trafficking\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf)

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2007), *The IOM handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*, Ginebra, Suiza, [http://publications.iom.int/bookstore/free/IOM\\_Handbook\\_Assistance.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/IOM_Handbook_Assistance.pdf)

OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) (2004), *Mecanismos nacionales de derivación – Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de trata de seres humanos: Manual práctico*, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, [www.osce.org/odihr/13967](http://www.osce.org/odihr/13967)

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2008), *Reference guide on protecting the rights of the child victims of trafficking in Europe*, Ginebra, [www.unicef.org/ceecis/Unicef\\_Child\\_Trafficking\\_low.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/Unicef_Child_Trafficking_low.pdf)

UNICEF (2008), *Estrategia de protección de la infancia de UNICEF*, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20 de mayo de 2008, [www.unrol.org/files/CP\\_%20Strategy\\_Spanish.pdf](http://www.unrol.org/files/CP_%20Strategy_Spanish.pdf)

UNICEF (2013), *Determinación de la edad: Nota técnica* (Smith, T. y Brownless, L.), Nueva York, [www.unicef.org/protection/files/Age\\_Assessment\\_Note\\_final\\_version\\_\(Spanish\).pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Age_Assessment_Note_final_version_(Spanish).pdf)



## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### **Publicaciones de pago:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

*La tutela de los menores privados del cuidado parental* tiene el objetivo de fortalecer la protección de estos menores, abordando de un modo específico las necesidades de aquellos que son víctimas de la trata de seres humanos. La *Estrategia de la UE para la Erradicación de la Trata de Seres Humanos 2012-2016* reconoce la importancia de contar con unos sistemas de protección integrales y adaptados a los menores; un sistema de tutela sólido constituye un elemento clave en ese sentido. Es crucial disponer de sistemas de tutela eficaces para prevenir el abuso, el abandono y la explotación. Sin embargo, las funciones, las cualificaciones y las competencias de los tutores varían de unos Estados a otros. Este manual, publicado conjuntamente por la Comisión Europea y la Agencia de los Derechos Humanos de la Unión Europea (FRA), ha sido diseñado para ayudar a armonizar el ejercicio de la tutela, garantizando al mismo tiempo que los tutores estén adecuadamente preparados para dar respuesta a las necesidades específicas de los menores que son víctimas de la trata de seres humanos. Proporciona orientaciones y recomendaciones a los Estados miembros de la UE para fortalecer sus sistemas de tutela, al establecer los principios básicos y exponer el diseño fundamental y la gestión de dichos sistemas. A través del fomento de una comprensión común de las principales características de un sistema de tutela, tiene la finalidad de mejorar las condiciones de los menores tutelados y promover el respeto de sus derechos humanos fundamentales.