

PROPUESTA DE ACCIONES HUMANITARIAS EN FAVOR DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIAS E IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS FALLECIDAS

I. Contexto regional migratorio

La migración de Centroamérica hacia el Norte, por situaciones de violencia armada o por motivos económicos, presupone el anhelo de una vida más segura o de mejores perspectivas por parte de las personas migrantes. En su viaje frecuentemente son víctimas de abusos y delitos, como agresiones físicas, secuestros, violaciones, extorsiones, desapariciones y ejecuciones. También caen víctimas de accidentes y enfermedades sin que se pueda informar a sus familiares por falta de información accesible sobre su identidad.

Es difícil encontrar cifras sobre migrantes desaparecidos y fallecidos, ya que por un lado no hay registros unificados y centralizados, y por otro lado la situación de migración irregular inhibe la denuncia de las personas migrantes y el reporte de desaparición por parte de sus familias, por temor de ser deportados o miedo a sufrir extorsiones. Eso genera un subregistro sustancial de las cifras disponibles sobre personas migrantes desaparecidas. Así la US Customs and Border Patrol reporta 6915 migrantes fallecidos en el sector fronterizo con México entre los años fiscales 98-2016¹. Para el año 2016, la OIM contabiliza 400 personas migrantes fallecidas en la zona fronteriza EEUU/México y 175 en América Central, reconociendo que las cifras no son completas y que se desconoce cuántos quedan sin identificación². Las cifras aportadas por el Proyecto Frontera³ del año 2010 al año 2017, reportan 1045 personas migrantes no localizadas⁴ y 143 identificaciones teniendo como lugar de hallazgo de los restos a México (68), Arizona (34), Texas (39), California (1) y Florida (1).

II. Problemática y desafíos en materia de desaparición de personas migrantes

La incertidumbre sobre la suerte de una persona desaparecida causa un sufrimiento continuo para sus familiares, y los enfrenta a problemas psicosociales, de salud, económicos y legales. En 2014, el CICR publicó la "Evaluación sobre la situación de las familias de personas migrantes desaparecidas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México"⁵ a partir de diversas entrevistas realizadas a familiares de personas migrantes desaparecidas, autoridades de los Estados de la región y organizaciones de la sociedad civil.

El diagnóstico identificó falencias en los mecanismos de búsqueda, la atención de necesidades de las familias, y los procesos de identificación forense que influyen en la situación de las familias y que las colocan en riesgo, debido a que la falta de búsqueda por parte de las autoridades fomenta la búsqueda autónoma por parte de los familiares y la necesidad de contar con medidas de protección a su favor.

En los mecanismos, aunque existen algunos modelos importantes de buenas prácticas, en muchas áreas todavía faltan rutas claras, efectivas y eficientes de reporte, de transmisión de información y de búsqueda en los países de origen, de desaparición o fallecimiento. Frecuentemente hay una variedad de actores estatales y no estatales con acciones fragmentadas y/o duplicadas. De manera transversal se identifica como uno de los mayores desafíos la creación de mecanismos de coordinación y cooperación entre autoridades de todos los niveles: local, estatal, regional e internacional, así como la comunicación estructurada con actores no estatales clave (organizaciones, colectivos, organismos internacionales) con la finalidad de eficientar la actuación de los Estados y obtener mejores resultados.

En cuanto a las necesidades de las familias se destaca la atención integral y de calidad que responda a las necesidades económicas, médicas, psicológicas, administrativas, y legales. Por ejemplo establecer políticas para mitigar el impacto económico en las familias derivado de los trámites y viajes para la búsqueda, así como la creación de herramientas legales como la declaración de ausencia, becas y programas de capacitación para el empleo. Las familias deben ser informadas e incluidas en los procesos de búsqueda e identificación forense. Asimismo, deben resolverse las dudas sobre la calidad científica de las identificaciones que resultan en desconfianza y a veces en falta de aceptación de los resultados de las investigaciones e identificaciones. En la repatriación de las personas fallecidas deben simplificarse los procesos burocráticos y los costos.

Para la identificación forense es necesario crear e implementar protocolos que regulen los procesos de localización, recuperación, exhumación, identificación, notificación y restitución de restos humanos a sus familiares. Los registros postmortem de las personas fallecidas sin identificar es precario, por lo que existen importantes retos, algunos cadáveres van a la fosa común sin que se haya recabado la información básica necesaria, como huellas dactilares, documentación de efectos personales y características individualizantes, documentación fotográfica y muestras genéticas. Algunos cementerios no cuentan con registros que permitan su posterior recuperación. Para atender estas problemáticas es necesario aumentar el personal forense especializado y los recursos materiales, en los institutos de medicina legal y servicios médicos forenses, así como establecer un control de calidad de las labores que efectúan.

¹ U.S. Border Patrol Fiscal Year Southwest Border Sector Deaths (FY 1998 - FY 2016),

<https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Oct/BP%20Southwest%20Border%20Sector%20Deaths%20FY1998%20-%20FY2016.pdf>.

² Migrants Deaths and Disappearances Worldwide: 2016 Analysis, Global Migration Data Analysis Centre, Brief 8, <http://gmdac.iom.int/gmdac-data-briefing-8>.

³ Ver infra página 2.

⁴ El Salvador 291, Honduras 387, Chiapas 44, Oaxaca 80, Guatemala 94, México 138, Costa Rica 1, Ecuador 3, Perú 1, Brasil 1, Nicaragua 5.

⁵ Ver https://www.icrc.org/es/download/file/4601/evaluacion_missing_2014.pdf

III. Recomendaciones técnicas para los países:

Ya hay ejemplos de buenas prácticas, entre las cuales destacan los esfuerzos que facilitan el acceso de familiares de migrantes de desaparecidos a los sistemas de procuración de justicia con enlaces en países de origen, como lo inició el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación de la Procuraduría General de la República. Asimismo, el fortalecimiento de servicios de atención en términos de protección consular, que reciben peticiones de búsqueda de personas migrantes desaparecidas, y realizan solicitudes de información a autoridades estadounidenses para buscar en sus bases de datos. Destacan también las identificaciones forenses realizadas en el Proyecto Frontera, que agrupa diversos actores estatales y no estatales, con la participación de Comités de familias y la colaboración del Equipo Argentino de Antropología Forense. Su reto ahora es ampliar su alcance a todos los territorios afectados en diferentes países y contemplar las bases de datos de Centroamérica, México y USA, a través de un mecanismo de intercambio consolidado que proteja los datos personales de los desaparecidos y sus familias. En este sentido, recientemente varios Estados de la región buscan reforzar su rol en estos mecanismos de identificación forense.

Para un fortalecimiento de estos mecanismos y así contar con sistemas amplios, funcionales y sustentables basados en las buenas prácticas ya existentes, se recomienda lo siguiente:

En cuanto a la búsqueda:

1. Establecer una ruta de recepción de reportes de desaparición y atención a familiares, que disminuya la duplicidad de acciones así como el desgaste de las familias al acudir a múltiples instituciones. Mantener regularmente informadas a las familias e incluirlas en los procesos de búsqueda.
2. Crear y aplicar bases de datos de personas desaparecidas, registros y mecanismos de búsqueda compatibles que faciliten la centralización, sistematización, e intercambio de la información, a través del acceso a las bases de datos en todos los países involucrados, y coordinación directa entre instancias involucradas mediante acuerdos bilaterales o multilaterales.
3. Crear cláusulas vinculantes de protección de datos personales de las y los desaparecidos y sus familiares, recabar la información personal previo consentimiento informado, usar dicha información para fines humanitarios, y prohibir y sancionar otro tipo de usos distintos tales como el control migratorio o investigaciones criminales no relacionadas.
4. Impulsar y garantizar la búsqueda proactiva, efectiva, diligente, estratégica y exhaustiva por parte de las autoridades de países de origen, tránsito y destino, con establecimiento de sanciones en caso de negligencia.
5. Actualizar los registros útiles para una búsqueda efectiva en lugares como centros de detención administrativa y centros penitenciarios, así como otros lugares públicos o privados como hospitales.

6. En los países receptores o de tránsito: establecer mecanismos para garantizar que en los lugares de detención siempre se informe a las personas migrantes su derecho de informar al consulado su situación y establecer comunicación con éste para recibir asistencia consular.
7. Para los países de origen: impulsar el fortalecimiento de la protección consular a través del contacto y apoyo a personas migrantes detenidas; facilitar el restablecimiento de la comunicación con sus familiares; y adaptar las modalidades de actuación de protección de los consulados, para responder a las necesidades generadas por la desaparición de migrantes.

En cuanto a la identificación forense:

1. Crear y llenar permanentemente bases de datos centralizadas por país, que contemplen la información local, municipal y nacional, de personas desaparecidas y fallecidas sin identificar, con datos de calidad sobre cada persona desaparecida (Datos ante mortem) y cada persona fallecida sin identificar (datos/archivo básico post mortem).
2. Reforzar los procesos de elaboración y aplicación de protocolos en materia forense, generalizando buenas prácticas de resguardo de restos, cadena de custodia, identificación científica multidisciplinaria y controles de calidad. Es importante que estos controles incluyan, particularmente en el área de genética, la certificación de procesos según los estándares internacionales y esfuerzos hacia una acreditación de los laboratorios. También es importante tener lineamientos claros para las evaluaciones estadísticas de los resultados de cotejos y estándares/benchmarks para la aceptación de resultados. Además de programas de sensibilización y capacitación, así como creación de estructuras orgánicas adaptadas a los requerimientos de la identificación forense.
3. Fortalecer el rol de los Servicios Forenses de la región en la administración de los registros de personas desaparecidas, incluyendo los bancos genéticos. Eso requiere de un proceso acompañado de transición de los modelos actuales, con definición de protocolos detallados, fortalecimiento técnico y recursos adicionales humanos y materiales para personal, e insumos, particularmente para realizar autopsias, el análisis genético, la administración de bases de datos y atención a familiares.
4. Establecer convenios de colaboración entre los diferentes custodios de bancos de datos disponibles, particularmente con los registros de personas pero también fiscalías y otras instituciones investigativas. Esos deberían permitir, entre otros, cruces masivos de información entre los países de la región, particularmente en dactiloscopia y genética, protegiendo los datos personales.
5. Recuperar o mantener modelos para involucrar de manera activa y regular a las familias, sus asesores y las asociaciones, asegurando la transparencia y legitimación de los procesos. Esto contribuirá a una mejor coordinación y complementariedad entre las acciones de la sociedad civil y las autoridades, y al

mismo tiempo es indispensable para construir y garantizar la confianza de las familias en los procesos.

6. Prohibir legalmente la incineración de restos humanos no identificados porque impide o dificulta la identificación o su revisión, así como una eventual investigación penal.
7. Aplicar, y en su caso crear procedimientos adecuados y humanitarios de notificación a los familiares cuando se logra la localización e identificación forense, y para la entrega de restos.

Atención y necesidades de las familias:

1. Informar regularmente y en un lenguaje sencillo a los familiares, sobre el funcionamiento y avances en los procesos de búsqueda e identificación forense de restos humanos (cómo funcionan, cuáles son los requisitos en materia genética, odontológica y dactilar, etc.).
2. Definir las instituciones responsables de dar atención inmediata, integral y diferenciada, acorde a las necesidades de cada familia, que cuenten con programas de atención médica y psicológica -en caso de que los familiares lo deseen-, medidas de protección, alojamiento y apoyo económico, entre otras. Facilitar el acceso de las familias a los programas sociales de vivienda, salud, educación, formación profesional, becas, capacitación para el empleo, etc., y darles apoyo para gastos funerarios y sepultura de acuerdo a sus usos y costumbres. Facilitar, el acceso a esas instituciones y programas de familias que están en un país diferente, de ser necesario con mecanismos de cooperación entre países.
3. Brindar acompañamiento, asesoría y asistencia jurídica a familiares, y contar con la figura de declaración de ausencia para que puedan administrar bienes y resolver trámites familiares.
4. Adoptar medidas de reparación integral del daño a nivel individual, familiar y de la comunidad.

Prevención de desapariciones:

1. Difundir entre las comunidades de origen, tránsito y destino de migrantes, mensajes sobre la importancia de mantener comunicación con sus familiares durante el tránsito e informarles su localización y el próximo destino, ya que facilita el proceso de búsqueda. Así como realizar campañas de prevención para concientizar a las personas sobre la información útil que deben dejar a sus familiares antes de migrar, tales como copia de documentos de identificación, fotografías recientes, radiografías, etc.

2. Ofrecer y facilitar a las personas migrantes la realización de llamadas telefónicas gratuitas a sus familias en zonas de tránsito y durante su privación de libertad, para que les informen su lugar de localización y el próximo destino. Promover el acceso gratuito a internet en zonas de tránsito de migrantes para facilitar su comunicación con familiares.
3. Fomentar públicamente la denuncia de agresiones sufridas por personas migrantes en tránsito, ofreciendo medidas de protección y visa humanitaria temporal. Generar mecanismos de investigación efectiva y diligente de delitos contra personas migrantes, como secuestros, desapariciones, trata de personas, homicidios y extorsiones, como una forma de prevención general que desincentive la comisión de dichos delitos contra esa población. Realizar mapeos en las rutas migratorias en todos los países para identificar zonas de riesgo, el perfil diferenciado de las víctimas (mujeres, niñas, niños, indígenas, etc.); e identificar dónde, cuándo, quién y por qué ocurren las desapariciones.
4. Fortalecer los mecanismos de rescate en las zonas de exposiciones a riesgos.

IV. Recomendaciones a la CRM

1. Considerar la inclusión del tema de personas migrantes desaparecidas y fallecidas bajo el eje prioritario de Derechos Humanos e incluirlo en los trabajos del Plan de Acción de la CRM.
2. Impulsar la suscripción de las recomendaciones técnicas por parte de los países miembros de la CRM, así como la suscripción de convenios bilaterales o regionales para su implementación, y dar seguimiento a los mismos.
3. Crear un Grupo Ad-Hoc para que diseñe los procesos y herramientas que se aplicarán en la región en materia de búsqueda de personas migrantes desaparecidas e identificación forense, que incluya el establecimiento de una ruta de atención y mecanismos efectivos de intercambio de información entre los Países Miembros de la CRM.