

ESTRUCTURA MODELO PARA LA RESPUESTA INTEGRAL A CASOS DE NIÑOS DESAPARECIDOS

AGOSTO 2015



International Centre
FOR MISSING & EXPLOITED CHILDREN

A publication of the Global Missing Children's Center

ESTRUCTURA MODELO PARA LA RESPUESTA INTEGRAL A CASOS DE NIÑOS DESAPARECIDOS

Todos los días alrededor del mundo, desaparecen niños. Lamentablemente, es un problema global que carece de una respuesta global. A pesar que actualmente existen más mecanismos establecidos en algunos países, a nivel global todavía luchamos, por no haber consenso sobre la definición de “niño desaparecido”. Aunque existen instrumentos legales internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), que proporcionan una definición universal de “niño”, falta un consenso similar global sobre la definición de “niño desaparecido” y cómo investigar casos relacionados con niños desaparecidos, sustraídos o secuestrados. El concepto depende en gran medida del contexto nacional y de las influencias culturales y sociales.

Para aportar más eficacia a la investigación y la gestión de casos de niños desaparecidos y procurar su resolución, hace falta un sólido marco nacional. Dicho marco debe incluir, entre otras cosas, lo siguiente:

1) Legislación nacional con una definición de “niño desaparecido”.

Es preciso establecer definiciones claras a nivel nacional¹ para ayudar en los procesos internos relacionados a denuncias de niños desaparecidos y su investigación.

Una definición propuesta para “niño desaparecido” es: cualquier persona menor de 18 años cuyo paradero es desconocido.

Hay distintos tipos de casos de niños desaparecidos, y cada categoría requiere una respuesta diferente e inmediata. Por lo tanto, es esencial que los países implementen políticas nacionales que describan cómo se deben investigar los distintos casos. Entre estas categorías están:

Fugado en riesgo: un niño que se ha ausentado de su casa sin el permiso de sus padres o tutores legales

Secuestro o Sustracción familiar: retención y ocultamiento de uno o más niños por parte de uno de sus progenitores u otro miembro de su familia, guardián o representante legal, en menoscabo de los derechos de custodia, incluidos los derechos de visita, de otro progenitor o representante legal del niño.

Secuestro no familiar: retención forzosa y sin autorización de un niño por parte de una persona no perteneciente a su familia

¹ Si los sistemas legales federales/nacionales no permiten una definición federal/nacional, la legislación de **cada** estado, provincia, etc. debería definir qué es un “niño desaparecido”.

Extraviado, herido o desaparecido: no hay evidencia suficiente para determinar la causa de la desaparición de un niño

Menor de edad abandonado o no acompañado: niño no acompañado por un adulto legalmente responsable, incluidos niños que viajan solos sin permiso tutelar, niños separados en situaciones de emergencia, niños en situación de refugiados y niños abandonados u olvidados sin supervisión de personas adultas.

Esta lista no es limitativa y deberá ser desarrollada para atender las necesidades y el contexto nacional o local.

2) Mecanismo de denuncia.

Los países deberían establecer un mecanismo que facilite al público la presentación de denuncias de desaparición de niños y la presentación de pruebas o evidencias sobre un caso. El mecanismo de denuncia también debería proporcionar al público materiales de educación e información sobre el tema. Esto puede realizarse por medio de una línea telefónica directa gratuita o un sencillo sitio web gestionado/mantenido por la autoridad competente o una organización no gubernamental (ONG) en colaboración y coordinación con la agencia de investigación.

El mecanismo de denuncia debe:

- estar disponible en todo el país 24 horas por día, 7 días a la semana;
- ser gratuito;
- ser accesible tanto para niños como para adultos; y
- estar atendido por personal debidamente capacitado.

No debe existir un periodo de espera para la recepción de denuncias de niños desaparecidos; se debe de utilizar un formulario estandarizado para registrar todas las denuncias de niños desaparecidos. Debe ser considerada la implementación de políticas para proteger la identidad de cualquier persona que quiera denunciar la desaparición de un niño, y para mantener la confidencialidad de la información que proporcionen, cuando esto sea apropiado.

La sostenibilidad a largo plazo es de importancia crítica para el éxito del mecanismo de denuncia y debe tenerse en cuenta desde el principio. Tanto si se usa una línea directa como un sitio web, tener un mecanismo basado en un modelo de colaboración pública-privada ofrecerá más posibilidades de acceso a tecnología y otros recursos actuales que sustenten el mecanismo de denuncia.

Cuando el mecanismo de denuncia esté en funcionamiento, también puede ser una plataforma para realizar campañas de concienciación que destaquen la importancia de la colaboración del público para el éxito de las investigaciones sobre niños desaparecidos.

3) Investigación inmediata de casos de niños desaparecidos.

El tiempo es fundamental cuando existe la denuncia del desaparecimiento de un niño. Cuando esto ocurre, puede significar la existencia de otros problemas o cuestiones subyacentes. De esta forma, es importante que las respuestas sean bien coordinadas y ejecutadas para que cada hora sea utilizada de manera eficiente. Un estudio realizado en Estados Unidos reveló que, de 735 casos de niños desaparecidos analizados, el 76,2% de los niños que murieron, fueron asesinados en las primeras tres horas posteriores a su desaparición.² En este contexto, es crucial que la denuncia de la desaparición de un niño ingrese inmediatamente en el sistema, sin periodo de prueba, se en las políticas escritas o en la práctica. La denuncia debe ser recibida inmediatamente y la investigación debería iniciarse sin demora. Esto debe ocurrir, aunque el niño desaparecido sea potencialmente un niño fugado de su hogar, porque ellos también están en riesgo de ser asesinados, abusados sexualmente y explotados, entre otros muchos crímenes posibles.

Es vital actuar con celeridad, ya que el riesgo de que un niño desaparecido sufra alguna agresión física se incrementa con cada hora que pasa.

4) Regulaciones relativas a viajes internacionales con niños.

Es crucial que los países establezcan regulaciones claras y comprensivas en relación a viajes internacionales con niños. Los procedimientos de entrada y salida pueden disuadir e impedir secuestros y/o tráfico de personas, y pueden acarrear consecuencias civiles y penales a quienes intenten eludir el sistema. Estos procedimientos podrían incluir la obligatoriedad de presentar evidencia documental de la relación entre el adulto y el niño, permiso por escrito o notarial del tutor legal autorizando el viaje, y la firma y presencia física de los progenitores en el momento de solicitar un pasaporte para un menor de edad.

Además, la implementación de una base de datos que contenga registros relevantes de entrada y salida (preferiblemente integrados con registros o bases de datos de niños desaparecidos) puede ser una valiosa herramienta para la autoridad competente.

5) Base de datos de niños desaparecidos y no identificados.

La experiencia demuestra que los registros son muy útiles para la investigación de casos de desaparición de niños, especialmente en situaciones en que un niño viaja entre estados/provincias o cruza fronteras internacionales. El incremento de la movilidad y la interconectividad en la sociedad actual hace que sea mucho más importante poder seguir la pista de estos niños. Por esa razón, es muy aconsejable que los países establezcan un registro nacional que pueda ser mantenido por una autoridad central, para compartir la información entre jurisdicciones, fronteras y agencias/instituciones.

² Washington State Attorney General's Office, Case Management for Missing Children Homicide Investigation 2006, páginas 7, 13, disponible en <http://www.atg.wa.gov/child-abduction-murder-research>.

6) Sistema de gestión de casos para organizar y registrar la información de los casos.

Los sistemas de gestión de casos son un factor esencial del trabajo de cualquier agencia encargada de responder a casos de niños desaparecidos. Un buen sistema de gestión debe rastrear la información importante, como, por ejemplo, cuantos casos están siendo investigados, quién es el responsable por cada investigación, qué acciones investigativas se han llevado a cabo y qué agencias las han realizado. Dicho sistema será capaz de detectar incidentes repetidos (cuando un niño ha desaparecido en varias ocasiones) y puede permitir intervenciones apropiadas.

Es fundamental que los países tengan un sistema de gestión de casos adecuado, que contenga toda la información posible sobre los casos a fin de asegurar la coordinación entre las diversas áreas y minimizar la confusión y/o duplicación de esfuerzos. También es muy importante que la información esencial relacionada con la investigación esté disponible para cada unidad, agencia y organización involucrada, a fin de asegurar que cada persona que trabaje en un caso tenga acceso a la misma información.

Este sistema de gestión de casos debería incluir:

- Información biométrica que incluya huellas dactilares, ADN y registros dentales de niños desaparecidos y de sus familias, para realizar referencias cruzadas en casos en que no sea posible la identificación visual del niño. Las pruebas de ADN son muy útiles para ayudar a resolver casos de niños desaparecidos hace mucho tiempo (casos también denominados “casos archivados”). Estos tipos de casos suelen ser los más difíciles de resolver, debido a las dificultades para encontrar evidencia nueva y los relatos de los testigos oculares se vuelven menos confiables con el paso del tiempo;
- información sobre niños no identificados obtenida de orfanatos, centros de acogida, guarderías, morgues y otras agencias relevantes;
- periodos de revisión obligatorios durante los que se actualizan la información y las investigaciones del caso;
- categorización de casos basada en la definición de “niño desaparecido”;
- revisión periódica de casos de niños desaparecidos hace mucho tiempo;
- actividad en los medios de comunicación; y
- detalles de otros participantes en la investigación del caso.

Es vital que todo el personal involucrado esté capacitado para introducir y encontrar información en el sistema.

7) Sistema de distribución de fotografías.

Cada agencia que trabaje en casos de niños desaparecidos debe tener medios necesarios para la distribución de fotografías y descripciones de los niños desaparecidos para el público, con la finalidad de involucrar a la comunidad en la búsqueda e incrementar las probabilidades de localizarlos. Un sistema de distribución bien establecido aportará una amplia cobertura a los casos, proporcionará a la policía pistas indispensables y mantendrá la divulgación pública de las informaciones sobre los niños desaparecidos hasta que aparezcan.

Un sistema de distribución de fotografías debería incluir la difusión de fotos e informaciones cruciales a través de:

- sitios web, redes sociales y aplicaciones;
- protectores de pantalla, fuentes RSS y anuncios Java;
- listas de distribución registradas vía correo electrónico y fax; e
- colaboradores corporativos que exhiba información en TV, paneles de anuncios de Internet, otras pantallas informativas, transporte público, etc.

Es importante que las agencias cuenten con el consentimiento del tutor del niño desaparecido o de la agencia a cargo de la investigación. Asimismo, deben tener en cuenta la privacidad del niño antes de hacer público cualquier tipo de información. Las nuevas tecnologías en constante desarrollo hacen que sea muy importante que las agencias implanten procedimientos para eliminar cualquier referencia al niño después de que este aparezca.

Como parte de la estrategia de investigación, se debe de ser considerada la posibilidad de usar de los medios de comunicación para generar publicidad para un caso. Es importante determinar si la publicidad favorecerá la investigación o no. También se deberían elegir cuidadosamente los tipos de medios (es decir, impresos, digitales/en línea, redes sociales) que se utilizarán y en qué medida.

8) Procedimiento de investigación y respuesta.

Cualquier agencia (del orden público u ONG) que acepte denuncias sobre niños desaparecidos debería tener políticas o procedimientos operativos estándar que describan sus procedimientos de respuesta e investigación. Estos incluirían, entre otros:

- el registrar de denuncias de niños desaparecidos, incluidas las acciones inmediatas que debe realizar la persona que reciba la denuncia;
- entrevistar a sospechosos, miembros de la familia, amistades y testigos;
- desarrollar la estrategia de investigación;
- identificar los recursos necesarios y determinar los disponibles para la búsqueda del niño desaparecido;
- recopilar y gestionar pruebas forenses;
- establecer procedimientos especiales para niños desaparecidos en el extranjero (fuera del país de residencia);
- determinar cómo y cuándo activar protocolos de respuesta; y
- gestionar la participación de los medios de comunicación.

El personal esencial debería recibir periódicamente capacitación para estos procedimientos y respuestas.

Al desarrollar políticas y procedimientos de denuncia e investigación de niños desapariciones, es fundamental que cada respuesta se base por la suposición de que el niño está en peligro hasta que se confirme lo contrario. La policía no debe rechazar o despreciar ninguna denuncia de niños

desaparecidos, y siempre debería iniciar la investigación de inmediato, sin importar cuáles sean la edad, etnia, sexo o las circunstancias de la desaparición. En consecuencia, es vital que todos los agentes de policía, detectives e investigadores estén capacitados para gestionar una denuncia de desaparición de un niño (es decir, deben saber qué buscar y qué preguntas hacer a sospechosos, familiares, vecinos y amistades) o que unidades investigativas especializadas estarán disponibles.

9) Acuerdos formales entre agencias implicadas en investigaciones de niños desaparecidos y protección infantil en general.

Estos acuerdos deberían incluir la articulación de los papeles e responsabilidades de cada organización, así como la jurisdicción y deberes de cada agencia u organización, a fin de eliminar esfuerzos duplicados y asegurar una respuesta integral.

Estos acuerdos también deberían incluir agencias gubernamentales y ONG que trabajen con niños y/o en defensa de los derechos de la niñez.

10) Programas de participación de la comunidad para educar al público en relación a los diversos problemas de niños desaparecido.

Se debería alentar a padres o tutores a denunciar la desaparición de un niño lo más rápido posible, y no presuponer que el niño volverá a casa voluntariamente, incluso si eso hubiera ocurrido en otras ocasiones.

Se debería aconsejar a padres o tutores que tengan siempre disponible información actualizada de los niños: fotografías, datos de contacto de médicos y dentistas que dispongan de registros de los niños y documentos de identificación oficiales que pueden ser entregados a las agencias de investigación en las primeras horas tras la desaparición del niño.

Los padres o tutores también deben recibir información sobre las responsabilidades de la policía. La buena relación de la autoridad competente con la comunidad es clave para el éxito de los programas comunitarios y a menudo crucial para localizar rápidamente a un niño desaparecido. En muchos países, los agentes de la autoridad competente ofrecen charlas sobre prevención en las escuelas locales y en algunos casos reparten kits de identificación que incluyen una fotografía reciente, datos clave del niño, huellas dactilares y tal vez una muestra biológica del niño, para tener la estructura del ADN en caso de necesitarse.

La participación de la comunidad en la respuesta oficial puede contribuir a una mayor eficiencia de la autoridad competente, y con ello aumentar las probabilidades de resolver el caso rápida y satisfactoriamente. Al desarrollar esas políticas, es importante tener en cuenta el papel del sector privado y las facultades de la comunidad ONG, y de qué forma las ONG pueden colaborar con la autoridad competente (por ejemplo, mediante la recepción de pistas notificadas por el público, la distribución de fotografías de niños desaparecidos o la labor de educar al público en el tema).

11) Sistema de alerta infantil de emergencia inmediata.

Cuando estén establecidos los componentes básicos de respuesta en un caso de un niño desaparecido, los países ya podrán considerar la implementación de un Sistema de Alerta Infantil de Emergencia Inmediata.

Por ejemplo, el AMBER Alert Program (Programa de Alerta AMBER) de Estados Unidos es una colaboración voluntaria entre la policía, los medios de difusión, agencias de transporte y otros colaboradores comprometidos, que trabajan juntos para activar boletines urgentes en los casos **más graves** de niños desaparecidos (las alertas de AMBER se emiten únicamente en un 1 % de casos de desaparición en Estados Unidos). El objetivo es incitar inmediatamente a toda una comunidad para ayudar en la búsqueda y recuperación segura del niño desaparecido, mediante la obtención de información detallada sobre el niño, el sospechoso del secuestro, el vehículo de este, etc.

Los sistemas de alerta infantil de emergencia inmediata deben estar sujetos a estrictos criterios, tales como:

- Casos en los que la autoridad competente cree que el niño desaparecido es menor de 18 años;
- El niño desaparecido ha sido secuestrado o está en peligro inminente de lesiones graves o muerte; y
- Cuando existe una descripción del niño y/o el sospechoso del secuestro que permita el reconocimiento de esos por parte del público.

Es importante destacar que por sí solo un sistema de alerta de emergencia infantil no es suficiente. Es esencial que la autoridad competente y las agencias asociadas relevantes hayan establecido previamente un procedimiento integral de respuesta ante denuncias, y que el sistema de alerta de emergencia infantil complemente la respuesta global al caso de desaparición.

12) Estructura de prevención.

Se debe desarrollar una estructura integral de prevención, integrada en todas las áreas y prácticas pertinentes. La creación de esta estructura debe ser orientada para un entendimiento del problema de las desapariciones y secuestros de niños, tanto a nivel nacional y regional, así como los efectos que la experiencia produce en niños y en adultos.

Idealmente una estructura de prevención debe incluir diversos componentes centrales, incluyendo:

- una campaña de concientización pública, para promover mayor conciencia e informar a la comunidad sobre los servicios y recursos disponibles;
- una campaña de concientización y educación para alumnos y educadores en las escuelas, en todos los niveles escolares;

- capacitación de agentes fronterizos y otros agentes de la autoridad competente para identificar posibles indicios de secuestro y tráfico humano, incluidos perfiles de víctimas e infractores; y
- mecanismos o herramientas judiciales tales como resoluciones judiciales en materia de custodia y protección y delegación de custodia de pasaportes a una parte neutral. Estas herramientas pueden ayudar a disuadir y prevenir secuestros por uno de los progenitores.

Las campañas de concientización del público, informan a adultos y niños sobre los riesgos potenciales por medio del desarrollo de materiales de seguridad puntuales, como pósteres, material de lectura y juegos educativos. Es muy útil que las partes implicadas (ciudadanos, empresas y agencias de la autoridad competente) empleen un enfoque colaborativo y transmitan un mensaje de prevención coherente y correcto a la comunidad. Estos materiales deberían ofrecer a padres y niños consejos para velar por su propia seguridad y evitar daños, entre ellos hábitos básicos tales como no abrir la puerta a desconocidos ni aceptar regalos de estos, no proporcionar datos personales por teléfono o en Internet o no acercarse a vehículos estacionados. Además, se debería fomentar entre los padres la disponibilidad de información actualizada y medios para identificar a sus hijos que incluyan, si es posible, registros médicos y dentales, documentos oficiales, fotografías, etc. También podría ser conveniente disponer de huellas dactilares y muestras biológicas. Los padres deberían ayudar a sus hijos a memorizar su nombre y apellidos y su domicilio, los nombres y apellidos de los padres, datos de contacto y cualquier otro recurso que pueda ser relevante en una emergencia. Se pueden añadir otras sugerencias según áreas problemáticas específicas como, por ejemplo, fugas, seducción preparatoria en línea, tráfico de niños, secuestros perpetrados por progenitores, y otras.